

**COMISION EUROPEA - FWC MACRO – LOTE 1**

**Elaboración de un informe de gasto público y de  
rendición de cuentas en medición desempeño PEFA**

**Informe Final**

**Contrato Marco EuropeAid 127386/C/SER/Multi, Lote 1  
Contrato Específico N° 293-227**

*25 de octubre, 2012*



**Ese proyecto es financiado  
por la Unión Europea**



**Un proyecto implementado  
por ADE**



*ADE tiene la responsabilidad única del contenido de este informe y en ningún caso se debe considerar que refleja opinión de la Comisión Europea o de otras partes intervinientes."*



El informe fue elaborado por Jorge A. Shepherd, Jefe de Misión, y los expertos José Ospina e Isidoro Santana.

El Ministerio de Hacienda coordinó la Misión en representación del Gobierno Dominicano. La Misión agradece la valiosa participación y el suministro de información por parte del Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Impuestos Internos, la Dirección General de Aduanas, la Dirección General de Compras y Contrataciones, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Administración Pública, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, la Contraloría General de la República, la Cámara de Cuentas, el Congreso de la República, y la Procuraduría de la República. Valiosa fue también la participación por parte del Centro de Estudios Bonó, en representación de la sociedad civil.



# Índice

---

## ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

## DIVULGACIÓN DEL MECANISMO DE CONTROL DE CALIDAD

## RESUMEN DE LA EVALUACIÓN

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
1.1 OBJETIVOS DEL INFORME DE DESEMPEÑO DEL SISTEMA DE GCFP.....	1
1.2 PROCESO DE PREPARACIÓN DEL INFORME PEFA .....	2
1.3 METODOLOGÍA PARA LA PREPARACIÓN DEL INFORME .....	3
1.4 ESTRUCTURA Y ALCANCE DEL INFORME .....	3
<b>2. ANTECEDENTES DEL PAÍS .....</b>	<b>5</b>
2.1 DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL .....	5
2.2 DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS PRESUPUESTARIOS Y LAS TENDENCIAS FISCALES .....	8
2.3 LA RIGIDEZ DEL GASTO PÚBLICO .....	10
2.4 EL MARCO LEGAL DE LA GESTIÓN FISCAL.....	12
2.5 MARCO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA .....	15
<b>3. DESEMPEÑO DE LOS SISTEMAS, PROCESOS E INSTITUCIONES .....</b>	<b>17</b>
3.1 CREDIBILIDAD DEL PRESUPUESTO .....	17
3.2 UNIVERSALIDAD Y TRANSPARENCIA .....	26
3.3 PRESUPUESTACIÓN BASADA EN POLÍTICAS .....	40
3.4 CERTEZA Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.....	46
3.5 CONTABILIDAD, REGISTRO E INFORMES .....	94
3.6 ESCRUTINIO LEGISLATIVO DE LOS INFORMES DE LOS AUDITORES EXTERNOS ...	101
3.7 PRÁCTICAS DE DONANTES.....	109
<b>4. PROCESO DE REFORMAS AL SISTEMA DE GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS .....</b>	<b>115</b>
4.1 PROCESOS Y SISTEMAS ACTUALMENTE EN OPERACIÓN .....	116
4.2 DEFICIENCIAS Y RETOS EN EL SISTEMA DE GCFP.....	120
4.3 INICIATIVAS RECIENTES Y ACUERDOS DE ASISTENCIA TÉCNICA EN CAMINO .....	123

## ANEXOS

<b>ANEXO 1: CUADRO DE DESEMPEÑO PEFA, 2010 Y 2012*.....</b>	<b>131</b>
<b>ANEXO 2: APÉNDICE ESTADÍSTICO.....</b>	<b>139</b>
<b>ANEXO 3: DOCUMENTOS Y EVIDENCIAS CONSULTADAS .....</b>	<b>143</b>
<b>ANEXO 4: LISTA DE OFICIALES CONSULTADOS .....</b>	<b>155</b>
<b>ANEXO 5: ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y ADUANERA, 2009-2011 .....</b>	<b>163</b>
<b>ANEXO 6: COMENTARIOS DEL GOBIERNO Y ACCIONES POR PARTE DE LA MISIÓN EVALUADORA .....</b>	<b>175</b>
<b>ANEXO 7: ANÁLISIS DE LA COMPOSICIÓN INSTITUCIONAL DEL GASTO PÚBLICO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA .....</b>	<b>185</b>

**LISTA DE CUADROS**

CUADRO 1: RESUMEN DEL DIAGNÓSTICO PEFA 2012.....	I
CUADRO 2. COMPARACIÓN DEL DESEMPEÑO PEFA, 2010 Y 2012 .....	XVIII
CUADRO 3: EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA DOMINICANA, 2006-2011.....	6
CUADRO 4: OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL.....	8
CUADRO 5: COMPOSICIÓN ECONÓMICA DEL GASTO DEL GOBIERNO .....	9
CUADRO 6: COMPOSICIÓN FUNCIONAL DEL GASTO DEL GOBIERNO .....	9
CUADRO 7: PRE-ASIGNACIONES DE LEY EN EL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO.....	10
CUADRO 8: COMPARACIÓN DEL PRESUPUESTO INICIAL APROBADO Y DEVENGADO, 2009- 2011 .....	18
CUADRO 9: DESVIACIONES EN EL RITMO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA (%).....	19
CUADRO 10: COMPOSICIÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL POR MINISTERIO, 2009-2011 1/ .....	20
CUADRO 11: DESVIACIONES EN LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL GASTO GLOBAL Y DE SU COMPOSICIÓN PORCENTUAL DEL GASTO PRESUPUESTADO .....	21
CUADRO 12 : GASTOS POR CONTINGENCIAS Y EMERGENCIAS (% DEL PRESUPUESTO INICIAL APROBADO) .....	21
CUADRO 13 : COMPARACIÓN DE LOS INGRESOS PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS: 2009- 2011 .....	24
CUADRO 14 : SALDO DE ATRASOS EN LOS PAGOS DE COMPROMISOS DE GASTO (EN MILLONES DE RD\$, EXCEPTO EN DONDE SE INDIQUE OTRA MEDIDA) .....	25
CUADRO 15 : RESUMEN DE LA DOCUMENTACIÓN PRESUPUESTAL .....	27
CUADRO 16. LLAMADAS CONTESTADAS CENTRO TELEFÓNICO DGII Y CORREOS RESPONDIDOS.....	49
CUADRO 17. ASISTENCIA PRESENCIAL .....	49
CUADRO 18. DECLARACIONES RECIBIDAS POR MEDIO DE PRESENTACIÓN .....	50
CUADRO 19. CONTRIBUYENTES CAPACITADOS POR LA DGII.....	51
CUADRO 20 : RESULTADO DE LOS FALLOS TRIBUTARIOS RESUELTOS.....	52
CUADRO 21 : NÚMERO DE CONTRIBUYENTES REGISTRADOS EN EL RNC.....	54
CUADRO 22: INCUMPLIMIENTOS CERRADOS POR CONTROL DE CONTRIBUYENTES.....	56
CUADRO 23: MOROSIDAD DE LOS IMPUESTOS RECAUDADO POR DGII Y DGA.....	59
CUADRO 24: DEUDA BRUTA, EN MILLONES DE RD\$-AÑO 2011.....	60
CUADRO 25 : SALDO DE LAS DEUDAS BRUTAS EN LA DGII Y DGA .....	60
CUADRO 26 : RECUPERACIÓN DE CARTERA EN LA DGII Y LA DGA.....	61
CUADRO 27: RESULTADO FINAL DE LAS MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO 2011, POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA .....	66
CUADRO 28 : REGISTRO DE LA DEUDA PÚBLICA .....	69
CUADRO 29: MODALIDADES DE CONTRATACIÓN UTILIZADAS, AÑO 2011 .....	83
CUADRO 30 : CONTRATOS PUBLICADOS EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN.....	83
CUADRO 31 : ANTICIPOS FINANCIEROS POR TIPO DE ASIGNACIONES, A DICIEMBRE DEL 2010 Y 2011 (EN RD\$).....	95
CUADRO 32: DESVIACIÓN ANUAL DEL APOYO PRESUPUESTARIO DIRECTO, 2009-2011..	111
CUADRO 33 . GRADO DE SEGUIMIENTO ENTRE DONANTES Y GOBIERNO, 2010 .....	113

## Abreviaturas y Acrónimos

---

<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>AIDCO</b>	Oficina de Cooperación de la Unión Europea
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial para el Desarrollo
<b>BANRESERVAS</b>	Banco de Reservas de la República Dominicana
<b>BC</b>	Banco Central de la República Dominicana
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CAFTA-DR</b>	Asociación Centroamericana y Dominicana de Libre Comercio
<b>CAPTAC-DR</b>	Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana
<b>CC</b>	Cámara de Cuentas
<b>CDEEE</b>	Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina – Naciones Unidas
<b>CFAA</b>	Country Financial Accountability Assessment
<b>CND</b>	Consejo Nacional de Desarrollo
<b>COFOG</b>	Clasificación de las Cuentas del Gobierno
<b>CONARE</b>	Consejo Nacional de Reformas del Estado
<b>CP</b>	Dirección General de Crédito Público
<b>CUT</b>	Cuenta Única del Tesoro
<b>DAF</b>	Dirección Administrativa y Financiera
<b>DEG</b>	Derechos Especiales de Giro
<b>DGA</b>	Dirección General de Aduanas
<b>DGCP</b>	Dirección General de Contrataciones Públicas
<b>DGII</b>	Dirección General de Impuestos Internos
<b>DGIP</b>	Dirección General de Inversión Pública
<b>DIGECOOM</b>	Dirección General de la Cooperación Multilateral
<b>DIGECOG</b>	Dirección General de Contabilidad Gubernamental
<b>DIGEPRES</b>	Dirección General de Presupuesto
<b>DGPLT</b>	Dirección General de Política y Legislación Tributaria
<b>DUE</b>	Delegación de la Unión Europea
<b>EFP</b>	Estadísticas de las Finanzas Públicas
<b>END</b>	Estrategia Nacional de Desarrollo
<b>EP</b>	Empresas Públicas
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FONPER</b>	Fondo Patrimonial de las Empresas Públicas Reformadas
<b>GC</b>	Gobierno Central
<b>GCFP</b>	Gestión y Control de las Finanzas Públicas
<b>GG</b>	Gobierno General
<b>GLP</b>	Gas licuado del petróleo
<b>IDAC</b>	Instituto Dominicano de Aviación Civil
<b>INDOTEL</b>	Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones
<b>INTOSAI</b>	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
<b>IPAC</b>	Iniciativa Participativa Anti Corrupción
<b>IPSAS</b>	International Public Sector Accounting Standards
<b>ITBIS</b>	Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados – TVA
<b>IVA</b>	Impuesto al Valor Agregado

<b>LMD</b>	Liga Municipal Dominicana
<b>MAP</b>	Ministerio de Administración Pública
<b>MDO</b>	Ministerios, Departamentos y Organismos
<b>MEFP</b>	Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas
<b>MEPYD</b>	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
<b>MH</b>	Ministerio de Hacienda
<b>MFMP</b>	Marco Financiero de Mediano Plazo
<b>MPMP</b>	Marco Presupuestal de Mediano Plazo
<b>MMMP</b>	Marco Macroeconómico de Mediano Plazo
<b>NIA</b>	Normas Internacionales de Auditoría
<b>NIC-SP</b>	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
<b>NOBACI</b>	Normas Básicas de Control Interno
<b>OAI</b>	Oficinas de Acceso a la Información
<b>OASEP</b>	Oficina de Análisis, Seguimiento y Evaluación Presupuestaria
<b>OECD</b>	Organization for Economic Cooperation and Development
<b>ONAP</b>	Oficina Nacional de Administración y Personal
<b>ONAPLAN</b>	Oficina Nacional de Planificación
<b>ONAPRES</b>	Oficina Nacional de Presupuesto
<b>OPA</b>	Organismos Públicos Autónomos
<b>PARAP</b>	Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración Pública
<b>PCCU</b>	Plan Contable Único
<b>PCCURM</b>	Plan Contable Único Resumido para Municipios
<b>PEFA</b>	Public Expenditure and Financial Accountability
<b>PEI</b>	Plan Estratégico Institucional
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNPSP</b>	Plan Nacional Plurianual del Sector Público
<b>PROMESE</b>	Programa de Medicamentos Esenciales
<b>RNC</b>	Registro Nacional de Contribuyentes
<b>SAIG</b>	Sistema de Auditoría Interna Gubernamental
<b>SASP</b>	Sistema de Administración de Servidores Públicos
<b>SBA</b>	Stand By Agreement
<b>SCC</b>	Sub-Componente de Compras y Contrataciones
<b>SIAB</b>	Sistema de Administración de Bienes Muebles
<b>SIFMUN</b>	Sistema Integrado de las Finanzas Municipales
<b>SIGA</b>	Sistema Integrado de Gestión Aduanal
<b>SIGADE</b>	Sistema de Gestión y Administración de Deuda
<b>SIGEF</b>	Sistema Integrado de Gestión Financiera
<b>SN</b>	Gobiernos Sub-nacionales
<b>SINACI</b>	Sistema Nacional de Control Interno
<b>SNIP</b>	Sistema Nacional de Inversión Pública
<b>SUAI</b>	Sistema Único de Auditoría Interna
<b>TN</b>	Tesorería Nacional
<b>TSS</b>	Tesorería de la Seguridad Social
<b>UAI</b>	Unidad de Auditoría Interna
<b>UPF</b>	Unidad de Análisis y Política Fiscal
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UEPEX</b>	Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development
<b>VUCE</b>	Ventanilla Única de comercio Exterior
<b>WEO</b>	World Economic Outlook

# Divulgación del Mecanismo de Control de Calidad

---

The following quality assurance arrangements have been established in the planning and preparation of the PEFA assessment report for the Dominican Republic, final report dated September 26 2012.

- The date the assessment Oversight Team was established April 18
- The names and entities represented of the Chairperson and Members of the Oversight Team;
  - EU Delegation in the Dominican Republic, chairpersons: Isabel Puche, Francisco Carreras, Javier Casanovas
  - The World Bank, Maritza Rodríguez
  - InterAmerican Development Bank, Laurence Telson, Christian Contin, Vinicio Rodríguez
  - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Salvador Muñoz
  - Agence Française de Développement, Jean-Marc Liger
  - Gesellschaft für International Zusammenarbeit, Marina Meuss

Other donors were also actively involved (among others):

- International Monetary Fund, Mario de la Dehesa
- The name of the Assessment Leader (individual/entity/organization):  
European Commission, Headquarters and EU Delegation in the Dominican Republic
- The names and entities represented of the Assessment Team.
  - Jorge Shepherd, team leader
  - José Ospina
  - Isidoro Santana

## *1. Review of Concept Note and/or Terms of Reference*

- Draft concept note and/or terms of reference dated February 2 was submitted for review to the following reviewers:
  - 1) On February 2, to Claudio Salinas and Marco Formentini (EC DEVCO G1) and Juana Aristizábal and Elena Arjona (EC DEVCO A2). Comments were received on February 7.
  - 2) On February 9 to the Dominican Republic National Authorising Officer, Dirección General de Cooperación Multilateral (DIGECOOM) that liaises with the DR Ministry of Finance. The ToR was approved on March 2.

Final concept note and/or terms of reference dated March 26 forwarded to reviewers, if necessary, the Delegation replied to the comments of each reviewer.

- 3) On April 18, the ToR was sent to Agence Française de Développement (AFD), Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), World Bank (WB) and InterAmerican Development Bank (IADB), deemed as peer reviewers in the ToR. Comments were received from the World Bank on April 19.
- 4) On May 11, the ToR was sent to the PEFA Secretariat for comments (document dated May 15)
- 5) The PEFA mission was launched with a presentation at the EU Delegation on June 13 with a wider spectrum of participating donors. In addition to the abovementioned, USAID, IMF, French Embassy, US Treasury, UNDP and DR Ministry of Finance and Ministry of Economy were also involved.

## **2. Review of draft report(s)**

- Draft report dated July 11 was submitted for review on the same date to the following reviewers:
  - 1) Comments produced by the DR EU Delegation on July 23,
  - 2) European Commission, Directorate General of Development. Comments received on July 25,
  - 3) World Bank. Comments received on July 24
  - 4) Inter American Development Bank
  - 5) International Monetary Fund, whose Fiscal Affairs Department was in direct contact with the consultants. The IMF representative also issued comments by August 3.
  - 6) AFD
  - 7) French Embassy
  - 8) AECID
  - 9) GIZ
  - 10) USAID
  - 11) US Treasury
  - 12) UNDP
  - 13) PEFA Secretariat, comments received on July 24.

The draft report was also reviewed by the Government, on July 3 on a Petit Comité with most relevant Institutions (before draft report release) and on July 13 with a dissemination workshop with all participant Institutions.

The PEFA Secretariat was also consulted for an informal revision of a controversial sub-indicator (PI-17.i) at the request of the Government. The VC meeting was held on July 18 and the Secretariat sent its input on July 19. The European Commission services were also consulted and sent us their comments on July 17.

### 3. *Review of final draft report*

A revised final draft assessment (first version) was forwarded to the 11 aforementioned reviewers (point 2.) on July 27. Annex 5 includes a table showing the response to all comments raised by the Government in the Petit Comité and dissemination workshop.

The EU Delegation touch based with the leading donors on PFM issues in the DR in order to consolidate general comments. According to the EU Delegation, the following version of the final report did include such comments.

The first version of the final draft assessment incorporated a revision of the conflicting sub-indicator PI 17.i), which continued to be challenged by the Authorities. This involved deeper and subsequent consultations with the Ministry of Finance and the Public Credit Directorate General. A second draft was delivered on July 31 (date of the presentation of final report) and a third one on August 3. Several other revisions were purported on this indicator on August 7, 9, 14, 15, 20 and 21 whereby the Secretariat was newly asked. The EU Delegation mediated between the Ministry of Finance and the consultant team to reach an agreement. The latter draft was then revisited on August 27.

The Ministry of Finance approved the final version on September 19. Afterwards, the consultants reevaluated PI-2 in light of PEFA methodology and in coherence with PI-1 and issued the final draft report on September 24.

4. This form, describing the quality assurance arrangements is included in the revised draft report.



PEFA assessment report Dominican Republic, September 24, 2012

The quality assurance process followed in the production of this report satisfies all the requirements of the PEFA Secretariat and hence receives the '**PEFA CHECK**'.

PEFA Secretariat, October 24, 2012



# Resumen de la Evaluación

## 1. Evaluación integrada del desempeño de la GCFP y análisis de los progresos, PEFA 2010 y 2012

El diagnóstico del desempeño del sistema de gestión y control de las finanzas públicas (GCFP) comprendió el período 2009-2011 y consistió en la verificación del desempeño de los distintos procesos, procedimientos y controles que conforman el sistema de GCFP y del sistema en su conjunto. Para ello fue necesario la realización de un conjunto de entrevistas con los órganos rectores responsables de la gestión y el control de los procesos de administración de los recursos públicos, y en un examen de evidencias y documentos entregados por estos y otros actores, incluidos las agencias de línea sectorial y entidades representativas de la sociedad civil y la comunidad internacional.

Los resultados del diagnóstico se resumen en una matriz con indicadores en el Cuadro 1.

**Cuadro 1: Resumen del diagnóstico PEFA 2012**

Indicadores de desempeño		Método califac.	Dimensión				Calificación global
			i.	ii.	iii.	iv.	
<b>A. Resultado de la GCFP: Credibilidad del Presupuesto</b>							
ID-1	Resultados del gasto agregado comparados con el presupuesto original aprobado	M1	D				<b>D</b>
ID-2	Desviaciones del gasto presupuestario comparadas con el presupuesto aprobado	M1	D	A			<b>D+</b>
ID-3	Desviaciones de los ingresos totales comparadas con el presupuesto original	M1	B				<b>B</b>
ID-4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gasto	M1	A	B			<b>B+</b>
<b>B. Características clave de todas la etapas: Alcance y transparencia</b>							
ID-5	Clasificación del presupuesto	M1	B				<b>B</b>
ID-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	M1	B				<b>B</b>
ID-7	Magnitud de las operaciones del gobierno incluidas en informes presupuestales	M1	C	B			<b>C+</b>
ID-8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	M2	B	D	C		<b>C</b>
ID-9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	M1	C	D			<b>D+</b>
ID-10	Acceso del público de la información clave	M1	B				<b>B</b>
<b>C. Ciclo presupuestario</b>							
<b>C(i) Presupuestación basada en políticas</b>							
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	M2	B	B	A		<b>B+</b>
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	M2	C	A	C	C	<b>C+</b>
<b>C(ii) Predictibilidad y control en la ejecución del presupuesto</b>							
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	M2	A	A	B		<b>A</b>
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	M2	B	A	B		<b>B+</b>
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	M1	D	A	A		<b>D+</b>

Indicadores de desempeño		Método califac.	Dimensión				Calificación global
			i.	ii.	iii.	iv.	
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	M1	B	B	C		C+
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	M2	C	B	A		B
ID-18	Eficacia de controles de la nómina	M1	B	B	B	C	C+
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	M2	B	D	D	D	D+
ID-20	Eficacia de controles de gasto no salarial	M1	C	B	C		C+
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	M1	C	C	C		C
<b>C (iii): Contabilidad, registros e informes</b>							
ID-22	Oportunidad y periodicidad de conciliación de cuentas	M2	B	A			B+
ID-23	Información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios	M1	B				B
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	M1	C	A	B		C+
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	M1	C	A	C		C+
<b>C(iv) Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos</b>							
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	M1	C	A	C		C+
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	M1	C	D	B	C	D+
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	M1	D	D	D		D
<b>D. Prácticas de donantes</b>							
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	M1	D	D			D
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	M1	A	C			C+
D-3	Presupuestación de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	M1	B				B

A continuación se presenta un breve resumen de las conclusiones más importantes del diagnóstico y la comparación y el análisis de los cambios entre las evaluaciones PEFA 2010 y PEFA 2012.

### *Credibilidad del presupuesto*

El informe señala fallas estructurales domésticas que transmiten las perturbaciones de precios internacionales y ocasionan importantes desviaciones del gasto respecto al presupuesto originalmente planeado. La continua volatilidad en los precios internacionales de los productos primarios y la caída en la demanda global indujeron a errores de previsibilidad en la formulación de los presupuestos originales del gasto y de ajuste económico en las modificaciones presupuestales de mayor peso de los últimos tres años. Estos se tradujeron en desviaciones altas en el gasto primario del gobierno durante este período—la ejecución presupuestal con respecto al presupuesto inicial aprobado se excedió en 16% en el 2009, en 8% en el 2010, y 17% en el 2011.

Más específicamente, la misión evaluadora considera que las desviaciones del gasto, que fueron significativas, obedecen en parte a los errores en la previsibilidad y la programación financiera de los costos crecientes atribuibles a la generación eléctrica, en particular. El análisis del gasto indica que una de las mayores determinantes de la mayor ejecución presupuestal la constituyen las transferencias corrientes al resto del sector público. Las

desviaciones del gasto en este renglón crecieron a un ritmo por encima del doble en los últimos tres años, del 17% en el 2009 al 42% en el 2011. Entre las transferencias más elevadas se encontraron aquellas efectuadas a la CDEEE cuya desviación se aceleró del 45% en el 2009 al 142% en el 2011, y al sistema de pensiones y jubilaciones cuya desviación fue del 11% en el 2009 y 6% en el 2011. Las desviaciones del gasto por servicios personales, los subsidios al GLP y las transferencias a los ayuntamientos, en cambio, se mantuvieron en niveles bajos o negativos o se mantuvieron en niveles que no variaron en los tres últimos años.

Respecto a los subsidios eléctricos la misión no encontró información que especifique la introducción oportuna de un mecanismo flexible para adaptar las tarifas eléctricas a los cambios en los costos. La falta de una regla de ajuste periódico a intervalos cortos de tarifas eléctricas genera, por lo general, desequilibrios fiscales y conduce a la inflexibilidad de la política macroeconómica. Adicionalmente, durante la elaboración del presupuesto se minimizaron las necesidades financieras derivadas del sector eléctrico lo cual obligó posteriormente a tener que reajustar el presupuesto o a incurrir en atrasos en pagos que distorsionan el sistema de pagos. No se previeron, por lo tanto, la posibilidad de atender medidas de emergencia eléctrica y medir sus implicancias fiscales y atenuar el impacto de los shocks externos en los grupos más vulnerables de la población.

Los excesos en el gasto de algunos ministerios y programas de gasto con mayor peso relativo en el presupuesto fueron considerables, incluyendo las Obligaciones de la Tesorería—éstos resultaron en un promedio anual de varianza en la composición institucional del gasto equivalente superiores al 15% en dos de los últimos tres años. Cabe resaltar, asimismo, que el Gobierno ha creado un fondo de emergencias y contingencias, con la cooperación del BID y el Banco Mundial, y que ha sido utilizado en niveles poco nada considerables con respecto al presupuesto total en los últimos años, esto ante la ausencia de desastres naturales y otros eventos adversos mayores.

La misión evaluadora considera que, a pesar de los efectos de la crisis internacional en las exportaciones y el crecimiento económico, la recaudación tributaria tuvo en general un desempeño satisfactorio durante el periodo 2009-2011. Los ingresos domésticos pudieron haber sido incluso mejores si se solucionaran los problemas de evasión y elusión producto de distintas leyes de exención e incentivos a la inversión privada que a la larga han terminado por crear ineficiencias administrativas en la aplicación y fiscalización de las cobranzas.

Subsisten, por otro lado, problemas en la administración de ingresos propios en varias instituciones del gobierno. Los resultados de la evaluación indican que las recaudaciones de ingresos corrientes tuvieron una sub ejecución de las estimaciones con respecto al presupuesto de ingresos del 9%, luego hubo una desviación de solamente el -2% en el 2010 y luego ésta se acentuó al promediar el -6% en el 2011. La evaluación observó que la recaudación de ingresos tributarios tuvo un mejor desempeño promedio en los tres últimos años, por encima del desempeño de los ingresos aduaneros.

Las medidas para resolver los atrasos en el pago de facturas (o libramientos de pago, tal como están definidos así los atrasos en la normativa vigente) han sido efectivas bajo el

estándar de contabilidad en base a caja, esto es, medido en base a los saldos de las facturas por pagar a terceros que fueron prácticamente inexistentes al final del 2010 y 2011. Cabe subrayar, sin embargo, que esta medición de atrasos no es consistente con el macro proceso que busca adoptar un sistema de gestión y control presupuestal en base a resultados y con la meta de registrar y monitorear las obligaciones contractuales y adoptar el estándar contable de devengados. Bajo este estándar moderno de control interno de devengados la misión evaluadora advierte que los saldos de atrasos podrían ser mucho mayores.

En comparación con el período anterior (2007-2009), el desempeño y la credibilidad de la política presupuestal ha descendido en los últimos años. Quizás el hecho de mayor significancia en el análisis realizado por la misión evaluadora ha sido el deterioro en los niveles de mayor ejecución en el gasto del gobierno y el impacto fiscal de los subsidios eléctricos en particular (ID-1). Asimismo, el gasto corriente atribuido mayormente a aumentos salariales y no salariales en los sectores sociales y otros sectores de mayor peso, se mantuvo en términos ponderados a ritmos muy altos en los últimos años. Se mantuvieron los rendimientos satisfactorios en la recaudación tributaria y la prevención de atrasos en los pagos.

### ***Universalidad y transparencia***

Esta dimensión comprende la evaluación de la información puesta a disposición de la ciudadanía en general, así como el contenido y los alcances de la información del presupuesto que se presenta a la ciudadanía, el nivel de claridad de las relaciones entre el gobierno central y los municipios, y el nivel de supervisión del riesgo fiscal provocado por las instituciones autónomas y descentralizadas, las empresas públicas, y los municipios.

La misión evaluadora considera que el portal de transparencia fiscal (“portal del ciudadano dominicano”) es un medio importante a través del cual la ciudadanía puede tener acceso rápido a la información presupuestaria del estado dominicano y cumple con los objetivos de la Iniciativa Participativa de Anti Corrupción (IPAC). Esta iniciativa del Gobierno también es el resultado de diversas acciones en el marco de la reglamentación de la Ley de Acceso del Público a la Información y del esfuerzo por ampliar la cobertura y la calidad de la información financiera y de los planes estratégicos y operativos por parte de las instituciones del gobierno. En general, persisten algunas brechas de información en el documento del proyecto de ley del presupuesto anual—estas pueden ser remediadas rápidamente porque la información, i.e., activos financieros, deuda pública, se encuentra disponible en los registros del sistema de contabilidad gubernamental, y otras se vienen subsanando como parte de la implementación del portal del ciudadano.

Por un lado, se ha comprobado que la información de ingresos y gastos del gobierno se encuentra unificada en el sistema de contabilidad presupuestal de acuerdo a una clasificación económica, administrativa y funcional que es compatible, en general, con estándares internacionales. Esta clasificación es compatible con el manual de estadísticas fiscales del 2001, excepto en el segmento funcional que aún falta mejorarse el nivel subfuncional en base a una estructura de programas y sub-programas que actualmente viene siendo objeto de armonización. Asimismo, falta por actualizar algunas cuentas y sub-

cuentas de la clasificación por objeto de gasto y otros conceptos en el catálogo de cuentas que aún faltan por definirse conforme avance la adopción gradual de los NIC-SP. La calificación no ha variado desde el último informe PEFA del 2010.

Asimismo, la misión evaluadora ha encontrado suficiente evidencia la cual indica que las operaciones reportadas en los informes de ejecución presupuestal presentada al público no cubren una información completa de ingresos y gastos del gobierno. Esta práctica sigue violando los principios de universalidad e integridad en el sistema de contabilidad presupuestal. Por un lado, una parte significativa de los ingresos y gastos de las instituciones autónomas y descentralizadas, e incluso de los ministerios de línea, no es reportada íntegramente durante la ejecución del presupuesto y algunos recién lo reportan al cierre del ejercicio contable, en otras subsisten diferencias por recursos transferidos de una institución a otra.

Otra se refiere a la información reportada de manera incompleta de los proyectos financiados por donaciones externas reembolsables y no reembolsables y que actualmente no se administran y monitorean en un sistema unificado de registro. Persisten algunas deficiencias en una parte de las donaciones que no aparecen registradas y reportadas adecuadamente. Actualmente las donaciones reembolsables (o préstamos concesionales) se registran a través del sistema UEPEX, que no es administrado por ninguna Dirección cliente, mientras que las donaciones no reembolsables ingresan a través de una base de datos de la Dirección General de Cooperación Multilateral del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. La misión considera que la implementación de la Cuenta Única de Tesorería debe facilitar la resolución de estos problemas en tanto las operaciones de estas instituciones con recursos domésticos y externos formen parte de la cuenta bancaria consolidada del Gobierno.

Las relaciones fiscales intergubernamentales se mantienen con niveles bajos de transparencia, lo cual vienen afectando el monitoreo del riesgo fiscal y la información presupuestal y financiera requerida por el Gobierno. La misión evaluadora considera que una falla importante la constituye la imposibilidad de monitorear un número tan alto de municipios y proyectos locales sin una capacidad técnica intermedia de supervisión y asistencia entre los dos niveles de gobierno. Una iniciativa que destaca la misión es la propuesta por parte de DIGEPRES y DIGECOG de poder operar a través de diez unidades regionales encargadas de suplir esta deficiencia.

La misión ha verificado que la regla de distribución de las transferencias corrientes a los municipios es en general clara, no obstante esta no cuenta con muchos elementos de equidad y no se toman en cuenta las diferencias en los niveles territoriales de desarrollo, pobreza y eficiencia administrativa, en línea con las mejores prácticas internacionales. En medio de estas condiciones, los municipios siguen teniendo dificultades en poder elaborar y emitir oportunamente sus presupuestos, formular y registrar sus operaciones en base a estándares contables nacionales y un plan de cuentas unificados y las capacitaciones efectuadas, y emitir sus informes de ejecución presupuestal y estados financieros de manera regular, completa y oportuna, lo cual ha hecho difícil poder consolidar anualmente los datos fiscales a nivel del sector municipal y del gobierno general.

A pesar de ser una regla clara u objetiva, el Gobierno Central ha podido cumplir con el pago de un monto de transferencias, especialmente corrientes, cercano al 70% en promedio. Este nivel varía de acuerdo al tamaño de los municipios, y en algunos casos las transferencias fueron inferiores al 70% en los últimos tres años.

Una preocupación para la misión ha sido comprobar que no ha habido un progreso significativo en la función de monitorear la evolución de la situación financiera y los riesgos sistémicos en las empresas públicas y el resto del sector público y medir los riesgos y las implicaciones fiscales en caso de mantenerse la situación sin mayores cambios. Cabe destacar, sin embargo, la asistencia técnica que el Ministerio de Hacienda estará recibiendo en sus esfuerzos por fortalecer el papel de regulación y monitoreo fiscal, incluido el análisis de la política tributaria, de endeudamiento público, el impacto de las políticas salariales y otras políticas presupuestarias, la estructura y focalización de subsidios y la sostenibilidad del régimen de protección social, entre otros.

En general, el diagnóstico PEFA observa un avance positivo en esta dimensión, en cuanto a las condiciones que se vienen facilitando y los esfuerzos que se vienen dando. Se destaca, entre otras, la primera fase de implementación del portal del ciudadano y la planeada descarga de la información histórica por parte del SIGEF, la adopción de un nuevo modelo conceptual SIGEF y la especificación de una estrategia de programación e implementación de sistemas, con énfasis en los procesos de administración de los recursos públicos y su integración en una plataforma internet, y de la adopción y aplicación de los NIC-SP, todo lo cual debe repercutir favorablemente en la calidad de la información emitida al público y el monitoreo de la situación fiscal.

### ***Presupuestación basada en políticas***

La misión evaluadora considera que el presupuesto anual es formulado más ordenadamente con respecto a la evaluación PEFA 2010, gracias a un calendario con mayores plazos para la formulación presupuestal y a la especificación de los distintos momentos e intercambios entre MEPYD y DIGEPRES y las instituciones comprendidas en el presupuesto del gobierno. Este proceso empieza con la elaboración de previsiones macro fiscales, continuando con la elaboración de marcos financieros y políticas presupuestales, más recientemente basados en una perspectiva de mediano plazo, y finaliza con la emisión de los techos presupuestales y remitidos en una circular a las instituciones del gobierno. Actualmente, la DIGEPRES requiere a las instituciones elaborar y presentar sus proyectos de presupuesto en un plazo de treinta días (15 julio al 15 de agosto), lo cual se considera adecuado. Una modificación en la Constitución ha permitido a partir del 2010 que el proyecto de presupuesto sea remitido al Congreso Nacional a más tardar el 1 de octubre. El Congreso Nacional ha aprobado el proyecto anual de presupuesto puntualmente en los últimos tres años.

La presupuestación basada en políticas es otra de las dimensiones en donde la misión evaluadora considera que se han dado avances significativos gracias a las fortalezas e inducciones que se vienen dando respecto al marco plurianual y las condiciones para su adecuada operación y vinculación con el proceso de formulación y seguimiento presupuestal y el sistema de contabilidad gubernamental. Todo empezó con el proceso de

consensuar y edificar el sistema nacional de planeamiento estratégico que culminó con la emisión de la Ley de la Estrategia Nacional de Desarrollo (2012). A partir de ello se han observado una serie de acciones y la evidencia es indicativa que esto se ha venido realizando de manera calculada y secuencial demandando una coordinación estrecha entre los responsables del planeamiento y la presupuestación y de la organización del sistema de la administración pública. Falta no obstante, fortalecer el desarrollo de las estructuras de programas y resultados con elementos territoriales y la programación presupuestal en base a encuestas ciudadanas para medir las preferencias y prioridades a nivel territorial y de género.

Esfuerzos recientes han consistido en identificar y armonizar los distintos elementos programáticos y alinear los proyectos y las actividades de gasto en un clasificador presupuestal unificado para el sector público y en un modelo de estructura funcional del estado simplificado, cohesivo y moderno, que ha quedado expresado en el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública enviado al Congreso para su aprobación recientemente. Esto también facilitara la adopción de una estructura de rendición de cuentas en distintos estratos de responsabilidad. Queda ahora por reglamentar la aplicación de la ley END lo cual exigirá una coordinación aún mayor entre los órganos rectores de las finanzas públicas. La misión evaluadora considera que el proceso también está sentando las condiciones necesarias para poner en operación un proyecto de gestión presupuestal en base a resultados y en general para un trayecto sostenido de reformas en la administración del gasto público.

La misión ha verificado la existencia de planes estratégicos de mediano plazo en varios sectores prioritarios como salud y educación, pero en su mayor parte las metas programáticas y los objetivos de política no están sustentados en un costeo a nivel de la inversión y financiamiento de proyectos requeridos y los gastos de operación y mantenimiento.

Si bien la perspectiva plurianual en materia de planificación y presupuestario ha ganado mayor significancia, el vínculo entre las previsiones fiscales y las asignaciones funcionales y programáticas de mediano plazo son débiles. La evidencia examinada de los montos anuales estimados en el presupuesto para el primer año indica que los toques del gasto no son objeto de un análisis de política presupuestal lo suficientemente exhaustivo, esto en vista de continuas y fuertes correcciones en los últimos años. La planificación de los pagos por deuda pública doméstica y externa es adecuada para el mediano plazo y se realizaron análisis de sostenibilidad de la deuda pública al menos una vez por año.

Las calificaciones en esta dimensión mejoraron con respecto a la evaluación última.

### ***Certeza y control de la ejecución presupuestaria***

El grado de certeza en el ritmo de financiamiento doméstico de la ejecución presupuestal se mantuvo con resultados mixtos en los últimos tres años. Por un lado, la administración tributaria ha mantenido inalterable sus niveles altos de eficacia, particularmente en lo concerniente al pago de impuestos y la captura inmediata de los recaudos tributarios a través de la Tesorería Nacional, el crecimiento y actualización del registro de contribuyentes

y la disponibilidad de información acerca de las obligaciones tributarias. En general, el desempeño del sistema de administración tributaria ha sido superior al de la administración aduanera, particularmente en lo concerniente a la transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente, y a la eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva. Al mismo tiempo, la misión evaluadora considera que ha habido un descuido en los niveles de cumplimiento de los pagos, en el control a la evasión y el crecimiento significativo del gasto tributario. Por otro lado, existe poca evidencia de un manejo más previsor y creíble de las modificaciones presupuestales y las implicaciones fiscales de su financiamiento.

En general, el registro y seguimiento de los saldos de caja, deuda y garantías se siguen realizando eficazmente. La misión evaluadora considera que la implementación de la Cuenta Única de Tesorería, que es producto de un proceso ordenado de cierre de cuentas bancarias y la consolidación de saldos en un sistema de sub-cuentas a través de un régimen de cuenta única, ha logrado resultados iniciales positivos en los últimos años. La certeza creada alrededor de estas fortalezas permite a la Tesorería Nacional poder realizar pronósticos mensuales de flujo de caja más completos y exactos, lo cual ha resultado en una mejor programación de caja, no obstante sigue pendiente el poder alinear los planes de compras y contrataciones como parte de la metodología de la programación financiera lo cual permitiría a las unidades prestadoras de servicios poder ejecutar eficazmente sus actividades operativas y asegurar el logro de sus metas físicas de acuerdo al calendario previsto.

Con respecto a la administración de la deuda pública, la misión evaluadora considera que el registro de la deuda externa, que representa una parte significativa del total, se realiza de manera eficaz y la actualización de sus operaciones y su conciliación con las cuentas bancarias se efectúa en forma trimestral. En cuanto a la deuda pública doméstica, se han detectado algunas lagunas en la información de algunas de las operaciones de endeudamiento particularmente entre el sector público financiero y el sector privado que no aparecen adecuadamente registradas y clasificadas fuera del SIGADE. Existen indicaciones que sugieren la existencia de diferencias sustanciales en las deudas contraídas por el Gobierno con el Banco Central y las operaciones realizadas entre el Banco de Reservas y contratistas privados, situaciones que obedecen a problemas de coordinación institucional y que debieran ser objeto de mayor atención y expresarse con un mayor grado de corrección y transparencia para el público en general. Los sistemas administrativos para contraer nuevos préstamos y otorgar garantías continúan manejándose eficazmente a través del Ministerio de Hacienda.

El sistema de registro de los empleados públicos (SASP) viene adquiriendo mayor relevancia al comprobarse que la unificación del proceso de ingreso está cubriendo a casi todos los ministerios que conforman la administración central. La excepción lo constituyen el Ministerio de Turismo y una porción del personal del Ministerio de Hacienda, y el personal de las fuerzas armadas y la Policía Nacional. Queda pendiente en el registro la homologación de la estructura de cargos y puestos de trabajo y la sincronización con la estructura de escalas y grados salariales en las distintas funciones de la administración pública. Este proceso crucial para el sistema de administración de recursos humanos se encuentra en espera hasta que la Ley Orgánica de la Administración Pública no haya sido

emitida por el Congreso Nacional en las próximas semanas. La misión evaluadora considera que, cumplidas estas condiciones, es posible lograr la institucionalización gradual de la carrera administrativa en todas las instituciones del gobierno y con ello la sistematización de los controles internos que gobiernen las decisiones administrativas sobre movilizaciones y ascensos del personal.

Hasta que estas condiciones no se cumplan plenamente, los controles y los cruces con la nómina del personal seguirán bajo el régimen de un mecanismo ad-hoc SIGEF, con el acompañamiento de la Contraloría General de la República.

El sistema de registro de las compras y contrataciones públicas viene dando saltos cualitativos en los esfuerzos de la DGCP por mejorar la calidad del proceso administrativo y el monitoreo del sistema integrado de compras y contrataciones públicas. Esto incluye el registro de proveedores y contratistas a través de una verificación y cruces con otras bases de datos, el llamamiento y el proceso licitatorio, la recepción y el proceso de pre-selección y adjudicación, y el registro del contrato con el gobierno en el sistema de contabilidad, el pago parcial y final según las estipulaciones del contrato, y la entrega del bien y servicio y su registro en el libro de inventarios o activos muebles o inmuebles del gobierno. La misión evaluadora considera que el marco normativo es adecuado, no obstante la mayoría de las adquisiciones son aquellas realizadas por fuera del sistema abierto de licitaciones, lo cual es indicativo de la existencia de múltiples casos de excepción y otras fallas sistémicas no resueltas aún. Aún no existe un sistema de reclamaciones independiente disponible en el sistema de compras y contrataciones.

La misión concluye que los controles del gasto no salarial establecidos por la Ley 423-06 son aplicados mayormente sobre la disponibilidad de saldos en las cuotas de compromiso y el cumplimiento de los procedimientos y trámites de rigor requeridos para la autorización de los pagos a través del SIGEF. Estos controles no cubren aún varios de los aspectos sistémicos y otros criterios no financieros y de desempeño imprescindibles para la toma de decisiones por parte de los gerentes de programas y/o proyectos. No existen en el SIGEF varios de los sistemas de registro, y los procedimientos y controles internos que gobiernan la administración de los recursos públicos no están adecuadamente automatizados. Por ejemplo, la información de los contratos con los proveedores y los contratistas no se registra en la contabilidad a través del SIGEF y, por lo tanto, es difícil llevar el control y el cruce de la información sobre los compromisos físicos o las entregas de un bien o servicio con el gobierno de las firmas contratadas y de los compromisos financieros del gobierno con las firmas contratadas, y por lo tanto no es posible llevar un control sobre los saldos de ambas partes. Tampoco es posible saber cómo afectan estas adquisiciones a los inventarios y la situación patrimonial del estado y a los controles respectivos. Los controles internos que funcionan de manera más efectiva son aquellos referidos a la cuenta de caja y bancos y que verifican la existencia de saldos en las respectivas apropiaciones por objeto de gasto, esto es, para el procesamiento simple de los libramientos de pago.

La implantación del SIGEF en la gestión de las finanzas públicas le ha dado un gran avance al control del gasto público y al cumplimiento por parte de las agencias ejecutoras de la normatividad respectiva. El SIGEF tiene la capacidad de rechazar cualquier intento por

parte de las instituciones de gastar más allá de lo autorizado mensualmente a nivel de los compromisos de pago. Permite igualmente realizar una consolidación de las transacciones de una manera oportuna y veraz, especialmente de aquellas cuentas de ingreso y gasto administradas por la Tesorería.

La función de auditoría interna se encuentra en un proceso integral de modernización y el proceso de cambio se ha iniciado muy recientemente con el diseño de un nuevo modelo conceptual de auditoría interna (SAIG). El sistema de administración financiera cuenta con una red de unidades de auditoría en los ministerios y otras instituciones gubernamentales que vienen cumpliendo sólo parcialmente sus funciones, en tanto el alcance de éstas no se defina más claramente y se amplíen sus capacidades hasta cubrir aspectos más sistémicos de control previo. El recién terminado y revisado plan estratégico de Contraloría General de la República 2010-2012 ha planteado la necesidad de crear la capacidad para realizar auditorías internas e implementar eficazmente otras medidas establecidas en el Sistema Nacional de Control Interno (SINACI), como continuación a lo dispuesto en la Ley 10-07.

La evidencia examinada indica que las Unidades de Auditoría Interna siguen emitiendo informes de auditoría en donde se especifican irregularidades en los pagos y faltas administrativas cometidas o recurrentes en las instituciones donde éstas fueron observadas. Los informes recomiendan medidas correctivas y hasta acciones administrativas y en la mayoría de estas últimas las recomendaciones no son tomadas seriamente por las instituciones auditadas ni tampoco se realiza el seguimiento. El rol coercitivo de estas unidades es aún débil y por lo tanto el impacto de esta función en el control de las finanzas públicas es incierto. Ante esta situación, la misión evaluadora destaca el proyecto de modificación de la Ley de Contraloría a través del cual la CGR propone, entre otros, incluir la facultad de dictar y aplicar sanciones administrativas a los funcionarios públicos que violan las leyes y normas de control interno, entre sus competencias.

### ***Contabilidad, registro e informes***

La misión evaluadora considera que una parte significativa de los registros de contabilidad y los procesos conexos siguen siendo deficientes y no se previeron soluciones sistémicas e integrales en los últimos tres años. La misión no pudo identificar un plan integral de reformas en el sistema de contabilidad gubernamental, que vincule el desarrollo coordinado y gradual de la contabilidad de la tesorería, la contabilidad presupuestal, y la contabilidad financiera o patrimonial, no existe un plan de reforma contable en línea con un plan de adopción gradual de las normas internacionales de contabilidad del sector público y un mapa de actividades de reforma en todo el sistema de GCFP.

En ausencia de un plan integral y coordinado de reformas contables, la DIGECOG sigue realizando esfuerzos ad-hoc para actualizar los stocks de los recursos patrimoniales del Gobierno Central principalmente. Por consiguiente, los estados financieros publican una información incompleta o inexacta. La excepción la constituyen los informes de ejecución presupuestaria, aunque estos no llegan a reportar en un formato estándar de acuerdo a prácticas internacionales, y de conciliación de los saldos en las cuentas bancarias y de anticipos financieros, los cuales son reportados regularmente y con integridad. A pesar de ello, la DIGECOG, en representación del gobierno, presenta puntualmente los estados

financieros del Gobierno Central y del resto del gobierno general a la Cámara de Cuentas. Otro mecanismo ad-hoc es la emisión por parte del Ministerio de Educación de los recursos recibidos en especie por parte de las escuelas primarias, proceso que se ha consolidado en todas las regiones educativas del país. Este mecanismo se ha planeado implantar en el sistema de atención primaria de salud.

Solo recientemente las autoridades del Ministerio de Hacienda han previsto contratar los servicios de asistencia técnica, a través de varias agencias internacionales, cuyos alcances permitirán remediar estas deficiencias. Parte de este programa consiste en asistir a DIGECOG en la elaboración de un plan integral de adopción de las NIC-SP en el mediano plazo, lo cual es un avance positivo.

### *Auditoría externa y escrutinio legislativo*

En esta dimensión el informe PEFA ha observado un cambio cualitativo en la gestión de la auditoría externa pero es aun escaso el impacto producido por los informes de auditoría externa. Si bien ha aumentado el número de auditorías externas, incluso al nivel de los municipios, éstas siguen teniendo un alcance corto, dado que su propósito ha sido principalmente examinar la ejecución financiera del presupuesto y el cumplimiento de las leyes financieras y por parte de las instituciones del gobierno. Éstas han avanzado poco en evaluar el desempeño institucional y el impacto del gasto en el desarrollo nacional. Los informes de auditoría externa tampoco alcanzan a la totalidad del gasto de las instituciones que componen el Gobierno Central y se ha estimado que un equivalente al 20% del gasto total no es reportado de manera completa. Los entes responsables no cuentan con el instrumento a través del cual poder realizar el seguimiento de todas las recomendaciones emitidos en los informes de auditoría—desde los aspectos relacionados a la violación de las normas de control interno y otras situaciones advertidas y recomendaciones emitidas por la Cámara de Cuentas u otras relevantes emitidas a través de la Comisión de Cuentas del Congreso Nacional.

La misión evaluadora considera que el problema no es inherente solamente a la Cámara de Cuentas, sino a toda la estructura encargada del control interno, el seguimiento y evaluación, y la auditoría interna y externa, e incluso la sanción administrativa y penal. El nivel de exigencia que recae sobre la CC es muy alto y las condiciones no se han dado para que esta institución cumpla con sus responsabilidades de la manera más efectiva en los plazos previstos. Como se señala anteriormente, el sistema de contabilidad gubernamental no ha sido adecuado a los requerimientos y la modernidad de los procesos que exigen el control interno y la auditoría, y el seguimiento y evaluación del desempeño de la administración pública. Tampoco existe el nivel de coordinación entre los entes rectores y responsables de la estructura antes descrita para lograr una mayor complementariedad y mayores impactos en la aplicación de la ley y la normativa vigentes.

Un hecho que subraya la misión es el poco avance por fortalecer la Unidad de Seguimiento Presupuestal, como el brazo técnico de la Comisión Bicameral del Presupuesto, y otras capacidades para mejorar el escrutinio del proyecto anual de presupuesto y sus proyectos de modificación. El plazo fijado para aprobar el proyecto de ley de presupuesto en el Congreso Nacional es adecuado, incluso existen las oportunidades y los momentos en el

calendario de preparación del presupuesto para obtener información amplia. La suficiencia de tiempo, en cambio, no se aplica durante el proceso de modificaciones del presupuesto a mediados y hacia finales del año. De cualquier forma, el Congreso Nacional, en general, no cuenta aún con la capacidad técnica en la Comisión Bicameral del Presupuesto ni tampoco se organiza el poder legislativo en sub-comités sectoriales para realizar estas funciones prescritas en la Constitución. La forma como se someten las modificaciones es producto de un alto grado discrecional por parte del Poder Ejecutivo. Igualmente, el Congreso Nacional tampoco cuenta con la capacidad o la estructura interna para opinar o dictaminar acerca de los informes anuales de auditoría externa elaborados por la Cámara de Cuentas.

### *Prácticas de los donantes*

Persiste una baja previsibilidad en las fechas y los montos de los desembolsos de apoyo presupuestario directo realizados por las principales agencias internacionales. No existe una práctica de programación trimestral de desembolsos oficiales entre los donantes, lo cual afecta negativamente el planeamiento financiero del gobierno y retrasa el avance de proyectos. Ha habido una mejora importante en la parte relacionada a las donaciones externas (incluidas las rembolsables y no rembolsables) quienes vienen reportando puntualmente sus programaciones de desembolsos a proyectos del Gobierno. Una parte substantiva de la ayuda oficial externa equivalente al 75% del total aplican sus procedimientos de procuraduría, contabilidad, auditoría, y reporte en base a los estándares oficiales dominicanos.

## **2. Evaluación del impacto de las fallas de la GFCP y análisis de resultados, PEFA 2010 y 2012**

### a) Disciplina fiscal agregada

En comparación con el periodo evaluado por el PEFA 2010, que fue afectado seriamente por la crisis financiera global y los desastres naturales, las medidas de política fiscal no pudieron amortiguar las adversidades externas de manera mas consistente y previsible a lo largo de los últimos tres años. La situación fiscal ha sido en general frágil, manejada a través de medidas prudentes de estímulo en el gasto durante el 2010 y luego deteriorándose en el 2011 y el primer semestre del 2012. Los efectos prolongados de la crisis global en los precios se agudizaron en los últimos años, ocasionando que el déficit y el endeudamiento se acentuaran, no obstante la misión evaluadora considera que estos fenómenos externos fueron en gran medida previstos por varios medios especializados de investigación y análisis de riesgos.

El gobierno tuvo que intervenir enérgicamente para remediar los déficits operacionales en la empresa de generación eléctrica y los efectos de la crisis de los precios en los sectores más vulnerables de la población. Esto se vio expresado en las fuertes desviaciones del gasto primario de los últimos tres años, en donde la ejecución presupuestal anual fue mayor en un 14% como promedio. Estos resultados erosionaron los niveles de confianza y credibilidad en la disciplina fiscal agregada, dimensiones en las cuales se habían logrado calificaciones satisfactorias en el PEFA del 2010. Los atrasos en los pagos no ha habido ningún cambio y estos prácticamente no existen, esto considerando la definición corta de

atrasos que utiliza la normativa vigente y que no abarcan el sentido mas amplio de devengos.

La preservación de la disciplina y la prudencia fiscal se ha visto averiada por la labor limitada de supervisión del riesgo fiscal agregado, que no cambiado y sigue siendo frágil en el 2012. Esto obedece, en gran medida, a la falta de información financiera completa y oportuna. Existe evidencia que indica que una porción significativa de instituciones autónomas y descentralizadas no han sido objeto de una evaluación exhaustiva, y la situación de los ingresos propios y los recursos transferidos por el Gobierno ha sido calificada como incierta en el 2012. Por otro lado, las empresas públicas siguen emitiendo sus estados financieros con serios atrasos y las relaciones inter gubernamentales se han visto mermadas a raíz del deterioro en las condiciones económicas y financieras del Gobierno Central que han obligado a contener el pago de las transferencias de ley.

b) Asignación estratégica de recursos del presupuesto

Con el propósito de alcanzar una mayor eficiencia en la asignación de recursos, las autoridades económicas y financieras responsables avanzaron en sus esfuerzos por coordinar mejor la programación y la formulación presupuestal y la asignación estratégica de recursos presupuestales. Las instituciones del Gobierno son requeridas que ajusten y preparen sus anteproyectos de presupuesto en base a una circular de techos y un plazo más razonable de entrega.

Los esfuerzos se expresaron en el mejoramiento de las calificaciones globales o en algunos sub-indicadores en el 2012. Estos avances vienen creando las condiciones necesarias para facilitar el alineamiento del gasto público a objetivos de política y metas programáticas en el marco de un presupuesto plurianual. En ausencia de una asignación estratégica por resultados, los controles internos de la ejecución presupuestal mantienen el ejercicio de normas financieras y reglas básicas que ayudan eficazmente a contener el exceso en los pagos, particularmente en aquellas instituciones con mayor peso relativo en el presupuesto.

En la etapa de modificaciones al presupuesto, la misión ha observado un alto grado de discrecionalidad por parte de los entes rectores responsables, un trámite rápido y con un análisis técnico limitado de los riesgos fiscales y una baja participación por parte de las instituciones afectadas.

El registro y la clasificación del personal por cargos y grados salariales con sus respectivas descripciones de puestos y requerimientos de oficio han dado saltos cualitativos importantes y por ello se mejoró la calificación en el 2012. Por otro lado, la misión advierte los escasos avances en fortalecer las capacidades de gestión y control en el sistema de compras y contrataciones públicas, en sus procesos y sistemas administrativos.

c) Provisión eficiente de los servicios públicos

La desconcentración administrativa, que caracteriza la gestión y control de las finanzas públicas en la República Dominicana, ha buscado favorecer la prestación de los servicios sociales y otros servicios públicos. A principios de los años 90, las Secretarías de Estado de

Educación y Salud apenas manejaban entre el 5.5 y el 7% del presupuesto nacional, respectivamente, razón por la cual estos requirieron de una efectiva modernización y coordinación de su infraestructura, políticas, programas y servicios, a fin de lograr la universalidad de los servicios, mediante las estrategias de descentralización y desconcentración de los programas y servicios y la participación social. Las participaciones de estos sectores en el presupuesto casi que se duplicaron y se lograron mayores niveles de equidad en los presupuestos de otros sectores en los últimos años.

A pesar de los aumentos en los presupuestos de sectores prioritarios, persisten algunas debilidades que afectan la eficiencia del sistema y la administración de la función pública:

- Por lo general, los ministerios de línea sectorial excepto en educación, salud y obras públicas y comunicaciones carecen de políticas y estrategias sectoriales documentadas para mejorar la provisión y calidad de los servicios públicos primarios, así como de instrumentos de planeamiento estratégico y territorial para evaluar de forma regular su impacto sobre la población. Adicionalmente, no disponen de los recursos públicos apropiados en cantidad y calidad para implementar las iniciativas sectoriales propuestas, aspecto que restringe en la práctica las posibilidades de prestar los servicios de forma eficiente.
- Las modificaciones presupuestarias, tanto para reforzar como para reducir el presupuesto originalmente votado, disminuyen la capacidad para optimizar los recursos públicos dirigidos a mejorar la provisión de servicios.
- La falta de información contable para asignar mejor los recursos presupuestarios y tomar otras decisiones en sectores que cuentan con exceso de recursos, por ejemplo, es de suma relevancia contar con sistemas que verifiquen la existencia de bienes activos, suministros y recursos de personal en cantidad y calidad para no gastar en exceso y perjudicar con decisiones inadecuadas a la eficiencia operativa en otras unidades de servicios primarios como escuelas o centros de salud.
- A pesar de que la administración financiera y la gestión de los recursos públicos están sujetas a auditoría (interna y externa), procesos que contribuyen a mejorar la eficiencia operativa, su impacto es todavía limitado para mejorar la calidad o la cantidad de los servicios proporcionados. Las entidades encargadas de realizar estos controles no cuentan con los recursos suficientes (financieros, humanos y técnicos) para cumplir adecuadamente con esta función y, por ende, las instituciones públicas no disponen de un análisis global y sistemático de la eficiencia con que se prestan los servicios. Es más, en los casos en que existen estos resultados (por ejemplo, el análisis de valor por dinero que realizar la CGR), los mismos no se difunden adecuadamente, reduciendo su valía para efectos de retroalimentación de la calidad de los servicios públicos.
- Los sistemas de control interno y de auditoría interna son, en general, débiles y sus marcos legales y normativos no son compatibles con las prácticas modernas y los requerimientos actuales de rigor. La función de auditoría interna ha realizado avances importantes a favor de la reforma integral del sistema de GCFP pero estos se

concentran mayormente en el sistema de pagos y no son por lo tanto suficientes para poder escoger los recursos requeridos para una adecuada provisión de servicios públicos.

- La misión considera que, con la implementación del nuevo modelo de auditoría interna (SAIG), esta función será capaz de generar mayores impactos en el sistema de GCFP conforme se vayan institucionalizando prácticas sistémicas de auditoría, auditorías de desempeño, y se apliquen otras normas y técnicas modernas por intermedio de la Contraloría General de la República (CGR) y la Cámara de Cuentas (CC).
- La función de auditoría, en general, sigue afrontando serias dificultades y desafíos ante la ausencia de un plan integral que remedie los problemas básicos, los problemas orgánicos en la administración pública, y los problemas técnicos y tecnológicos. Estos incluyen la falta de información contable más amplia y completa, la necesidad de simplificar las estructuras funcionales del Poder Ejecutivo y el sistema intermedio de supervisión del resto del sector público, incluidos los municipios, la necesidad de adoptar otros métodos modernos de auditoría y fortalecer las capacidades técnicas existentes, y adoptar una nueva cultura de cambio a favor de la aplicación plena de la ley y las sanciones administrativas y penales.
- En las condiciones actuales, la labor de seguimiento por parte de la CGR y la CC se convierte en una tarea ardua, larga e innecesariamente costosa, y en consecuencia, el seguimiento de las recomendaciones en los informes de auditoría no ha creado impactos favorables en la integridad y el cumplimiento de la función pública. Finalmente, el poder legislativo sigue ejerciendo un rol sumamente escaso en el escrutinio del proyecto anual de presupuesto, la ley de presupuesto complementario y de los informes de auditoría externa.

#### d) Comparación del desempeño 2010 y 2012

El gobierno dominicano acordó la realización de un diagnóstico del desempeño del sistema de gestión y control de las finanzas públicas (GCFP) utilizando la metodología de medición PEFA a cargo de expertos independientes. El objetivo ha sido evaluar el progreso de las reformas y del desempeño en los últimos tres años. La evaluación consistió en un examen independiente de los hechos y las evidencias de apoyo y otra información requerida y diversas entrevistas con oficiales de los entes rectores responsables, ministerios de línea, agencias internacionales relevantes, y representantes de la sociedad civil. El diagnóstico cubre el Gobierno Central conformado por 20 ministerios y las instituciones autónomas y descentralizadas y los poderes independientes del Estado Dominicano. El periodo de evaluación es 2009-2011.

El diagnóstico PEFA cubre un período marcado por la inestabilidad en los mercados financieros globales que afectó negativamente el ritmo de crecimiento económico y la evolución de las finanzas públicas dominicanas. Los resultados del diagnóstico revelan que los cambios en los precios de los productos primarios internacionales y otras condiciones externas recurrentes tuvieron un peso importante en el desempeño de las medidas fiscales

dominicanas de los últimos tres años. Asimismo, la misión evaluadora considera que el grado de previsibilidad y el rigor empleados en la formulación y modificación de los presupuestos originales jugaron un papel trascendente, y las medidas de ajuste adoptadas para contrarrestar los crecientes costos fiscales asociados a la generación de energía eléctrica no respondieron a las circunstancias.

En contraste con los resultados del diagnóstico PEFA 2010, la presente evaluación concluye que la credibilidad del presupuesto y los resultados presupuestarios se vieron afectados negativamente, particularmente en el año 2011, y la evidencia examinada indica que la situación se sigue deteriorando luego de las fuertes modificaciones presupuestales aprobadas en la primera mitad del 2012.

En general, el desempeño del sistema de GCFP advierte un salto cualitativo en los últimos años, esto es, en comparación con los años evaluados por el PEFA 2010. Gracias a los desarrollos impulsados por PAFI y otros programas de apoyo a las reformas se han creado condiciones que favorecen la realización de reformas en los sistemas de administración de los recursos públicos, no obstante falta una estrategia de planeación e implementación de reformas más integral y gerencial—entre estas condiciones se encuentran el fortalecimiento de la primera fase de implementación de la Cuenta Única de Tesorería (CUT) y la unificación y centralización de varios sistemas de registro, i.e., SASP, SIGADE, SNIP y UEPEX, así como la consolidación de los controles financieros en los procesos de pago. Otras iniciativas más recientes incluyen la emisión de algunos proyectos de ley considerados de suma importancia, tales como el de la organización de la función pública y la homologación de las estructuras salariales del sector público, así como la adopción de protocolos institucionales para la formulación y seguimiento de los presupuestos plurianuales, la armonización de los marcos programáticos, y el fortalecimiento del portal del ciudadano.

La evaluación PEFA 2012 advierte un balance positivo en las reformas del sistema de GCFP de los últimos años. Se concluye que los aspectos transaccionales siguen siendo el énfasis en las reformas de la contabilidad presupuestal y de tesorería y éstas continúan con alto grado de avance. Un aspecto aun pendiente en los planes de implementación de las reformas es la solución de sistemas a los problemas de integridad en la contabilidad gubernamental y al ejercicio de las normas internacionales de contabilidad en varios de los aplicativos conexos, algunos de los cuales no han sido desarrollados con suficiencia u otros que faltan por desarrollarse. La misión evaluadora subraya la importancia del papel de la contabilidad gubernamental en las reformas del sistema de GCFP, como el ente integrador de los procesos y los flujos financieros y los stocks, y el elemento vinculante entre la contabilidad presupuestaria, de tesorería y financiera y el medio para lograr una adecuada supervisión y evaluación del desempeño institucional.

Los detalles de la comparación del desempeño en 2010 y 2012 se presentan en el Anexo 1. El análisis muestra en promedio un descenso en el desempeño, tal como se indica en el cuadro resumen de abajo. El resultado es que hubo un deterioro en la calificación global de 5 de los 28 indicadores básicos (7 indicadores mejoraron y 16 se mantuvieron sin cambio).

Los avances logrados quedan expresados en los mayores niveles alcanzados en los últimos dos años y en la evolución de las calificaciones entre el 2010 y el 2012, particularmente aquellas comprendidas entre C+ y A. De las tres últimas evaluaciones PEFA se observa que en el PEFA 2012 se obtuvo el mayor número de avances y una tendencia aunque modesta al alza (17 en total), en comparación con 16 en el 2010. Medidos como progresos medios se observa que estos no mejoraron en los últimos años—en promedio, la calificación media cayó ligeramente a 2.464 en el 2010 a 2.411 (cercano a C+) en el 2012, afectado mayormente por los resultados cuantitativos en ID-1 y en ID-2 y la caída en eficiencia tributaria en ID-15. En el 2007 el resultado medio fue de 2.125 (ver Cuadro Resumen de las calificaciones). La misión insiste en que los resultados deben limitarse no solamente a los aspectos cuantitativos, pues es en los aspectos cualitativos y sistémicos en donde las reformas deben producirse los mayores saltos. Es en los aspectos cualitativos inherentes a los procesos, las prácticas y los sistemas que donde la presente evaluación PEFA del 2012 le ha prestado mucha atención.

**Cuadro Resumen: Distribución de calificaciones PEFA, 2007, 2010 y 2012**

	A	B+	B	C+	C	D+	D	Total	$\bar{x}$
<b>2007</b>	2	2	6	1	3	8	6	28	2.125
<b>2010</b>	2	3	6	5	6	4	2	28	2.464
<b>2012</b>	1	4	6	6	2	7	2	28	2.411
<b>k =</b>	4.0	3.5	3.0	2.5	2.0	1.5	1.0		

Empero, a pesar de las fortalezas creadas a lo largo de los últimos años, la misión evaluadora considera que persisten serias debilidades y se han producido deterioros en varios de los procesos sustantivos y conexos, esto en ausencia de una perspectiva de planeación mas coordinada en el sistema de GCFP. Entre las de mayor peso, se considera que no se priorizaron acciones para fortalecer el papel supervisor de las finanzas públicas, considerado de vital importancia actualmente en todos los países. Es allí donde la misión estima que se puede mejorar en lo concerniente al monitoreo del riesgo fiscal consolidado y la situación financiera de las empresas públicas, los municipios y el resto del sector público; el análisis y diseño de las políticas tributarias, presupuestarias y de financiamiento. Pero el problema que emerge en el cumplimiento de estas responsabilidades es el relacionado a la información financiera y otra información relevante del Gobierno.

Ver en Cuadro 2 la consolidación de los resultados de los diagnósticos PEFA 2010 y 2012 y la comparación en cada uno de los 28 indicadores básicos y los indicadores de las prácticas de donantes.

**Cuadro 2.** Comparación del desempeño PEFA, 2010 y 2012

Indicador	Puntaje 2010	Puntaje 2012
<b>A. Resultado de la GCFP: Credibilidad del presupuesto</b>		
1. Resultados del gasto agregado comparados con el presupuesto original aprobado	C	D
2. Desviaciones del gasto presupuestario comparadas con el presupuesto aprobado	C	D+
3. Desviaciones de los ingresos totales comparadas con el presupuesto original	B	B
4. Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gasto	B+	B+
<b>B. Características clave de todas las etapas: Universalidad y transparencia</b>		
5. Clasificación del presupuesto	B	B
6. Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	C	B
7. Magnitud de las operaciones del gobierno incluidas en informes presupuestales	B	C+
8. Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	C	C
9. Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	D+	D+
10. Acceso del público de la información clave	B	B
<b>C. Ciclo presupuestario: C(i) Presupuestación basada en políticas</b>		
11. Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	B	B+
12. Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	C+	C+
<b>C(ii) Predictabilidad y control en la ejecución presupuestal</b>		
13. Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	A	A
14. Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	B+	B+
15. Eficacia en materia de recaudación de impuestos	A	C+
16. Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	C+	C+
17. Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	B+	B
18. Eficacia de controles de la nómina	C+	C+
19. Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	D	D+
20. Eficacia de controles de gasto no salarial	C	C+
21. Eficacia de la auditoría interna	D+	C
<b>C(iii) Contabilidad, registro e informes</b>		
22. Oportunidad y periodicidad de conciliación de cuentas	B	B+
23. Información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios	C	B
24. Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	C+	C+
25. Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	C+	C+

<b>C(iv) Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos</b>		
<b>26.</b> Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	<b>D+</b>	<b>C+</b>
<b>27.</b> Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	<b>D+</b>	<b>D+</b>
<b>28.</b> Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	<b>D</b>	<b>D</b>
<b>D. Prácticas de Donantes</b>		
D-1 Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	<b>D</b>	<b>D</b>
D-2 Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	<b>D</b>	<b>C+</b>
D-3 Presupuestación de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	<b>C</b>	<b>B</b>

\*Nota: los cambios en rojo (verde) significa aquellas calificaciones que bajaron (subieron) en los últimos tres años.

En línea con lo anterior, la misión evaluadora concluye que el fortalecimiento de las estadísticas fiscales y el mejoramiento de los aspectos cualitativos en la información contable no estuvieron entre las prioridades de las reformas en los procesos descritos anteriormente. Se destaca, sin embargo, el interés por parte del Ministerio de Hacienda y otros entes rectores en poner más acento a los procesos de administración de los recursos públicos. Entre estos aspectos cualitativos de la administración de los recursos públicos se encuentran, por ejemplo, la actualización de los movimientos de personal previstos por el sistema de registro SASP y la necesidad de alinear y sincronizar estos movimientos y las escalas salariales de ascensos a las estructuras de puestos y calificaciones técnicas y profesionales en las distintas funciones de la administración pública. Otro aspecto relevante se refiere al escaso desarrollo en la administración de los bienes patrimoniales del estado y a la necesidad de integrar las adjudicaciones y las compras de bienes y/o la construcción de obras físicas con un sistema unificado y centralizado de registro y valuación de bienes muebles e inmuebles. En el recuadro siguiente se especifican algunas de las brechas que la misión ha podido detectar con respecto al grado de desarrollo de sistemas de información contable y de automatización de los procesos de administración de recursos públicos y sus implicancias en los procesos de monitoreo y control interno, toma de decisiones financieras y otras funciones gerenciales.

	Sistema unificado de contabilidad	Sistema de valuación y conciliación	Análisis de políticas y riesgos	Sistema de administración de recursos	Sistema de toma de decisiones presupuestales	Sistema de monitoreo y control interno
Caja y bancos	Sí	Sí	Sí	Sí	Parcial	Avanzado
Personal	Sí	No	No	No	Débil	Débil
Pensiones	Sí	No	No	No	Débil	Débil
Inventarios	No	No	No	No	Muy débil	Muy débil
Activos fijos	No	No	No	No	Muy débil	Muy débil

Se destaca la implementación del Plan Estratégico Institucional (PEI) de mediano plazo por parte del Ministerio de Hacienda y de otros entes rectores, tales como el Ministerio de Administración Pública y del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. No

obstante los avances individuales o colectivos en cada una de las competencias del sistema de gestión financiera bajo responsabilidad directa de estos entes rectores principales se ha observado la necesidad de contar con un plan intra e inter institucional e inter disciplinario que abarquen de manera transversal los procesos de administración y los sistemas de información en favor de una mejor toma de decisiones gerenciales en el gobierno—en el recuadro siguiente se presenta un modelo conceptual general con las relaciones principales no desarrolladas en su totalidad alrededor de la contabilidad gubernamental, como el elemento integrador de los sistemas de información (recursos disponibles en el sector público), los procesos de administración de recursos públicos (recursos públicos requeridos en cantidad y calidad) y la toma de decisiones gerenciales (uso efectivo y eficiente de los recursos públicos).



Las acciones a partir de estas dos patrocinios siguen, sin embargo, careciendo de una mesa o comisión coordinadora y técnica de alto nivel—existe la Mesa de Hacienda o de Gestión Financiera, creada en el marco de la IPAC, la cual ha sido una medida inicial valiosa y muy instrumental para impulsar o re-energizar algunas acciones relevantes al sector presupuestal (i.e., el Protocolo Plan-Presupuesto) o de la tesorería nacional (i.e., la CUT); sin embargo, esta Mesa tal como esta diseñada no es suficiente para poder coordinar una agenda de acciones de reforma tan amplia a nivel intra e inter institucional y para lograr su implementación y efectuar el seguimiento regular, y mediante la cual poder coordinar en representación del Gobierno las medidas correctivas y de financiamiento suplementario que sean requeridas con una mesa técnica GCFP de donantes.

Se concluye que los esfuerzos que se han venido efectuando y que se siguen proponiendo en distintas instancias obedecen en gran medida a prioridades y políticas a nivel de entes rectores específicos. En algunos casos estos esfuerzos son de naturaleza reactiva, entre las más recientes se encuentran la propuesta de modificación de la Ley de la Contraloría e incluso la necesidad de fortalecer las capacidades de monitoreo del riesgo fiscal. Es, sin embargo, a partir de la emisión de la END que la coordinación inter e intra institucional de las reformas al sistema de GCFP cobra mayor relevancia con el alineamiento de las metas de desarrollo y competitividad del país a la simplificación del rol del Estado, el fortalecimiento de las capacidades reguladoras y técnicas del Gobierno y la adecuación de las estructuras y los procesos administrativos que conforman el sistema de gestión y control de las finanzas públicas y su instrumentación para lograr estas aspiraciones nacionales de largo plazo.

Se han trazado metas de corto y mediano plazo para mejorar los aspectos asociados a las reformas en la GCFP, lo cual implicara la concurrencia y la movilización de nuevos esfuerzos al nivel de los diferentes órganos rectores y responsables para los cuales no se ha conformado una estructura gerencial y técnica y un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño a partir de las evaluaciones PEFA, tal como lo prescriben las buenas prácticas internacionales. Si bien esta es una función que ejerce la Unidad de Planificación del Ministerio de Hacienda y/o de otros entes rectores, y las acciones de implementación y seguimiento se efectúan a nivel de ministros, no se ha establecido esta función al más alto nivel del Poder Ejecutivo para efectuar la coordinación y el monitoreo de las actividades de reforma cuyos resultados y progresos, independientemente del ente rector responsable, afectan el funcionamiento de los sistemas de información de los distintos procesos de administración de los recursos públicos en su conjunto.

La misión evaluadora considera que la emisión de la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley General de Salarios son medidas pertinentes, que inducirán la revisión integral del marco legal y normativo y las estructuras funcionales y programáticas de la administración pública. Se destaca el esfuerzo de la elaboración y la puesta en operación de un protocolo plan-presupuesto entre el MEPYD y DIGEPRES, un plan de armonización de los clasificadores presupuestales y de los elementos programáticos, los proyectos y las actividades a un modelo de estructura funcional uniforme de puestos y cargos en los sectores principales de la administración pública, y la puesta en marcha del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), entre otras iniciativas importantes. Se estima que se han creado condiciones importantes necesarias en algunos de los componentes sustantivos y conexos del sistema de GCFP, no obstante el funcionamiento orgánico del sistema es aún débil y los procesos de toma de decisiones gerenciales no cuentan con la información suficiente y los controles internos requeridos. El plan estratégico PAFI elaborado en el 2010 es una condición necesaria pero no es suficiente, este no cuenta con un marco suficiente de actividades a nivel de los componentes sustantivos y conexos que vinculen la planeación estratégica institucional, la presupuestación y la programación de la ejecución presupuestal de mediano plazo.

Con las iniciativas legales y técnicas emprendidas en los últimos ocho años, la misión evaluadora considera que es muy importante fortalecer la función contable como medio de solución general a los problemas de orden cualitativo en los sistemas de monitoreo y transparencia en general y como el elemento integrador de los procesos sustantivos y conexos del sistema de GCFP en su conjunto. La misión evaluadora destaca el interés inicial por parte del Ministerio de Hacienda en impulsar la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público y se espera que éste gane mayor relevancia al más alto nivel de las reformas legales y regulatorias. Son muchas las iniciativas emprendidas y las fortalezas desarrolladas alrededor de estas en los últimos ocho años, y por ello se espera que las personas sean capaces de ingeniar nuevas y mejores iniciativas de conjunto, una mayor priorización y coordinación, y la aplicación plena de la ley.

### 3. Perspectivas de planificación y aplicación de reformas en el sistema de GCFP

La experiencia del proceso de reformas en el sistema de GCFP de la República Dominicana ha obtenido resultados mixtos en los últimos quince años. En una primera etapa, durante el período 1996-2004, el proceso de transición a un modelo de gestión financiera formulado en base a los lineamientos del Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI) fue sumamente lento. El proceso ganó mayor impulso a partir de la emisión de la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley de Tesorería y la implementación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) a mediados de la pasada década. Estas últimas acciones marcaron el inicio de la reorganización del Ministerio de Hacienda, el fortalecimiento de la capacidad técnica en tres direcciones generales (Presupuesto, Tesorería y Crédito Público) y la adopción de un modelo de gestión financiera cuyos resultados se ven reflejados en el mejoramiento de la efectividad en la gestión gubernamental y la estabilidad y la disciplina fiscal de años recientes.

En una segunda fase, el programa PAFI está gradualmente extendiendo la cobertura del SIGEF en un grupo considerable de instituciones autónomas y descentralizadas del Gobierno. A través del Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Hacienda (MH) se busca fortalecer el rol directriz y técnico de otras direcciones nacionales y entes rectores con el fin de completar la integración de los procesos conexos y sus respectivas normas técnicas y controles internos de manera tal de crear valor en la cadena del servicio que brinda el SIGEF a los usuarios institucionales del Gobierno. Estas incluyen la Dirección General de Compras y Contrataciones del MH así como la Dirección de Recursos Humanos del MAP y otras direcciones del MEPYD, la CGR y la CC.

Adicionalmente, el Gobierno implantó otras acciones encaminadas a fortalecer la capacidad del planeamiento estratégico e institucional en el marco del finalizado programa PADGFP y se encuentra en marcha la institucionalización del presupuesto plurianual a través del MEPYD. Muy positivo ha sido el cambio iniciado para formular el presupuesto de las instituciones en base a planes de acción (planes operativos) cuyos recursos estarán alineados a un conjunto de metas (impactos) y objetivos de política (resultados) que el sector respectivo les asignara. El MH y el MEPYD se encuentran en el proceso de armonizar las estructuras programáticas y de resultados y la implantación del sistema de sub-cuentas institucionales y económicas bajo la CUT son bases importantes para poder desarrollar gradualmente la sincronización de las estructuras de la contabilidad presupuestaria y de la tesorería y el alineamiento de los saldos de las cuotas institucionales de compromiso presupuestal con los saldos financieros. De esta manera se estará facilitando el monitoreo y la comparación de la ejecución presupuestal y los flujos y los saldos financieros y no financieros y la formulación del presupuesto se vera así apoyado en un SIGEF tanto para los módulos de ejecución presupuestal, tesorería y contabilidad, consistente con los requerimientos del manual para la formulación presupuestal.

En estas condiciones, la misión evaluadora, considera que el modelo de gestión presupuestal ganará mucho al migrar a uno que combine procesos para preservar la disciplina fiscal agregada y la asignación estratégica de recursos por resultados. El Gobierno

tendrá así la oportunidad de pasar a racionalizar el gasto a eliminar los elementos inerciales y los recursos que no se identifiquen con una función y una actividad en la gestión presupuestal.

La misión evaluadora destaca el *momentum* creado alrededor de la implementación de la Cuenta Única de Tesorería y los avances de su primera fase. La TN ha elaborado un procedimiento muy claro para la implantación de la CUT mediante el cual se han establecido requerimientos previos, y se ha normado la apertura y cierre de cuentas bancarias autorizadas y la eliminación gradual de la mayoría de las cuentas bancarias, proceso que se inició en el 2010.

Otro hecho destacable es la implicación que pueden tener las reformas a partir de la emisión de la Ley Orgánica de la Administración Pública. La misión evaluadora considera que esta legislación puede facilitarle una herramienta útil al sistema de planeamiento estratégico institucional, por cuanto establecerá un reordenamiento institucional del gobierno y un marco gerencial de funciones y responsabilidades para el cumplimiento eficaz de la función pública. Se alinearán también las diferentes responsabilidades relacionadas a la función financiera y con ellas las estructuras respectivas tales como las DAF, las OACI, las UAI y otras relevantes al planeamiento sectorial, a la administración de recursos humanos y de bienes nacionales, y la contabilidad gubernamental, entre otras.

Se han desarrollado iniciativas para remediar problemas asociados con la formulación presupuestal como la Unidad de Política Fiscal. Esta unidad se encarga de elaborar la política presupuestal a través del marco financiero de mediano plazo y es el enlace entre el MEPYD, que elabora las previsiones macroeconómicas de mediano plazo y la composición económica y funcional del gasto en un marco de mediano plazo, y la DIGEPRES, que elabora el proyecto del presupuesto anual por categorías económicas, funcionales e institucionales. En circunstancias cuando el MEPYD viene adoptando un marco presupuestal de mediano plazo, el MH tiene la oportunidad de fortalecer el vínculo operativo entre las estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos del gasto recurrente y de inversiones, entre los techos de gasto y las asignaciones institucionales plurianuales, y entre los presupuestos y los proyectos de inversión y la programación de los gastos de operación.

Los resultados descritos anteriormente se traducen en avances en algunos módulos sustantivos y conexos, pero rezagos que persisten en otros. Rezagos en el desarrollo de una interface con el módulo de compras y contrataciones es la causa de serias deficiencias en los esfuerzos del SIGEF por migrar a un sistema más integrado y versátil de GCFP. Particularmente el bajo desarrollo del módulo de compras y contrataciones no ha permitido aplicar normas modernas de control interno, de contabilidad y de auditoría interna. Esto afecta negativamente el control de los atrasos de los pagos porque éste no se realiza sobre la base de los contratos firmados por el gobierno (ID-4), en la disponibilidad puntual de información sobre el procesamiento y adjudicación de contrataciones (ID-10), el desarrollo de planes plurianuales de adquisiciones ligados a los presupuestos, el reflejo de los costos futuros de contratación, e inversiones habitualmente contratadas (ID-12), la cobertura de la auditoría interna en los procesos de adquisiciones y sus resultados (ID-21), la información puntual sobre el gasto por compromiso y flujo de caja para monitorear la ejecución de

contratos y el progreso físico y la verificación de la entrada de bienes y servicios según los requerimientos de cantidad y calidad (ID.24), entre otros.

Las deficiencias administrativas en los procesos de compras y contrataciones y la ausencia de un catálogo de productos y precios y de una contabilidad que actualice la información de los ingresos y salidas en los inventarios y del personal clasificado por cargos, ocupaciones y calificaciones son los mayores obstáculos que actualmente vienen enfrentando los encargados de las DAFs en las instituciones del gobierno. Sigue siendo un desafío grande para los gerentes de programas y directores de unidades proveedoras de servicios ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos básicos y llevar un adecuado planeamiento de recursos y del control de sus costos, si ellos no cuentan con un instrumento de gestión financiera que funcione en toda su capacidad y con la mayor cantidad de información, actualizada y centralizada que les posibilite tomar decisiones ágiles y oportunas durante todo el proceso presupuestal.

En síntesis, la agenda de reformas se ha visto así enmarcada mayormente en el PAFI y las medidas de acción subrayadas en los planes estratégicos institucionales de los tres órganos rectores principales—el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, Planificación, y Desarrollo, y . El esfuerzo de las reformas ha estado centrado mayormente en ampliar la cobertura de los servicios proporcionados por el SIGEF hasta ganar el acceso en todas las instituciones autónomas y descentralizadas del gobierno y fortalecer los módulos sustantivos de registro y control de pagos, incluidos el sistema de contabilidad presupuestal y de tesorería. Pero la cobertura de las reformas tiene alcances mayores, que van más allá del programa PAFI y los planes estratégicos de las entidades rectoras principales. La misión evaluadora considera que la agenda de reformas deberá buscar un criterio más integral y gerencial en la coordinación de acciones con un fin común, lo cual requiere que los planes estratégicos institucionales de los órganos rectores principales y otros conexos se reúnan y se enmarquen en un solo programa de acción de reformas y como parte de un solo sistema orgánico de administración y control de los recursos públicos. La misión evaluadora considera que el Gobierno ha abierto el paso a esta forma de coordinación de las reformas en las finanzas públicas solo recién a partir de la emisión de la END en condición de ley.

Por el momento, el gobierno no cuenta aún con un Plan de Acción de mediano y largo plazo (post-PEFA) con el cual poder identificar e integrar nuevos módulos y aplicaciones al sistema de administración financiera y formular una agenda legislativa integrada de reformas al marco legal en los próximos años. La demora en establecer un equipo técnico y de gerencia de alto nivel constituye un problema serio en la planeación de la agenda de reformas financieras del estado y los resultados se pueden apreciar en la presente evaluación. Esto crea la oportunidad para que el Estado Dominicano defina una dirección clara y adecuada (hoja de ruta) y una priorización y secuencia de acciones de reforma a través de un marco lógico (flujo grama) lo cual requerirá corregir en el corto plazo en las áreas primordiales de reforma y en otras donde los avances mayores son inminentes, y al mismo tiempo crear espacios para poder concertar y consensuar una agenda común entre los diferentes entes del Gobierno Central, los gobiernos locales y otras instituciones del estado.

# 1. Introducción

---

## 1.1 Objetivos del informe de desempeño del sistema de GCFP

El gobierno dominicano acordó llevar a cabo la realización de un diagnóstico del desempeño del sistema de gestión y control de las finanzas públicas utilizando la metodología de medición PEFA a cargo de expertos independientes.

No es propósito del PEFA evaluar el grado de profesionalización del servicio civil dominicano, que se entiende ha mejorado en los últimos años según algunos estudios especializados, o a evaluar el desempeño institucional de los órganos rectores de la administración de las finanzas públicas. Aquí lo que se evalúa es la integridad y la cobertura de los procesos de gestión y control de los recursos públicos y otros aspectos que inciden en el registro y reporte de la información financiera y otras debilidades sistémicas que afectan las tomas de decisiones gerenciales y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

El objetivo principal del estudio fue evaluar el desempeño del sistema de GCFP en los últimos tres años y sobre la base de ese diagnóstico determinar y analizar los progresos y las fortalezas con respecto al periodo evaluado en el último PEFA. En el informe también se evalúan los rezagos en las reformas y las debilidades en el sistema.

La misión evaluadora tiene el precedente de un auto-examen PEFA coordinado por un equipo de técnicos del Gobierno y de un primer diagnóstico PEFA realizado a mediados del 2010 por expertos internacionales independientes. Durante los últimos tres años el Gobierno ha realizado esfuerzos por difundir el uso de la metodología PEFA y formar y capacitar a un equipo de funcionarios con responsabilidades técnicas en varios de los órganos rectores de las finanzas públicas con el objeto de asimilar la técnica de evaluación y conformar un equipo técnico de coordinación y seguimiento. Es propósito de estos equipos poder coordinar la elaboración de un plan de acción de largo plazo PEFA, establecer y calibrar una estrategia integral de reformas al sistema, monitorear y evaluar el impacto de las distintas acciones y avances individuales y en conjunto, y establecer deberes y responsabilidades entre los distintos encargados.

Los objetivos que se han tenido en cuenta para la aplicación del marco PEFA, son en primer lugar la decisión del gobierno de implementar un sólido sistema de gestión de sus recursos; adicionalmente podemos mencionar:

- La utilización de este instrumento como línea de base y referencia para el monitoreo de los avances en la reforma del sistema de GCFP. El PEFA facilitará evaluar el desempeño de los sistemas, procesos e instituciones que componen el sistema de GCFP, contribuyendo a la identificación de reformas útiles y necesarias para la mejor gestión de sus recursos.
- A mediano plazo, el PEFA2012 permitiría realizar una mejor utilización de sus recursos disponibles, dando mayor eficiencia a la ejecución de sus políticas públicas y logrando

una mayor eficacia en la prestación de servicios a la ciudadanía. En particular en la provisión de servicios para los grupos de la población más vulnerables a las reformas institucionales.

- El PEFA constituye una herramienta que nutrirá la reflexión sobre la colaboración con los donantes, y permitirá decidir acerca de la elegibilidad del país a los programas de apoyo presupuestario. Por otra parte facilita y asegura una mejor armonización en el diálogo con la comunidad internacional, en la medida que se dispone de un marco de medición común.

## 1.2 Proceso de preparación del informe PEFA

La Delegación de la Unión Europea en República Dominicana decidió, en el marco de su programa de asistencia técnica y de apoyo presupuestario y de común acuerdo con el Gobierno Nacional, financiar la realización de una nueva misión de evaluación, que aplicando el marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GCFP, elaborar este Informe PEFA 2012.

La Misión de Evaluación estuvo diseñada para tener una duración total de 31 días útiles, de los cuales 24 días útiles fueron reservados para trabajar en el campo. Esta se inició con una reunión de coordinación en las oficinas de AIDCO en Bruselas<sup>1</sup>, entre el Jefe de Misión PEFA y tres oficiales responsables de la Gestión de la Calidad y de Análisis Macro Fiscal, para los programas de apoyo presupuestario en América Latina y el Caribe.

La misión de campo se inició en Santo Domingo el 13 de junio, con una reunión en la Delegación de la Unión Europea y con un taller de trabajo en la cual participaron representantes de nueve agencias bilaterales y multilaterales que prestan actualmente asistencia técnica en proyectos relevantes<sup>2</sup> así como representantes del Gobierno Dominicano. El objeto del taller fue informar acerca de la metodología de trabajo acordada por el equipo de evaluadores externos. La misión estuvo planeada para finalizar a inicios de agosto del 2012.

La preparación del informe PEFA y el proceso del control de calidad contaron, en primer lugar, con la participación de las autoridades y los funcionarios responsables nombrados por el Gobierno en cada una de las dimensiones principales del sistema de GCFP<sup>2</sup>, incluyendo aquellos que fueron formados en el uso de la metodología PEFA. Estos se organizaron para participar en tres formas: en comisiones departamentales en la revisión del primer borrador del informe PEFA, en el Comité Revisor de Alto Nivel (*Petit Committee*) y en Mesas Técnicas del Taller de Socialización, para validar las conclusiones preliminares y revisar los resultados del análisis de evidencias y la evaluación final en las dimensiones y ejes principales, indicadores y sub-indicadores.

La coordinación con el Gobierno y la logística de preparación y ejecución de la misión en el campo estuvieron a cargo principalmente de la experta Diana de León, del Ministerio de

<sup>1</sup> Reunión se llevó a cabo el 11 de junio, con los señores Marco Formentini y Claudio Salinas, responsables regionales de la Oficina de Control de Calidad, en los programas de apoyo presupuestario, y la experta María Inmaculada Montero, del Departamento de Análisis Macroeconómico y Finanzas Públicas.

<sup>2</sup> Ver funcionarios responsables y representantes de agencias internacionales en la Lista de Oficiales Consultados, del Anexo 4.

Hacienda. Esta funcionaria acompañó a la misión evaluadora en la mayoría de las reuniones y entrevistas. En segundo lugar, el proceso de validación y discusión del informe de borrador y del control de calidad en general, contó con la participación de representantes de los organismos internacionales más relevantes y de la sociedad civil. Este proceso fue facilitado a través de la experta Isabel Puche, de la Delegación de la Unión Europea. Este proceso incluyó una etapa de consulta y dialogo con representantes del Secretariado de PEFA y que fue facilitado por la experta nacional del Banco Mundial, doña Maritza Rodríguez.

### 1.3 Metodología para la preparación del informe

El informe se basa en el Marco de Medición del Desempeño de la Gestión Financiera Pública (GCFP) conocido comúnmente como la metodología PEFA, desarrollada en base a otras experiencias tales como el sistema de monitoreo del gasto HIPC y el Código de Transparencia Fiscal del FMI, entre otras. Este marco incorpora un conjunto de 31 indicadores de alto nivel y 74 dimensiones (incluidos los tres indicadores referentes a los donantes) que cubren todo el ciclo del presupuesto, tomando las mejores prácticas internacionales para: 1) Credibilidad del presupuesto, 2) Alcance y transparencia, 3) Presupuestación basada en políticas, 4) Certeza y control presupuestario, 5) Contabilidad, registro e informes, 6) Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos.

Durante el desarrollo de la Misión en el campo se consultaron fuentes primarias y secundarias de información. Dentro de las primeras, se realizaron consultas con alrededor de 70 funcionarios, pertenecientes a instituciones relacionadas con la GCFP. Con algunas de estas instituciones se llevaron a cabo hasta cuatro reuniones, con el fin, de aclarar al máximo los temas relacionados con los indicadores. Estas reuniones permitieron establecer las evidencias asociadas al análisis de los indicadores.

Dentro de las fuentes secundarias se consultaron las distintas leyes, informes, reportes y demás evidencias requeridas y documentos relacionados con el desempeño del sistema de GCFP en el periodo analizado, los cuales, se anexan al final del informe.

### 1.4 Estructura y alcance del informe

Este informe consta de un resumen general del diagnóstico y cuatro capítulos. El capítulo uno es una introducción que describe los objetivos del diagnóstico, la metodología y el orden empleados durante las misiones PEFA y la cobertura institucional del Gobierno que abarca el presente diagnóstico. El capítulo dos describe los principales antecedentes del país incluyendo el contexto macroeconómico, los resultados presupuestarios, y el marco legal y normativo y sus implicancias en la estructura institucional y organizacional. El capítulo tres recoge las conclusiones relativas a la evaluación de los sistemas y procesos de la GCFP, basadas en los 31 indicadores de alto nivel del marco de referencia. El cuarto y último capítulo describe el proceso actual de reformas en el sistema de administración financiera del gobierno y las medidas emprendidas en respuesta a las debilidades expuestas en el informe.

De acuerdo a la metodología del marco de referencia, este informe no presenta recomendaciones. Sin embargo, la lógica del desarrollo del ejercicio PEFA consiste en disponer de un diagnóstico claro, que permita al Gobierno en el futuro, la elaboración de un Plan de Acción orientado a la implementación de las reformas que las autoridades estimen conveniente.

En general, el período que utiliza el informe como referencia para evaluar el desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas es 2009-2011. En algunos indicadores se requirió el análisis del desempeño hasta cubrir las etapas iniciales del ciclo presupuestal 2012. A lo largo del análisis éste se realizó de acuerdo a las modalidades sugeridas por las buenas prácticas en la aplicación del marco de referencia. La participación activa de las autoridades responsables de la GCFP y su voluntad de colaboración facilitaron la ejecución de la evaluación PEFA 2012.

El objeto de la evaluación es medir el desempeño del Gobierno Central, vale decir, la cobertura del Presupuesto General de la Nación. En esta se incluyen indicadores relevantes a la gestión y control presupuestal, y monitoreo de la situación financiera de los gobiernos sub-nacionales, las empresas públicas y otras instituciones del sector público no financiero.

El gobierno central está compuesto por 20 ministerios de estado y 6 entes independientes del estado que representan en conjunto el 89% del gasto total. El resto lo componen un tejido de más de 170 instituciones gubernamentales autónomas, entre los que se incluyen a innumerables comisiones, consejos, direcciones nacionales, hospitales nacionales y otras prestadoras de servicios públicos con poder de autonomía, así como a la Universidad Autónoma de Santo Domingo y otras entidades vocacionales y técnicas, diversidades, entidades de previsión y seguridad social, consejos de desarrollo y diversas instituciones regulatorias y gubernamentales autónomas con fines específicos. El gasto del gobierno central en su conjunto representa el 16% del PIB.<sup>3</sup>

El resto del gasto público lo conforman los gobiernos locales (385 ayuntamientos y juntas municipales) y las empresas públicas no financieras. Sus gastos totales de operación e inversión representan aproximadamente el 2% del PIB y el 5% del PIB, respectivamente. El gobierno contribuye anualmente con aportes del presupuesto a favor de los gobiernos locales, en la forma de transferencias y subvenciones corrientes y de capital, cuyos niveles equivalen al 0.4% del PIB y 0.3% del PIB, respectivamente. Las transferencias corrientes y de capital a favor de las empresas públicas no financieras le costaron al gobierno en montos equivalentes al 2% del PIB y 0.5% del PIB, respectivamente (las transferencias a la CDEEE representaron el 1.6% del PIB y 0.2%, respectivamente).

Las operaciones de las empresas públicas del sector no financiero y del Banco Central de República Dominicana por lo general han resultado en cuantiosas pérdidas que el gobierno ha asumido a lo largo de los últimos años y que equivalen como promedio al 0.3% del PIB y 1.3% del PIB, respectivamente.

---

<sup>3</sup> Para mayores detalles de la composición institucional del gasto público, ver Anexo 6.

## 2. Antecedentes del país

---

### 2.1 Descripción de la situación económica y social

La República Dominicana comparte con la República de Haití la isla de Santo Domingo, con una frontera de 280 kilómetros, tiene una población de 9.4 millones de habitantes, según el Censo del 2010, que se distribuye en un territorio de aproximadamente 48.730 Km<sup>2</sup>. Es un país ubicado en el grupo de ingresos medios, con tendencia a medio bajo, en el contexto de América Latina, aunque en los recientes decenios su producto per cápita se ha incrementado bastante, llegando en el 2011 a US\$5,538, según las estadísticas oficiales

Su tasa de pobreza es del 32%, indicador que ha mejorado después de la crisis económica sufrida en los años 2003-2004. El desempleo se ubicó en 14.6% de la población económicamente activa en el 2011, y las fuentes fundamentales de empleo son el comercio, la industria ligera, la agricultura, el turismo y otros servicios.

República Dominicana es un país unitario dividido en 32 provincias lideradas por Gobernadores designados por el Presidente de la República. Existen alrededor de 155 municipios y 230 distritos municipales, con Alcaldes y Concejos Municipales elegidos por voto popular.

El Gobierno se compone del Poder Ejecutivo que lo representa el Presidente de la República, el cual es elegido por un período de cuatro años y quien puede ser re-elegido una vez. El Poder Legislativo se compone del Senado con 32 representantes, uno por cada provincia, y se complementa con la Cámara de Diputados que cuenta actualmente con 178 congresistas. A partir del próximo 16 de agosto habrá otros 5 en representación de la comunidad de dominicanos residentes en el exterior.

Entre las atribuciones del Legislativo está la de nombrar a los jueces de la Junta Central Electoral y los miembros de la Cámara de Cuentas, además de la ratificación de los acuerdos internacionales y contratos nacionales que el Poder Ejecutivo contrae con gobierno y organismos extranjeros.

#### *Evolución macroeconómica dominicana*

Durante los últimos años, la República Dominicana ha tenido tasas de crecimiento económico relativamente altas, con estabilidad de precios internos y tipo de cambio, con flujos significativos de capital provenientes tanto de inversión extranjera como de fuentes de financiamiento oficiales, que conjuntamente con las remesas han permitido financiar el déficit en el comercio de bienes y servicios.

Pese a haber sufrido una significativa crisis financiera entre los años 2003-2004, y de mitigar los efectos de la crisis financiera internacional iniciada en el 2007, la economía ha mostrado un ritmo de crecimiento que se encuentra entre los más altos de América Latina. Todo ello pese a estar entre los países más impactados como resultado de su mayor

cercanía comercial con los Estados Unidos y por el deterioro de sus términos de intercambio que les ha implicado ser importadores netos de petróleo, alimentos y materias primas.

De todas formas, el crecimiento se resintió en el año 2009, luego se reactivó al año siguiente, gracias a un fuerte apoyo de recursos externos, pero ha vuelto a bajar a partir del 2011 (Cuadro 3), lo que se ha extendido al presente 2012, con apenas un 3.8% en el primer trimestre. La inflación también ha sido moderada después del 2005, tras haber alcanzado un ritmo anualizado de 65.3% en mayo del año anterior tras la crisis bancaria; pero una vez estabilizada la economía, en los últimos años las tasas más altas se han registrado básicamente cuando ha subido mucho el precio del petróleo o los alimentos en el mercado internacional, pero en todo caso ha terminado cada año con inflación de un solo dígito.

**Cuadro 3: Evolución de la economía dominicana, 2006-2011**  
(% anual, excepto en donde se indiquen otras medidas)

<b>Variables macroeconómicas</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
PIB real - Tasa de cambio anual	10.7	8.5	5.3	3.5	7.8	4.5
Inflación (en 12 meses) - Tasa anual	5.0	8.9	4.5	5.8	6.2	7.8
<b>PIB - Enfoque del Gasto - En Millones de RD\$</b>						
Consumo Final	258,990	282,157	304,217	319,123	343,278	356,235
Formación Bruta de Capital	58,463	65,738	71,772	61,231	71,966	70,096
Exportaciones	110,771	114,334	109,737	101,589	113,356	123,375
Importaciones	138,209	147,638	154,600	139,381	159,484	164,041
Producto Interno Bruto	290,015	314,591	331,126	342,562	369,116	385,665

*Fuentes:* Banco Central de República Dominicana; y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

El crecimiento ha sido impulsado en años recientes por un gran incremento del consumo, particularmente el privado y, en menor medida, la inversión pública. Se advierte, sin embargo, que asociado a este proceso, se ha elevado mucho la propensión media al consumo de la población dominicana, dejando muy poco espacio al ahorro, (un coeficiente de ahorro interno de menos de 8% en años recientes) generando una gran dependencia del ahorro externo. Entre el 2005 y el 2011, mientras el PIB se incrementó en 33%, el consumo lo hizo en 38%, pero la inversión y las exportaciones se incrementaron mucho menos, en proporciones de 20% y 11% respectivamente.

El alto crecimiento dominicano se vio atenuado por la crisis internacional a partir del año 2008 y que se vio reflejado en menores exportaciones, remesas y turismo. El país se vio así obligado a aplicar políticas más restrictivas para contrarrestar las presiones inflacionarias provenientes del exterior derivadas de altos precios del petróleo y otros bienes básicos. Como parte de dichas políticas se elevaron las tasas de interés y más tarde se redujo el gasto público, impactando el ritmo de expansión del consumo.

Para intentar contrarrestar el impacto recesivo que estaba teniendo el contexto externo y las políticas de ajuste internas, en la segunda mitad del 2009 el país negoció un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (*Stand By Agreement* o SBA, en inglés) para diseñar un

programa de reactivación anti-cíclica. Como fruto del mismo, en el trimestre final del 2009 las políticas fiscal y monetaria se tornaron expansivas, y en el año completo el PIB se elevó en 3.5%, tasa bastante satisfactoria en ese contexto. El mayor impulso a la economía se experimentó en el 2010, cuando la economía experimentó un crecimiento de 7.8%, atípicamente alto por estos tiempos. La formación bruta de capital se recuperó, tras una caída el año previo, y se volvió a dinamizar el consumo privado.

Aunque la ejecución de dicho Acuerdo puede considerarse exitosa en el sentido de haber permitido a la economía dominicana salir relativamente bien de la crisis internacional, en ningún momento fueron cumplidos todos los toques y metas establecidas, particularmente en lo referente a déficit fiscal y monto de subsidios al sector eléctrico. Finalmente se discontinuó el Acuerdo en el tercer trimestre del 2011 (estaba supuesto a concluir en febrero del 2012).

El alto crecimiento registrado en el 2010 tuvo mucha relación con el flujo de recursos externos asociado al SBA con el FMI, y las políticas expansivas que originalmente viabilizó. Pero una vez que las mismas condiciones del Acuerdo imponían ciertos ajustes, la economía no pudo resistir tan gran expansión. Según las cifras oficiales, en 2011 se logró un crecimiento del PIB de 4.5%, el cual es significativamente menor que el del año previo, pero todavía bueno si se considera el entorno internacional.

Durante el primer trimestre del 2012 el PIB creció 3.8%. Si bien el país ha logrado mantener la economía creciendo a ritmos aceptables, es al costo de mantener dos desequilibrios a los cuales habrá que prestar atención en el futuro inmediato, por su potencial generador de inestabilidad o de parálisis económica en caso de menor acceso a los capitales internacionales: los significativamente altos déficit fiscal y de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Para el año 2011 el gobierno se había comprometido en su Carta de Intenciones al FMI a cerrar con un déficit de 1.6% del PIB para el Gobierno Central y de 3% para todo el sector público, por lo que al formular el presupuesto se programó con un déficit de RD\$33,548 millones. Para mediados de año ya se veía claro que ese tope no se conseguiría, por no haberse cumplido la meta de recaudaciones ni reducirse las transferencias al sector eléctrico. Sin embargo, el Gobierno respondió aumentando algunos impuestos y, aun así, no se alcanzó a bajarlo al nivel consignado, pues el Gobierno Central cerró el año con un déficit de RD\$54,400 millones, un 2.5% del PIB.

Al momento de formular el presupuesto para el 2012, todavía se mantenía el Acuerdo, de modo que el presupuesto de este año se hizo en atención a los compromisos que habían sido contraídos, que obligaban a bajar el déficit del Gobierno Central al 0.9% del producto. Por tal razón, en el presupuesto aprobado consta un límite de déficit de RD\$22,440 millones para todo el año 2012, el cual, ya desde el primer semestre se vio muy superado (RD\$52,400 millones) tanto por no cumplirse la proyección de ingresos como por haberse excedido en los gastos.

Con respecto al sector externo, la República Dominicana tiene un serio problema de competitividad, así que mantiene un déficit elevado en su cuenta corriente de balanza de pagos. En el 2011 las exportaciones totales alcanzaron los US\$8,536 millones, tras un

incremento de 26.4%. Pero las importaciones alcanzaron los US\$17,423 millones, de modo que hubo un déficit comercial de US\$8,887 millones. Solo la factura petrolera alcanzó los US\$4,670 millones. Hasta ahora el saldo negativo en la cuenta corriente ha sido compensado por un flujo muy positivo de capitales, tanto por medio de préstamos, colocación de bonos del Tesoro y el Banco Central, como de inversiones extranjeras.

Tanto el déficit fiscal como el del sector externo exponen mucho a la República Dominicana a una fuerte dependencia de capitales del exterior para poder mantener su estabilidad.

## 2.2 Descripción de los resultados presupuestarios y las tendencias fiscales

Como ha ocurrido en muchas partes del mundo, con la crisis los gobiernos se han visto afectados por disminución relativa de sus ingresos, lo cual se atribuye a la menor contribución fiscal que se origina en la caída de las actividades económicas. En la República Dominicana, pese a que el PIB no ha registrado ninguna caída, los datos oficiales muestran una persistente reducción de la carga tributaria, lo cual tiene lugar aún en los años de alto crecimiento.

**Cuadro 4: Operaciones del Gobierno Central  
(% del PIB)**

	2009	2010	2011
<b>Ingreso agregado</b>	<b>13.7</b>	<b>13.6</b>	<b>13.5</b>
Ingresos propios	13.5	13.3	13.3
Donaciones	0.2	0.3	0.2
<b>Total Gasto</b>	<b>17.3</b>	<b>16.6</b>	<b>15.9</b>
Gasto no relacionado con intereses	15.5	14.6	13.7
Gasto relacionado con intereses	1.8	2.0	2.1
<b>Déficit agregado (incluidas donaciones)</b>	<b>-3.1</b>	<b>-2.7</b>	<b>-2.2</b>
<b>Déficit Primario</b>	<b>-2.1</b>	<b>-1.6</b>	<b>-1.0</b>
<b>Financiamiento neto</b>	<b>3.1</b>	<b>2.7</b>	<b>2.2</b>
Externo	2.0	3.4	1.4
Interno	1.1	0.7	0.7

*Fuente:* Cálculos en base a datos del Ministerio de Hacienda.

En efecto, de acuerdo con las informaciones oficiales del Gobierno Dominicano la carga tributaria media se ha reducido de 17.3% en el 2007 a 12.8% en el 2010. En el 2011 se contuvo la caída, pero sólo después de haberse sometido y aprobado un paquete impositivo adicional. Diversas causas (que se analizan en el apartado siguiente) han venido provocando el menor coeficiente de recaudación fiscal

respecto al producto interno bruto, incluyendo pronunciadas desgravaciones fiscales.

Para atenuar el impacto de las reducciones impositivas motivadas en incentivos se han estado aplicando aumentos por otras vías. Recientemente, a mediados del 2011, se aprobó un nuevo paquete orientado a subir algunos impuestos, incluyendo figuras nuevas como gravar los activos financieros y las ventas locales de las zonas francas, y aumentar otros como el impuesto sobre las ganancias empresariales, a los juegos de azar y las retenciones a los agentes económicos que realizan negocios con el Estado.

Es importante destacar que la medición de la carga tributaria en el país podría no ser muy exacta, debido a la no inclusión de figuras tributarias que se manejan al margen del presupuesto. Pero al Gobierno le preocupa la tendencia, y periódicamente se plantean reformas impositivas para elevarla, así como políticas de control del gasto.

**Cuadro 5: Composición económica del gasto del Gobierno**  
(% del total)

	2009	2010	2011
<b>Gasto Corriente</b>	<b>78.5</b>	<b>77.5</b>	<b>67.2</b>
Sueldos y Salarios	24.6	23.1	19.0
Bienes y Servicios	10.6	10.8	10.0
Pagos de intereses	11.2	12.1	8.5
Transferencias y prestaciones sociales	32.1	31.5	29.7
<b>Gasto de Capital</b>	<b>21.5</b>	<b>22.5</b>	<b>32.8</b>

*Fuente:* Cálculos en base a datos del Ministerio de Hacienda.

frente a los cuales el gobierno tiene un gran compromiso, algunos de ellos plasmados en leyes especiales, que no ha podido cumplir.

El gasto en los servicios públicos fundamentales es bajo, particularmente en educación, en salud y en los servicios asociados a la seguridad ciudadana, como justicia y policía. Sin embargo, como muestra el cuadro, los pagos de intereses de la deuda absorben una porción considerable del presupuesto público, y en los últimos años es anormalmente alta la parte que se gasta en transferencias corrientes, básicamente a las empresas públicas del sector eléctrico, así como las transferencias a programas de asistencia social. A su vez, los gastos de capital son relativamente bajos, aunque aumentaron considerablemente en el 2011, cuando llegaron a una tercera parte del total (Cuadro 5).

**Cuadro 6: Composición funcional del gasto del Gobierno**  
(% del total)

	2009	2010	2011
<b>Servicios generales</b>	<b>16.4</b>	<b>15.7</b>	<b>13.8</b>
Administración gubernamental general	8.4	8.0	6.7
Defensa	2.8	2.8	2.4
Orden Público y Justicia	3.9	3.6	3.3
Otros servicios generales	1.3	1.3	1.4
<b>Servicios Sociales</b>	<b>40.2</b>	<b>37.9</b>	<b>37.7</b>
Educación	11.4	11.5	11.6
Salud	7.3	9.1	9.4
Asistencia Social	5.2	5.5	4.5
Servicios Municipales	4.7	4.1	3.8
Seguridad Social	6.2	4.1	5.2
Otros	5.4	3.6	3.2
<b>Servicios Económicos</b>	<b>19.6</b>	<b>21.1</b>	<b>23.1</b>
Transporte	6.1	9.7	8.3
Energía	9.0	7.6	9.5
Otros servicios economicos	4.5	3.8	5.2
<b>Deuda Pública</b>	<b>23.3</b>	<b>24.7</b>	<b>24.8</b>
Intereses	9.7	10.4	9.9
Amortizaciones	13.7	14.4	14.9
<b>Otros</b>	<b>0.4</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>

*Fuente:* Cálculos en base a datos del Ministerio de Hacienda.

En el cuadro 6 se muestra la composición funcional del gasto público, y en el mismo se aprecia que los gastos sociales, pese a ser bajos en el país, constituyen la partida más importante. En todo caso, ha habido cambios importantes recientemente en la estructura de gastos, con fuerte aumento de la administración general del Estado, y en la parte de servicios económicos, por el peso de los sectores transporte y energía.

## 2.3 La rigidez del gasto público

Ante esta perspectiva, el gobierno se ha impuesto periódicamente políticas de control del gasto. Pero es aquí donde aparecen las mayores dificultades. Un problema serio es que el país tiene necesidades muy insatisfechas en materia de servicios sociales, principalmente en educación, salud, seguridad social, en policía y en apoyo a los municipios, sectores frente a los cuales el gobierno tiene un gran compromiso, algunos de ellos plasmados en leyes especiales, que no ha estado cumpliendo.

Un elemento que impone excesiva rigidez al gasto público es que se ha hecho común disponer por leyes especiales la asignación de montos o porcentajes mínimos del presupuesto para diferentes funciones (Cuadro 7). En algunos casos, su aprobación ha sido el resultado de amplias discusiones y procesos de concertación, o de un intento de la

**Cuadro 7: Pre-asignaciones de ley en el presupuesto del Gobierno**

FUNCIÓN U ORGANISMO DESTINATARIO	PORCENTAJE Y BASE DE CÁLCULO
Ministerio de Educación	4% del PIB o 16% del Gasto (el que sea mayor)
UASD	5% de los Recursos Internos
Ayuntamientos	10% del Fondo General
Partidos Políticos	0.25% o 0.50% del Fondo General según sea año electoral
Ministerio de la Juventud	1% de los Recursos Internos
Ministerio de Deportes	40% de la Recaudación de impuestos a Bancas
Ministerio de Deportes	30% de la Recaudación de impuestos Tragamonedas
CONANI	20% del 30% Recaudación de impuestos a Tragamonedas
CONANI	2% de los Recursos Internos
Ministerio de Estado de la Mujer	1% Licencia para porte Armas de Fuego
Ministerio de Turismo	50% Venta de Tarjetas Turísticas
Instituto del Tabaco	8% Impuesto Selectivo al Tabaco
CONALECHE	Importaciones de Lácteos (se da monto fijo)*
Junta Central Electoral	1.5% Recursos Internos
Congreso Nacional	3.10% del Fondo General
Poder Judicial	2.66% del Fondo General
Procuraduría General	1.44% del Fondo General
Cámara de Cuentas	0.30% del Fondo General
Dirección de Aduanas	4% de Sus Recaudaciones
Dirección de Impuestos Internos	2% de su Recaudación Efectiva
Dirección de Impuestos Internos	0.50% de su Recaudación Efectiva (Reembolsos)
Banco Central de la República Dominicana	un % creciente del PIB para Recapitalización del BCRD

Fuente: DIGEPRES, Ministerio de Hacienda

A continuación se muestra un listado de esas leyes y los montos que especializan.

Según cálculos del MEPYD, de aplicarse al pie de la letra todas estas leyes, habrían absorbido el 70% de los ingresos corrientes del fisco en el 2011, sin contar los dos porcentajes asignados a la Presidencia. Intentando administrar el presupuesto sin la rigidez que se deriva de las mismas, la respuesta de los diversos gobiernos ha sido su incumplimiento frecuente, aunque con la presunción de eludir los problemas de sostenibilidad fiscal a que las mismas conducirían. Naturalmente, mal puede admitir la sociedad que la reacción de las autoridades sea el incumplimiento de la ley cuando no le resulta satisfactoria, siendo que una de las responsabilidades públicas más elementales es el imperio de la ley.

En el caso de la educación, se ha desarrollado un creciente movimiento social en pro de que se cumpla el mandato legal de que al menos el 4% del PIB sea dedicado a este fin. Pese

sociedad de forzar al sistema político a cumplir responsabilidades por largo tiempo descuidadas, como es el caso de la educación, la gestión municipal y la justicia.

Pero también es cierto que en otros casos la racionalidad de algunas leyes resulta cuestionable, porque se derivan del interés de grupos que manejan cuotas de poder para asegurarse determinados montos de recursos públicos. Tal es el caso de las que asignan porcentajes a los propios legisladores, a los partidos, a los organismos electorales, al Banco Central y a la propia Presidencia.

a ello, en los últimos años el país ha destinado a educación una de las fracciones del producto más bajas de Latinoamérica y del mundo, entre 2 y 2.5%, y el presupuesto del presente año se contempla sólo un 3% para tal fin.

#### *Seguridad social*

Otra ley muy exigente en términos de recursos públicos, aunque no hace referencia a pisos a destinar en el presupuesto público, es la ley de seguridad social, que asigna al fisco responsabilidades en el financiamiento del régimen subsidiado y el contributivo-subsidiado, que en conjunto representan la mayor parte de la población nacional. Tampoco se ha cumplido.

#### *Deuda pública*

A lo que se agregan otros requerimientos, como el creciente servicio de la deuda externa, pues en los últimos tiempos el país se ha venido endeudando, no sólo para suplir la falta de ahorro público en las modestas inversiones que se hacen, sino incluso para sufragar subsidios. En el presupuesto de 2012 está previsto que el 32% de los ingresos sean destinados al servicio de la deuda, sin incluir todos los intereses y cero amortización de la deuda del Banco Central.

Este último es otro factor de inestabilidad fiscal, pues dicha deuda cuasi fiscal ha seguido creciendo indefinidamente. Al final del 2011 la deuda pública consolidada era el 40.5% del PIB, y el costo de la deuda pública del país suele ser bastante elevado.

#### *Subsidios a las empresas públicas*

Otra de las principales amenazas a la sostenibilidad fiscal proviene del aparentemente insoluble requerimiento de múltiples subsidios al sector energía y transporte. Todos los planes que han sido elaborados para enfrentar los déficits financieros de este sector, o para racionalizar el financiamiento del Estado en función de criterios de justicia social o de incentivos económicos, han venido fracasando y los subsidios se mantienen.

Los subsidios a la electricidad y al consumo de gas licuado de petróleo, a los cuales se agrega ahora el Metro de Santo Domingo, se han convertido en un verdadero dolor de cabeza para el manejo fiscal dominicano. Históricamente han competido por las asignaciones presupuestarias con las funciones más cruciales del Estado, como educación y salud, y en varios años las han estado superando.

Se han elaborado diversos planes para eliminarlos o para focalizarlos y se han firmado acuerdos con organismos internacionales, los cuales incluso han aportado fondos para tales fines. Pero contrario a esos acuerdos, y a las recomendaciones de la propia tecnocracia pública, lo que han hecho es incrementarse. En algunos años, la partida más grande del gasto público ha sido la electricidad, algo que resulta poco concebible en otros países. Para el presupuesto del 2012 se había previsto bajar el subsidio directo la electricidad a US\$265 millones (sin contar los denominados Bono Luz y Bono Gas, para hogares pobres y el

transporte público), pero ya a mediados de año se sometió una enmienda al presupuesto para aumentarlo en US\$500 millones, y podría subir más al final de año.

De modo que este nuevo régimen de subsidios está confiriendo mayor rigidez a la gestión fiscal, y en la medida que la población los va asimilando como derechos adquiridos se convierten en más difíciles de ser suprimidos o reducidos por la impopularidad política a que conducen.

#### *Otros factores que inciden en la rigidez*

En adición, el país no puede seguirse rezagando en lo que atañe a una mayor inversión pública en infraestructura. Un aspecto que ha de ser motivo de seria ponderación por los gestores de la política pública es cómo lograr un uso racional, eficiente y eficaz de los recursos fiscales, esto es cómo destinar mayores recursos para atender lo que son reales responsabilidades del Estado, reduciendo el gasto en aquellas actividades que no responden a las prioridades nacionales; respetar la institucionalidad establecida en aquellas leyes que disponen recursos mínimos para las funciones verdaderamente trascendentes, y modificar aquellas que se hicieron para satisfacer el apetito de grupos privilegiados; cumplir con nuevos compromisos que el país va asumiendo; y al mismo tiempo posibilitar que todo ello sea viable con el sistema tributario que el país espera tener y evitar que se generen desequilibrios fiscales que pudieran poner en peligro la estabilidad.

## **2.4 El marco legal de la gestión fiscal**

Para mejorar los niveles de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión fiscal, el gobierno emprendió desde hace varios años, con la asistencia de la comunidad internacional, una serie de proyectos de ley destinados a reformar los actuales sistemas de presupuesto, compras gubernamentales, tesorería, administración de personal, deuda pública y en general su sistema de gestión de las finanzas públicas.

Todos los instrumentos legislativos fueron aprobados en los últimos ocho años, y se ha venido trabajando en la preparación y adaptación de los instrumentos, las normas, las instituciones y la práctica cotidiana a las disposiciones del nuevo ordenamiento jurídico, aunque no se puede afirmar que el mismo haya alcanzado plena vigencia.

Entre las reformas legales cabe mencionar las siguientes:

- Ley Orgánica de Presupuesto para el sector público, que estructura a todos los aspectos de la gestión presupuestaria y garantiza su centralización en el Ministerio de Hacienda. Ley 423-06.
- Ley N° 340-06 de Compras y Contrataciones (modificada el mismo año por la Ley 449-06), cuya finalidad es la de someter el proceso de adquisiciones gubernamentales a las normas internacionales.
- Ley 567-05 de Reforma de la Tesorería, que debe llevar a la implementación de una Cuenta Única.
- Ley 6-06- de Crédito Público, que procura mejorar las prácticas de manejo de la deuda.

- Ley N° 10-07 del Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República, para actualizar el régimen de controles internos.
- Ley N° 05-07 del Sistema Integrado de Administración Financiera, para incrementar la velocidad y exactitud en la obtención de informaciones sobre ejecución presupuestaria.
- Ley 494-06 de Organización del Ministerio de Hacienda
- Ley 496-06 que crea el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
- Ley 498-06 o Ley del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública
- Ley 41-08 sobre Función Pública, que crea el Ministerio de Administración Pública.

Paralelamente a las reformas antes señaladas, el gobierno ha emitido una serie de Decretos orientados a:

- Garantizar que todos los pagos del gobierno sean hechos con autorización del Tesorero y registrados en el Sistema de Gestión Financiera, SIGEF.
- Implementar un presupuesto mensual basado en caja.
- Regular el acceso al crédito interno para fortalecer la adhesión a límites de gasto por parte de los ministerios y las instituciones descentralizadas.

Adicionalmente, en enero del 2010 fue promulgada una nueva Constitución Política del Estado Dominicano, la cual, en la perspectiva de dar mayor fuerza al Ministerio de Hacienda, ha incluido la organización de este Ministerio y las diferentes funciones asociadas a la gestión de las finanzas públicas, como parte integrante de la misma, en su título XII.

Todas estas leyes y la nueva Constitución estaban aprobadas ya para el momento de redactarse el anterior informe de evaluación PEFA, y lo único del marco legal que ha cambiado es que en enero del 2012 fue aprobada por Ley No. 1-12 la Estrategia Nacional de Desarrollo, la cual abarca un período de 20 años, hasta el 2030. La misma define la Visión de la Nación para el Largo Plazo y establece que cada gestión de Gobierno deberá contribuir a su implementación a través de las políticas públicas plasmadas en el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, los planes institucionales, sectoriales y territoriales y los presupuestos nacionales y municipales; además, que establecerá explícitamente la articulación de dichas políticas con los Objetivos y Líneas de Acción de la Estrategia.

Por otro lado, en la indicada Ley de la END se indica que cada Plan Nacional Plurianual del Sector Público contendrá el conjunto de programas, proyectos y medidas de políticas, dirigidos a contribuir al logro de sus objetivos y metas y definirá cuáles programas y proyectos prioritarios tendrán financiamiento protegido durante la ejecución de dicho plan.

Al momento de redactar este informe se encuentran en proceso de discusión en el Congreso, y se espera que sean aprobados antes del 16 de agosto del 2012, en que se inicia una nueva gestión de Gobierno, otros dos proyectos de Ley muy importantes en favor de la reforma profunda de la gestión de las finanzas públicas. Estos son los siguientes:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública, ya aprobada por la Cámara de Diputados y en proceso de aprobación senatorial, que definiría nuevos procedimientos administrativos y evitaría la proliferación de instituciones con funciones duplicadas.
- La Ley General de Salarios en el Sector Público, para reglamentar las remuneraciones y evitar la práctica actual, conforme a la cual en diversos organismos los ejecutivos se asignan salarios anormalmente elevados.

En términos generales, las nuevas leyes incorporan conceptos institucionales, normativos y técnicos que resultan avanzados para los estándares de América Latina. Sin embargo, como se destaca en un informe del BID *“la implementación de lo que dictaminan estas leyes ha sido más lenta de lo anticipado y existe un alto grado de tolerancia en todos los niveles de la administración con respecto a los desvíos entre la práctica habitual y lo que dictaminan las nuevas normativas”*. Se constata que *“el éxito en modificar las conductas que han sido habituales resulta solo parcial, predominando muchas de las viejas prácticas, aún a sabiendas de que se contraponen a lo que la legislación estipula.”*<sup>4</sup>.

La misión evaluadora considera que, si bien las reformas legales fueron necesarias, estas han sido muchas y concentrándose mayormente en los aspectos de gestión financiera. Después de muchos años de haberse emitido los instrumentos legales y normativos se considera oportuno y necesario efectuar un análisis de la cantidad y una revisión del marco legal en su conjunto con el objeto de identificar brechas en los aspectos sistémicos asociados al control interno y la auditoría interna.

La misión evaluadora considera que, ante las fuertes y frecuentes modificaciones efectuadas en el presupuesto inicial aprobado, la legislación vigente deberá lograr incluir entre sus provisiones medidas preventivas, correctivas y coercitivas los cuales podrían permitir que se anticipen las medidas necesarias de corrección en caso de que se aprecie el riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y que no se incurra en déficit estructural al final de cada ejercicio. Las debilidades en la forma como se preparan las previsiones fiscales plurianuales actualmente ocasionan que se efectúen correcciones periódicas en las estimaciones de gasto con un alto grado de discrecionalidad en el Poder Ejecutivo lo cual pone en alto riesgo la credibilidad de los resultados presupuestales.

A partir de la emisión del END con carácter de ley se ha iniciado supuestamente una nueva etapa en favor de las reformas institucionales y de los procesos de administración de los recursos públicos lo cual requerirá una mayor coordinación y formulación entre las distintas leyes y normativas con cara a enfrentar los cambios externos y los riesgos inherentes a la globalización de la mejor forma e informar mejor a los agentes económicos y el público en general y así fortalecer el papel regulador, facilitador y supervisor del Ministerio de Hacienda y otros entes rectores principales.

---

<sup>4</sup> BID, *La ruta hacia el crecimiento sostenible en la República Dominicana: Fiscalidad, Competitividad, Institucionalidad, Electricidad*. 2010.

## 2.5 Marco institucional para la gestión financiera pública

Los aspectos principales de la Gestión Financiera Pública, se originan en la Constitución Dominicana, la cual gobierna sobre aspectos como el presupuesto general del Estado, la Planificación, la Tributación, el Control Interno, la Contabilidad Gubernamental y el Control Fiscal (incluyendo auditorías externas). Todas estas áreas están descritas en las leyes citadas anteriormente. Los principales aspectos institucionales de la GCFP se resumen a continuación.

**Presupuesto General del Estado.** El estatuto Orgánico de Presupuesto (Ley 423-06) establece que el ciclo presupuestario comprende las etapas de formulación, discusión y aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación. El año fiscal cubre el año calendario. El presupuesto cubre el Gobierno Central, el cual comprende el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas. Las instituciones descentralizadas y no financieras, las públicas de seguridad social, las empresas públicas no financieras, las instituciones descentralizadas ya autónomas financieras, las empresas públicas financieras y los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional, siguen principios similares pero no hacen parte del presupuesto del Gobierno Central.

El presupuesto se formula a través de una serie de interacciones entre las instituciones ejecutoras con el Ministerio de Hacienda (MH) y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD) como órganos rectores. El MH se ocupa de las consideraciones fiscales y del Presupuesto de Gastos Recurrentes y el MEPYD se ocupa del Presupuesto de Inversión. El proyecto de presupuesto en sí es presentado por el MH en nombre del Poder Ejecutivo ante el Congreso Nacional, el cual lo aprueba mediante una ley denominada “Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos”. El MH y el MEPYD realizan seguimiento a la ejecución presupuestal a través de informes semestrales y anuales al Congreso Nacional.

El detalle de los instrumentos, los procesos y procedimientos utilizados y la división de las responsabilidades para la formulación del presupuesto, sus aprobaciones y modificaciones serán tratados en el capítulo siguiente, en la dimensión “Presupuestación basada en políticas”.

**Tesorería.** La función de tesorería se realiza a través de la Tesorería Nacional, la cual depende del MH. Conjuntamente con la Dirección General de Impuestos Internos, DGII, la Dirección General de Aduanas, DGA, y la Dirección General de Política y Legislación Tributaria, coordinan la recaudación fiscal. La TN tiene la misión de implementar el Sistema de Cuenta Única, pero en un proceso que ha resultado más lento de lo previsto. La liberación de fondos del presupuesto se realiza a través del Plan de Caja, PAC. La Ley 423-06 obliga a la DIGEPRES a establecer cuotas trimestrales de compromiso para todas las entidades del sector público no financiero. Y la TN utiliza estas cuotas para hacer las asignaciones mensuales de pago. La automatización de la mayor parte de los controles financieros se lleva a cabo a través del Sistema Integrado de Gestión Financiera, SIGEF, administrado por el MH.

**Contabilidad Gubernamental.** La Ley 126-01 crea el Sistema de Contabilidad Gubernamental y la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG) que funciona bajo la dependencia del MH y se encarga de elaborar los estados financieros del Gobierno Central, los cuales son enviados a la Cámara de Cuentas para ser incluidos en el informe anual al Congreso.

**Control Interno y Auditoría Interna.** La Constitución establece que la Contraloría General de la República (CGR) es el órgano del Poder Ejecutivo rector del Control Interno, ejerce la fiscalización interna y la evaluación del debido recaudo, manejo, uso e inversión de los recursos públicos y autoriza las órdenes de pago. La Ley 10-07, o “Ley del Sistema Nacional de Control Interno y de la CGR, asigna a esta institución el rol de organismo rector del Sistema Nacional de Control Interno (SINACI).

La CGR es un organismo del Poder Ejecutivo, de dirección unipersonal, a cargo del Contralor General de la República, nombrado por el Presidente de la República. De esta forma, corresponde a la CGR la emisión de la normatividad básica que regula el Sistema. El SINACI, que todavía sigue en proceso de implementación y extensión, debe cubrir las entidades y organismos del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras; las Instituciones Públicas de la Seguridad Social, y los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional.

**Auditoría Externa.** La Cámara de Cuentas (CC) es el órgano superior externo de control fiscal de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado. La CC cuenta con autonomía administrativa, operativa y presupuestaria. Se compone de cinco miembros elegidos por el Senado de la República de las ternas que le presente la Cámara de Diputados por un período de cuatro años. La Ley 10-04 de la CC de la República Dominicana, establece sus atribuciones y competencias, instituye el Sistema Nacional de Control y Auditoría e identifica las instituciones responsables de aplicarlas. Igualmente, se orienta la ley a facilitar la rendición de cuentas. La CC presenta en abril de cada año al Congreso Nacional los informes sobre la fiscalización del patrimonio del Estado.

**Supervisión Legislativa.** El Congreso Nacional es la institución encargada de aprobar anualmente el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos. Tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados existen comisiones de presupuesto para estudiar el presupuesto sometido por el Ejecutivo y sus modificaciones, así como dar seguimiento a su ejecución, debiendo presentar un informe al final de cada legislatura. El Senado cuenta también con una Comisión permanente de Hacienda, y la Cámara de Diputados dispone de comisiones adicionales de Deuda Pública y Activos Financieros, de Cámara de Cuentas, de Hacienda, de Presupuesto, Patrimonio y Contabilidad, que cubren otros aspectos de la gestión fiscal.

## 3. Desempeño de los Sistemas, Procesos e Instituciones

---

El Capítulo III tiene por objetivo proporcionar la evaluación de la GFP, tal como la captan los 31 indicadores de desempeño. Las calificaciones de los indicadores con sus respectivas dimensiones se presentan en el anexo 1. La calificación de los indicadores se hace en una escala ordinal de la A (mejor desempeño) a la D, con posibilidad de calificaciones intermedias marcadas con el símbolo +. Hay indicadores que se evalúan desde una hasta cuatro dimensiones.<sup>5</sup>

### 3.1 Credibilidad del presupuesto

Para evaluar la credibilidad del presupuesto se utilizan cuatro indicadores: a) desviaciones del gasto; b) desviaciones de la composición del gasto; c) desviaciones de los ingresos; d) saldo de los atrasos de pagos de gastos.

#### *ID-1 Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado*

<p><b>Calificación: D.</b> La ejecución del gasto primario se desvió con respecto al presupuesto inicial aprobado en 16.3% en 2009, en 7.5% en 2010, y en 17.2% en 2011.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Durante el periodo analizado el gasto primario devengado se desvió del gasto primario presupuestado en forma ascendente, pasando del 16.3% en el año 2009 al 17.2% en el 2011 (Cuadro 6). El monto devengado del gasto es la ejecución autorizada del presupuesto inicial. En el año 2010 el Presupuesto General del Estado tuvo una ejecución del gasto autorizado por encima del presupuesto original más moderada, acompañada por un buen desempeño en la recaudación tributaria y una política económica y monetaria prudencial ante un clima externo desfavorable.

En el año 2011 se proyectó que las condiciones financieras globales se agravarían y ante esa posibilidad el Gobierno decidió desacelerar el estímulo fiscal y el ritmo de crecimiento del gasto publico; esto es, para poder contrarrestar la caída en los ingresos corrientes—como resultado, el presupuesto inicial aprobado del 2010 creció anualmente en tan solo el 5% en términos nominales, en comparación con el crecimiento del 10% en el año 2009. Estas medidas fueron, sin embargo, revertidas hacia finales del año 2011 cuando el Poder Ejecutivo promulgó la Ley 363-11 que modificó el Presupuesto General del Estado para aumentar las apropiaciones de varias instituciones que fueron afectadas por la reducción del 12% de sus gastos prioritarios y por el incremento de la facturación eléctrica<sup>6</sup>—el aumento

<sup>5</sup> Para el detalle de la metodología de calificación revisada, véase el documento PEFA “Gestión de las Finanzas Públicas: Marco de Referencia para la Medición del Desempeño”, revisado en enero del 2011.

<sup>6</sup> Mediante el Decreto 186-11 el Poder Ejecutivo (convertido posteriormente en Ley 194-11) ordeno la reducción del 12% de los gastos de las instituciones del gobierno para enfrentar el déficit eléctrico. La disposición gubernamental en

equivalió a RD\$9,414 millones de los cuales casi una tercera parte de las nuevas apropiaciones (RD\$ 2,603 millones) se destinaron al Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, y el resto se destinaron a las Obligaciones del Tesoro (RD\$3,008 millones), para entre otros fines adquirir equipos transformadores de energía eléctrica, y a la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (RD\$2,955 millones), para el pago de la energía no cortable y proyectos de inversión eléctrica.

Una de las principales determinantes del aumento en la ejecución presupuestal lo constituyen las transferencias corrientes al resto del sector público, con casi el 40% del total del gasto primario. La desviación de este gasto creció en más del doble, al pasar del 17% en 2009 al 42% en el 2011. Entre las que crecieron mas preponderadamente se encuentran las transferencias a la CDEEE (sus ejecuciones aumentaron del 45% en el 2009 al 143% en el 2011); estas, por el contrario, fueron amortiguadas por las prestaciones a la seguridad social, los subsidios al GLP y transferencias a otras empresas públicas cuyos ritmos de ejecución presupuestaria se desaceleraron rápidamente o crecieron negativamente (Cuadro 8).

**Cuadro 8: Comparación del Presupuesto Inicial Aprobado y Devengado, 2009-2011**  
(En Millones de Pesos, excepto en donde se indiquen otras medidas)<sup>7</sup>

	2009		2010		2011 p/	
	Presupuesto	Devengado	Presupuesto	Devengado	Presupuesto	Devengado
Gasto total	282,792	278,650	310,861	312,523	326,765	338,899
<i>Menos:</i>						
Pago de intereses de la deuda pública	40,186	31,212	36,393	37,776	49,902	39,392
Gasto de capital financiados con recursos externos	42,401	14,583	52,142	35,686	48,299	31,556
Gasto primario ajustado	200,205	232,855	222,327	239,061	228,563	267,951
<i>Del cual:</i> Transferencias corrientes al sector público	63,351	74,292	68,894	83,471	72,762	103,455
Diferencia como % del gasto primario presupuestado		16.3%		7.5%		17.2%

*Fuente:* Apéndice Estadístico, Cuadro 1.  
p/ Preliminar.

En general, el acentuado crecimiento de las transferencias al resto del sector público se atribuye a la formulación de presupuestos iniciales que difirieron mucho de sus ejecuciones en los últimos tres años. Las ejecuciones presupuestales de las transferencias corrientes al resto del sector público resultaron en diferencias por arriba del presupuesto original—en 0.9% del PIB en 2009 al 1.4% del PIB en el 2011. Las diferencias en el pago de subvenciones a CDEEE con respecto al presupuesto original crecieron del 0.3% del PIB en el 2009 al 0.9% en el 2011—cabe resaltar que los ritmos de ejecución presupuestal estuvieron en línea con la tendencia de crecimiento en los precios promedio del petróleo en los últimos tres años (Cuadro 9 y Gráfico 1).

---

su párrafo uno estableció que quedan excluidas de la medida las asignaciones presupuestarias del Ministerio de Educación, Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Salud Pública. Exceptúan las transferencias para subsidiar los programas sociales y todas aquellas instituciones que tienen porcentajes establecidos por leyes específicas.

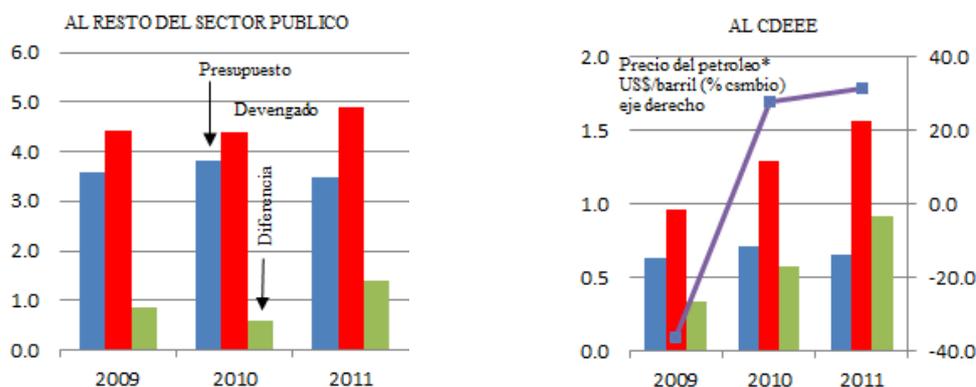
<sup>77</sup> Los datos de presupuesto y devengado fueron proporcionados por el Ministerio de Hacienda y forman parte de los estados de ejecución presupuestaria emitidos (no auditados) por la Dirección General de Contabilidad (DIGECOG). La ejecución presupuestal esta representada por el gasto devengado, tal como lo prescribe la normativa vigente.

**Cuadro 9: Desviaciones en el ritmo de ejecución presupuestaria (%)**

	2009	2010	2011 p/
Gasto primario ajustado	16.3%	7.5%	17.2%
<i>Del cual:</i> Transferencias corrientes al sector público	17.3%	21.2%	42.2%
A CDEEE	44.8%	90.4%	142.6%
Prestaciones a la seguridad social	11.0%	1.1%	5.7%
A la Universidad Autónoma de Santo Domingo	18.3%	24.2%	10.4%
A INAPA	1.8%	-20.6%	1.6%
Subsidios al GLP, incl. transporte y hogares	-29.1%	-5.6%	1.6%
A las Corporaciones Regionales de Acueductos	4.6%	-23.7%	-1.6%
A los ayuntamientos y juntas municipales	-1.5%	0.0%	0.0%

Fuente: Apéndice Estadístico, Cuadro 1.

**Gráfico 1 Transferencias Corrientes al Sector Público(% del PIB, excepto en donde se indique otras medidas)**



Fuentes: Apéndice Estadístico, Cuadro 1; y WEO.

\*Precio promedio del petróleo en sus calidades Brent, West Texas Intermediate, y DubaiFateh.

**Progreso realizado:** En 2010 este indicador fue calificado como C, debido a que la ejecución del presupuesto fue superior al 15% en solo uno de los tres últimos años evaluados. En el 2012 el exceso en el gasto fue por encima de ese nivel y se produjo en dos de los últimos tres años. El exceso fue mayor en los pagos de transferencias corrientes al resto del sector públicos, agravados por los mayores costos de producción en la CDEEE y otros rubros de subvenciones. En 2012 el indicador resultó en una calificación D.

**ID-2 Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado**

**Calificación global (método de calificación M1): D+**

i) *La medida de la varianza en la composición del gasto durante los tres últimos años, excluidas las partidas para contingencias*

**Calificación D:** La varianza en la composición del gasto por capítulos administrativos, excluidas las partidas para contingencias, fue del 18.1% en 2009, 11.3% en 2010, y 18.8% en 2011. Esto indica que la desviación del gasto entre las instituciones de mayor ponderación en el presupuesto (particularmente, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, las

Obligaciones de la Tesorería Nacional, y el Ministerio de Obras Públicas) se mantuvo en un ritmo de crecimiento muy alto en los últimos tres años.

El aumento en las apropiaciones por las Obligaciones de la Tesorería Nacional se convirtió en una de las razones principales del exceso en el gasto durante los últimos tres años, estos superaron en más de tres veces el presupuesto inicial en 129% durante el 2011, del 42% en el 2009. Se estima que el crecimiento del gasto del gasto en el último año tenga serias repercusiones en el 2012, como resultado del aumento del salario mínimo en 17% y del aumento salarial retroactivo de los maestros en 15%, así como de mayores gastos de capital financiados con recursos internos por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, entre otros. Todos estos fueron amortiguados parcialmente por recortes en las apropiaciones de la Presidencia de la República, facultad que esta facilitada por la Ley Orgánica del Presupuesto 423-06, y de otras nueve entidades del Gobierno de menor tamaño (Cuadro 10).

**Cuadro 10: Composición de la Ejecución Presupuestal por Ministerio, 2009-2011 1/ (En porcentajes anuales)**

Institución	2009	2010	2011
Presidencia de la República	+15.5%	-1.0%	-1.4%
Ministerio de Interior y Policía	-0.3%	-0.5%	+0.4%
Ministerio de las Fuerzas Armadas	+6.1%	+2.1%	+2.6%
Ministerio de Relaciones Exteriores	+14.0%	+2.9%	+7.3%
Ministerio de Hacienda	-3.1%	-6.2%	-5.9%
Ministerio de Educación	+1.2%	-1.3%	+4.6%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	+6.7%	+6.3%	+6.1%
Ministerio de Deportes, Educación Física y Recreación	-15.5%	-11.2%	-4.6%
Ministerio de Trabajo	-7.5%	-25.2%	-2.3%
Ministerio de Agricultura	-4.5%	-12.3%	-2.1%
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	+221.3%	+29.7%	+63.5%
Ministerio de Industria y Comercio	-1.6%	-9.3%	-9.9%
Ministerio de Turismo	-16.9%	+93.1%	-2.7%
Ministerio de la Mujer	-19.0%	-10.1%	-7.7%
Ministerio de la Cultura	-23.9%	-13.8%	-10.9%
Ministerio de la Juventud	-10.4%	-4.5%	-7.8%
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	+5.3%	-20.1%	+1.8%
Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	+9.0%	+7.3%	+1.6%
Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	+78.2%	-14.6%	-6.2%
Ministerio de Administración Pública	-23.7%	-15.3%	-14.8%
Administración de la Tesorería Nacional	+42.2%	+53.1%	+129.1%
Congreso Nacional	+5.2%	+3.6%	+0.9%
Poder Judicial	0.0%	+1.4%	0.0%
Procuraduría General de la República	0.0%	0.0%	+1.4%
Junta Central Electoral	+0.1%	+13.3%	0.0%
Cámara de Cuentas	0.0%	0.0%	+0.2%
Total, varianza en la composición	18.1%	11.3%	18.8%

Fuente: Apéndice Estadístico, Cuadro 1.

1/ Excluye los pagos por servicio de la deuda pública y gastos de capital financiados con recursos externos.

El Ministerio de Hacienda continúa en su práctica de regularizar los traspasos de un capítulo a otro por medio de una ley de modificación presupuestal, la cual se somete a una aprobación extemporánea por parte del Congreso Nacional generalmente en octubre de cada año. Como consecuencia de lo anterior, la varianza promedio en la composición del gasto sobrepasó en más de quince puntos porcentuales en el periodo observado—la varianza fue del 18.1% en el año 2009 y 11.3% y 18.8% en los años 2010 y 2011, respectivamente (Cuadro 11).

**Cuadro 11: Desviaciones en la ejecución presupuestaria del gasto global y de su composición porcentual del gasto presupuestado**

Variables	Año fiscal		
	2009	2010	2011
Desviación global del gasto primario (ID-1)	16.3%	7.5%	17.2%
Varianza en la composición del gasto primario (ID-2)	18.1%	11.3%	18.8%

ii) *El monto medio de gasto imputado efectivamente a la partida para contingencias en los últimos tres años*

**Calificación A:** El gasto efectivo imputado a la partida para contingencias fue en promedio de solamente 0.2% del presupuesto original en los últimos tres años (Cuadro 12).

El gasto imputado a la partida para contingencias se refiere a aquel pre asignado por ley en su Artículo 33, por medio del cual el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos consigna anualmente una apropiación destinada a cubrir imprevistos generados por calamidades públicas que será equivalente al uno por ciento (1%) de los Ingresos Corrientes estimados del Gobierno Central. Estos recursos serán utilizados por disposición del Presidente de la República, en conformidad con las medidas que adopte la Comisión Nacional de Emergencias de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos.

**Cuadro 12 : Gastos por contingencias y emergencias  
(% del presupuesto inicial aprobado)**

Variables	Año fiscal		
	2009	2010	2011
Gasto por contingencias, devengado (millones de RD\$)	607	230	567
Gasto primario ajustado, presupuesto original (millones de RD\$)	200,205	222,327	228,563
% del presupuesto	0.3%	0.1%	0.2%

**Progreso realizado:** En 2010 este indicador fue calificado como C, debido a que la varianza en la composición del gasto por capítulos administrativos, excluidas las partidas para contingencias (en República Dominicana estas son casi nulas), estuvo por encima del 15% en solamente un año. En el 2012, y en línea con los resultados del ID-1, la varianza sobrepasó ese nivel en dos de los últimos tres años. El exceso en los dos años se atribuye a los mayores gastos de los ministerios de educación y de salud pública, así

como de las mayores transferencias por obligaciones de la Tesorería Nacional. En 2012 el indicador, en la dimensión comparable, resultó en una calificación D.

Por cambios en la metodología de medición PEFA, en el 2012 se incluyó un segundo sub-indicador que mide la magnitud del gasto en la asignación presupuestal por contingencias. La utilización del presupuesto en este rubro fue insignificante y, en consecuencia, el sub-indicador alcanzó una calificación (no comparable) de A. La calificación global del ID-2 es D+.

### *ID-3 Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado*

**Calificación (método de calificación M1): B** La recaudación ejecutada de los ingresos fiscales con respecto a lo presupuestado originalmente fue satisfactoria para el 2010 con una ejecución de 98.5%. Su nivel de desempeño fue menor para los otros dos años de análisis con una ejecución de 90.9% en el 2009 y de 94.2% para el 2011.

Los ingresos corrientes de República Dominicana se basan en su mayor parte por los ingresos tributarios y aduaneros, y que alcanzaron un nivel anual promedio cercano al 97% durante los últimos tres años. Otros ingresos como los no tributarios aportaron entre el 2% y 3% y los de capital son inferiores al 1%. Entre las fuentes de ingresos tributarios y aduaneros se destacan cinco impuestos que en su orden de importancia recaudatoria son: a) el impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios ITBIS, que viene adquiriendo mayor relevancia con un aporte en los ingresos tributarios para el 2011 de 32.8%, b) el impuesto sobre los ingresos que aportó para el mismo años el 23.8%, c) el impuesto selectivo sobre los combustibles que alcanza el 14.8% d) los impuestos al comercio exterior que perdieron peso relativo hasta disminuir su aporte al 8.4% en el 2011 y e) los impuestos selectivos a las bebidas alcohólicas y cigarrillos con un peso del 7.5%. Es importante señalar que en el sistema tributario los impuestos al consumo o indirectos representan cerca del 70% (impuestos sobre mercancías y servicios y al comercio exterior) del total de ingresos tributarios y el restante 30% corresponde a impuestos directos (ingresos y patrimonio).

La presión tributaria según estudios de la administración ha disminuido de manera acelerada al disminuir (-3.3 puntos porcentuales) durante un periodo relativamente corto de 16% en el 2007 a 12.7% del PIB en el 2010. Este cambio drástico es atribuible a varios factores que sumados erosionan la base tributaria y agregan inequidad y complejidad al sistema, entre ellos se pueden mencionar: a) los incentivos otorgados por la Ley 56-07 a sectores pertenecientes a la cadena textil y manufacturera, los concedidos por la Ley 392-07, para innovación Industrial a empresas clasificadas por PROINDUSTRIA, la Ley 57-07 que otorga beneficios para la importación a los equipos, maquinarias y accesorios para producción de energía de fuentes renovables<sup>8</sup>, b) la eliminación de impuestos<sup>9</sup> o

<sup>8</sup> Con base en estimaciones realizadas por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria el tamaño del gasto tributario asciende a 5.9% del PIB, de los cuales 2.1% del PIB son atribuibles a las últimas reformas.

<sup>9</sup> Se eliminaron impuestos menores como: los espectáculos públicos, sobre actos del Estado Civil, el de que regula la producción, calidad y comercialización de los alimentos para animales, el impuesto a la naturalización de extranjeros,

reducciones de tasas impositivas que habían sido subidas temporalmente, que afectan el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y los impuestos selectivos a las bebidas alcohólicas y cigarrillos, entre otros y c) el efecto derivado de los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Centroamérica, la Unión Europea y la Comunidad del Caribe un acuerdo de alcance parcial con Panamá, y que se reflejan en un menor recaudo de los aranceles y en los impuestos selectivos a electrodomésticos importados, d) los factores económicos como una creciente informalización de la economía, el menor crecimiento de sectores de gran contribución como el comercio, los productos de refinación de petróleo, y bebidas alcohólicas y cigarrillos.

Las medidas de política tributaria, la situación económica y la volatilidad de las variables imponen una serie de retos para las metodologías de estimación de los ingresos, pues como se observó en los años analizados, se presentan de manera continuada ejecuciones inferiores a las presupuestadas en los principales ingresos tributarios. El impuesto a la renta de empresas durante el periodo 2009-2011 no logró la meta presupuestada en ninguno de los tres años y registró en promedio una desviación de -11.4%, el mismo comportamiento se observa en el ITBIS interno el cual registró una desviación promedio de -7.7%. Para el caso de los impuestos sobre hidrocarburos, la meta no fue alcanzada en dos de los tres años y presenta desviaciones en promedio de 9% para el de impuesto establecido por la Ley 112-00 y de 11.5% para el de la Ley 557-05. También vale destacar el incremento en las desviaciones que se presentan en los ingresos no tributarios, en particular en lo que corresponde a dividendos de la refinera, del Banco de Reservas y otros ingresos.

Un reflejo de esta necesidad que se advierte, está en el resultado que se obtuvo durante el ejercicio del año 2011, periodo en el cual se requirió implementar medidas de urgencia como la Ley 139-11 para conseguir ingresos adicionales y cubrir necesidades de mayores recursos en educación o el sector eléctrico. Esta norma incluyó medidas permanentes como la creación del impuesto de 2.5% sobre las ventas en el mercado local de las empresas de zona franca, un régimen presuntivo para el pago del impuesto sobre la renta, un incremento del 0.5% al 3.0% en la tasa de retención del impuesto sobre la renta a los proveedores del Estado y medidas temporales por dos años fiscales, como el aumento en la tasa del 25% al 29% del impuesto sobre la renta de las empresas y la creación de un impuesto sobre los activos financieros productivos netos de las instituciones financieras.

---

el pago de sellos a las conclusiones de divorcios, el impuesto sobre las sustancias explosivas, los cargos por concepto de venta de formularios, la aplicación de sellos de Rentas Internas, a los fabricantes de bebidas alcohólicas extranjeras, los impuestos sobre documentos.

**Cuadro 13 : Comparación de los Ingresos Presupuestados y Ejecutados: 2009-2011**

**(En millones RD\$, excepto en donde se indiquen otras unidades)**

<b>Años</b>	<b>Ingresos Presupuestados</b>	<b>Ingresos Ejecutados</b>	<b>Diferencia</b>	<b>% Alcanzado</b>
2009	248,799.5	226,205.5	-22,594.0	90.9
2010	258,932.8	255,070.9	-3,861.9	98.5
2011	297,560.7	280,450.2	-17,110.5	94.2

*Fuentes:* Apéndice Estadístico, Cuadros 3 y 4.

*Nota:* Los ingresos no incluyen donaciones, ni ingresos de capital.

El Cuadro N° 13 muestra dos ejecuciones en los últimos tres años entre el 90% y el 95% y una ejecución cercana al 99%, inferiores al 97%, resultado que permite obtener una calificación B en este indicador. El desempeño satisfactorio se debe en gran medida a los resultados obtenidos por la recaudación de los ingresos tributarios y las mejoras en la administración de los impuestos y los servicios al contribuyente que brinda la DGII. La misión evaluadora realizó un análisis suplementario y observó que el desempeño de la recaudación tributaria por parte de la DGII fue superior con respecto a la DGA, el primero de ellos obtuvo una calificación promedio B y el segundo obtuvo una calificación C en los últimos tres años (para mayor detalle del análisis, ver el Anexo 5).

**Progreso realizado:** Dado que se modificó el método de análisis de este indicador y en su versión anterior solo se consideraba la situación por el cual el monto recaudado resultaba inferior al presupuesto inicial aprobado y en la actualidad se considera además el caso en que la recaudación supera lo estimado, se realizó una aplicación de los nuevos requisitos sobre las desviaciones observadas en el PEFA 2010. Los resultados obtenidos fueron de 110% en 2007, de 100.5% en 2008 y de 90.9% en 2009, valores que dan como resultado una calificación de B, al mantenerse para dos de los años observados desviaciones dentro del rango de 94% y 112%. Igual situación se presenta para el PEFA del 2012, con desviaciones de 98.5% en el 2010 y 94.2 en el 2011 que permiten mantener la misma calificación obtenida anteriormente.

A pesar que la calificación ha permanecido en el mismo nivel, es importante subrayar que para lograr la meta presupuestada en el 2011 fue necesario impulsar reformas tributarias a mitad del periodo para generar recursos adicionales y financiar gastos adicionales del presupuesto.

**ID-4 Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos**

**Calificación global (método de calificación M1): B+**

*i) Saldo de los atrasos de pagos de gastos (como % del gasto total real del ejercicio correspondiente) y toda variación reciente de este saldo.*

**Calificación A:** El saldo final de las cuentas no pagadas en 30 días de las instituciones que conforman el Gobierno Central (“libramientos no pagados” es la definición corta que se utiliza en el SIGEF para medir los atrasos de pagos) promedió 0.43% del total de los libramientos aprobados en los últimos tres años. El saldo de los devengados no pagados con respecto al gasto total (devengado aprobado) fue nulo en 2011, del 1% en 2009.

Tal como lo indican las autoridades de DIGECOG, no existe en el SIGEF un modulo de cuentas de pagar que brinde la información de saldos adeudados en forma automática. Y tal como lo subrayan representantes del órgano rector en contabilidad gubernamental y los propios directores de planeamiento estratégico de los ministerios de línea sectorial (i.e., Unidad de Planificación del Ministerio de Educación), existe un error conceptual en la forma como se definen los atrasos, dependiendo de la base contable con los que se midan—según la practica en la normativa actual, estos se generan después de los 30 días de autorizadas las facturas para su correspondiente pago (o libramientos de pago) y no a partir de los eventos de pago (contratos firmados por el Gobierno).

**Cuadro 14 : Saldo de atrasos en los pagos de compromisos de gasto  
(En millones de RD\$, excepto en donde se indique otra medida)**

Concepto	2009	2010	2011	Promedio
Gasto total (devengado aprobado)	341,142	369,810	401,361	
Pagado aprobado	337,865	368,583	401,361	
Devengado no pagado	3,277	1,227	0	
% Devengado no pagado	0.96	0.33	0.00	0.43
Libramiento aprobado	341,137	369,810	401,361	
Libramiento no pagado	3,273	1,227	0	
% Libramiento no pagado	0.96	0.33	0.00	0.43

Fuente: En base a datos de SIGEF.

*ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos*

**Calificación B:** Sigue en vigencia el procedimiento ad-hoc en la Tesorería Nacional por medio del cual el SIGEF monitorea los atrasos de pagos a partir de las cargas manuales que realiza la Tesorería Nacional cuando se ingresan las órdenes de pago. Estos procedimientos y controles no han sido suplidos aún por medidas sistémicas en el seguimiento de atrasos de pagos. Por sus características normativas no es posible que esta responsabilidad de la carga y de seguimiento se realice en forma desconcentrada a través de los ministerios y demás instituciones del gobierno.

Persisten las deficiencias en el seguimiento de los saldos de las cuentas por pagar. Esto porque las contrataciones internas y externas no están registradas en la contabilidad con toda la información de devengados y compromisos contraídos por ambas partes. Tampoco se realiza el seguimiento de los vencimientos de las facturas presentadas semanalmente o de los compromisos de pago con las empresas abastecedoras de electricidad, agua y telefonía, y otras instituciones autónomas y descentralizadas. Mientras estas deficiencias estructurales no se resuelvan el seguimiento seguirá realizándose en base a los criterios descritos anteriormente, los cuales han dado resultados favorables en el ámbito de la TN.

**Progreso realizado:** No hubo variación en la calificación final. En ambas evaluaciones la calificación global fue de B. No se produjeron cambios en la base de los atrasos de los pagos y por lo tanto se mantiene la acumulación y el control de los libramientos de pagos no pagados por más de treinta días.

## 3.2 Universalidad y transparencia

### *ID-5 Clasificación del presupuesto*

*Sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución e información del presupuesto del Gobierno Central*

**Calificación B:** La información y ejecución del presupuesto se basan en una clasificación económica, administrativa y funcional en base a normas nacionales en general compatibles con los estándares internacionales de EFP 2001 y COFOG. El clasificador por objeto del gasto y el funcional tienen un alto grado de avance, pero no son compatibles plenamente con estos estándares.

En los últimos tres años, la clasificación del presupuesto se ha regido en base en el documento “Manual de clasificadores presupuestarios del sector público”<sup>10</sup>, el cual está basado en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP) del FMI de 2001.<sup>11</sup> Según la DIGECOG, falta aún armonizar algunas cuentas por objeto del gasto en base a los estándares de EFP 2001. Estos clasificadores son de uso generalizado en el sector público excepto en las municipalidades, para los cuales se produjo un manual específico con mayor desagregación para adaptarlo a sus especificidades (“Manual de clasificadores presupuestarios para los municipalidades” de 2006).

La formulación, ejecución e informes del presupuesto del Gobierno Central se realiza en base a un formato con las dimensiones más importantes del gasto. Para ello se utilizan las clasificaciones económica, administrativa, y funcional, por objeto del gasto y por fuente de financiación, y geográfica. El sistema nacional de clasificación presupuestal solo es compatible con los estándares COFOG al nivel del grupo principal, faltando terminar de homogeneizar a nivel de sub-función con las estructuras programáticas que en algunos casos se encuentran aún dispersas.

<sup>10</sup> Dirección General de Presupuesto, DIGEPRES: Manual de Clasificadores Presupuestarios del Sector Público. Sexta edición corregida, Octubre de 2008.

<sup>11</sup> La norma internacional para sistemas de clasificadores presupuestarios es el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP) del FMI, el cual incorpora la Clasificación de Funciones del Gobierno (COFOG).

**Progreso realizado:** No hubo variación en la calificación final. En ambas evaluaciones la calificación global fue de B.

En años recientes se han realizado esfuerzos en favor de la homologación del marco programático y la vinculación entre los planes, presupuestos y proyectos pero la actualización y los ajustes en los clasificadores económicos y (sub) funcionales nacionales de 2008 en concordancia con estándares internacionales sigue aún pendiente.

***ID-6 Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria***

**Calificación B:** La documentación presupuestaria que presenta anualmente el gobierno al Congreso Nacional cumple con 5 de los 9 requerimientos estándar de información.

La Ley 423-06 establece que el proyecto de presupuesto debe ser entregado al Congreso Nacional junto con un informe explicativo contentivo de un mínimo de elementos. La documentación presupuestal del 2012 presenta cinco de los nueve elementos requeridos para poder explicar los cambios recientes de la política de gasto y las implicancias financieras de corto plazo (Cuadro 15).

**Cuadro 15 : Resumen de la documentación presupuestal**

Elementos de la documentación presupuestal	Disponible	Notas
<b>Supuestos macroeconómicos</b> , incluyendo al menos los agregados de crecimiento económico, inflación y tipo de cambio estimados	Sí	Se presenta un cuadro con las principales variables macroeconómicas 2010-2012, como parte del <i>Informe Explicativo y Política Presupuestaria para el Año 2012</i> . Estos supuestos incluyen la tasa de crecimiento del PIB real y nominal, la tasa promedio de inflación, el tipo de cambio promedio, y el precio promedio del barril de petróleo.
<b>Déficit fiscal</b> , definido de acuerdo a las normas GFS u otros estándares internacionalmente reconocidos	Sí	Se presenta un cuadro con las líneas principales de ingreso y gasto y el cálculo del resultado financiero según las metodologías internacionales convencionales. Esta información se encuentra comprendida en el cuadro Cuenta Ahorro, Inversión y Financiamiento 2012 que forma parte del Informe Explicativo del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos para el Año 2012.
<b>Financiamiento del déficit</b> , describiendo su composición	Sí	Se presenta un cuadro con las fuentes del financiamiento del déficit presupuestal y las aplicaciones financieras 2012, como parte del Capítulo IV, Disposiciones sobre Financiamiento del Gobierno Central al principio del documento presupuestal. En este cuadro se especifican las fuentes y las aplicaciones financieras de origen

Elementos de la documentación presupuestal	Disponible	Notas
		interno y externo.
<b>Saldos de la deuda pública</b> , incluyendo la composición por lo menos al inicio del año en curso	No	Esta información se encuentra disponible en el sistema de contabilidad gubernamental y en diversos reportes fiscales pero no se publica en la documentación presupuestal.
<b>Saldos de los activos financieros</b> , incluyendo la composición por lo menos al inicio del año en curso	No	La información de activos financieros se puede extraer de otros informes de contabilidad gubernamental.
<b>Ejecución presupuestal del año previo</b> , presentado en el mismo formato que el proyecto de presupuesto	No	La información se puede extraer directamente del SIGEF en el formato requerido.
<b>Presupuesto del año en curso</b> (presupuesto modificado o ejecución estimada), presentado en el mismo formato que el proyecto de presupuesto	Sí	Aparece el presupuesto original aprobado del año en curso y el proyecto de presupuesto del próximo año, en el mismo formato (formato de clasificación institucional)
<b>Resumen del presupuesto de ingresos y gastos</b> por línea principal del presupuesto, incluyendo datos para el año en curso y el año previo	No	Se presenta solamente un cuadro con proyecciones para el año 2012 y estimaciones del 2011.
<b>Explicación de las implicancias de las nuevas iniciativas de política</b> , con estimaciones del impacto presupuestal de los principales cambios de política de ingresos y/o revisiones principales en los programas de gasto	Sí	Se presenta una sección sobre lineamientos de política presupuestaria que forma parte del <i>Informe Explicativo del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos para el Año 2012</i> . En ella también se priorizan las inversiones públicas y el gasto social como parte de la política fiscal contra-cíclica y se proyecta la racionalidad y la austeridad del gasto, que implica la congelación de las remuneraciones incluyendo aquellas de las instituciones descentralizadas y autónomas no financieras a los niveles del 2011.

**Progreso realizado:** En 2010 este indicador fue calificado como C, debido a que la documentación presupuestaria presentada anualmente el gobierno al Congreso Nacional cumplía con 4 de los 9 requerimientos estándar de información. En 2012 la calificación del indicador mejoró a B al esto debido a que los representantes del Congreso cuentan ahora con una mayor base de información (5 elementos de los 9 requeridos) que les permitan tomar mejores decisiones presupuestales.

***ID-7 Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales***

**Calificación global** (método de calificación M1): **C+**

*i) Nivel del gasto extra-presupuestario (distinto de los proyectos financiados por donantes) que no figura en los informes fiscales*

**Calificación C:** Diversas instituciones públicas recaudan ingresos y los administran por medio de fondos extrapresupuestarios, lo que impide tener una visión completa de las operaciones del gobierno central. En sus informes sobre el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas, la DIGECOG ha estado incorporando un anexo con los Ingresos y Egresos de los Recursos de Recaudación y Desembolso Extrapresupuestarios, aunque limitado a aquellas instituciones que le han reportado sus datos, que no son precisamente los montos más importantes. Ha sido difícil para la misión poder determinar qué porcentaje del gasto total representan estos fondos, debido justamente a que no hay un registro centralizado de los mismos u otro mecanismo que permitan computarlos. Ahora bien, entre estimaciones realizadas por medios indirectos (ver el caso del IDAC en el recuadro), unidas a la opinión y la percepción de los funcionarios entrevistados en los ministerios sectoriales más grandes y las evidencias estadísticas disponibles avalan la idea de que la magnitud del gasto extrapresupuestario supera el nivel del 5% del gasto del gobierno central en los últimos años.

Pese a que la legislación financiera vigente prevé que cualquier gasto financiado con recursos no previstos en el presupuesto aprobado se reporte como parte del presupuesto modificatorio, en la práctica se comprobó la existencia de gasto extra-presupuestal que se reporta recién al cierre del ejercicio contable y otras partes significativas que no llegan a reportarse nunca<sup>12</sup>.

Informes enviados por las instituciones del gobierno a la DGII, DGA y DIGECOG indican la existencia de actividad extra presupuestal significativa en los últimos tres años. Y es probable que más importante sea la que no llega a reportarse. Muchos de estos gastos se financiaron con ingresos considerados propios por los organismos que los recaudan, y no son reportados oportunamente en el presupuesto, ni en los informes posteriores a la DIGECOG y a la Cámara de Cuentas, por lo que no ni en los informes posteriores a la DIGECOG y a la Cámara de Cuentas, por lo que no constan en los informes de ejecución presupuestaria.

En el reporte sobre el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas correspondiente a 2011, la DIGECOG incluye 26 organismos con gastos extrapresupuestarios ejecutados ascendentes a RD\$6,254 millones. Sin embargo, si se toma en cuenta que eso no incluye instituciones como el IDAC, para el cual se ha estimado un monto cercano a RD\$5,919 millones, ni otras que se han estimado manejan recursos de magnitudes parecidas como la Superintendencia de Bancos, FONPER, INDOTEL y la Lotería Nacional, entonces hay razones para pensar que la mayor parte de estos recursos todavía no están computados

Algunos ingresos son de carácter tributario, al ser establecidos mediante una disposición legal (Ley o Decreto) y utilizarse para cumplir responsabilidades públicas, otros se originan en la venta de algunos bienes y servicios, mientras que otros se derivan del establecimientos y cobro de cuotas o tarifas por licencias y permisos. Con los recursos recibidos las

<sup>12</sup> La Ley No. 423-06, en su Artículo 24 se prescribe que “Todos los ingresos corrientes y de capital, donaciones y desembolsos de préstamos en efectivo o en valores percibidos deben ser depositados en la Tesorería Nacional y para su utilización requerirán de la correspondiente apropiación presupuestaria”.

indicadas instituciones cumplen funciones públicas, incluyendo a veces la construcción de infraestructura social (centros de educación o de salud pública) en duplicación o complemento de las funciones de los ministerios.

A mediados del 2012, la Unidad de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda se encuentra tratando de recompilar y consolidar toda la información financiera y la base legal relativa a todas estas instituciones y dichos fondos, con la intención de que sean incorporados a los informes fiscales.

Una de las instituciones autónomas consideradas de mayor complejidad por la misión evaluadora lo constituye el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), que maneja operaciones si bien poco considerables para el presupuesto de ingresos corrientes del gobierno juega un papel de intermediación con un número alto de instituciones receptoras. Un hecho singular es que esta institución no ha sido objeto de auditorías especiales, técnicas o externas, al menos la misión evaluadora no ha podido identificar tal evidencia, por parte de la Contraloría General de la República o de la Cámara de Cuentas en los últimos tres años. El Instituto Dominicano de Aviación Civil es una institución que cobra un cuantioso tributo por medio de las líneas aéreas a los pasajeros que viajan al país, usados para gastos del mismo Instituto, del Ministerio de Estado de Turismo, el Cuerpo de Seguridad Aeroportuaria, la Fuerza Aérea Dominicana y otros servicios en las terminales aéreas (Caja 1).

*Caja 1. IDAC, un ejemplo ilustrativo: El impuesto por entrada y salida de pasajeros del exterior*

Por medio de las líneas aéreas los pasajeros que viajan hacia o desde República Dominicana pagan una serie de tributos, establecidos con el propósito de cubrir responsabilidades públicas a través de ciertas instancias del Estado, como el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), el Ministerio de Estado de Turismo, el Cuerpo de Seguridad Aeroportuaria, la Fuerza Aérea Dominicana y otros servicios en las terminales aéreas. Tras diversos cambios, ahora el costo del impuesto es de US\$16.30, pagado a la entrada y la salida, con lo que se convierte en US\$32.60 por viaje (ver recuadro abajo).

Este cobro se considera un tributo, en virtud de que cumple dos condiciones para definirlo así: está establecido por una decisión gubernamental, y la recaudación se usa para fines públicos.

Las recaudaciones por estos conceptos las capta el IDAC y las distribuye a los organismos involucrados, por lo que no aparecen en las estadísticas de ingresos fiscales. Aunque el Gobierno se ha comprometido a registrar todas las estadísticas de finanzas públicas en una cuenta única del Tesoro Nacional, en la práctica eso nunca ha sido posible, ingresando estos fondos a las cuentas de distintas instituciones del Estado Dominicano sin que consten en el presupuesto público.

<b>DISTRIBUCIÓN DE LA TASA AERONÁUTICA</b>		
Monto de Tasa : US\$16,30 (tanto en entradas como en salidas de pasajeros)		
Base legal: Decretos Nos:655-08 y 876-09		
Institución Beneficiaria	Monto asignado	Aplicación
Instituto Dominicano de Aviación Civil	US\$5,00	Financiar las funciones que sobre seguridad operacional las leyes y reglamentaciones nacionales atribuyen a esta institución
Ministerio de Turismo	US\$7,00	US\$3,00 serán destinados a la promoción de la imagen turística del país y los restante US\$4,00 a los fondos del Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (CEIZTUR).
Cuerpo Especializado de Seguridad Aeroportuaria y Aviación Civil(CESAC)	US\$1,50	Financiar las funciones que sobre AVSEC las leyes y reglamentaciones atribuyen nacionalesa esta institución
Fuerza Aérea Dominicana	US\$1,00	Vigilancia y Control del espacio aéreo nacional.
Junta de Aviación Civil	US\$0,50	Financiar las funciones que sobre elaboración de política aérea y regulación de los aspectos económicos las leyes y reglamentaciones nacional a esta institución
Departamento Aeroportuario*	US\$1,30	La Tasa Aeroportuaria Gubernamental de US\$1,15 se destinan al financiamiento de las funciones que las leyes atribuyen a esta institución, mientras que US\$0,15 al pago de los Servicios que presta el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA).
<b>TOTAL</b>	<b>16.30</b>	

Fuente: Departamento de Transporte Aereo, Junta de Aviación Civil

\* Tasa aplicada únicamente en los aeropuertos privados del país. Los aeropuertos concesionados la percibirán a su favor, conjuntamente con la Tasa Aeroportuaria Privada de US\$15,00 especializada a su favor

Tomando en cuenta el número de viajeros transportados, se estimó que durante el año 2010 dicho tributo aportó unos US\$146.4 millones por esta vía, y otros US\$155 millones en el 2011. Esta última cifra equivale a RD\$5,919 millones al tipo de cambio oficial.

Otras instituciones que manejan recursos públicos extrapresupuestarios en montos supuestamente considerables se encuentran las siguientes (entre todas estas, las primeras tres no aparecen en el Anexo 2 de los informes anuales de DIGECOG):

- La Superintendencia de Bancos, que recauda los aportes obligatorios de las instituciones financieras para la supervisión bancaria, para un Fondo de Contingencia y para prevención del riesgo sistémico;
- El Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), que maneja los ingresos de la contribución dispuesta por Ley para el desarrollo de las comunicaciones;
- El Fondo Patrimonial de las Empresas Públicas Reformadas (FONPER), que administra recursos, en este caso no de carácter tributario, sino derivados de los dividendos obtenidos por el Estado por su participación en el capital accionario de las empresas que fueron capitalizadas;
- La Junta Central Electoral, que administra directamente los recursos que obtiene por cobros de servicios relacionados con el Estado Civil.

Hay otros fondos extrapresupuestarios aparentemente significativos en entidades centrales tales como los ministerios de Medio Ambiente, Obras Públicas, Turismo, y Agricultura por concepto de licencias y permisos vinculados a sus responsabilidades públicas.

*ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales*

**Calificación B:** Se incluye en los informes fiscales anuales información completa sobre las operaciones de proyectos financiados mediante préstamos y por lo menos el 50% (en valor) de los proyectos financiados mediante donaciones externas no reembolsables.

Según la Ley 423-06 todos los organismos e instituciones del sector público a cargo de la ejecución de proyectos financiados con recursos externos (crédito público y donaciones), deben registrar y comunicar los ingresos recibidos en efectivo o en especie y las utilizaciones realizadas de los mismos. La información fiscal relativa a préstamos bilaterales y multilaterales es completa, se centraliza y registra en el Ministerio de Hacienda (SIGADE). Sin embargo, en lo referente a la financiación no reembolsable, todavía no se dispone de una adecuada centralización global e integral de la información a través de la base de datos UEPEX.

En general, la información sobre ingresos y gastos correspondientes a los proyectos financiados por donaciones abarca al menos el 50% de las operaciones financiadas bajo esta modalidad. Reportes de DIGECOOM señalan, sin embargo, que existe un margen de error en la información de los gastos de los proyectos financiados con recursos no reembolsables equivalente a un 25% de la ayuda oficial directa, que no utilizan los mecanismos de registro y seguimiento a través del SIGEF (ver PD-3).

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** En el 2010, el desempeño del indicador obtuvo una calificación global de B. En el 2012, la calificación descendió a C+ debido a la existencia de mayor evidencia indicativa de actividad extra presupuestal en el sector de las instituciones gubernamentales autónomas **debido a los avances de la DIGECOG, la DGII y la Unidad de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda en detectar entidades públicas que manejan estos fondos.** El problema es que, al no estar reportada la información financiera de los mismos, se imposibilita la cuantificación precisa para calcular el porcentaje. Ver en la Sección 1.4 un número elevado de instituciones autónomas lo cual requiere de una capacidad de monitoreo y evaluación lo suficientemente equipado a nivel central, que actualmente no es posible en las condiciones actuales.

La misión evaluadora considera que la evidencia recibida por parte de la Cámara de Cuentas y otros análisis recientes son lo suficientemente indicativa de eventos extra presupuestales cuyas implicancias superan el 5% del gasto total del gobierno. **Aunque el tiempo de la misión casi coincide con el inicio de un nuevo gobierno, el vigente en ese momento no había realizado esfuerzos para corregir esta situación, aunque la misión recibió indicaciones de que preocupa a las nuevas autoridades hacendarias centrales.** En consecuencia, la dimensión (i) obtuvo una calificación C en el 2012, de una calificación B en el 2010.

### *ID-8 Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales*

#### **Calificación global** (método de calificación M2): **C**

*i) Transparencia y objetividad de la asignación horizontal entre gobiernos sub-nacionales, de las transferencias condicionales o no condicionales.*

**Calificación B:** La distribución horizontal entre los ayuntamientos se realiza se refiere a aquellas transferencias provenientes de los recursos pre asignados del 10% de los impuestos nacionales. Estas incluyen transferencias corrientes (60%) y de capital (40%) y aplican para todos los ayuntamientos y juntas municipales que totalizan 385.

La misión evaluadora estima que la asignación de un nivel no mayor al 70% en promedio se determina a través de sistemas transparentes y basados en normas aceptadas por los municipios. Este nivel varía de acuerdo al tamaño de los municipios, y en una mayoría de ellos los montos de las transferencias corrientes se mantuvieron congelados en los últimos tres años, independientemente de la pre-asignación porcentual de ingresos establecida por transferencias de ley, y por lo tanto, persisten las deudas administrativas con estas entidades.

En lo concerniente al mecanismo de distribución horizontal, éste consiste de una regla clara y simple establecida según la legislación vigente a través del cual se transfiere directamente a cada una de los municipios cuyo monto depende del tamaño de cada población. Este no incluye otros criterios estándar en la mayoría de países como índices territoriales, de pobreza, género o eficiencia administrativa.

*ii) Puntual suministro de información confiable de gobiernos sub-nacionales sobre las asignaciones del Gobierno Central*

**Calificación D:** La información sobre asignaciones de transferencias a los municipios ha sido suministrada en los últimos años recién cuando el proyecto anual de presupuesto es aprobado por el Congreso Nacional. Esta práctica no ha facilitado una eficiente programación financiera a nivel municipal. La misión evaluadora, asimismo, expresa su preocupación en el sentido de que la información de programación trimestral que la Tesorería Nacional emite a los ayuntamientos durante la implementación del presupuesto resulta poco relevante en las actuales circunstancias.

*iii) Medida de la consolidación de datos fiscales referentes al gobierno general por categorías sectoriales*

**Calificación C:** Se han realizado importantes esfuerzos por mejorar la consolidación de los presupuestos y los informes de ejecución presupuestaria de los municipios en particular y del gobierno general, mayormente por cuentas económicas del ingreso y gasto. Los resultados de la consolidación han sido parciales solo en los informes de ejecución presupuestaria de los municipios (el 85% del total de municipios cumplieron con enviar sus informes de ejecución presupuestaria en 2012—solo 150 municipios entregaron sus presupuestos puntualmente en el 2012). En ambos casos se realiza una consolidación parcial a través de la Cámara de Cuentas y de la DIGEPRES, pero esta

no se encuentra clasificada por sectores o funciones del gasto. Los informes disponibles de ejecución presupuestal municipal presentan evidencia de al menos el 60% de la información fiscal y los datos del gobierno general son consolidados parcialmente por la DIGECOG en informes anuales dentro de los 24 meses siguientes al cierre del ejercicio.

La mayoría de los gobiernos locales cumplieron con enviar sus informes anuales de ejecución presupuestal en los plazos prescritos (328 en el 2011). La normativa obliga a los gobiernos municipales a enviar sus presupuestos y estados financieros periódicamente con información respecto a la aprobación, liquidación y ejecución de los presupuestos a diferentes entes del Gobierno Central<sup>13</sup>. La puntualidad en el envío de estos informes ha mejorado en el año 2011 gracias a un esfuerzo especial en la Cámara de Cuentas para obtener la información de ejecución presupuestaria—la Cámara de Cuentas tuvo que contratar a un número alto de alguaciles para obtener esta información en los plazos estipulados por ley lo cual resultó que 328 de las 385 ayuntamientos y juntas municipales reportaran puntualmente en el 2011, solamente 176 lo realizaron en el 2010.

Por primera vez, el público cuenta con información consolidada de la ejecución presupuestal uniforme de una mayoría de ayuntamientos y juntas municipales en la República Dominicana. Esta información del gasto municipal esta resumida en categorías funcionales para el año 2011, de acuerdo a una estructura programática presupuestaria de los municipios compuesta por nueve programas definidos en el Manual de Clasificadores Presupuestarios para los Ayuntamientos.

A pesar de los progresos en algunos municipios, subsisten en general dudas acerca de la veracidad e integridad de la información contenida en los reportes de los municipios y la calidad de los informes es, por lo tanto, baja en promedio. Esto considerando que varias de las recomendaciones efectuadas por la Cámara de Cuentas no han sido implementadas aún. Se han realizado capacitaciones con los municipios por intermedio de DIGEPRES con la intención de presentar los estándares de registro y reportes requeridos en la elaboración de los presupuestos y los informes de ejecución presupuestaria según formatos uniformes, recomendados por DIGEPRES.

A pesar de contar con un Manual de Clasificadores Presupuestarios de los Ayuntamientos y de los avances en el desarrollo de una herramienta de gestión financiera SIFMUN<sup>14</sup> puesta

<sup>13</sup> La Ley 166-03 en su Artículo 11 requiere que los Municipalidades envíen un informe trimestral sobre la ejecución presupuestal a la Cámara de Cuentas, Contraloría General de la República y a la Liga Municipal Dominicana. De igual forma, la Ley 176-07 determina que una copia del presupuesto aprobado se enviará a la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República y DIGEPRES (Artículo 328) y de la liquidación del presupuesto a la Cámara de Cuentas, DIGEPRES y la Liga Municipal Dominicana (Artículo 352).

<sup>14</sup> El Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) desarrolló un sistema informático denominado “Sistema Integrado de las Finanzas Municipales (SIFMUN)”, el cual permite automatizar la gestión financiera municipal, registrando todas las operaciones financieras y contables de los ayuntamientos, favoreciendo a estos alcanzar los máximos niveles de eficiencia y transparencia en sus operaciones, un mejor control de sus ingresos y gastos, y una mayor participación ciudadana en la gestión de lo público. Dicho sistema está en uso en alrededor de 90 municipios y otros 30 utilizan software desarrollado por el sector privado. Cabe señalar que CONARE puso a disposición del Ministerio de Hacienda el SIFMUN para que se desarrollara una interface con el SIGEF en el 2010.

a disposición de casi un tercio de los municipios, el Gobierno Central no ha logrado establecer una interface con el SIGEF. En ausencia de una solución tecnológica, tanto DIGEPRES, DIGECOG y la CC han venido realizando esfuerzos notables para lograr que se registre la información financiera de los municipios directamente en un repositorio central y permita clasificar y consolidar oportunamente los datos de gastos por sector o función de estos junto con las cuentas del gobierno central en un formato uniforme del gobierno general.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** No se ha producido ningún cambio en la calificación global del indicador. En dos de los tres sub-indicadores, sin embargo, se produjeron cambios en sentidos inversos. En la dimensión (i) se observa un deterioro en las relaciones inter gubernamentales como resultado de la caída del 30% en el nivel de transferencias pre-asignadas por ley a los municipios en los últimos tres años. En 2010 esta dimensión tuvo una calificación de A, en el 2012 esta cae a B. Por otro lado, la calificación de la dimensión (iii) mejoró de D a C, como resultado de las reformas emprendidas por los municipios en la fase de la preparación presupuestal bajo las pautas y dirección de la DIGECOG y otras entidades centrales del gobierno.

#### ***ID-9 Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público***

**Calificación global** (método de calificación M1): **D+** El sistema de contabilidad gubernamental no cuenta con la información financiera suficiente y oportuna de las instituciones autónomas y descentralizadas, de las empresas públicas y de los gobiernos sub-nacionales requerida para supervisar la posición financiera consolidada del resto del sector público. Por otro lado, existe una capacidad técnica y analítica en la Unidad de Análisis y Política Fiscal (UPF), apoyada por otras unidades del Ministerio de Hacienda, pero esta es aún débil al momento de compilar y consolidar la información del estado financiero del sector público y supervisar el riesgo fiscal.

*i) Medida en que el Gobierno Central realiza el seguimiento de los OPAs y las EPs*

**Calificación C:** El Ministerio de Hacienda u otro órgano rector del Gobierno no cuentan, en general, con las capacidades y los recursos de información suficientes con las cuales poder alertar eficazmente la situación financiera de las instituciones descentralizadas y de las empresas públicas. La misión reconoce que el MEPYD realiza el seguimiento físico financiero de los proyectos de inversión y comunica el seguimiento del gasto de inversión al Congreso Nacional, a través de los informes semestrales (la información se encuentra disponible en el portal de MEPYD), pero esta información no es suficiente para realizar un juicio completo y periódico de la situación financiera de las instituciones autónomas y descentralizadas y de las empresas públicas en su totalidad. La mayoría de estas entidades presenta impuntualmente sus estados financieros anuales.

Tal como se indicó en el análisis del ID-1, el deterioro en la situación fiscal observada en los últimos tres años (ver ID-1) guarda una relación directa con los mayores recursos transferidos a las instituciones autónomas y descentralizadas, particularmente a través de las instituciones de seguridad social y la Universidad Autónoma de Santo Domingo, y en mayor medida a las empresas públicas, tales como CDEEE y las empresas de acueductos y alcantarillados. A pesar de contar con informes de auditoría externas, recomendaciones y

dictámenes legales emitidos por la Cámara de Cuentas, incluso se encuentran disponibles estados financieros aunque con rezagos de un año, entre ellas varias de estas instituciones autónomas además de la Lotería Nacional, es poco lo que se ha avanzado en el Ministerio de Hacienda u otro órgano supervisor y técnico del Gobierno en desarrollar un sistema de indicadores de seguimiento de las empresas públicas no financieras en los últimos tres años.

Tampoco se ha tomado la iniciativa de exigir la emisión de estados financieros e informes de ejecución presupuestal trimestrales y anuales auditados con aplicación de ley para las instituciones autónomas y descentralizadas y las empresas públicas, enviarlos a DIGECOG y UPF para su análisis y supervisión, y focalizar el seguimiento de la situación fiscal en una selección lo más representativa posible de instituciones autónomas y descentralizadas y de empresas públicas.

*ii) Medida en que el Gobierno Central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos sub-nacionales*

**Calificación D:** El Ministerio de Hacienda u otro órgano rector del control de las finanzas públicas no cuenta con la información financiera y con la capacidad institucional suficiente para monitorear adecuadamente la situación financiera de los gobiernos sub-nacionales. Estas instituciones, por otro lado, siguen emitiendo estados financieros incompletos, sin información del estado patrimonial, y fuera de los plazos prescritos, lo cual dificulta determinar la evolución de su posición fiscal y la calidad de los informes de ejecución presupuestal es aún baja. La misión destaca los planes de UPF por incluir a los municipios como parte del sistema de estadísticas fiscales.

En el Ministerio de Hacienda u otra entidad rectora la capacidad de seguimiento financiero de los municipios es técnicamente deficiente e inviable en las condiciones actuales debido principalmente a un sector municipal con numerosos ayuntamientos y juntas municipales. A pesar de las capacitaciones brindadas por distintas direcciones generales del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República, una mayoría de los gobiernos sub-nacionales incluidos los ayuntamientos de las ciudades principales del país no cumplen con enviar sus presupuestos anuales en los plazos previstos y emiten sus estados financieros de manera incompleta<sup>15</sup>.

Tampoco existe un arreglo institucional a través del cual se asista a los municipios y se emitan los estados financieros (i.e., unidades regionales de supervisión).

No se ha tomado aún la iniciativa de exigir la emisión de estados financieros e informes de ejecución presupuestal trimestrales y anuales auditados con aplicación de ley para los municipios, o de crear un sistema de unidades administrativas regionales a través de los cuales la DIGECOG pueda compilar y consolidar la información en un formato uniforme<sup>16</sup>. Debido a que la información consolidada es incompleta y no se recibe

<sup>15</sup> La DIGECOG ha emitido el Manual de Elaboración de los Estados Financieros para los Ayuntamientos y las Municipalidades en julio de 2011.

<sup>16</sup> En la actualidad, la DIGECOG solicita regularmente a través de circulares el envío de los Estados Financieros a más tardar el 1º de febrero del año siguiente al ejercicio que se cierra y las instituciones que han dado cumplimiento en los períodos analizados son presentados en el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas, en el nivel de gobierno correspondiente.

periódicamente, la competencia del Ministerio de Hacienda de poder analizar y monitorear la evolución financiera de los municipios se ve limitada significativamente. No existe tampoco una iniciativa por parte de las distintas secciones del Ministerios, incluidas la UPF y la DIGECOG, de poder acordar y focalizar el seguimiento de la situación fiscal en una selección de ayuntamientos grandes y municipios representativos del país.

Con la desaparición de algunas funciones de la Liga Municipal Dominicana, la DIGEPRES y la DIGECOG han asumido la responsabilidad de asistir y capacitar a los municipios en la elaboración de sus presupuestos e informes de ejecución presupuestaria en base a los nuevos métodos y estándares de contabilidad<sup>17</sup>. La DIGEPRES cuenta con un total de 8 analistas presupuestales en la Unidad de Descentralizadas. Por otro lado, la Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas cuentan con un número limitado de personal para realizar el seguimiento de la ejecución presupuestaria—esta última cuenta con solo 5 analistas municipales. El reto común en cada una de estos órganos rectores reside en el hecho que el número de municipios es sumamente alto y las capacidades internas es baja por lo que dificulta el sometimiento de las finanzas públicas a un sistema municipal de registro y seguimiento uniforme y completo.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** No se ha producido un cambio en la calificación global del indicador y esta se mantuvo en D+, esto a pesar de la baja en uno de las dos dimensiones. En la dimensión (i) se produjo una baja de B en el 2010 a C en el 2012, como resultado del escaso monitoreo de las entidades autónomas del gobierno y las empresas publicas y del atraso en los esfuerzos por fortalecer las capacidades técnicas y la función de monitoreo fiscal de la Unidad de Política Fiscal del MH.

#### *ID-10 Acceso del público a información fiscal clave*

<p><b>Calificación: B.</b> El gobierno pone a disposición del público de manera completa y por medios apropiados tres de los seis elementos de información fiscal generalmente requeridos.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

A partir de la Ley 200-04 o Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, se han realizado avances considerables la última de las cuales ha sido la puesta en marcha del Portal del Ciudadano, en su primera fase. Es por ello que, de acuerdo con la citada ley, toda institución del Estado Dominicano, está en la obligación de facilitar el cumplimiento y observación de la misma<sup>18</sup>, para lo cual es indispensable tomar todas las medidas que resulten pertinentes, para las instalaciones de Oficinas de Acceso a la Información (OAI).

Esta ley: a) reconoce el derecho de información y libre acceso a los expedientes y actas de carácter administrativo; b) defiende el derecho general de todos los ciudadanos a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna del sector público; c) hace obligatoria la publicación de toda información formal de la administración pública y responsabiliza a ésta de atender dicho deber; d) el acceso del público a los servicios debe

<sup>17</sup> La DIGECOG ha elaborado distintos estándares de presentación de informes anuales significativos en cooperación con DIGEPRES y la CGR y capacitado sobre los Manuales para Elaboración de los Estados Financieros del Gobierno Central, Descentralizadas y Autónomas, y las Municipalidades.

<sup>18</sup> Decreto No 130-05 que aprueba el reglamento de aplicación de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública.

ser, por lo general, gratuito o corresponder al costo necesario para su suministro; e) la ley dispone la informatización y la incorporación al sistema de comunicación por internet de todos los organismos públicos, con el fin de facilitar el acceso del público.

A pesar de contar con un número alto de ministerios de línea sectorial y otras instituciones rectoras que disponen de página web una gran parte de la información financiera, estrategias sectoriales y planes de acción y metas físicas es incompleta o se encuentra desactualizada, y el reglamento de ley no aplica sanciones para aquellas que no cumplen con facilitar esta información mensualmente, requerida por el público en general. Igualmente, hay serias limitaciones en la Dirección General de Contrataciones Públicas, pues a pesar que la Ley 200-04 exige la publicación de las licitaciones y adjudicación de contratos del sector público y que la Ley 340-06 precisa las modalidades en que esta publicación debe llevarse a cabo, en la práctica las instituciones no cumplen con estas disposiciones. Una situación similar ocurre con la Dirección General de Aduanas, en cuya página web prácticamente no se cuenta con ninguna información estadística y fiscal.

No obstante la ley 200-04 y la creación de portales informáticos por parte de los ministerios marcan un hito importante en la historia de la administración pública, la información fiscal básica requerida por el público y los agentes económicos no es publicada en su totalidad. La información fiscal que se encuentra disponible para el público a través del portal del MH y otras entidades públicas incluye lo siguiente:

- i) *La documentación sobre el proyecto del presupuesto anual no se cubre por completo*: la documentación presupuestaria que se presenta en el portal electrónico del MH es amplia y comprende dos tomos, con información de la política presupuestaria y el financiamiento de los programas de gasto de las instituciones que forman parte del Gobierno Central. Otra característica destacada es la inclusión de las proyecciones plurianuales del presupuesto y las estimaciones de las implicancias de la política de gasto en el mediano plazo (no se cuenta aún con el presupuesto plurianual). Tal como se explica en el análisis del indicador ID-6, esta documentación se encuentra aún incompleta, no incluye una parte de la información básica y en un formato estándar generalmente aceptado para una buena lectura, por ejemplo, para comparar los ingresos y los egresos por renglón principal y el déficit global en el año previo, el año en vigencia y el próximo año fiscal. Adicionalmente, cuando se someten proyectos de modificación presupuestaria, generalmente se envían al Congreso los cambios propuestos sin mayores explicaciones a las instituciones y al público en general acerca de las previsiones macroeconómicas y fiscales. Además, el proyecto de modificación no es de conocimiento público, pues no se publica en la página web del MH ni de la DIGEPRES hasta después de aprobado;
- ii) *Informes de ejecución presupuestaria se cumple por completo y de manera puntual* estos informes están a disposición del público en un plazo de treinta días a través del portal del MH, del Banco Central y de los ministerios de estado. Esta documentación incluye un informe de ejecución presupuestaria mensual, en donde la Tesorería informa al público acerca de las transacciones autorizadas de pago para todas las instituciones, especialmente de los programas de gasto controlados directamente por la TN, la cual se presenta en un formato estándar con una demora no mayor de un mes. Asimismo,

algunas de estas entidades han creado sus portales para informar acerca de sus logros específicos según los lineamientos principales de política establecidos por el gobierno;

- iii) *Estados financieros parciales del Gobierno Central al cierre de cada ejercicio contable*: Están a disposición del público los estados financieros y patrimoniales anuales de los ministerios y varios ministerios e instituciones autónomas y descentralizadas siguen incumpliendo con el envío de sus informes de cierre contable en los plazos previstos por la normativa vigente, lo cual afecta los resultados de los estados financieros del Gobierno en su conjunto—para el cierre del año 2011 hubo un total de 17 instituciones del Gobierno Central que incumplieron con este envío, entre ellos se encuentran los Ministerios de Educación, de Salud Pública, de Turismo, y de Cultura;
- iv) *Informes de auditoría externa se cumple de manera completa*: informes de auditoría externa y sus recomendaciones sobre las operaciones y prácticas del Gobierno Central son puestos a disposición del público de manera parcial (medios impresos y electrónicos) por medio de la Cámara de Cuentas dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que esté completa la auditoría;
- v) *Adjudicaciones de contratos no se cumple en su totalidad*: La adjudicación de los contratos del gobierno cuyo valor supere el equivalente de aproximadamente US\$100,000 no es publicada en su totalidad y regularmente por la Dirección General de Compras y Contrataciones, a través de medios de difusión masiva;
- vi) *Recursos puestos a disposición de las unidades de servicios básicos se cumple de manera significativa*: El Ministerio de Educación cuenta con informes anuales con todos los detalles de los recursos entregados a las escuelas públicas por distrito y región educativa. Estos reportes están disponibles para el público o si existen en el portal del ministerio éstos se presentan con cierto retraso, por ejemplo, en la sección referida al Sistema de Gestión de Centros Educativos. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se encuentra en proceso de poner a disposición del público reportes similares a nivel de la red de centros de atención primaria de salud.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** La calificación del indicador se mantuvo sin cambio, en B. Persisten las brechas en la cobertura de la información contable y presupuestal y sólo se cumple con emitir reportes completos en tres de los seis elementos de transparencia fiscal requeridos. Se emiten los informes mensuales de ejecución presupuestaria y los informes anuales de auditoría externa con un alto grado de cobertura y puntualidad así como los informes con los recursos puestos a disposición de las unidades primarias de educación y salud pública.

### 3.3 Presupuestación basada en políticas

Esta primera parte del ciclo presupuestario aborda la formulación del presupuesto desde dos principios: a) un diálogo y participación ordenada y efectiva en el proceso de formulación, por parte de las entidades sectoriales y las entidades rectoras, influye en que el presupuesto refleje las políticas sectoriales y las políticas macroeconómicas y fiscales; b) el presupuesto debe inscribirse en una política de planificación, de forma tal que las estrategias sectoriales estén articuladas con la disponibilidad de recursos, en una perspectiva plurianual.

#### *ID-11 Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual*

**Calificación global** (método de calificación M2): **B+** En general, el proceso presupuestario anual del gobierno es más ordenado, cuenta con directrices que son de conocimiento previo por parte de las entidades del gobierno, y el diseño del calendario presupuestal ha sido mejorado con plazos mas amplios que permiten una mayor participación en la preparación del presupuesto anual.

#### *i) Existencia y observancia de un calendario presupuestal fijo*

**Calificación B:** Existe un calendario presupuestal fijo que es objeto de observancia general y que cuenta con un desglose de actividades y plazos que no siempre son cumplidos puntualmente. A partir del proyecto presupuestal del 2010 la DIGEPRES implantó un espacio de cuatro semanas (entre el 15 julio y el 15 de agosto) lo cual les permite a los ministerios adecuar mejor sus estimaciones de gasto a partir de los techos de gasto por cuenta económica y programas de gasto. También se ha ampliado el espacio para que el Congreso Nacional analice y debata el proyecto anual de presupuesto (hoy el Senado lo recibe a mas tardar el 1° de octubre).

En el calendario presupuestal del año 2012 se dispusieron las siguientes actividades y plazos:

Detalles de Actividades		Fecha de entrega	Institución responsable
1-	Proyecciones Macroeconómicas (Entrega al Ministerio de Hacienda)	31 de marzo 2011	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
2-	Marco Financiero Plurianual (Entrega al Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo)	30 de abril 2011	Ministerio de Hacienda
3-	Actualización Plan Nacional Plurianual (Presentado al Consejo de Ministros)	31 de mayo 2011	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
4-	Política Presupuestaria (Presentación al Consejo de Ministros)	30 de junio 2011	Ministerio de Hacienda
5-	Presupuesto plurianual del Sector Público no Financiero	30 de junio 2011	DIGEPRES
6-	Política Presupuestaria (Aprobación)	1a semana de	Consejo de Ministros

		julio 2011	
7-	Líneamientos, Normas e Instructivos y entregas de Techos a las Instituciones para la Formulación de sus Anteproyectos de Presupuestos (Circular)	15 de julio 2011	DIGEPRES
8-	Informe de Avance de Proyecciones Macroeconómicas y Fiscales, Resultados Económicos y Financieros Esperados y Principales Prioridades que contendrá el Presupuesto 2012 (Presentado al Congreso)	15 de julio 2011	Ministerio de Hacienda / Poder Ejecutivo
9-	Anteproyectos de Presupuestos de las Instituciones (Entrega a DIGEPRES)	15 de agosto 2011	Instituciones (Unidades Ejecutoras)
10-	Anteproyecto de Presupuesto 2012 (Presentación al Consejo de Ministros)	9 de setiembre 2011	DIGEPRES/Ministerio de Hacienda/Poder Ejecutivo
11-	Proyecto de Presupuesto 2012 (Presentación al Congreso Nacional)	A mas tardar el 1° de octubre 2011	Poder Ejecutivo
12-	No aprobación Proyecto de Presupuesto por el Congreso Nacional, rige presupuesto año anterior	A mas tardar el 31 de diciembre 2011	Congreso Nacional.
13-	Presupuestos de Ayuntamientos (Presentación a DIGEPRES)	15 de enero 2012	Ayuntamientos, Distritos y Juntas Municipales
14-	Presupuesto Consolidado (Presentación al Congreso Nacional)	27 de febrero 2012	DIGEPRES/Ministerio de Hacienda/Poder Ejecutivo

*ii) Claridad y generalidad de las directrices sobre preparación de documentos presupuestarios (circular presupuestaria o equivalente)*

**Calificación B:** La DIGEPRES remite a los ministerios y resto de instituciones gubernamentales una circular presupuestaria lo suficientemente clara que incluye los techos presupuestales de gasto corriente y de inversión por institución. La elaboración de esta circular no es, sin embargo, el producto de una coordinación estrecha y clara entre los encargados de elaborar las políticas económicas y hacendarias del gobierno (no existe una comisión técnica conformada por estos a través de la cual se vinculan las revisiones de supuestos macro económicos y marcos financieros de mediano plazo y se emitan puntualmente los acuerdos de topes por categorías funcionales, económicos e institucionales).

La DIGEPRES elabora cada año directrices presupuestales a las instituciones. Estas directrices contienen la información requerida y los techos aprobados por el Consejo de Gobierno. La elaboración de los techos por institución es elaborada a través de la DIGEPRES para lo cual esta espera contar con una metodología de análisis de políticas presupuestales que permita medir el desempeño institucional del año presente y anteriores años (incluyendo las empresas públicas y municipios), simular distintos escenarios de política en distintas dimensiones del gasto público para y medir la brecha de financiamiento y los efectos en el ahorro e inversión por institución.

Si bien se ha priorizado el gasto del gobierno, por ejemplo, en el sector de los servicios de infraestructura económica (casi la cuarta parte del presupuesto se destino, en promedio, a

este sector los últimos tres años) la composición institucional del gasto indica que hubo una distribución muy desigual entre los programas nacionales de gasto. En análisis del gasto indica que el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (que tiene bajo su responsabilidad el programa de construcción y rehabilitación de la red vial en todo el país) gastó a un nivel equivalente al total del pago de transferencias (corrientes y de capital) a la CDEEE (equivalentes al 10% del total del gasto del gobierno) en el año 2011.

Cabe destacar que el MEPYD viene actualmente coordinando esfuerzos para armonizar los clasificadores presupuestales del gasto, en concordancia con las buenas prácticas y estándares internacionales. Esto ha consistido en vincular las categorías económicas del gasto con las estructuras de programas, sub-programas, proyectos y actividades e integrarlos en el marco de un nuevo modelo de organización funcional del estado que se aplicara a todas las instituciones y unidades ejecutoras.

*iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo*

**Calificación A:** El Congreso Nacional aprobó el proyecto anual de presupuesto de ingresos y gastos antes de los treinta días posteriores de iniciado el año fiscal, en los tres últimos años. Se efectuó un cambio en la propia Constitución (2010)<sup>19</sup> para que, a partir del ejercicio presupuestal 2011, el proyecto anual de presupuesto se deposite en el Congreso Nacional a más tardar el 1 de octubre.

En los últimos tres años, el presupuesto fue depositado y promulgado en las siguientes fechas:

- 2010: depositado el 24 de noviembre del 2009 y promulgado en ley (Ley 366-09) el 29 de diciembre del 2009.
- 2011: depositado el 29 de setiembre del 2010 y promulgado en ley (Ley 297-10) el 24 de diciembre del 2010.
- 2012: depositado el 29 de setiembre del 2011 y promulgado en ley (Ley 294-11) el 25 de octubre del 2011.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** La calificación global del indicador mejoró de B en el 2010 a B+ en el 2012. Esto se debe a una mayor claridad y observancia del calendario presupuestal anual lo cual resultó en el alza de la calificación de la dimensión (i) (aumentó de C en 2010 a B en el 2012) y a una mayor puntualidad en las fechas de aprobación del proyecto de ley anual del presupuesto por parte del Congreso que ha resultado en un alza en la calificación de la dimensión (iii) (aumentó de B a A).

#### ***ID-12 Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación***

**Calificación global (método de calificación M2): C+**

*i) Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales*

<sup>19</sup> Artículo 128, Sección “Atribuciones del Presidente de la República”.

**Calificación C:** La preparación de previsiones fiscales y asignaciones económicas y funcionales plurianuales es el producto de un esfuerzo inter-departamental iniciado en el 2010 y está en proceso de mejorarse a través de un modelo (protocolo) de formulación presupuestal plurianual acordado recientemente entre MEPYD, DIGEPRES y otros entes rectores. Los vínculos entre las estimaciones plurianuales y los subsecuentes techos anuales de gasto son débiles, en parte debido a las fuertes correcciones que se han realizado en los supuestos macroeconómicos y el marco financiero de mediano plazo que han resultado en modificaciones presupuestales significativas.

Se elaboran las previsiones fiscales y las asignaciones funcionales plurianuales a través de un protocolo coordinado principalmente por el MEPYD y el MH. Estas son el producto de un trámite largo, con algunos problemas de coordinación y cumplimiento en los plazos, con decisiones efectuadas a través de una comisión inter-departamental ad-hoc cuyos acuerdos internos—tal como se ha podido comprobar en las entrevistas con algunos entes rectores principales— no se han formalizado en documentos por escrito.

Según el Artículo 27 de la ley 498-06 sobre Planificación e Inversión Pública “El Secretariado Técnico de la Presidencia (hoy el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) en consulta con el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de la República Dominicana, serán responsables de efectuar la programación macroeconómica que consistirá en la evaluación y proyección del estado de la economía con el objetivo de asegurar la consistencia entre la política fiscal, monetaria y del sector externo, así como otras consideraciones de tipo estratégico. Estas proyecciones deben ser preparadas antes del 31 de marzo de cada año y sirven de insumo para la definición de la política fiscal y presupuestaria anual del sector público no financiero”. Solo para el año 2010, la preparación de los supuestos macroeconómicos plurianuales preliminares se realizó por fuera de los tiempos establecidos—en el 2010 la tardanza en recibir el marco financiero se prolongó hasta el mes de agosto, lo que no permitió que se enviara la revisión de los supuestos macroeconómicos y las asignaciones económicas y funcionales del gasto para la formulación presupuestaria en el plazo previsto.

Las previsiones se efectúan en un marco macroeconómico de mediano plazo (MMMP), conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y el Banco Central e incluyen supuestos sobre tasa de cambio, inflación, PIB nominal, precios del petróleo, y crecimiento de la economía mundial. Esto se realiza a través de métodos y técnicas de estimación básicas para simular escenarios de política con distintos supuestos. A partir del ejercicio presupuestal 2012, se requirió que el Ministerio de Hacienda emitiera sus marcos financieros y políticas presupuestarias de mediano plazo (MFMP) en un plazo que tampoco se pudo cumplir con ocasión de elaborar los techos anuales de gasto.

El trámite de envío de las previsiones macro fiscales requiere que la proyección por categorías económicas y funcionales se remita al Ministerio de Hacienda a más tardar el quince de junio de cada año, junto con la segunda versión de la programación macroeconómica, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 26 del Decreto No. 493-07 que aprueba el Reglamento de Aplicación para la Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública. Esta remisión se ha cumplido sólo para el año presupuestario 2009.

Cabe señalarse que para la elaboración de la proyección de las clasificaciones económica y funcional se requiere que MEPYD reciba del Ministerio de Hacienda el marco financiero. Dentro del Protocolo de Interrelación de Procesos Sustantivos de los Sistemas de Planificación y Gestión Financiera, suscrito entre los mencionados Ministerios, se establece que el Ministerio de Hacienda debe proporcionar al MEPYD el marco financiero de corto y mediano plazo a más tardar el 30 de abril de cada año, lo cual no se ha cumplido.

No obstante, la distribución funcional del gasto total dividida en gasto corriente y de capital, así como los programas y proyectos definidos como prioritarios el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, a que se refiere el Artículo 21 de la Ley 423-06, si le fue proporcionada al Ministerio de Hacienda para el presupuesto del año 2011 con la formulación y remisión del mencionado Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2010-2013 (páginas 23 a 25 y Nota No. 348 del 23 de junio de 2010). El desglose por categoría “administrativa (por institución de gobierno)”, es función del Ministerio de Hacienda, de acuerdo a lo establecido en los Artículos 21 y 30 de la Ley 423-06.

Por otro lado, la relación de causalidad entre las prioridades estratégicas del gobierno y la asignación de recursos presupuestarios entre las instituciones más preponderantes ha sido, en general, débil en los últimos tres años. En gran medida esto se debe a la baja eficiencia operativa y técnica que confronta la ejecución del presupuesto, esto es, que las metas programáticas y los objetivos de política confrontan serias diferencias entre las misiones y las capacidades de las instituciones. Las reformas presupuestarias se han centrado mayormente en alcanzar la disciplina presupuestaria a nivel agregado pero poco se ha avanzado en la eficiencia en la gestión operativa. Al diseñar la reforma presupuestaria no se ha prestado suficiente atención a la necesidad de mejorar la capacidad de gestión estratégica y a la adaptación de las políticas públicas.

*ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda*

**Calificación A:** La evidencia recibida indica que el Ministerio de Hacienda ha realizado anualmente el análisis de sostenibilidad de la deuda pública de República Dominicana en cada uno de los tres últimos años. La información disponible indica que estos estudios abarcan la totalidad de la deuda pública.

*iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos del gasto recurrente y de inversiones*

**Calificación C:** Solo tres ministerios de línea de los más preponderantes en el presupuesto del gobierno cuentan con estrategias sectoriales de mediano plazo (los ministerios de educación, salud, y obras públicas y comunicaciones—combinadamente representan el 35% del gasto), éstas incluyen estimaciones parciales de costeo por programas de gasto recurrente y de inversión, y sus metas programáticas y planes operativos institucionales.

La Estrategia Nacional de Desarrollo (END) se aprobó como ley en el año 2012 (Ley 1-12) y sirve de marco para la elaboración de planes quinquenales de gobierno en cada uno de los

sectores prioritarios hasta el 2030. En la actualidad existen planes sectoriales de mediano y largo plazo (como educación y salud), pero estos serán objetos de actualización después que se apruebe el reglamento de ley, actualmente en fase de preparación.

Entre los sectores que cuentan con estrategias de largo plazo se encuentran aquellos coordinados por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. La misión evaluadora ha observado que las estrategias sectoriales disponibles cuentan con políticas y metas programáticas y algunos elementos de costeo, esto es, determinando y priorizando los recursos de inversión requeridos. Estos, sin embargo, confrontan serias dificultades en poder alinear sus presupuestos plurianuales de gastos de funcionamiento y determinar los recursos de personal y las capacidades en el sector privado requeridas para asegurar una adecuada provisión de servicios públicos de calidad. Mientras tanto, el MEPLYD viene realizando importantes esfuerzos en poder articular las estructuras funcionales y elementos programáticos del gasto de las instituciones en un modelo de marco de gasto de mediano plazo; una vez armonizadas las estructuras de programas y proyectos sus recursos se alinearán y sincronizarán gradualmente a estructuras de resultados y metas institucionales hasta poder identificar los productos requeridos por la ciudadanía y lograr construir sus funciones y cadenas productivas. Estas condiciones se hacen imprescindibles en momentos cuando el Gobierno aspira contar con sistemas de monitoreo y evaluación para medir el desempeño institucional, tal como lo prescribe el Artículo 14 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

*iv) Vínculos entre presupuestos de inversión y estimaciones del gasto futuro*

**Calificación C:** La misión evaluadora destaca la creación reciente de un protocolo para la construcción del marco de gasto de mediano plazo que facilitara la integración de los presupuestos de inversión y los gastos de funcionamiento. Hasta que ese protocolo y las normas técnicas no entren en operación y se implementen de manera eficaz, la implementación de los proyectos de inversión pública y los gastos de operación y mantenimiento seguirán vinculados débilmente en presupuesto plurianual. En general, las estrategias sectoriales no advierten en sus métodos de costeo la programación de ciertos porcentajes del presupuesto para los propósitos de mantenimiento de las obras de infraestructura por entregar y del equipamiento por adquirir—estos porcentajes varían según la naturaleza y uso de los bienes públicos.

A nivel institucional los procesos de estimación de costos de inversión y costos recurrentes se han hecho sobre una base anual y con dificultades de integración entre la planificación (inversión) y el presupuesto (gasto recurrente). Es de esperar que a través del Protocolo Plan-Presupuesto, el Sistema Nacional de Inversión Pública y sus Normas Técnicas y la implementación gradual del Programa de Gestión para Resultados en ejecución permitan al Gobierno seleccionar mejor los proyectos de inversión sobre la base de estrategias sectoriales, con sus respectivas implicaciones en gastos recurrentes, las cuales se reflejarán en los PNPSP.

Solamente los proyectos de construir nuevas escuelas y centros de atención primaria de salud cuentan con previsiones en sus presupuestos para contar con los recursos de personal y suministros necesarios para su adecuado funcionamiento.

Asimismo, el MEPLYD se encuentra en proceso de solicitar asistencia para mejorar los aspectos metodológicos y los formatos con los elementos vinculantes del gasto de capital y de funcionamiento en el corto plazo. Por otro lado, persisten las correcciones por lo general significativas en el planeamiento y programación de las adquisiciones y contrataciones públicas y las fechas de entrega de los equipos y obras públicas previstas por las instituciones, todo lo cual afecta negativamente la presupuestación y la programación de las actividades encargadas de operar y mantener los bienes nacionales del estado. En el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, por ejemplo, no se guarda un registro de las obras finalizadas y las autoridades no cuentan con un instrumento legal que acredite el receptor propietario receptor de los bienes entregados para programar los gastos de operación y mantenimiento.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** No se ha producido un cambio en la calificación global del indicador, este se mantuvo C+, esto a pesar del mejoramiento en la dimensión (iii). La calificación en el sub-indicador (iii) mejoró ligeramente de D en el 2010 a C en el 2012, esto se le atribuye al hecho que los sectores mas grandes del presupuesto han desarrollado planes estratégicos de mediano plazo con estimaciones parciales de costo.

Adicionalmente, en años recientes se ha iniciado un proceso firme de reformas en la presupuestación y el planeamiento estratégico y en poder vincular los presupuestos de inversión con la programación de gastos de operación en el marco del planeamiento de mediano plazo. y hasta que no se formalicen estos cambios y se institucionalicen las normas técnicas requeridas y el protocolo plan-presupuesto, las vinculaciones entre ambos presupuestos prevalecerán aunque de manera débil. Estas vinculaciones existen mayormente en los sectores sociales y en las unidades de servicios básicos de mayor peso en el presupuesto. Se mantiene la calificación C en la dimensión (iv).

### 3.4 Certeza y control de la ejecución presupuestaria

#### *ID-13 Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente*

**Calificación global** (método de calificación M2): **A.** La legislación sustantiva y procesal que fijan las obligaciones relativa a las obligaciones tributarias son claras y transparentes. La información acerca de los procedimientos de las obligaciones tributarias y aduaneras se publican en distintos medios para el conocimiento de los ciudadanos y existe un tribunal independiente que resuelve en caso de discusión, los recursos de las actuaciones proferidas por la administración tributaria. Al evaluar esta sección, la misión observó que los servicios para el pago de impuestos y el grado de acceso a la información de las obligaciones tributarias alcanzaron una calificación A, y aquellos relacionados a la información aduanera obtuvieron una calificación B (para mayores detalles de este análisis, ver el Anexo 5).

i) *Claridad y universalidad de los pasivos tributarios*

**Calificación A:** Existen normas sustantivas y procesales en las que se establecen con claridad las obligaciones a cargo de los contribuyentes y las atribuciones de la administración tributaria y aduanera. Igualmente, las normas que definen los hechos generadores, bases, exclusiones, deducciones y tarifas son completas y muy específicas. Las facultades de control otorgadas a la administración permiten ejercer controles fuertes sobre los contribuyentes que evaden los impuestos.

Tres entidades se encargan de la recaudación, cobro y administración de los ingresos tributarios, éstas son: la Dirección General de Impuestos Internos, que recauda el 74% de los ingresos tributarios; la Dirección General de Aduanas, que recauda el 21%; y la Tesorería Nacional, que recauda el 4% restante. Las normas tributarias están contenidas de manera primordial en la Ley 11-92, disposición que crea el Código Tributario Dominicano; la Ley 14-93, sobre el Arancel de República Dominicana; la Ley 3489, sobre el régimen de las aduanas; y la Ley 112-00 sobre Hidrocarburos. Los demás impuestos y tasas de la estructura tributaria se encuentran en distintas leyes.

Para cada uno de los tributos que se aplican existen normas específicas que contienen las definiciones básicas en los aspectos sustantivos como son los sujetos obligados, las bases gravables, las deducciones exenciones y exclusiones y las tasas. Para la parte procesal el Título I del Código Tributario establece normas que definen los obligados y responsables, las sanciones y las facultades de la administración. En lo relacionado con las facultades, la administración puede dictar en el marco de la constitución y la ley, las normas que sean necesarias para la administración y aplicación de los tributos y también puede realizar interpretaciones sobre las mismas con efectos particulares para los consultantes (Artículos 34 al 43). También tiene amplias facultades para efectuar inspecciones físicas a los establecimientos, verificaciones a la contabilidad, a los inventarios del contribuyente, a requerir información de los terceros y para incautar bienes, mercancías y documentos (Artículo 44).

En general, las facultades de la administración tributaria están bien delimitadas en el Capítulo IV del Título I del Código Tributario, en donde se especifican las facultades normativas (Sección I), de inspección y fiscalización (Sección II), de determinación (Sección III) y la sancionatoria (Sección IV). Para cada una de ellas se define el alcance detallado respetando siempre los límites legales y constitucionales y conservando un debido proceso en las actuaciones. En el Capítulo III se establecen los modos de extinción de la obligación tributaria entre los cuales se contempla el límite de tres años para que la administración ejerza las facultades de revisión, la exigencia de las declaraciones juradas y para requerir el pago del impuesto (Artículo 21 del Título I del Código Tributario). En lo que corresponde a las sanciones, la administración tributaria tiene atribuciones precisas para aplicar sanciones por mora en las declaraciones y pagos y también para sancionar por evasión, en cuyo caso el Capítulo XII regula y tipifica con claridad las infracciones tributarias.

De otra parte, y de conformidad con el Artículo 33 del Código Tributario, la administración tributaria está obligada a cumplir con el deber de reserva sobre las declaraciones e

informaciones que ésta obtenga de los contribuyentes, responsables y terceros por cualquier medio, las cuales solo podrán ser utilizadas para los fines propios de dicha administración y en los casos que autorice la ley. También debe garantizar la publicidad de las actuaciones y en ese sentido los interesados o sus representantes y sus abogados tendrán acceso a las mismas y podrán consultarlas justificando su calidad y su identidad.

Los impuestos que se pagan ante la administración tributaria se cumplen bajo el mecanismo de sistemas de declaración privada con un esquema complementario de verificaciones posteriores y determinaciones de oficio en caso de omisiones, inexactitudes o de comprobarse que no se lleva la contabilidad debidamente (Artículos 64 al 67). También es importante señalar que la administración tiene la posibilidad de adelantar el cobro compulsivo por vía administrativa de los tributos (Artículos 81 al 131)

En general las normas existentes definen con claridad las obligaciones, derechos, sanciones y procedimientos que debe asumir el contribuyente en cumplimiento de las obligaciones tributarias y también prevé las disposiciones que permiten a la administración tributaria cumplir con sus funciones misionales de fiscalización, cobro y recaudación de una manera eficaz y dentro de un procedimiento regulado con límites claros para la administración tributaria.

*ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria*

**Calificación A:** La información puesta a disposición de la ciudadanía es amplia y está organizada de tal forma que facilita el entendimiento y el cumplimiento adecuado de las obligaciones tributarias. Los servicios de consulta cubren tanto a los grandes contribuyentes en los distritos principales como a los medianos y pequeños ubicados en el interior del país.

La administración tributaria dispone de diferentes medios presenciales en treinta administraciones locales distribuidas en todo el país y virtuales por los cuales el contribuyente puede acceder a información sobre procedimientos y de las obligaciones tributarias. Complementario a lo anterior se realiza de manera continua un programa cultura tributaria en el que se preparan materiales educativos, se forman a especialistas tributarios y educadores y a través del Ministerio de Educación se imparten procesos formativos a diferentes niveles de escolaridad. También existe un programa de educación técnica dentro del cual se publican materiales técnicos e informativos y se desarrollan aplicativos de consultas y calculadoras para facilitar la liquidación de las obligaciones de los contribuyentes y se ha creado la escuela nacional de impuestos internos.

A continuación se realiza una descripción de los diferentes medios de atención y la cobertura alcanzada en cada uno de ellos:

*a) Centro de atención telefónica*

Existe a disposición del contribuyente un centro de atención telefónica que cumple la función orientadora para facilitar cumplimiento voluntario y oportuno de las obligaciones fiscales tanto para contribuyentes ubicados en la ciudad capital (1-809-689-3444) como en el

interior del país sin que existan sobrecostos (1-809-200-6060). También está disponible el servicio de consulta por internet, a través de las direcciones [informacion@dgi.gov.do](mailto:informacion@dgi.gov.do) y [oficinavirtual@dgi.gov.do](mailto:oficinavirtual@dgi.gov.do) puestas a disposición del público en general. A continuación se muestra evidencia de la creciente demanda generada a través del centro de atención telefónica.

#### **Cuadro 16. Llamadas Contestadas Centro Telefónico DGII y correos respondidos**

<b>Medio utilizado</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Total</b>
Llamadas contestadas	356,462	396,327	293,467	1,046,256
Correos contestados	11,671	21,531	35,540	68,742
<b>Total</b>	<b>368,133</b>	<b>417,858</b>	<b>329,007</b>	<b>1,114,998</b>

*Fuente:* Departamento de Gestión de Servicios, Dirección General de Impuestos Internos y contenido en el documento Memoria de gestión institucional 2004-2012, DGII.

#### *b) Centro de Asistencia al Contribuyente (CAC)*

El CAC suministra informaciones de forma presencial y personalizada referentes a los impuestos, servicios y trámites que se administran en la DGII. También cuenta con un canal para recibir quejas, sugerencias y denuncias (809-689-0131 y desde el interior sin cargos 1-809-200-6160 estación 2757 o al correo electrónico a [denuncias@dgi.gov.do](mailto:denuncias@dgi.gov.do).)

#### **Cuadro 17. Asistencia Presencial**

<b>Tipo de asistencia Presencial</b>	<b>2.009</b>	<b>2.010</b>	<b>2.011</b>	<b>Total</b>
Información, Formularios y Documentos	98.597	237.188	162.961	498.746
Estaciones de Recepción	104.133	140.954	123.115	368.202
<b>Total</b>	<b>202.730</b>	<b>378.142</b>	<b>286.076</b>	<b>866.948</b>

*Fuente:* Departamento de Gestión de Servicios, Dirección General de Impuestos Internos y contenido en el documento Memoria de gestión institucional 2004-2012, DGII.

#### *c) Información en el sitio web*

En el sitio web [www.dgi.gov.do/legislacion](http://www.dgi.gov.do/legislacion), a disposición de los contribuyentes y debidamente organizado para facilitar su consulta, información sobre la legislación tributaria. Entre la información publicada está el código tributario, las leyes tributarias, las leyes orgánicas de la DGII, los decretos, los reglamentos, las normas generales, los criterios de interpretación jurídicos y los acuerdos internacionales. Además de la información legislativa, el contribuyente puede acceder con facilidad a información de los servicios y trámites y a diferentes tipos de publicaciones en donde se comunica el contribuyente entre otros aspectos, el calendario tributario, los formularios, las guías de orientación y además se cuenta con un portal para pequeños y medianos contribuyentes que los asiste en el uso del procedimiento simplificado de tributación.

Además de la información legislativa, el contribuyente puede acceder a información de los servicios y trámites y a diferentes tipos de publicaciones en donde se comunica el contribuyente entre otros aspectos, el calendario tributario, los formularios, las guías de orientación y además se cuenta con un portal para pequeños y medianos contribuyentes que los asiste en el uso del procedimiento simplificado de tributación.

Un aspecto a destacar, es la conformación y mantenimiento del portal de educación tributaria, en el cual se presenta información estructurada de acuerdo a cuatro niveles; a) el nivel básico dirigido a estudiantes que cursan del cuarto al octavo grado de primaria, b) el nivel medio dirigido a estudiantes y docentes de los cursos primero a cuarto grado de secundaria, c) el nivel universitario dirigido a promover el conocimiento de aspectos impositivos de los futuros profesionales y d) el nivel técnico dirigido a cubrir los diferentes sectores que requieren fortalecer su conocimiento en aspectos tributarios, tales como empresarios, comerciantes, y profesionales. En el portal se pueden encontrar presentaciones con audio, guías educativas e informativas, historietas educativas y juegos interactivos, todos ellos instrumentos pedagógicos que facilitan el entendimiento de las obligaciones tributarias.

El sitio web ofrece una oficina virtual por medio de la cual los contribuyentes pueden presentar sus declaraciones y pagos, servicio que ha aumentado en el nivel de uso en los últimos años hasta llegar en el 2011 a que sean presentadas por este medio el 82.6% de las declaraciones del ITBIS y el 74% de las declaraciones de Renta. Esta cifra sigue en aumento y en los primeros meses del 2012 alcanzó una cobertura del 96%. Estos datos dan cuenta del amplio uso que tienen los contribuyentes al portal de la DGII y del nivel de acceso a internet que poseen.

**Cuadro 18. Declaraciones recibidas por medio de presentación**

Año	ITBIS		Renta	
	Presencial	Virtual	Presencial	Virtual
2009	70%	30%	58%	41,60%
2010	76.1%	23.9%	66.9%	33.1%
2011	82.6%	17.4%	74%	26%

*Fuente:* Dirección General de Impuestos Internos

A nivel de la estructura orgánica, existen varias dependencias que cumplen la función de suministrar información a los contribuyentes, estas son: El departamento de libre acceso a la información pública que tiene como función principal la de cumplir con el mandato establecido por la Ley 200-04 de Libre Acceso a la Información Pública, el Departamento de Educación Tributaria el cual tiene la responsabilidad de fortalecer la cultura tributaria y el Departamento de Gestión de Servicios que tiene bajo su responsabilidad asistir, informar y orientar a los contribuyentes en los procesos de tramitación y el mejoramiento en la prestación de servicios. Desde el 2009 y hasta marzo de 2012 por intermedio de esta dependencia se han capacitado 197,939 ciudadanos distribuidos en las diferentes estrategias de contacto desplegadas.

**Cuadro 19. Contribuyentes capacitados por la DGII**

	2009	2010	2011	2012	Total
Contribuyentes capacitados	1,076	1,264	394	249	2,893
Universitarios capacitados	890	597	729	308	2,524
Estudiantes capacitados programa Retribuye	18,928	10,362	39,862	11,274	80,426
Estudiantes capacitados Feria Internacional del Libro	26,980	47,327	12,789	25,000	112,096
Total	47,874	59,550	53,774	36,831	197,939

*Fuente:* Memoria de gestión institucional 2004-2012, DGII .

En relación a las normas de aduanas, se publica en la página [www.aduanas.gob.do](http://www.aduanas.gob.do), el arancel vigente, las leyes, manuales e instructivos de cómo realizar operaciones específicas de importación, exportación y aplicación de diferentes regímenes. También se publica manera periódica la revista Aduanas con informaciones sobre el comercio exterior dominicano y se realizan cursos de entrenamiento a usuarios externos e internos para el manejo de declaraciones y todas las operaciones aduaneras que demande el público en general.

Un aspecto en el cual se está avanzando y en el que se requiere una articulación entre las diferentes instituciones del sector y que contribuiría a consolidar las mejoras logradas en la facilitación de los procesos de importación y exportación, es la de impulsar el proyecto de ventanilla única de comercio exterior (VUCE), que en la actualidad se encuentra en etapa de diseño y dimensionamiento y se prevé la necesidad de apoyo para avanzar simultáneamente en los Ministerios de Agricultura, Salud Pública y Medio Ambiente, y la Dirección Nacional de Control de Drogas y las Fuerzas Armadas, para cerrar las brechas informáticas e institucionales que puedan existir y llegar al nivel de inter operatividad requerido.

*iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de recursos tributarios*

**Calificación B:** Las actuaciones tributarias pueden ser recurridas en primera instancia en vía gubernativa ante la misma administración o en segunda instancia ante el tribunal contencioso tributario, o en última instancia ante la Corte Suprema. Los procedimientos son claros y permiten por medio de la intervención de tribunales independientes, que los recursos interpuestos por la estimación de oficio que se hiciera de sus rentas y del impuesto o de los ajustes que les sean practicados a sus declaraciones, sean resueltos con la transparencia requerida. A pesar de ello, los procedimientos requieren de mayor agilidad para su resolución y de ajustes para el caso de los procesos que se llevan a cabo en el sistema de aduanas con el fin de aumentar su transparencia y reducir la discrecionalidad en la determinación de la multas.

El Código Tributario prevé en sus Artículos 57 y 58 la posibilidad de que el contribuyente, dentro de los veinte días siguientes a la recepción de la notificación de la estimación de oficio o el ajuste de su impuesto, pueda interponer el recurso de reconsideración ante la administración. Los requisitos para la presentación y aceptación del recurso están

establecidos en la norma y son claros para su interposición. Asimismo en los Artículos 139 al 189 del código tributario, se establecen los recursos ante el Tribunal Contencioso Administrativo y en última instancia ante la Corte Suprema.

No obstante esta previsión normativa prevé la posibilidad de interponer recursos, los tiempos de resolución son por lo general extensos—en la etapa gubernativa el tiempo promedio de respuesta oscila entre tres y seis meses y ante los tribunales un caso en promedio se toma entre un año y medio y dos años para fallo. Las demoras en la respuesta de los recursos son generadas entre otras razones por los tiempos invertidos en el levantamiento de información, pruebas o peritajes y por limitaciones en la capacidad de los tribunales contenciosos para atender las demandas provenientes de los casos tributarios.

El grado de éxito de los casos fallados a favor de la administración en los dos últimos años ha sido del 80% (ver Cuadro 20), demostrando con esto un alto grado de efectividad en la defensa del Estado y alto nivel de certeza en los casos investigados.

**Cuadro 20 : Resultado de los fallos tributarios resueltos**

Decisión	2009	2010	2011
Número de casos	100	138	216
Favorable a la administración	60%	81%	80%
Parcial	14%	10%	10%
Revocando el acto	26%	9%	10%

*Fuente:* DGII.

Para el caso de Aduanas, las deudas tributarias calculadas, como resultado de la liquidación realizada, son notificadas al contribuyente y estas pueden ser objetadas ante el Director, para su consideración y decisión. En el caso de las multas, estas pueden ser ajustadas a través de una negociación con un alto componente de discrecionalidad de la administración, hecho que le resta transparencia al proceso de determinación y discusión de la obligación aduanera.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** La calificación A en el indicador global se mantiene igual. Los requisitos respecto al acceso y la claridad de la legislación sustantiva y procesal que fijan las obligaciones relativas a las obligaciones tributarias no han variado, así como las condiciones respecto a la existencia de un tribunal independiente especializado que resuelve los casos de discusión.

***ID-14 Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva***

**Calificación global** (método de calificación M2): **B+** El registro de contribuyentes se integra a otros registros públicos, pero este no contiene la información financiera debido a las barreras que impone el secreto bancario. El régimen sancionatorio es severo y se aplican programas de control para cada tipo de obligación tributaria. Las auditorías en la DGII están enmarcadas en una programación donde se incluyen análisis de riesgo, este tipo de control se encuentra aún en una fase de desarrollo en la DGA. Por lo tanto, la capacidad de fiscalización y de detección del fraude tributario contrasta significativamente entre las dos

entidades—esta función en la primera de ellas obtuvo una calificación B y la segunda de las entidades obtuvo una calificación D (para mayores detalles acerca del análisis de evaluación, ver el Anexo 5).

*i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes*

**Calificación B:** El Registro Nacional de Contribuyentes se encuentra en proceso de integración a otros registros como el de la Cámara de Comercio y Producción y la Junta Electoral. Dado el secreto bancario que impera en el país no se ha avanzado de manera significativa hacia la integración de la información financiera.

La obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Contribuyentes (RNC) esta prescrita en el Artículo 50 del Código Tributario como un deber formal que los contribuyentes o responsables, ya sean individuos (profesionales, asalariados y personas independientes) o personas jurídicas (sociedades constituidas e instituciones sin ánimo de lucro) deben cumplir dentro de los dos meses siguientes a la iniciación de las actividades. De igual forma el contribuyente inscrito tiene la obligación de informar dentro de un plazo de 10 días luego de la ocurrencia del hecho, a comunicar los cambios de domicilio y de cualquier modificación que pueda cambiar las responsabilidades tributarias. Para el caso de la cancelación del registro producto de la venta, liquidación o cualquier otra causa, se tendrá un plazo de 60 días para obtener la autorización requerida.

El número de contribuyentes registrados ha venido creciendo a un ritmo de cerca de 49,000 nuevos contribuyentes por año y en especial para los años 2007 y 2009 se han presentado crecimientos mayores (Cuadro 21), que se explican para el 2007 y en parte también para el 2008, por los efectos de la estrategia de control desplegada por la administración sobre la base de control a los comprobantes fiscales y el cruce de información de compras/ventas con tarjetas de crédito. Para el 2009 el crecimiento se explica más por una situación atípica originada por incremento de personas asalariadas que buscaban beneficiarse de los incentivos otorgados por la Ley 179-09 sobre la deducción de gastos educativos<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> La Ley 179-09 establece que los asalariados, profesionales liberales y trabajadores independientes declarantes del Impuesto sobre la Renta (ISR), pueden considerar como un ingreso exento, los gastos incurridos en la educación personal y la de sus dependientes directos no asalariados

**Cuadro 21 : Número de contribuyentes registrados en el RNC**

Año	Número de registrados	Incremento anual
2004	596,551	–
2005	632,080	35,529
2006	671,344	39,264
2007	721,258	49,914
2008	761,941	40,683
2009	854,571	92,630
2010	894,358	39,787
2011	952,730	58,372

Fuentes: DGII; e Informe del Registro Nacional de Contribuyentes, 2005-2011.

El proceso de registro se puede realizar de manera presencial o por medio de la oficina virtual dispuesta en el portal [www.dgii.gov.do](http://www.dgii.gov.do). Los contribuyentes se clasifican en grandes nacionales y locales, medianos y pequeños contribuyentes.

Además de los programas de fiscalización, se ha avanzado en la integración de la información contenida en los registros públicos de las Cámaras de Comercio y Producción y la Junta Central Electoral y se han realizado cruces de información con la Administradora de Subsidios Sociales, la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y desarrollado un sistema de Información Geográfica que han permitido identificar nuevos negocios que no aparecían dentro de los Registros de la DGII. La integración de los diferentes registros no incluye bases de datos del sector financiero dada la barrera legal existente sobre el secreto bancario que impide el acceso de la administración a esta información y limita el ejercicio de control a la evasión de la DGII.

En el sistema de aduanas se utiliza el mismo Registro Nacional de Contribuyentes (RNC) como requisito para algunos trámites y se cuenta con un registro de personas físicas nacionales y un registro de extranjeros.

*(ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento de obligaciones de registro y de declaraciones.*

**Calificación A:** Las sanciones pecuniarias y otras que se aplican a incumplimientos de deberes fiscales se consideran adecuadas en cuanto a su nivel de severidad y rigurosidad en su aplicación.

El régimen sancionatorio tributario se encuentra definido en el Código Tributario y comprende sanciones pecuniarias por mora (Artículo 27) en la presentación de las declaraciones y sanciones por evadir. Estas últimas están categorizadas según sea el nivel de gravedad de la infracción y pueden aplicarse mediante medidas como la privación de libertad, recargos, comiso de bienes materiales, clausura del establecimiento, suspensión y destitución de cargo público, inhabilitación para el ejercicio profesional, cancelación de licencias o la pérdida de incentivos (Artículos 217 al 231). Este régimen se caracteriza por ser severo y su aplicación se da a través de la ejecución de los diferentes programas de

fiscalización principalmente por medio de los programas control que recaen sobre los diferentes tipos de obligaciones.

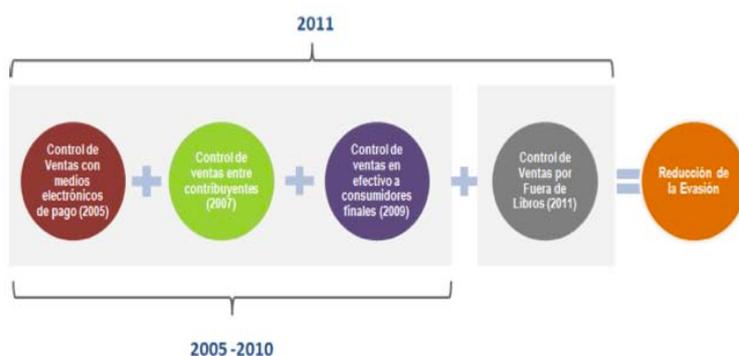
Con la combinación de sanciones y la aplicación de controles ligados a cada una de las obligaciones, se puede afirmar que existen acciones claras y efectivas para promover el cumplimiento de las obligaciones formales a cargo de los contribuyentes.

Obligación	Inscripción al RNC	Impresión de facturas	Inicio de actividad económica	Registro de operaciones	Presentación de declaraciones	Pago del impuesto
Acción	Visitas a domicilio de nuevos contribuyentes	Visita de verificación de impresoras fiscales  Control de impresión de facturas en imprentas  Verificación de comprobantes fiscales	Programa de Omisos Totales  Control de morosidad  Control de Omisión  Identificación de nuevos contribuyentes con inmuebles gravados en IPI y activos en sectores urbanos de interés	Programa de identificación NCF y duplicados  Ventas de zonas francas en el mercado local	Fiscalización interna y externa grandes contribuyente  Fiscalización de constructoras	Gestión de cobro coactivo y acuerdos de pago  Cierres temporales y definitivos de establecimientos

Fuente: DGII/Departamento de Planificación.

Los controles se vienen aplicando de manera sistemática en un plan que ha incrementado sus mecanismos y poder de detección y por ende de disuasión, por medio del acceso a información sobre pagos con tarjetas de crédito o débito (año 2005), la

**Gráfico 2 .Evolución de los Controles a las obligaciones tributarias**



verificación las ventas locales con destino a consumo intermedio a través del sistema de comprobantes fiscales o control de facturación (año 2007), controles de las ventas locales con destino a consumo final, el cual se comprueba por medio de impresoras fiscales (año 2009) y en la actualidad con controles de ventas por fuera de los libros (año 2011).

Este esquema de control continuado ha venido generando mejoras sustanciales en el

cumplimiento de los principales impuestos y reducciones en los niveles de evasión. A continuación se relacionan algunos de sus resultados:

- Lo controles con tarjetas débito y crédito permitieron detectar que el 42% del total de establecimientos comerciales estaban omisos en su declaración de ITBIS.
- La autorización de facturas para el control de las ventas o prestación de servicios entre contribuyentes a través de la emisión de comprobantes fiscales, se ha traducido en una gran disponibilidad de información que sirve de base para los procesos de fiscalización, aumentando por esta vía las medidas de control y la cobertura de las acciones, elevando así la percepción de riesgo en los contribuyentes. Durante los 2 primeros años de vigencia del Reglamento, la cantidad de contribuyentes declarantes del ITBIS aumentaron en un 62%.
- Con la instalación de 2,378 impresoras fiscales en supermercados, tiendas, restaurantes de comida rápida, entre otros, se controlan las ventas en efectivo a los consumidores finales. Los resultados muestran que el crecimiento de la recaudación del ITBIS Interno reportado por los contribuyentes con Impresoras Fiscales del 19% entre el 2009 y 2010 fue superior al grupo que no poseía impresoras, incluso fue mayor que el crecimiento del ITBIS Interno total

Paralelo a estas medidas mencionadas, la DGII ha avanzado en el desarrollo de sistemas (Sistema de Seguimiento de Casos-SECCON) para la detección y procesamiento de irregularidades o inconsistencias en las obligaciones y que dan origen y soporte a los Planes Masivos de Fiscalización que han venido ejecutando con resultados incrementales tanto en la cobertura como en la efectividad de la selección.

**Cuadro 22: Incumplimientos Cerrados por Control de Contribuyentes**

<b>Incumplimiento</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Morosidades	9.257	73.034	129.081
Omisión	5.034	204.018	335.930
<b>Total</b>	<b>14.291</b>	<b>277.052</b>	<b>465.011</b>

*Fuente:* Base de Datos de la DGII (SECCON).

Estos resultados demuestran el efecto inmediato obtenido con las estrategias anti evasión, y el esfuerzo de la administración para lograr el cumplimiento de las obligaciones tributarias. En conjunto estas tres medidas de control (retención del ITBIS de las operaciones con Tarjeta, Comprobantes Fiscales e Impresoras Fiscales) permiten controlar las transacciones realizadas en el territorio nacional y junto con el proceso de fortalecimiento interno de la DGII ha llevado a reducir la evasión del ITBIS de 42% en el 2004 a 29.7% en 2010.

(iii) *Planificación y control de los programas de auditoría e investigaciones de fraude tributario*

**Calificación: B.** La planificación y selección de las auditorías tributarias en la DGII se realiza con base en análisis de riesgo conforme a comportamientos de los contribuyentes y por sectores y se apoyan en un sistema sólido que integra información de terceros y de las declaraciones presentadas por los contribuyentes en los diferentes impuestos. En el caso de la DGA se está en un proceso inicial de diseño y puesta en marcha de sistemas de análisis de riesgos.

La DGII elabora anualmente un Plan de Fiscalización bajo un esquema que permite a las diferentes dependencias por intermedio de los gerentes o encargados, presentar propuestas y proyectos de mejoramiento que luego son priorizadas por el equipo directivo de la entidad. El enfoque estratégico se dirige hacia los impuestos indirectos o de consumo y desde el 2005 se sigue un plan de control de evasión que ha escalado hacia un mayor control a las ventas mediante la siguiente secuencia de acciones: (1) control de ventas con medios electrónicos de pago (2005);(2) control de ventas entre contribuyentes (2007);y (3) control de ventas en efectivo a consumidores finales (2009) y control de ventas por fuera de libros (2011).

Las acciones se orientan también hacia a aquellos sectores económicos en los que se observa un crecimiento en los niveles de tributación inferior al registrado en el PIB, especialmente en aquellos contribuyentes beneficiados con tratamientos preferenciales de difícil control.

Para el diseño de los programas de fiscalización se identifican y analizan los factores de riesgo y se toma como referencia el comportamiento asumido por los contribuyentes del mismo sector. También se diseñan controles o cruces de información entre los datos reportados por los agentes retenedores e informantes vs los valores declarados por los contribuyentes. Así mismo, se utiliza la información obtenida de las transacciones realizadas por medio de tarjetas de crédito y débito.

El proceso de planificación y control de fiscalización en la DGA ha evolucionado favorablemente, de selecciones a partir primordialmente de denuncias e incidentes reportados, a una programación de auditorías con base en indicios primarios de riesgo de evasión fiscal. A partir del 2012 y dentro de la nueva estructura de la Gerencia de Fiscalización, se da inicio al fortalecimiento de los análisis de riesgo y se formula el primer Plan Anual de Fiscalización Basado en Riesgo que está en ejecución.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** No hay una variación en la calificación global de este indicador y se mantiene en B+. Se destaca la continuidad que ha tenido en la DGII la estrategia de control de obligaciones tributarias y los resultados en el cumplimiento por parte de los contribuyentes. También se reconocen avances aunque no suficientes en la integración del registro de contribuyentes con otros registros públicos. Persisten restricciones para vincular la información financiera al registro de contribuyentes.

### *ID-15 Eficacia en materia de recaudación de impuestos*

**Calificación global (método de calificación M1) D+** Los niveles de atraso de las deudas tributarias generadas por año es significativo y en promedio registro un 4.6% para los dos últimos años. Los índices de recuperación de la cartera alcanzaron el 43% en el último año. Los procedimientos de registro de los pagos y las transferencias a la Tesorería Nacional son eficientes así como los procesos de conciliación entre las diferentes cuentas receptoras y colectoras

(i) *El coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existentes al comienzo del ejercicio, cobrados durante el mismo (promedio de los últimos ejercicios).*

**Calificación D:** Las deudas tributarias para cada vigencia se ha incrementado y en los dos últimos años representaron un promedio de 4.6% de morosidad. Además el tamaño de la deuda bruta con respecto a los ingresos recaudados se situó en el 8.5% del total de los ingresos para el año y la recuperación de cartera, en el mejor de los años, alcanzó el 43% con respecto a la deuda bruta y del 45% sobre la deuda neta (descontadas las deudas en fase de discusión o reclamo. Los resultados muestran un deterioro significativo en el cumplimiento de pago por parte de los contribuyentes, además del crecimiento de los valores acumulados de las deudas, explicado en parte por el aumento de la cobertura en las acciones de fiscalización.

Para la evaluación de este indicador, se calcularon tanto para la DGII como para la DGA, tres parámetros que dan cuenta de la magnitud de la deuda y del coeficiente de los atrasos tributarios. La primera medida que podemos denominar morosidad, se obtiene de establecer el peso de los valores dejados de pagar frente al total del impuesto declarado. Una segunda medida es la de establecer el tamaño de la deuda bruta por impuestos (valor total de la deuda acumulada incluidos los actos de determinación que imponen valores a cancelar y los valores generados en las declaraciones no pagadas por el contribuyente) contra el total de ingresos tributarios. La tercera medida es la del porcentaje de recuperación de la cartera, que se estima a través de establecer el peso de los valores recuperados por la gestión de cobro contra el total de la deuda generada para cada vigencia<sup>21</sup>.

El primer indicador muestra un aumento de la morosidad total en los últimos dos años al pasar rápidamente del 1.8% al 7.4% (Cuadro 23), con un promedio anual para dos últimos años del 4.6%.

<sup>21</sup> Para la obtención de estos indicadores fue necesario realizar un proceso de validación con la DGII, en donde se generaron estadísticas depuradas.

**Cuadro 23: Morosidad de los impuestos recaudado por DGII y DGA**

(En millones de RD\$, excepto en donde se indique otra medida)

Entidad	Concepto	2009	2010	2011
DGII	Monto determinado o declarado a pagar (1)	130,787	160,508	194,136
	Monto pagado en el periodo (2)	129,331	158,742	179,353
	<b>Tasa de morosidad</b>	<b>1.1%</b>	<b>1.1%</b>	<b>7.6%</b>
DGA	Monto determinado o declarado a pagar	50,089	61,771	64,902
	Monto pagado en el periodo	48,907	59,470	60,488
	<b>Tasa de morosidad</b>	<b>2.4%</b>	<b>3.7%</b>	<b>6.8%</b>
Total	Monto determinado o declarado a pagar	180,876	222,279	259,038
	Monto pagado en el periodo	178,238	218,212	239,841
	<b>Tasa de morosidad</b>	<b>1.5%</b>	<b>1.8%</b>	<b>7.4%</b>

Fuentes: DGII y DGA.

- (1) Este monto incluye las determinaciones de los procesos de fiscalización, multas, intereses y recargos. Por tanto también se encuentran incluidos los montos de los casos que se encuentran en Tribunales. Se excluyen impuestos que no implican la presentación de declaraciones como Hidrocarburos, Contribución de Salida, Transferencias Inmobiliarias o Vehículos de Motor.
- (2) El valor pagado se obtuvo sumando los pagos más las compensaciones del periodo más las retenciones y demás créditos del año calendario.

Es importante observar que el aumento en la morosidad se explica en especial para la DGII, por la intensificación en el 2010 y 2011 de acciones de control como fiscalizaciones, auditorías, cruces entre otros, que terminan por generar deudas que engrosan el monto total adeudado (para el año 2011 la cobertura alcanzó el 41.6% de los contribuyentes registrados con obligaciones). Es preciso añadir que estas nuevas deudas tienen la particularidad que solo pueden ser cobradas una vez se surta el proceso de discusión y se encuentren en firme, es decir, en el momento en que adquieran total certeza, estén completamente liquidadas y sean exigibles. Para una mayor ilustración de esta condición de la cartera, se especifica a continuación adicional para el 2011 las deudas que se obtienen de las declaraciones privadas presentadas por los contribuyentes, las deudas que han sido determinadas por acciones de la administración y las que se encuentran en etapa de discusión o reclamo.

**Cuadro 24: Deuda bruta, en millones de RD\$-Año 2011**

Desglose	Valor
1. Deudas por declaraciones privadas	10,474
2. Deudas por acciones de control	6,527
Comprobantes fraudulentos	149
Ajustes de fiscalización externa	4,348
Rectificativa de la dirección	2,030
3. Deudas en etapa de discusión (reclamo)	1,257
<b>4. Total de la deuda bruta</b>	<b>17,001</b>
<b>5. Deuda neta cobrable (3-4)</b>	<b>15,744</b>

Fuente: DGII.

Para el indicador del tamaño de la deuda bruta generada anualmente se observa un aumento de cerca de tres puntos porcentuales entre los 2009 y 2010 y de cerca de dos puntos con respecto al 2011 (Cuadro 25), cifras significativamente altas y que confirman la tendencia al alza que se observa en los cuadros anteriores.

**Cuadro 25 : Saldo de las deudas brutas en la DGII y DGA**  
(En millones de RD\$, excepto en donde se indique otra medida)

Entidad	Concepto	2009	2010	2011
DGII	Deuda Bruta	11,368	19,879	17,001
	Impuesto pagado	151,918	183,473	206,141
	<b>Volumen de la deuda</b>	<b>7.5%</b>	<b>10.8%</b>	<b>(1) 8.3%</b>
DGA	Deuda Bruta	1,182	2,300	4,413
	Impuesto pagado	48,907	59,470	60,488
	<b>Volumen de la deuda</b>	<b>2.4%</b>	<b>3.9%</b>	<b>7.3%</b>
Total	Deuda Bruta	12,550	22,179	21,414
	Impuesto pagado	200,825	242,943	266,629
	<b>Volumen de la deuda</b>	<b>6.2%</b>	<b>9.1%</b>	<b>8.0%</b>

Fuentes: DGII y DGA.

(1) Nota: El volumen de la deuda tomando como base el valor de la deuda neta de 15,744 millones de RD\$ correspondería al 7.6%.

Los valores recuperados de cartera son bajos para los tres años analizados, aunque en la DGII, se registra una mejora, pero insuficiente para lograr los estándares mínimos exigidos en el indicador.

**Cuadro 26 : Recuperación de cartera en la DGII y la DGA**  
(En millones de RD\$, excepto en donde se indique otra medida)

Entidad	Conceptos	2009	2010	2011
DGII	Valor recuperado	3,636	4,313	8,789
	Stock de la deuda	11,368	19,879	17,001
	<b>% de recuperación</b>	<b>32%</b>	<b>22%</b>	<b>(1) 52%</b>
DGA	Valor recuperado	494	577	352
	Stock de la deuda	1,182	2,300	4,413
	<b>% de recuperación</b>	<b>42%</b>	<b>25%</b>	<b>8%</b>
Total	Valor total recuperado	4,130	4,890	9,141
	Stock de la deuda	12,550	22,179	21,414
	<b>% de recuperación</b>	<b>33%</b>	<b>22%</b>	<b>(1) 43%</b>

Fuentes: DGII y DGA.

(1) Nota: El indicador de la recuperación de la cartera en la DGII mejora levemente de 52% al 55.8% si se toma como referencia para el cálculo el valor de la cartera neta cobrable, esto es el valor de RD\$ 15,744 en lugar de los RD\$ 17,001. Al igual el total acumulado de recuperación de cartera entre DGA y DGII, pasaría de 43% a 45%, resultado que sigue siendo insuficiente.

Los tres indicadores muestran de manera consistente, un deterioro en el cumplimiento de los contribuyentes y en una significativa acumulación de deudas que afectan notoriamente la eficacia en la gestión de cobranzas.

*ii) La eficacia de la transferencia del cobro de tributos en la Tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal*

**Calificación A:** Los procedimientos y sistemas de recaudación de los recursos y la consignación a las cuentas de Tesorería son ágiles, y permiten un control detallado de la totalidad de pagos efectuados en cada una de los puntos de recepción de recursos.

En razón a que la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Dirección General de Aduanas (DGA) recaudan y transfieren de forma independiente los dineros recaudados a la Tesorería Nacional, se consideraron los dos procesos de manera independiente.

El procedimiento previsto para la DGII está regulado y es eficaz. Transfieren diariamente los recursos a la cuenta designada por la Tesorería Nacional para consignar los ingresos tributarios. Las conciliaciones se realizan de manera continua y automática, permitiendo de esta forma realizar un control individual de cada pago recibido en las diferentes entidades recaudadoras o cajas receptoras de la administración.

El proceso de recaudación de los ingresos se cumple a través de dos medios, el presencial en el cual el contribuyente se dirige a las oficinas de la DGII para presentar sus declaraciones y obtener el valor a pagar y el electrónico en el que se utiliza la oficina virtual del sitio web [www.dgii.gov.do](http://www.dgii.gov.do). Para cada una de estas modalidades se cumplen pasos que permiten ingresar datos de las declaraciones, generar los valores a pagar y registrar los

pagos realizados de cada uno de los contribuyentes. También se realizan los procedimientos que permiten depositar los dineros recaudados en cuentas transitorias por entidad bancaria, que luego pasan a una cuenta concentradora, para finalmente ser consignados en la cuenta colectora de la Tesorería Nacional.

El procedimiento en la DGA consiste en realizar los recaudos por los diferentes conceptos por medio de las cajas (cerca de 30) de la DGA que reciben los pagos y reportan al final del día los valores recaudados. Los pagos recibidos son consignados el día siguiente a la (sub) cuenta bancaria asignada por la Tesorería Nacional para aduanas. Si el proceso se realiza electrónicamente se paga en cada banco y este la consigna en una cuenta colectora. Estos ingresos se consignan también al día siguiente.

*iii) Frecuencia de realización por parte de la Tesorería, de conciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos*

**Calificación A:** Se cuenta procedimientos y herramientas informáticas eficaces como la cuenta corriente o el sistema de gestión de cobro y con capacidades técnicas que les permite a la DGII y la Tesorería identificar los ingresos, los valores adeudados y los cobros.

Tanto la DGII como la DGA realizan procesos de conciliación permanente entre los recursos recibidos y las consignaciones que se efectúan a la Tesorería, permitiendo identificar y corregir diferencias que puedan surgir de forma inmediata. Adicional a las verificaciones, los sistemas generan reportes diarios y semanales a solicitud de la Tesorería para llevar un control de los ingresos recaudados.

Cabe señalar que sólo el procedimiento de la declaración de impuestos ante la DGII da la posibilidad de realizar pagos posteriores o parciales por parte del contribuyente, dando origen así a deudas y por lo tanto a cobros posteriores. Para el control de los valores adeudados la administración se apoya en una cuenta corriente del contribuyente, herramienta que en la actualidad opera con eficacia y ofrece información actualizada y en un sistema de gestión de cobros que permite la administración efectiva de carteras, proporcionando información para el seguimiento en el proceso de cobros con lo que se disminuyen los plazos y se aumenta la productividad.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** La calificación pasó de A en 2010 a D+ en 2012, la razón de este cambio se atribuye al aumento a niveles significativos del atraso de las deudas tributarias generadas por año. El promedio del peso de la deuda frente al total del monto determinado a pagar pasó de 1.8% en los años 2008 y 2009 a 4.6% para los años 2010 y 2011. Así mismo los índices de recuperación de la cartera no alcanzaron el 60% en el último año. Los procedimientos de registro de los pagos y las transferencias a la Tesorería Nacional se mantienen eficientes así como los procesos de conciliación entre las diferentes cuentas receptoras y colectoras.

### *ID-16 Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos*

**Calificación global** (método de calificación M1): **C+**.

#### *i) Frecuencia de la previsión y el seguimiento al flujo de caja*

**Calificación B:** La Tesorería elabora pronósticos de flujo de caja para el año fiscal en curso y estos se actualizan semanalmente, esto es, en base a las entradas y salidas reales de efectivo. El impacto de este servicio en la programación financiera ha sido, sin embargo, poco satisfactorio dado que el mecanismo de previsión y seguimiento del flujo de caja se encuentra aún en proceso de mejora a nivel de la Tesorería Nacional, y la metodología de programación financiera no cuenta aun con planes corporativos y un calendario de compras para los doce meses del año presupuestario, y se vienen integrando los flujos de capital a los pronósticos mensuales de caja.

Previo al 2009 no se hacía previsión de flujo de caja y la programación de las cuotas de compromiso no estaba respaldada por actividades de planificación y seguimiento del flujo de caja. Entonces se hizo cada vez más necesario el desarrollo de un modulo de programación financiera, como parte del SIGEF. A partir de 2009 la TN realiza una desagregación mensual, semanal y diaria de los movimientos de caja y elabora pronósticos semanales de flujo de caja en base a una información actualizada, tal como se evidencia en los documentos de Flujo de Caja Diario de la TN. Igualmente, se evalúa como fue la ejecución respecto a lo previsto y en caso de ser necesario se introducen correctivos. Esta situación mejorará considerablemente una vez esté implementado el módulo del SIGEF y una metodología de programación financiera actualizada, que este sustentado en planes de compras y contrataciones públicas y la calendarización de los procesos licitatorios correspondientes y otros planes institucionales de gasto y metas físicas, entre otros, lo cual permitirá que el mecanismo de previsión y seguimiento del flujo de caja sea introducido gradualmente.

#### *ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los MDO sobre topes máximos y compromisos de gastos*

**Calificación B:** Los Ministerios y otras instituciones gubernamentales disponen de información confiable que el MH les proporciona acerca de las revisiones de sus cuotas de compromiso con un trimestre de anticipación (el concepto de cuotas de pago no se ha implementado aún y tampoco se ha actualizado la metodología de programación financiera para incluir y poner en operación en operación a través del SIGEF la programación o calendarización de la ejecución física por las distintas instituciones).

La Ley 423-06 obliga a la DIGEPRES a establecer cuotas trimestrales de compromiso para todas las entidades del sector público no financiero. Y la Tesorería utiliza estas cuotas para hacer las asignaciones mensuales de pago. La ley establece igualmente que las instituciones del Gobierno Central deben remitir a la DIGEPRES sus solicitudes de asignaciones por un período de tres meses. En la práctica la programación se hace conjuntamente entre

Tesorería, DIGEPRES, DGPLT, DGIP y la CP quienes establecen una previsión de ingresos trimestrales<sup>22</sup>.

Se analiza la necesidad de gastos de las instituciones y la Dirección General de Crédito Público (CP) provee la información sobre el servicio de pago de deuda. Si los ingresos no alcanzan para cumplir compromisos de gastos se determinan las fuentes de financiamiento. En términos de fechas, las instituciones entregan el día 15 del mes anterior al inicio del trimestre y las entidades reciben una respuesta en el plazo de una semana. De esta forma, la información sobre topes máximos de compromiso llega a las entidades ejecutoras una semana antes del inicio del trimestre programado.

*iii) Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias, que se dispongan a un nivel superior al de la administración de los MDO*

**Calificación C:** Se realizan ajustes significativos a las asignaciones presupuestarias de las instituciones del gobierno. Los ajustes deben ser aprobados por un recurso de ley en el Congreso. No hay una fecha exacta cuando estas modificaciones son solicitadas para su aprobación por el Congreso, aunque normalmente los ajustes se han aprobado durante el último trimestre del año; sin embargo, en el 2011 se aprobaron tres leyes diferentes de Modificación presupuestaria a iniciativa del Poder Ejecutivo, la primera de las cuales fue sometida al finalizar el primer semestre y la tercera al finalizar el año. Estos ajustes son en su mayor parte aprobados de manera discrecional por el Ministerio de Hacienda y el proceso de dialogo presupuestal con las instituciones no es lo suficientemente minucioso.

La práctica de modificaciones ha consistido usualmente en realizar ajustes presupuestarios dentro del ejercicio, los cuales se inician con el cierre preliminar del primer semestre y culminan con la aprobación por el Congreso usualmente en el mes de octubre. Según la misión evaluadora, la evidencia no es clara respecto al procedimiento de análisis y evaluación que el Poder Ejecutivo utiliza para autorizar los ajustes presupuestarios y crear nuevas asignaciones presupuestarias de gasto para hacer uso discrecional del excedente de los ingresos. Se reconoce que la ley 423-06 en su Artículo 48 establece las fechas límites para la presentación, además de que sus leyes anuales y de modificaciones autorizan al MH a efectuar, al cierre de cada ejercicio, los ajustes necesarios sin afectar el resultado económico. Esto último no ha sucedido en la práctica, porque los resultados económicos se han venido deteriorando en los últimos dieciocho meses.

La misión evaluadora considera que la iniciativa para la modificación no es un ejercicio de discusión lo suficientemente participativo y abierto con las instituciones del Gobierno. No

<sup>22</sup> Con respecto a la DGIP, la Ley 567-05 requiere en el Numeral 6 de su Artículo 8 de la Ley No. 567-05 que la DGIP “participe en la fijación de las cuotas periódicas de compromisos, en coordinación con la Oficina Nacional de Presupuesto y la Oficina Nacional de Planificación”. Además, la Ley 423-06 en su Artículo 47 dispone que “Con base en la programación de la ejecución física y financiera de los organismos e instituciones comprendidos en este Título, el presupuesto actualizado de caja que efectúe la Tesorería Nacional y la programación de la ejecución de los proyectos de inversión presentados por la Oficina Nacional de Planificación, la Dirección General de Presupuesto propondrá las cuotas trimestrales de compromisos. Basándose en dichas cuotas de compromisos, la Tesorería Nacional fijará las cuotas mensuales de pagos”.

se ha encontrado evidencia que en este proceso se encuentren formalizados los espacios de análisis y evaluación a través de los cuales usualmente se explican las razones técnicas del agotamiento de recursos en algunas partidas de gasto consideradas de alto riesgo fiscal y otras variaciones y errores en las previsiones que afectan las operaciones, tal como se prescribe en las buenas prácticas internacionales. La misión estima que interviene mucho la capacidad de influencia de los titulares de las instituciones, mientras otros que pueden tener mayores requerimientos prácticamente no participan o estos reciben información insuficiente o tardíamente.

Más evidente es que las modificaciones de aumento de asignaciones presupuestarias o de traspasos entre capítulos se realizan a través de una Ley Complementaria o de Transferencias, en la cual se autoriza al Ministerio de Hacienda a realizar los ajustes que sean necesarios para el Cierre de Ejercicio Presupuestario entre los balances de apropiaciones de cada institución, áreas programáticas, y fuentes financieras.

En el mes de julio del 2011 se aprobó en el Congreso Nacional la Ley 194-11 que modificó por RD\$7,527 millones el presupuesto original (subiendo partidas por RD\$19,383 millones y bajando otras por RD\$11,856 millones), fundamentalmente para incrementar el subsidio eléctrico, a cambio de usar un financiamiento mayor de Petrocaribe y bajar en 12% gastos de otras instituciones. El monto total del presupuesto quedó modificado en un 1.9%.

Entre la evidencia examinada se encontró que en septiembre del 2011 se aprobó la Ley 236-11, mediante el cual se aprobó un incremento de apropiaciones presupuestarias a los ministerios de Educación, por RD\$4,300 millones, y Educación Superior, por RD\$400 millones, con ingresos de una modificación tributaria aprobada con anterioridad, autorizando al Ministerio de Hacienda a hacer los ajustes presupuestarios de lugar.

Finalmente, se encontró que el 15 de diciembre fue aprobada una tercera modificación (promulgada por el Poder Ejecutivo en fecha 21 de diciembre) que buscaba: traspasar RD\$2,603 millones del Capítulo Administración de la Deuda Pública a otros capítulos; aprobar un incremento del monto presupuestario por RD\$6,811 millones, recurriendo a financiamiento bancario; y aumentos de las apropiaciones de fondos para revertir las reducciones de 12% aprobadas con la primera modificación.

El Ministerio de Hacienda fue autorizado para realizar las modificaciones entre las instituciones y los resultados se muestran en el Cuadro 27.

**Cuadro 27: Resultado final de las modificaciones al Presupuesto 2011, por clasificación económica**

Conceptos	Modificación
<b>Gastos corrientes</b>	10.5%
<b>Gastos de consumo</b>	3.3%
Intereses y comisiones	-21.0%
Prestaciones sociales	8.2%
Transferencias corrientes	44.3%
<b>Gastos de Capital</b>	-5.3%
Inversión real directa	-6.8%
Transferencias de capital	-1.3%
<b>Total de gastos</b>	<b>6.7%</b>
Aplicaciones financieras	-3.8%
Activos financieros	0.0%
Pasivos financieros	-4.1%
Amortización deuda interna	-6.4%
Amortización deuda externa	-1.5%
Otras aplicaciones financieras	0.0%
<b>Total Aplicaciones Financieras</b>	<b>-3.8%</b>
<b>Total General</b>	<b>5.0%</b>

*Fuente:* Informe de la Cámara de Cuentas.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** La calificación global del indicador y las calificaciones específicas por dimensión no sufrieron merma alguna. En particular, con respecto a la dimensión (i), no ha habido una mejora en la forma como se elaboran los pronósticos regulares de flujos de caja y que aun no se adaptan a un calendario real de operaciones y compras anuales y, en consecuencia la dimensión se mantiene con una calificación B. Asimismo, con respecto a la dimensión (iii) siguen habiendo ajustes frecuentes significativos en las asignaciones presupuestales de las entidades del gobierno lo cual sigue afectando notoriamente las metas y los planes sectoriales de desarrollo y, en consecuencia se mantiene con una calificación C.

***ID-17 Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantía***

**Calificación global** (método de calificación M2): **B.** La gestión de los saldos de caja, y las garantías y avales a la deuda pública son, en general, compatibles con las buenas prácticas internacionales y permiten un control adecuado de la situación consolidada en caja. Una porción de la deuda pública, en cambio, confronta dificultades en su registro y cobertura y por lo tanto la presentación de los saldos no refleja adecuadamente la situación del sector público consolidado.

*i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda*

**Calificación C:** La deuda pública externa, que representa la mayor parte de la deuda pública total (el 60% del total), se encuentra adecuadamente registrada en el SIGADE. Sus registros están completos y la actualización de sus operaciones y la conciliación con las cuentas bancarias se efectúa en forma trimestral. No obstante, debido fundamentalmente a un problema de coordinación institucional, se han detectado lagunas y problemas de conciliación en una porción significativa de la deuda doméstica, particularmente porque en la publicación del valor de la deuda del Gobierno Central no se incluye en su totalidad la deuda interna frente al Banco Central, derivada fundamentalmente de una operación de rescate bancario. Por otro lado, sigue pendiente ingresar las deudas con los proveedores a la cartera de deuda doméstica. Esto último facilitara el registro directo de los desembolsos vía el link SIGEF-SIGADE y con ello la actualización de los saldos de la deuda pública. En cuanto a la presentación de informes, la misión evaluadora observó que el link SIGEF-SIGADE no facilita aún la emisión de distintos extractos de información requeridos para la conciliación y validación mensual de los registros de deuda.

La responsabilidad de la información de la deuda del sector público no financiero corresponde al Ministerio de Hacienda (MH) y la responsabilidad de la deuda del sector público financiero al Banco Central de la República Dominicana (BCRD). La Ley 6-2006 o Ley de Crédito Público y sus reglamentos correspondientes aprobados en diciembre de 2006, son el cuadro legal que rige la deuda pública y designa a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda como el organismo encargado de su gestión. Acorde al artículo 4 de dicha ley, se consideran deuda pública (entre otros) aquellos compromisos contraídos por el Estado que superan el período fiscal. Los registros de la deuda interna cubren la deuda del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras, las Instituciones de la Seguridad Social, las Empresas Públicas no Financieras y las municipalidades.

De acuerdo a la definición de Deuda Pública del Sector Público No Financiero, ésta representa los compromisos del Estado con terceros excluyendo expresamente (Art.3, Ley 06-06) las instituciones descentralizadas y autónomas financieras y las empresas públicas financieras, es decir, los compromisos entre las instituciones públicas (deuda intra-gubernamental). En consecuencia, la deuda del SPNF con terceros y la deuda del BCRD con terceros es lo que representa la Deuda del Sector Público Consolidado de la República Dominicana.

Sin embargo, como un tema de información al público y transparencia se requiere de un acuerdo entre el MH y el BCRD a través del cual se presente en forma consolidada y

conciliada la deuda del Sector Público Consolidado, siendo ésta publicada en los portales de ambas instituciones de forma clara, consistente y de fácil acceso para que el público tenga un panorama completo de la deuda pública dominicana, no sólo la del SPNF. Si bien la CP da cumplimiento al Art. 36 de su ley, publicando en el portal del Ministerio de Hacienda el nivel y composición de la deuda del SPNF con terceros y con el BCRD, el público no tiene información acerca de la deuda pública manejada por el BCRD.

La información de la deuda pública del SPNF se registra a través del Sistema de Gestión y Administración de la Deuda (SIGADE). Los datos de la deuda pública se concilian trimestralmente con estándares internacionales entre SIGADE y el SIGEF. Los datos de la deuda externa del sector público no financiero se consideran de buena calidad. Los datos de deuda interna y externa se actualizan mensualmente y se cargan a la página web así como los contratos respectivos de deuda. Asimismo, desde 2007 se presentan al Congreso informes trimestrales sobre el estado de la deuda los cuales pueden ser consultados en la web. Desde 2007 se presentan al Congreso informes trimestrales sobre el estado de la deuda los cuales pueden ser consultados igualmente en el portal de la CP.

Los datos de la deuda con proveedores se encuentran en proceso de integrarse al resto de la deuda interna, estos se incorporan al SIGADE tan pronto las deudas son reconocidas y validadas dentro del marco de la ley. Según la Dirección General de Crédito Público (CP), el Ministerio de Hacienda recibe una serie de reclamaciones por parte de proveedores, contratistas y propietarios de terrenos, sobre pagos pendientes por parte del Estado Dominicano. Ésta Dirección lleva control de las mismas en una base de datos independientes y son publicadas recurrentemente en los medios de comunicación como Reclamaciones de Deuda. La Contraloría General de la República (CGR) aplica una serie de controles para verificar si dichas reclamaciones se acatan a las legislaciones vigentes; de ser validadas dichas reclamaciones se consideran deuda administrativa.

El pago de la deuda administrativa se procesa inmediatamente después de su validación por parte de la CGR. Si el monto es menor a RD\$2,000,000 el pago se realiza mediante transferencia bancaria. Dado que este proceso se realiza dentro de un mismo período fiscal, la misma no es registrada en el SIGADE como una deuda pública y su pago queda registrado en el Sistema de Gestión Financiera –SIGEF. Cuando el monto es superior al umbral establecido, su forma de pago es a través de bonos de deuda administrativa, quedando registrado en el monto en bonos colocado a dichos proveedores.

Las líneas de crédito y préstamos bancarios del Gobierno con el Banco de Reservas son gestionados por la Tesorería Nacional durante el transcurso del año fiscal, las cuales, en su mayoría, son cerradas en el transcurso del ejercicio y sus saldos son presentados trimestralmente en el Acápito 6 de los Informes de la CP al Congreso Nacional y que se publican en el portal de la CP. En los casos que dichas líneas superen el período fiscal, las mismas serán convertidas a préstamos a término, luego de la necesaria aprobación congresual, y registradas en el SIGADE, según lo rige en el Artículo 5 - Literal a) de la Ley No.6-06 de Crédito Público.

En aras de mantener los niveles de transparencia y las buenas prácticas, la misión considera que deberían normarse las operaciones de financiamiento entre el gobierno

central, las empresas públicas y el Banco de Reservas<sup>23</sup>. A pesar de tratarse de casos de deuda privada por no contar con una garantía explícita del gobierno (Art. 44 Ley 6-06) y por ser instrumentos financieros de uso común, se entiende que las operaciones de descuento de factura por parte de proveedores del Estado apuntan a problemas de consistencia en la normatividad de la supervisión bancaria.

En el Plan Estratégico del Ministerio de Hacienda, la CP sigue en su esfuerzo de ejecutar un plan de validación, con un indicador de cero atrasos por incumplimiento de pago y la medición de incongruencias en el registro en el SIGADE. Esta Dirección envía mensualmente la programación de pagos a la Tesorería Nacional. Igualmente, hace seguimiento de las deudas por pagar en los próximos 30 días y se reúne con DIGECOG para la realización de las conciliaciones trimestrales.

**Cuadro 28 : Registro de la Deuda Pública**  
(En millones de US\$)

Deuda Pública	2009	2010	2011
<b>A) Deuda Pública según la DGCP</b>	<b>13,254</b>	<b>14,818</b>	<b>16,593</b>
<b>Deuda Externa</b>	<b>8,215</b>	<b>9,947</b>	<b>11,625</b>
<i>Gobierno Central</i>	8,209	9,941	11,619
<i>Resto del SPNF</i>	6	6	6
<b>Deuda Interna</b>	<b>5,039</b>	<b>4,871</b>	<b>4,968</b>
<i>Gobierno Central</i>	2,425	2,413	2,625
<i>Resto del SPNF</i>	255	185	142
<i>Intragubernamental</i>	2,359	2,273	2,201
<b>B) Deuda Total del Sector Público</b>	<b>16,885</b>	<b>19,716</b>	<b>21,983</b>
<b>Deuda Externa</b>	<b>9,375</b>	<b>11,057</b>	<b>12,758</b>
<i>Sector Público No Financiero</i>	8,215	9,947	11,625
<i>Gobierno Central</i>	8,209	9,941	11,619
<i>Resto del SPNF</i>	6	6	6
<i>Sector Público Financiero</i>	1,160	1,110	1,133
<b>Deuda Interna</b>	<b>7,510</b>	<b>8,659</b>	<b>9,225</b>
<i>Sector Público No Financiero (Excluyendo Bonos de Recap. BCRD)</i>	2,680	2,598	2,767
<i>Gobierno Central</i>	2,425	2,413	2,625
<i>Resto del SPNF</i>	255	185	142
<i>Sector Público Financiero</i>	4,830	6,061	6,458

Fuentes: Ministerio de Hacienda; y Banco Central de República Dominicana.

Por otro lado, debido fundamentalmente a un problema de coordinación institucional, la misión también ha detectado lagunas y problemas de conciliación en una porción significativa de la deuda doméstica, particularmente porque en la publicación del valor de la deuda del Gobierno Central no se incluye en su totalidad la deuda interna frente al Banco Central, derivada fundamentalmente de una operación de rescate bancario.

<sup>23</sup> Con respecto al Banco de Reservas, la misión evaluadora examinó los estados financieros auditados del banco estatal autónomo al 31 de diciembre del 2011 y detectó algunas inconsistencias en el registro de operaciones de financiamiento que merecen ser objeto de un mayor análisis.

Como resultado, la misión ha detectado diferencias respecto a la publicación de los balances de deuda pública proviene de la no inclusión de una deuda del Gobierno Central frente al Banco Central, el cual a su vez lo debe a otros agentes, por lo que aparece en el Cuadro 28, como deuda del sector público financiero. Ver la deuda pública divulgada por la Dirección General de Crédito Público (CP) es la que aparece en la parte A) del cuadro 28, y alcanzaba US\$16,593 millones a diciembre del 2011, equivalentes al 29% del PIB, la mayor parte de lo cual era deuda externa. Al final de esa sección aparece la partida llamada deuda intragubernamental, por US\$2,201 millones, que es lo que reconoce como deuda frente al Banco Central. Pero en el balance del Banco Central aparece un dato considerablemente más elevado (equivalente a US\$8,210 millones), por la que hay una gran discrepancia entre el pasivo del Gobierno y el activo del Banco. La razón es que la información de la CP solo reconoce como deuda del gobierno, aquella formalizada por medio de bonos ya emitidos y procede a registrar en el SIGADE en la medida en que se emitan nuevos Bonos<sup>24</sup>.

La Ley Monetaria y Financiera (183-02), dispone que es competencia del Gobierno asumir las deudas en que incurre el Banco Central por sus pérdidas, y dado que en el año 2003 el país experimentó una crisis bancaria, sus costos fueron asumidos por el Gobierno. El Banco Central pagó el rescate, pero con cargo al Tesoro Nacional, en función de dicha Ley. Posteriormente fue aprobada otra Ley para emitir bonos soberanos gradualmente, por un monto de hasta RD\$320 mil millones, que debían ser entregados al Banco Central para recapitalizarlo. Sin embargo, el Gobierno sólo le ha entregado 85,066 millones, faltando por formalizarse el resto<sup>25</sup>. En consecuencia, la CP solo tiene registrada como deuda intra gubernamental esa parte de US\$2,201 millones al 2011, que es el valor en moneda extranjera de los bonos ya emitidos por RD\$85,066 millones, mientras que el Banco Central contabiliza como acreencia la totalidad de la deuda. En el estado de situación del Banco Central aparece entre sus activos una acreencia frente el Gobierno por monto equivalente a US\$8,210 millones en diciembre del 2011.

Dicha discrepancia no tendría mayor importancia económica de no ser porque el Banco Central a su vez debe ese dinero casi en su totalidad a otros agentes. Por esta última razón, y siguiendo el procedimiento sugerido por el FMI, en la parte B) del cuadro precedente se computa, como deuda del sector público financiero, no lo que en el activo del BCRD aparece como acreencia frente al Gobierno, sino lo que en el pasivo de dicho Banco aparece como deuda frente a terceros (US\$6,458 millones de deuda interna y US\$1,133 millones por la externa). Para evitar la duplicación, la deuda interna del Gobierno Central se presenta neta de los bonos de capitalización entregados al BCRD (deuda intra

---

<sup>24</sup> Esta misma situación se repite en el tratamiento de la deuda pública que se reporta a través del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas (ERIR) que elabora anualmente la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG). En los balances de la deuda pública, la DIGECOG solo registra la parte correspondiente a los bonos emitidos por el Gobierno, lo que subvalúa el monto de la deuda pública total, aunque en el Informe correspondiente al año 2010 sobre el ERIR reconoce la parte restante de las pérdidas acumuladas por el Banco Central, a las cuales se refiere como pasivos contingentes para el Gobierno y activos contingentes para el Banco Central.

<sup>25</sup> Cabe resaltar que en los informes del DIGECOG solo se incluyen RD\$82,741 millones emitidos por este concepto, debido a que los RD\$2,325 millones de diferencia habían sido emitidos y entregados en virtud de una ley anterior, antes de ser aprobada la Ley de Capitalización del Banco Central.

gubernamental)<sup>26</sup>. Al final, aparece una diferencia de 32% entre la deuda pública total y la reportada por la Dirección General de Crédito Público. Las razones expuestas han valido para que en el Informe de Auditoría sobre el Estado de la Deuda Pública del 2010, la Cámara de Cuentas emitiera su opinión adversa, indicando que dicho estado no se presenta con la razonabilidad e integridad en todos los aspectos importantes, las operaciones relacionadas con la deuda pública y los correspondientes gastos de intereses.

En síntesis, el objetivo principal del análisis ha sido advertir que existen algunas problemas en el registro de la deuda doméstica del sector público y se han detectado inconsistencias en el portfolio de la deuda domestica. No es competencia de la misión realizar un análisis profundo y saber con exactitud la magnitud de estas diferencias, sin embargo, se advierte que éste es un aspecto que merece mayor atención y mayor análisis todo ello con la finalidad de mostrarle al público el estado completo de la deuda publica.

*ii) Grado de consolidación de los saldos de caja*

**Calificación B:** Una porción representativa de los saldos de las cuentas bancarias del gobierno se calcula y consolida diariamente. Existe, asimismo, un número bajo de cuentas bancarias cuyos movimientos extra presupuestales no son capturados directamente por la Tesorería Nacional sino hasta el cierre anual del ejercicio contable. Existe un número alto de cuentas bancarias autorizadas pero no administradas directamente por la TN sino por las instituciones autónomas y descentralizadas—éstas representan aproximadamente el 60% del total de cuentas bancarias autorizadas, pero cuyos saldos son muy insignificantes.

La Tesorería Nacional se rige por la Ley 567 de 2005 o Ley de Tesorería, la cual establece que todas las cuentas del sector público no financiero deberán estar controladas por la Tesorería y formar parte del sistema de Cuenta Única del Tesoro (CUT). En la práctica, la Tesorería consolida los saldos de un total de 442 cuentas bancarias bajo su control. Estas incluyen cuatro tipos de cuentas: a) la cuenta República Dominicana; b) 300 cuentas colectoras que alimentan la primera (DIGECOG emite regularmente un reporte en donde se muestran 99 cuentas colectoras solamente); c) una cuenta de desembolsos donde se pagan los cheques y que se alimenta de la primera cuenta (la DIGECOG tiene discrepancias con la Tesorería sobre la creación y uso de esta cuenta, tal como lo expresó el Director de la DIGECOG en la reunión sostenida con la misión); d) 140 cuentas especiales donde se depositan los fondos de préstamos y donaciones de las agencias de cooperación así como los recursos para atender las obligaciones de la deuda interna y externa. Las tres primeras categorías de cuentas están ubicadas en el BANRESERVAS y la cuarta en el Banco Central todas las cuales son consolidadas diariamente.

Actualmente existen alrededor de 7,085 cuentas corrientes autorizadas de las instituciones del Sector Publico que operan a través de BANRESERVAS y que no están administradas directamente por la Tesorería. Según la evidencia disponible, el número de cuentas

<sup>26</sup> De acuerdo a la metodología de consolidación estipulada en el Manual de Estadísticas Financieras Gubernamentales del FMI. Capítulo III: Reglas de Contabilidad, Sección 6, el cálculo de la deuda pública consolidada se realiza a través de la fórmula siguiente:  $DPC = \text{Deuda del SPNF} + \text{deuda del SPF} - \text{Deuda intra-gubernamental}$ .

autorizadas y administradas fuera del control de la TN creció de 3,935 en el año 2007 a 6,773 en el 2010. En los Planes Operativos de la Tesorería se tenía previsto tomar control de todas las cuentas y contar así con un sistema de Cuenta Única del Tesoro para el 2011 pero este proceso sigue en marcha tratando de implementar el cierre de cuentas bancarias y prevenir la apertura de nuevas cuentas, e ir trasladando muchas de estas cuentas institucionales en sub-cuentas de la CUT—al 31 de diciembre del 2011 se reporto que las cuentas corrientes no controladas por la TN se concentran mayormente en los ministerios de línea y otras instituciones del Gobierno Central (42%) y los municipios y otros gobiernos locales (37%).

El proceso de cierre se encuentra en plena marcha, con el 56% de las cuentas de los ministerios y otras instituciones del gobierno reportadas como cerradas al 1 de junio del 2012. La mayoría de las cuentas cerradas son cuentas con saldo cero. En general, el proceso de cierre de todas estas cuentas en su primera fase ha resultado en un impacto neto en cuenta corriente con un aumento de RD\$474 millones en los últimos doce meses—una sola institución autónoma (la Administración General de Bienes Nacionales) ha concentrado en promedio el 77% del total de los ingresos directos percibidos por las instituciones incorporadas a la Fase I de la CUT, esto es, excluyendo los ingresos percibidos por el Ministerio de Hacienda (el 48% incluyendo al Ministerio de Hacienda), lo cual queda mucho espacio para seguir incorporando mayores saldos a la CUT en los próximos años.

*iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías*

**Calificación A:** El Ministerio de Hacienda es la única entidad pública responsable de autorizar préstamos y garantías en nombre del Estado Dominicano, dentro de los límites establecidos por ley. Las nuevas deudas y garantías están por lo general previstas en el proyecto de presupuesto anual y éstas son comunicadas al Congreso Nacional.

El marco legal para la contratación de deuda pública y emisión de garantías para las entidades del sector público no financiero está definido en la Ley de Crédito Público (Capítulo I, Artículos 20-28). De esta forma, las instituciones citadas necesitan autorización del Ministerio de Hacienda antes de recibir fondos de los bancos, de manera tal que todos los préstamos y garantías están sujetas para su aprobación. Para préstamos externos de interés nacional el Ministerio de Hacienda conjuntamente con el Ministerio de Economía realizan un ejercicio sobre los proyectos a financiar. Todo préstamo requiere aprobación del Congreso.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** En el 2010 la calificación global fue B+, pero esta descendió a B atribuido a los problemas de integridad en el registro y reportes de la deuda pública. En años recientes han surgido ciertas discrepancias con respecto a la magnitud de la deuda pública que no han sido corregidos y que ocasionan problemas en determinar el real dimensionamiento de la situación financiera del gobierno y las necesidades y obligaciones de caja en el mediano plazo. Esta dimensión fue calificada como B en el 2010 y C en el 2012.

### *ID-18 Eficacia en los controles de la nómina*

**Calificación** (método de calificación M1): **C+**. Actualmente se encuentra en etapa de implementación el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), que ha sido institucionalizado en prácticamente todas las instituciones del Gobierno, excepto las fuerzas militares, la policía y otros organismos descentralizados y autónomos fuera del alcance inicial del sistema. Este sistema cuenta entre sus módulos principales un procedimiento unificado de registro y el proceso de gestión y control de la administración de los recursos humanos. El sistema, en su módulo de registro, entrara en plena operación en los próximos tres meses. Mientras tanto, la CGR se ha estado asegurando que los pagos de personal por nómina se hayan realizado en cumplimiento a los controles internos vigentes. La vinculación entre el registro actual de personal y la información en la nómina es aún débil debido a la falta de instrumentos legales y normativos que permitan regular eficazmente los ascensos de personal y la autorización de beneficios y monitorear los procesos de nombramiento y otros ingresos personal por igual a todas las instituciones, eliminar las dispersiones salariales, y eliminar otros errores y fallas sistémicas en los controles internos.

#### *i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina*

**Calificación B:** La nómina del Gobierno sigue siendo procesada a partir de un procedimiento provisional de registro establecido por la CGR y acordado entre SIGEF y las instituciones del gobierno lo cual ha obtenido resultados positivos en la integración y conciliación con la nómina. Este mecanismo ad-hoc permite entre otras verificar los cambios del personal contra los datos de la nómina del mes anterior y contempla aunque parcialmente el cruce de la existencia (o creación) de la plaza. Existe una alternativa paralela SASP la cual el MAP viene desarrollando en sustitución del procedimiento de registro actual y por los resultados acumulados en los últimos años, la misión evaluadora considera que el grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la nómina es más exacto y sistemático.

Los procedimientos para la gestión del personal son diseñados e implementados por el MAP en su calidad de organismo rector, tal como dispone la NOBACI (Resolución 65-04)<sup>27</sup>, y con el acompañamiento técnico de la CGR.

Como parte del fortalecimiento del SINACI, la CGR diseñó y actualizó 2010/2011 las Normas Básicas de Control Interno (NOBACI) para el sector público dominicano. De igual forma impartió capacitación sobre las mismas a todo su ámbito (más de 1,000 funcionarios encargados de la auditoría interna, y de funciones primarias de la gestión y

<sup>27</sup> Sección II.1 “Relativa al Presupuesto Público”, “Corresponde al titular de cada institución u organismo público establecer los controles internos para asegurar el cumplimiento de los procesos de formulación, discusión y aprobación, coordinación de la ejecución y evaluación de la gestión del presupuesto, así como de los respectivos subprocesos de cada uno, con base en las presentes Normas Básicas de Control Interno, en el marco de las Normas Básicas emitidas por el Órgano Rector del Subsistema de Presupuesto y, en concordancia con las disposiciones legales y reglamentarias del Presupuesto Público. El proceso de control interno del Subsistema de Presupuesto que sea establecido por las instituciones u organismos públicos, será desarrollado en normas secundarias emitidas por dichas instituciones.

control de las finanzas públicas tales como contabilidad, presupuesto, tesorería, administración de personal, adquisiciones públicas, y administración de bienes nacionales). En base a las pautas generales de NOBACI, los técnicos encargados del MAP han ido avanzando gradualmente en mejorar el sistema de administración del personal.

Sobre los controles internos específicos para la administración de personal, incluida la nómina, desde el 2004 la CGR emitió la Resolución 65/04 la cual incluye la Sección II.7 relativa a la Administración de Recursos Humanos. Estas normas son las que se han estado aplicando, pero la CGR durante 2012 está ajustando en calidad de pautas para las nuevas NOBACI, lo relacionado con “actividades de control” (NOBACI III) basadas en riesgos inherentes y de funcionamiento de la gestión de recursos humanos (A la fecha se dispone de un borrador de esta pauta el cual está en proceso de revisión y ajuste).

Con el propósito de mejorar el sistema de registro y administración de los recursos humanos del gobierno, el Ministerio de Administración Pública ha desarrollado el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), como parte del Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración Pública (PARAP). Se esperaba que todas las instituciones del Gobierno estén usando el SASP a partir de mayo 2012 y las descentralizadas a partir de mayo 2013, tal como lo prescribe el Decreto Presidencial 373-11. Si bien es cierto que no se ha alcanzado la meta, la misión certifica que ha habido avances en cubrir la totalidad de empleados públicos del Gobierno—hasta Mayo del 2012, el SASP está implementado en 17 ministerios con una cobertura de 214,464 funcionarios de un total de aproximadamente 350,000 empleados, faltando por incorporar 8,352 empleados que laboran en distintas dependencias del Despacho de la Presidencia de la República (que representan el 74% del total de la institución), 3,670 empleados del Ministerio de Hacienda (90% del total), 768 empleados del Ministerio de Turismo (100%) y el total del personal de las fuerzas armadas, la policía, y otras instituciones autónomas y descentralizadas que están fuera del alcance inicial del SASP<sup>28</sup>.

El sistema SASP tiene por objeto registrar a los trabajadores y empleados del Gobierno Central en una primera instancia y los de las instituciones autónomas y descentralizadas en una segunda fase, todos ellos por categorías de escala y grado salarial, y sus respectivos cargos y descripción de puestos, requerido por el SIGEF. Hasta que el SASP no tenga cargada la totalidad de la información de los empleados y trabajadores públicos del gobierno la conciliación entre el registro de personal y la nómina se realizará con el acompañamiento y control de la CGR. Hasta que los movimientos de personal no esté automatizado totalmente y desconcentrado en las instituciones usuarias del SIGEF la integración con la nómina seguirá funcionando de la forma siguiente: el módulo de Recursos Humanos del SASP carga los cambios (o novedades) en el registro de personal y el módulo de nómina carga los montos. Cada institución que implementa el SASP carga los archivos de nómina en el SIGEF y la CGR toma estos archivos los revisa, los compara con su base de datos centralizada y luego los aprueba, con lo cual las instituciones pueden proceder a pagar a los funcionarios a través de la Tesorería Nacional.

---

<sup>28</sup> Sistema de Administración de Servidores Públicos (2012), “Estadísticas Básicas Consolidadas: Distribución de Empleados a Mayo 2012, Ministerio de Administración Pública (MAP).

El Programa PARAP facilitó la implementación del SASP, que provee una plataforma única para mejorar la calidad de gestión de los RRHH del Sector Público. A través de este instrumento de registro uniforme, se han incorporado hasta Mayo 2012 a casi 215,000 expedientes de empleados del Gobierno Central, tal como se señala anteriormente<sup>29</sup>. Asimismo, el Gobierno ha facilitado al público el monitoreo del mejoramiento del proceso de registro y movimientos de los empleados públicos y para ello se ha desarrollado el sistema de monitoreo de la administración pública (SISMAP), lanzado públicamente en diciembre 2010, y que brinda a todos los ciudadanos una amplia visión del avance logrado por el MAP en la profesionalización y racionalización de la Administración Pública. A través de este instrumento el público podrá monitorear y verificar en línea el estatus y las evidencias de los distintos indicadores identificados para tales fines, entre los que se incluyen la estructura orgánica, estructura de cargos, cantidad de empleados en nómina, modelo de gestión de calidad implementado, base legal, manual de funciones, y empleados incorporados a carrera administrativa, entre otros.

*ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina*

**Calificación: B.** En general, la MAP conjuntamente con la CGR han tomado las previsiones necesarias para que los cambios en la nómina se realicen a través del procedimiento según la normativa vigente con la suficiente antelación de tal forma que no afecte la emisión puntual del pago de salarios. En la mayoría de los casos los cambios en los registros de personal se realizan puntualmente a través de un mecanismo ad-hoc asegurándose que la emisión de la nómina no se vea afectada, solo en una porción insignificante se han producido errores y atrasos que oscilan entre uno a dos meses.

Los aspectos de controles internos en la automatización de los cambios en los registros de personal y la nómina están a cargo del SASP, el cual debe ajustarse a lo requerido por la CGR en las NOBACI (en lo aplicable).

En las instituciones donde se está implementando el SASP, los cambios son más ordenados e inmediatos. En aquellas instituciones donde el SASP no está aún implementado plenamente, la actualización de los cambios en los registros de personal puede tardar hasta dos meses, con ajustes retroactivos en algunos casos, y que sólo afectan a una minoría de los cambios ocasionando ajustes retroactivos ocasionales.

La transición a un proceso de actualización del registro de personal mediante el SASP se encuentra en marcha y por los avances realizados en el registro, la misión evaluadora considera que la totalidad de las instituciones del Gobierno Central estarán en condiciones de procesar los cambios en el registro central de personal SASP en el 2013 para lo cual asume que la interface con SIGEF se habrá desarrollado y probado con resultados favorables.

*iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina*

<sup>29</sup> Mensualmente se publican las estadísticas en línea con informaciones de recursos humanos y nómina del SASP a través de una sección de una página web del MAP.

**Calificación B:** Están dadas muy claramente la facultad y la base procedimental sobre las cuales deben realizarse los cambios en los registros de personal y en la nómina (NOBACI II.7)<sup>30</sup>, pero el problema persiste en la aplicación tecnológica en el sistema de administración de personal. La misión evaluadora ha podido comprobar que se le viene dando el énfasis requerido y constituye una prioridad mejorar la calidad y el funcionamiento de los procesos y el diseño de los controles internos para, entre otros, realizar cambios en el registro de personal y la nómina de pagos a través de medios automatizados centrales e integrados al SIGEF. Estos aspectos sistémicos forman parte sustantiva porque añaden valor a la función de administración de personal y que, por razones estrictamente operativas y por conflictos entre distintas leyes e instrumentos normativos, no se han podido incorporar plenamente en el sistema. Igualmente, las estructuras salariales no están debidamente integradas y sincronizadas en varias de las funciones de la administración pública con las respectivas estructuras ocupacionales y de calificaciones profesionales, técnicas y administrativas.

La CGR está en proceso de fortalecer sus capacidades técnicas y tecnológicas lo que le permitirá dotar de los recursos necesarios para poder efectuar auditorías automatizadas al proceso de nómina. Hasta ahora la auditoría es alrededor del proceso electrónico.

En la actualidad, el MAP con el acompañamiento de la CGR viene aplicando procedimientos de control en el que exige a las instituciones la remisión mensual del archivo de nómina (en formatos texto) a través del SIGEF. Mediante su base de datos propia, la CGR concilia ambas informaciones verificando las inclusiones, exclusiones, cambios y posibles empleados duplicados. La CGR a su vez sigue realizando cruces con algunas bases de datos con el fin de verificar los funcionarios fallecidos que aún están en la nómina de las instituciones.

La misión evaluadora considera que el servicio de carrera administrativa es un instrumento apropiado en la búsqueda del mejoramiento de la administración del personal. Lo que urge por avanzar es en la homologación de las estructuras salariales y la unificación de cargos, puestos y calificaciones ocupaciones en las funciones de la administración pública así como desarrollar el instrumento tecnológico para sistematizar el proceso para lo cual se requiere especificar procedimientos simplificados y controles internos de rigor para regular los movimientos de personal y el otorgamiento de beneficios salariales y sociales de manera

---

<sup>30</sup> Entre otros, la normativa vigente (Resolución 65-04, Sección II.7.3 (Asignación de Responsabilidades), prescribe que “Un adecuado ambiente de control interno en las instituciones y organismos públicos, requiere de una apropiada descripción de los puestos de trabajo en relación con el propósito y objetivo del cargo en particular, en función de los objetivos institucionales, que evite la duplicación de funciones y asegurar que los servidores públicos tengan claridad de los objetivos de sus respectivo puesto y de las responsabilidades y funciones principales que le corresponde y de cuyo ejercicio deberán dar cuenta pública.

La descripción detallada deber ser elaborada a la medida por cada institución pública, en el marco de normas básicas que al respecto dicte el órgano rector del sistema nacional de administración de personal. La descripción apropiada de cada puesto trabajo facilitará definir el perfil para su desempeño, la adecuada clasificación y valoración del cargo o puesto, el sistema de salarios, los procesos de promoción, ascenso y valuación del desempeño; y los programas tanto de capacitación y desarrollo profesional de los servidores públicos como de sensibilización sobre su responsabilidad en el ejercicio de la función pública...”

clara, objetiva, y automatizada. Es en el primero de ellos en los cuales el Gobierno se viene creando las condiciones necesarias a nivel de la organización del poder ejecutivo con un marco simplificado y moderno de funciones (el Proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública) y la armonización y unificación de las estructuras y escalas salariales (Proyecto de Ley de Salarios del Sector Público).

*iv) Realización de auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles*

**Calificación C:** Las unidades de auditoría interna vienen cumpliendo un rol importante en los últimos años asegurándose, entre otros, que el pago de las nóminas se concilie con el registro de empleados públicos y se prevengan errores en los pagos del personal. Y se han realizado auditorías parciales en la nómina de pagos en los ministerios sectoriales mas significativos, con resultados satisfactorios en la detección de errores documentarios y otras omisiones en la información. No obstante los avances, el impacto sistémico de las evaluaciones del cumplimiento de los controles internos ha sido por lo general limitado debido a la fragmentación de la información de personal en distintas bases de datos y a la dispersión en los marcos normativos y a las fallas en los controles de los pagos de personal contratado, particularmente en sectores tales como educación, deporte y cultura, esto como resultado de las concesiones en la aplicación de la Ley de la Función Pública y la Ley de Compras y Contrataciones Públicas. En estas condiciones, se dificulta el trabajo de los auditores internos en poder detectar y sancionar particularmente a aquellos empleados públicos temporales sin una función o cargo específico o de trabajadores ficticios en el sistema de nómina.

La CGR no cuenta aún con un programa de auditorías internas que incluya la revisión integral de los controles internos de la nómina y la evaluación de los riesgos sistémicos en el personal activo y pensionado que pudiera estar siendo remunerado por otras instituciones públicas. Por su lado, el Ministerio de Administración Pública realiza auditorías a las instituciones en sus procesos de concursos públicos para llenar plazas de cargos de carrera administrativa, verificando que se cumplen con los requisitos establecidos en la Ley de Carrera Administrativa y en la Ley de Función Pública (41-08). Se espera que una vez se instale el SASP en todas las instituciones del gobierno, esta herramienta apoye la función de seguimiento de nombramientos y de auditoría de los controles en la nómina.

El Ministerio de Educación sigue reportando deficiencias en la nómina y la detección de trabajadores ficticios lo cual se atribuye al ingreso de un número indeterminado de personal contratado y de personal que labora en más de un cargo y horario. Por otro lado, el énfasis de las auditorías es mayormente en el pago y en menor medida en los procesos de administración del personal esto debido al poco avance en los procesos por institucionalizar el servicio de carrera administrativa en sectores sustantivos de la función pública y a serias limitantes en la automatización de los sistemas de control interno en el SIGEF.

Otras limitantes en la realización de auditorías en la nómina es la falta de un sistema de descripción de puestos y calificaciones en cada uno de los cargos, con las categorías y escalas salariales respectivas uniformada en cada una de las funciones de la administración

pública. Ante ello se han ido creando enormes disparidades salariales dentro de las funciones administrativas y técnicas entre las distintas instituciones del gobierno<sup>31</sup>.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** La calificación global del indicador se mantuvo en C+, esto a pesar del mejoramiento en el grado de integración entre los registros de personal y al proceso de unificación en un sistema integrado de información de recursos humanos. La dimensión (i) fue calificada como B en el 2012 (su calificación en 2010 fue C).

La misión evaluadora considera un hito importante los avances en la unificación del registro de personal en el sistema SASP y su puesta en marcha a fines del 2012 en todos los ministerios y entidades del gobierno.

### ***ID-19 Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones***

**Calificación** (método de calificación M2): **D+**. El marco legal tiene una estructura en general adecuada y jerarquizada y existen mecanismos para darlo a conocer, no obstante a nivel de implementación de las normas existen fuertes debilidades. Uno de los problemas sigue siendo el grado de discrecionalidad creado por una provisión en particular que permite efectuar contrataciones excepcionales en un número de injustificado de casos. El portal del contratación no tiene información completa y confiable y no permite realizar la gestión del proceso de contratación (no es transaccional) y no se aplican procesos contractuales que privilegian la libre competencia. El proceso de supervisión es limitado por la baja capacidad operativa de la entidad para realizar esta función. No se cuenta con un sistema independiente para realizar las reclamaciones.

#### *i) Transparencia, integridad y competencia en el marco jurídico y reglamentario*

**Calificación B.** El sistema legal y regulatorio tiene una estructura adecuada y contiene toda una serie de principios, definiciones, procedimientos y regulaciones que son de aplicación obligatoria a todas las instituciones que utilizan fondos públicos y es de fácil acceso. Define modalidades de contratación que promueven la competencia y de manera explícita un proceso de reclamaciones, impugnaciones y controversias. Cumple con cinco de los seis criterios contenidos en el indicador.

El proceso de contratación administrativa está regulado por la Ley No. 340-06, el reglamento No. 490-07 y por una serie de resoluciones que han sido emitidas por el órgano rector entre las cuales se destacan las resoluciones 22-09, 14-09 y 15-09 sobre registro de proveedores, las resoluciones 11-09 y 19-09 que establecen la obligatoriedad de publicar información en el portal [www.comprasdominicana.gov.do](http://www.comprasdominicana.gov.do), de los procesos de licitación y otras modalidades y contratos y ordenes de compras, y las resoluciones como la 01-2010 que establece los umbrales.

Para efectos de la calificación de este marco legal y reglamentario mencionado, se entrará a valorar cada uno de los criterios del indicador.

<sup>31</sup> Participación Ciudadana (2012).

*Estar organizado jerárquicamente y establecer claramente el orden de precedencia. CUMPLE.* Se cuenta con un marco legal que a pesar de haberse adoptado con anterioridad a la nueva constitución, es consistente con el mandato de garantizar la racionalidad del gasto público y la promoción de una administración pública eficiente. La estructura del sistema de contrataciones públicas de bienes, obras, servicios y concesiones, está establecida por la Ley 340-06, modificada por la Ley 449-06, normas que han sido reglamentadas por el Decreto No.490-06. A su vez las disposiciones normativas se complementan con procedimientos, resoluciones, manuales y documentos estándar que son expedidas por el órgano rector.

Con base en esta evidencia, se puede concluir que las normas de contratación están debidamente organizadas y responden a una estructura jerárquica que parte de la Constitución y pasa por las leyes, decretos y regulaciones procesales.

*Ser de libre y fácil acceso para el público a través de los medios adecuados. CUMPLE.* En lo referente a la publicidad y el acceso a la legislación relativa a las compras, existen los siguientes mecanismos disponibles:

La Constitución de la República en su Artículo 101 dispone que toda ley deberá ser publicada dentro de los diez días siguientes a la fecha de promulgación y para ello se utiliza el la Gaceta Oficial, publicación que se encuentra disponible en medios físicos en diferentes puntos de venta y también por medio electrónico a través del sitio web de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo [www.consultoria.gov.do](http://www.consultoria.gov.do). Cabe reseñar que esta institución fue creada mediante Reglamento No.1783 del año 1936 y tiene entre otras la función de velar por la publicación de las normas en la gaceta oficial.

Las normas relativas a las compras también pueden ser consultadas por medio del portal web [www.comprasdominicana.gov.do](http://www.comprasdominicana.gov.do) en él se encuentran disponibles las leyes, decretos, procedimientos, umbrales, manuales y documentos estándar entre otros. Este sitio es administrado por el Órgano Rector tal como lo contempla la Ley 340-06. Además de los medios señalados anteriormente, el Ministerio de Hacienda, en su página <http://www.hacienda.gov.do/legislacion/leyes.htm>, incluye también información sobre la legislación de compras y contrataciones en su portal.

Con base en esta evidencia, se puede concluir que las leyes y reglamentaciones relativas a las compras son de fácil acceso y se cuenta con medios físicos y electrónicos dispuestos de manera abierta para que la ciudadanía en general pueda consultarlas.

*Ser aplicable a todas las adquisiciones realizadas con fondos públicos. NO CUMPLE.* El Artículo 2 de la Ley 340 de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, establece que sus regulaciones son aplicables a todos los organismos del sector público en el comprendido, a saber: el gobierno central, las instituciones descentralizadas y autónomas financieras y no financieras, las instituciones públicas de la seguridad social, los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional, las empresas públicas no financieras y financieras y en general cualquier entidad que contrate la adquisición de bienes, servicios, obras y concesiones con fondos públicos.

Además de cubrir a todas las entidades, abarca todo tipo de proceso contractual, es decir, la compra y contratación de bienes, servicios, consultoría y alquileres con opción de

compra y arrendamiento, así como todos aquellos contratos no excluidos expresamente o sujetos a un régimen especial y la contratación de obras públicas y concesiones. También las diferentes personas, naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que pueden presentar ofertas a título individual o en conjunto.

La Ley 340-06 menciona excepciones que son de general aceptación como son los procesos de compras y contrataciones derivados de los acuerdos de préstamos o donaciones con otros Estados o entidades de derecho público internacional, caso en el cual como es usual las normas se aplican de manera supletoria; las operaciones de crédito público realizadas con base en procedimientos propios de adquisición bajo el control de un órgano rector y de los cuales se llevan registros en el sistema Unidad Ejecutora de Proyectos Externo (UEPEX); y la contrataciones de empleos públicos, regidas por normas específicas de la función pública administradas por el Ministerio de Administración Pública (MAP). También existen las compras con fondos de caja chica, las que se efectúan de acuerdo con el régimen correspondiente y la actividad que se contrate entre entidades del sector público<sup>32</sup>. También se excluyen algunos procedimientos para condiciones especiales como:

- 1) Razones de seguridad o emergencia nacional decretada<sup>33</sup>
- 2) La realización o adquisición de obras científicas, técnicas y artísticas, o restauración de monumentos históricos, cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o especialistas certificados como los únicos que puedan llevarlas a cabo
- 3) Las compras y contrataciones de bienes o servicios con exclusividad o que sólo puedan ser suplidos por una determinada persona natural o jurídica
- 4) Las que por situaciones de urgencia, que no permitan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno
- 5) las compras y contrataciones que se realicen para la construcción, instalación o adquisición de oficinas para el servicio exterior
- 6) los contratos rescindidos cuya terminación no exceda el 40% del monto total del proyecto, obra o servicio<sup>34</sup>

Las exclusiones identificadas corresponden a casos especiales que demandan normas particulares de contratación y no generales, sin embargo, la ley Dominicana también incorpora exclusiones como es el caso de las compras a la micro y pequeñas empresas o la contratación de publicidad a través de medios de comunicación social, que obedecen a otras motivaciones y que afectan la aplicación plena de las normas de adquisiciones con fondos públicos y que se evalúa en este indicador.

---

<sup>32</sup> El procedimiento de adquisición pertenece al reglamento de la contraloría “Reglamento de Avance y Fondo Reponible” y la “Norma de Anticipos Financieros”. Los montos de desembolso de este tipo de adquisición son poco significativos (RD\$500) y el monto de la caja chica no podrá superar el 10 % del Fondo Reponible y cada gasto que se realice por fondos de Caja Chica no debe superar el 10% del total general de la Caja.

<sup>33</sup> Este tipo de procedimiento debido a la rapidez con la que se necesitan adquirir los bienes o servicios, la entidad no tiene que agotar un procedimiento de compras según umbrales, pero si debe de guiarse por el “Procedimiento Estándar” creado para esos fines.

<sup>34</sup> Esto sólo es aplicable para los proyectos, obras o servicios que ya han agotado un proceso previo de compra y, su modificación, mejora, reparación o adaptaciones de lugar para su terminación una adición siempre que no exceda el 40% del total de la obra, proyecto o servicio.

Hacer de la competencia abierta el método normal de adquisiciones y especificar claramente las situaciones en que pueden usarse otros métodos y la manera de justificarlos. CUMPLE. El Artículo 16 de la Ley 340-06 de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones establece las siguientes modalidades de selección: Licitación Pública, Licitación Restringida, Sorteo de Obras, Comparación de Precios y Compras Menores.

*Caja 2. Modalidades de selección de compras y contrataciones públicas*

*Licitación Pública:* Procedimiento que implica la realización de un llamado público y abierto, para convocar a los interesados para que formulen propuestas de conformidad con los pliegos de condiciones correspondientes y seleccionar a partir de allí la más conveniente. Las licitaciones pueden ser nacionales o internacionales.

*Licitación Restringida:* Es la invitación a participar a un número limitado de proveedores (mínimo cinco) que estén en las condiciones, dadas la especialidad de los bienes o servicios, de atender al requerimiento.

*Sorteo de Obras.* Es la adjudicación al azar de un contrato entre participantes que cumplen con los requisitos de precio y condiciones para la ejecución de obras sujetas a diseño y precio.

*Comparación de Precios:* Es una amplia convocatoria a las personas naturales o jurídicas inscritas en el registro y que es aplicable para la compra de bienes comunes, con especificaciones estándares, adquisición de servicios y obras menores.

*Subasta Inversa.* Aplica para la compra de bienes comunes con especificaciones estándares realizados por medios electrónicos y consiste en la selección del oferente que presente la propuesta de menor precio.

Para determinar la modalidad de selección se debe tener los procedimientos establecidos en el Artículo 43 del Reglamento 490-07 así como los topes o umbrales, los cuales son emitidos y actualizados por el Órgano Rector cada dos años, mediante resolución.

Se puede concluir que todas las modalidades contenidas en la ley promueven la competencia, aunque se presenta cierta contradicción entre la aplicación de los umbrales y modalidades, pues termina primando en última instancia los umbrales, mas que la modalidad.

*Brindar acceso público a toda la siguiente información sobre las adquisiciones: los planes de adquisiciones públicas, las oportunidades de licitación, la adjudicación de contratos, y datos acerca de la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones.* CUMPLE. La Ley 340-06 consagra en su Artículo 3 el principio transparencia y publicidad, el cual dispone que las compras, las contrataciones públicas así como los procedimientos de contratación, se anunciarán a través de los medios requeridos en cada proceso. En línea con este principio de publicidad, la Ley 340-06 define en su Artículo 36 las funciones del Órgano Rector entre las que se encuentra la de administrar y garantizar la completa y oportuna actualización de un portal web que

concentre la información sobre las contrataciones públicas, incluyendo al menos, la normativa vigente sobre la materia, las políticas de compras y contrataciones, los planes de compras y contratación, las convocatorias a presentar ofertas de todas las entidades públicas y los pliegos de condiciones correspondientes, los resultados de los procesos de compra y contrataciones de todas las entidades públicas y el registro especial de proveedores inhabilitados.

Como complemento a la obligación funcional del Órgano Rector existen las siguientes disposiciones:

- Para el caso concreto de los contratos u órdenes de compra existen disposiciones que establecen la difusión de información por medio del Portal de la Dirección General de Contrataciones Públicas y en el de las instituciones, estas son: el Literal g) del Artículo 7 y el Artículo 103 del Reglamento de Aplicación de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, aprobado mediante Decreto 490-07.
- En lo relacionado con los planes de adquisición de compras, los Artículos 33 a 36 del reglamento establecen la obligatoriedad para los organismos del sector público de elaborar y de remitir los planes y programas anuales de contratación de bienes y servicios al Órgano Rector, para efectos de su validación, consolidación y difusión por medio del Portal Web de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Ofrecer un proceso administrativo independiente de revisión de las adquisiciones por el que se tramitarán las reclamaciones relativas a ellas que presenten los participantes antes de la firma de los contratos. CUMPLE. La Ley 340-06 en su Artículo 67 dispone el procedimiento para realizar reclamos, impugnaciones y controversias dentro de un procedimiento de compra o contratación, los pasos a seguir inician con la presentación en primera instancia ante la entidad contratante, en segunda instancia las resoluciones podrán ser apeladas ante el Órgano Rector, dando por concluida la vía administrativa y en tercera instancia ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o, por decisión de las partes, a arbitraje.

*ii) Uso de métodos competitivos de adquisiciones*

<p><b>Calificación D.</b> No se cuenta con un sistema confiable consolidado que permita identificar los procesos contractuales que puedan estar utilizando casos de excepción.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

En la actualidad no se cuenta con un sistema de información central eficaz que permita registrar las operaciones de contratación y consolidar la totalidad de los procesos contractuales que se están llevando a cabo en todas las entidades del estado y por esta razón no se puede evidenciar de manera confiable y completa el uso de los casos de excepción previstas en la ley. No obstante, el Órgano Rector ha avanzado en el uso del sistema y a diciembre del 2011 se cuenta con un 87% de entidades del gobierno (sin contar entidades descentralizadas y municipios) que utilizan el Subsistema de Compras y Contrataciones SIGEF (SCC-SIGEF)/Gobierno Central y también ha promulgado normas para regular casos de excepción como el de declaratorias de urgencias (Resolución 21-10), el de las MIPYMES (Resolución 13-11) y un procedimiento para la formulación de consultas ante el Órgano Rector (Resolución 12-11).

Con base en la información parcial del año 2011 contenida en el sistema, se pudo establecer la tendencia hacia modalidades que no privilegian la competencia, como son las modalidades de compras directas que en valor representan el 50% del total de la contratación y en número de contratos el 71.8% del total de la contratación. Las licitaciones solo representan 22% de la contratación y el 0.6% de las adjudicaciones (Cuadro 29).

**Cuadro 29: Modalidades de contratación utilizadas, año 2011**

Modalidad de contratación	Valor	% del total	Número de contratos	% del total
Comparación Precio	3,704,723,134	20.2%	3,572	8.5%
Compra Directa	9,192,046,694	50.0%	30,326	71.8%
Compras Menores	1,071,345,941	5.8%	7,975	18.9%
Licitación Restringida	360,680,357	2.0%	75	0.2%
Licitación Pública	4,043,869,961	22.0%	257	0.6%
Sorteo de Obras	1,473,277	0.01%	10	0.02%
Total	18,374,139,364	100.0%	42,215	100.0%

Fuente: SIGEF.

iii) Acceso público a información cabal, confiable y oportuna sobre las adquisiciones

**Calificación D.** No se cuenta con un sistema que genere una cobertura importante ni confiable de la información que debe estar publicada sobre el proceso de adquisiciones.

En la actualidad se cuenta con el portal [www.comprasdominicana](http://www.comprasdominicana.gov.do), que no integra la totalidad de los procesos contractuales que se adelantan en las entidades. Se estima que menos del 5% de los procesos contractuales se publican por este sistema de información (Cuadro 30).

**Cuadro 30 : Contratos publicados en el sistema de información**

Año	Contratos en el portal	Contratos en SIGEF	Porcentaje
2009	509	34,695	1.5%
2010	899	38,134	2.4%
2011	1,910	42,215	4.5%

Fuente: El número de procesos contractuales de cada año se obtuvo de listado de contratos publicados a la fecha.

El portal y el procedimiento de incorporación de la información poseen varias debilidades que no permiten garantizar su cabal y oportuno funcionamiento. Una de ellas es la relativa a las limitaciones del portal actual, el cual no está concebido como una herramienta transaccional en donde las entidades pueda gestionar la totalidad del proceso de contratación, hoy en día el proceso depende de una gestión adicional de alimentación de la información que poco que se cumple. El portal [www.comprasdominicana.gov.do](http://www.comprasdominicana.gov.do), se encuentra en fase básica de publicación de información y además centrada en el soporte al proceso de contrataciones y poca información para los proveedores de bienes y servicios.

Así mismo, existen dificultades para establecer si se está dando cabal cumplimiento de las

disposiciones sobre la publicidad de los procesos contractuales, pues no existe plena garantía que cada una de las entidades esté publicando la información sobre los procesos contractuales a través de sus propios portales o mediante los diarios de circulación y tampoco se puede verificar que las publicaciones realizadas por la entidad sean las mismas que se encuentran en el portal.

*iv) Existencia de un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones*

**Calificación D.** No existe un sistema de reclamaciones independiente. El sistema previsto permite realizar las reclamaciones ante la entidad contratante, el órgano rector y ante el tribunal contencioso administrativo o el arbitraje cuando las partes lo acuerden. El órgano rector no cuenta con autonomía funcional, administrativa, económica o financiera ni con facultades plenas para aplicar las sanciones. La capacidad operativa no es suficiente y las unidades operativas de contrataciones mantienen una alta tasa de rotación de personal que no les permite afianzar la especialización requerida para atender con mayor eficacia y calidad los procesos de las reclamaciones. El proceso de control social por medio de la participación de la sociedad civil y del sector privado no está definida como parte del proceso.

Antes de entrar a valorar cada uno de los requisitos que hacen parte de este sub-indicador, se debe tener en cuenta que el proceso de reclamaciones e impugnaciones se realiza en dos instancias. Una primera instancia administrativa que se cumple en la institución que realiza la compra, proceso durante el cual puede intervenir la Dirección General de Contrataciones Públicas quien funge como Órgano Rector; y la segunda instancia la judicial en la que el proceso es resuelto por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo por medio de jueces conocedores del marco jurídico pero no necesariamente expertos en procesos de contrataciones.

El Órgano Rector tiene entre sus funciones recibir las reclamaciones de los proveedores, así como tomar medidas como la suspensión de la adjudicación de un contrato o la ejecución de un contrato que ya ha sido adjudicado. Sin embargo, para el caso de las sanciones su alcance se limita a realizar recomendaciones al Ministro de Hacienda para su aplicación. Así mismo la DGCP no cuenta con autonomía funcional, administrativa, económica o financiera.

Por las anteriores condiciones descritas, no se puede afirmar que la Dirección General de Contrataciones Pública sea una entidad independiente, ni que exista un sistema de reclamaciones independiente.

Para la valoración de este sub-indicador, se entrará a observar cada uno de los criterios previstos con respecto al sistema administrativo de las reclamaciones.

*Está integrado por profesionales expertos, que conocen el marco jurídico de las adquisiciones, y también cuenta con miembros que son representantes del sector privado y la sociedad civil, así como del gobierno. NO CUMPLE.* La DGCP, Órgano Rector de Compras y Contrataciones, es una dependencia del Ministerio de Hacienda a la cual el Artículo 36 de la Ley 340-06 asignó responsabilidades claras, entre las que se encuentra la de recibir las sugerencias y

reclamaciones de los proveedores, estén o no inscritos en el Registro, así como tomar medidas precautorias oportunas, mientras se encuentre pendiente la resolución de una impugnación para preservar la oportunidad de corregir un incumplimiento potencial de la presente ley, incluyendo la suspensión de la adjudicación de un contrato o la ejecución de un contrato que ya ha sido adjudicado.

Esta función específica se cumple a través del Departamento Políticas, Normas y Procedimientos, dependencia a la cual se le asigna la tarea de elaborar y recomendar la respuesta a los recursos de impugnación y procedimientos de investigación sometidos por los proveedores, así como también la respuesta a las consultas a la normativa emitidas por las entidades del Estado. El requerimiento exigido para este cargo es el de licenciatura en una de las carreras de las Ciencias Sociales, exactas ó inherentes al área y más tres años de experiencia en labores similares y conocimientos amplios del sistema de Compras y Contrataciones del Estado.

Vale la pena destacar que en el informe de evaluación del sistema de compras y contrataciones públicas de la República Dominicana basado en la Metodología OECD/CAD, se mencionan como fortalezas en materia de adquisiciones públicas, la creación del ente rector del Sistema Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y el régimen de reclamaciones e impugnaciones existente, en donde se preserva el derecho de revisión de los proveedores que participan en los procesos, con todo un procedimiento detallado, que incluye plazos, y requisitos específicos.

En la actualidad la dependencia cuenta con un personal de cuatro profesionales capacitados tanto en el Marco Jurídico de la Ley 340-06 y su reglamento de aplicación como para dar la atención y seguimiento a la resoluciones de conflicto que se presenten ante este Órgano Rector,<sup>35</sup> que ha cumplido dentro de los tiempos previstos de respuesta con los procesos de reclamación impugnados, no obstante, no se cuenta con una capacidad operativa suficiente dado el limitado número de funcionarios, para ampliar la función de supervisión en los casos en los cuales la entidad deba intervenir previamente. Así mismo y debido a la alta rotación del personal en las unidades operativas dedicadas a las compras y contrataciones y a la falta de profesionalización, no se ha logrado afianzar el nivel de especialización requerido. Vale destacar que el proceso de consolidación y conocimiento sobre el tema de las Compras y Contrataciones del Estado es un proceso en construcción sobre el cual se han logrado avances a pesar que es un tema relativamente nuevo en la República Dominicana.

Durante el proceso contractual, los ciudadanos pueden ejercer veeduría ciudadana y las reclamaciones son tomadas en cuenta por el Órgano Rector, no obstante, no existen mecanismos en los cuales sea de obligatorio cumplimiento la intervención ciudadana para adelantar el proceso, ni existen miembros de la sociedad civil o del sector privado que tengan un papel más decisivo en el proceso de supervisión, atención y resolución de las reclamaciones, de forma que se fortalezca el control social directo. En este aspecto de

---

<sup>35</sup> el Departamento de Políticas Normas y Procedimientos durante su puesta en funcionamiento conto con el apoyo del consultor internacional Oscar Luna experto en la materia de compras y contrataciones y el personal ha recibido una capacitación intensiva de la Ley-340-06 y su reglamento de aplicación como también sobre el Sistema Integrado de Gestión Financiera específicamente el Subsistema de Compras y Contrataciones (SIGEF/SCC).

participación de la sociedad civil se debe destacar los importantes aportes que se realizan por intermedio de la Iniciativa Participativa de Anti Corrupción (IPAC) y en especial de las propuestas de mejoramiento impulsadas por la mesa de trabajo de contratación.

De otra parte, el proceso de reclamaciones se presenta en primera instancia ante la dependencia contratante y el proceso está a cargo de las unidades descentralizadas creadas. Para estas unidades operativas de contratación, no existe un modelo de gestión único con perfiles predefinidos y existen debilidades en las capacidades y conocimientos que posee cada una de ellas. No obstante, hay que destacar el esfuerzo que viene realizando la entidad por capacitar a los funcionarios.

*No participa de manera alguna en las transacciones de adquisiciones ni en el proceso que conduce a las decisiones sobre la adjudicación de contratos. CUMPLE.* La entidad no interviene en procesos contractuales, interviene en función de su tarea de supervisión.

*No aplica cargos que hacen prohibitivo el acceso de las partes interesadas. CUMPLE.* Las decisiones que toma el órgano rector se dan en cumplimiento de la ley y para garantizar la transparencia y aplicación del marco normativo. No establece cargos adicionales que impidan el acceso de las partes interesadas.

*Sigue procedimientos claramente establecidos y de acceso público para la presentación y resolución de las reclamaciones. CUMPLE.* La entidad publicó un manual que detalla el procedimiento para presentar las reclamaciones y también el proceso para presentar las consultas.

*Ejerce la facultad de suspender el proceso de adquisiciones. CUMPLE.* La entidad tiene la capacidad de suspender como medida precautoria los procesos y ha ejercido esta facultad. Los casos publicados en el portal son los siguientes

Resolución 22 11- Delta Comercial VS Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social  
Resolución 21 11- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones MOPC-LPN-001-2011  
Resolución 09 11 - Delgado Martínez S.A VS EDEESTE  
Resolución 07 11 - Ediciones Taller C por A VS MINERD  
Resolución 02 11 - Factoría José Galán y Briquetas Nacionales VS Cámara de Diputados  
Resolución 13 10 - MIFFAA VS Consorcio Blom-Nispa-Eptisa-Amina  
Resolución 12 10 - Unidad de Electrificación Rural y suburbana  
Resolución 12 09 – Sulfarum & Chemical VS CAASD  
Resolución 18 09 - Comparación de Precios Consejo Nacional de la Seguridad Social

*Dicta decisiones dentro del plazo especificado en las normas y reglamentaciones, CUMPLE* Las respuestas a las reclamaciones se cumplen dentro de los plazos establecidos y los resultados de cada una de ellas es publicado en el portal de la entidad.

*Dicta decisiones que son de cumplimiento obligatorio para todas las partes (sin impedir el acceso posterior a una autoridad superior externa). CUMPLE.* Luego de agotada la vía administrativa, se pueden interponer acciones ante el contencioso administrativo y luego a la corte suprema. También existe la figura del recurso de amparo.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables. La misión advierte, sin embargo, que no ha habido cambios mayores en el marco legal-regulatorio e institucional que justifiquen una mejor calificación en general.

#### *ID-20 Eficacia de controles de gasto no salarial*

**Calificación** (método de calificación M1): **C+**. A pesar de los avances significativos en la función del control de la pagaduría no se realizan controles sistémicos rigurosos en las instituciones y en los programas de mayor gasto. Los controles abarcan mayormente la autorización del gasto según su entrada y orden de procesamiento de libramientos y otros controles financieros básicos. El sistema de control interno se encuentra en una etapa de modernización y mejoría y, por lo tanto, existen aún brechas en la aplicación de los controles en varios de los procesos y procedimientos administrativos del gasto público.

##### *i) Eficacia de los controles de los compromisos del gasto*

**Calificación C:** En general, el control de los compromisos de gasto es parcialmente eficaz, en tanto no se ejerza una verificación sistémica y automatizada del gasto del gobierno, que impliquen un mínimo de intervención manual en las devoluciones de expedientes de gasto y cubra a las instituciones autónomas y descentralizadas. No se cuenta con un módulo de programación financiera y un calendario de compromisos aprobado para cada institución que este vinculada a los planes de compras y contrataciones registrado mensualmente en el SIGEF. Las restricciones se aplican mayormente a las órdenes de pago que estén sustentadas en una revisión amplia de la documentación de sustento y la disponibilidad de caja, y no a los contratos suscritos por el gobierno.

Por intermedio de la CGR se emitieron a partir del año 2004 controles internos específicos para la Administración de personal, incluida la nómina, y que fueron comprendidos en la Resolución 65/04 la cual incluye la Sección II.01 relativa al Presupuesto Público y II.4 relativa a la Contabilidad Gubernamental. Estas normas son las que se han estado aplicando, pero la CGR durante 2012 está ajustando en calidad de pautas para las nuevas NOBACI, lo relacionado con “actividades de control” (NOBACI III) basadas en riesgos inherentes y de funcionamiento de la gestión de presupuesto y de contabilidad gubernamental (a la fecha la CGR cuenta con un borrador de esta pauta el cual está en proceso de revisión y ajuste).

Es a partir del SIGEF que operan solamente los controles de las cuotas de compromisos a nivel de cada una de las instituciones comprendidas en el presupuesto. Los controles son mayormente sobre las órdenes de pago y los saldos de las cuotas se van actualizando automáticamente en cada una de las partidas de gasto autorizadas de las instituciones. El problema es el SIGEF no está diseñado para permitir que los controles y verificaciones de pago operen en forma cruzada y sistemática y en función de otros elementos y criterios (por ejemplo, avances físicos), por lo tanto, la responsabilidad que ha asumido la Contraloría a través de las unidades de auditoría interna se va vuelto muy cargada poniendo

el énfasis mayormente en la documentación que sustenta las órdenes de pago y otras condiciones prescritas por la normativa vigente.

El control previo es aún débil a nivel de las unidades de administración y finanzas por cuanto no existe el planeamiento de los procesos licitatorios y adjudicatarios y la programación anual de las adquisiciones y contrataciones que este articulada con las metas del plan anual de las instituciones. Las contrataciones de compras y servicios no se registran en la contabilidad y los controles de pago en el SIGEF se realizan por lo tanto a los pagamientos. Esta última se encuentra en una etapa de desarrollo muy inicial y la metodología de programación financiera está siendo actualizada.

La normatividad presupuestal (Ley 423-06) determina que no se puede incurrir en gastos sin antes haber recibido la respectiva cuota aprobada y el Artículo 54 (b, IV) del mencionado estatuto define el compromiso básicamente como la aprobación por autoridad competente de un acto administrativo por el cual se formaliza una relación jurídica con terceros para la ejecución de obras, adquisición de bienes y servicios y contratación de personal. Los compromisos de gasto son controlados mediante la verificación de saldos disponibles para comprometer en la partida presupuestal correspondiente. Esta información es actualizada regularmente e informada y aplicada para cada una de las instituciones a través del SIGEF. Los saldos en la partida presupuestaria no se vinculan necesariamente con la disponibilidad en caja.

*ii) Amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno.*

**Calificación: B.** Existen otras normas y procedimientos de control interno conformado por un conjunto básico de directivas y rigores administrativos para el registro y procesamiento de transacciones financieras, que son entendidos ampliamente por los que están involucrados en su aplicación. La misión evaluadora ha comprobado que la CGR ha iniciado un proceso ambicioso de ampliar su cobertura de gestión y supervisión y aplicar criterios integrales y sistémicos y de desempeño en los procedimientos de control interno, estos se encuentran en una etapa naciente y se han planeado concluir a mediados de 2013.

Existe actualmente una variedad de controles internos básicos que rigen el registro y procesamiento de órdenes de pago. Para ello, la CGR se apoya en la Dirección de Revisión y Análisis para recibir, revisar y analizar las órdenes de pago (libramientos) de todas las instituciones del Gobierno Central, en cumplimiento a la Ley 10-07 y su reglamento.

La CGR actualizó las NOBACI en 2011, mediante la Resolución 1/11, en donde se establecieron plazos para el proceso de implementación por parte de las entidades bajo su ámbito de los controles internos para la autorización de pagos. Todo el proceso de pagos sobre una base concurrente es sometido a evaluación de las UAI dependientes de la CGR quienes establecen si los controles internos previos han sido cumplidos por las entidades públicas. Como resultado de tales intervenciones al 100% de las órdenes de pago, la CGR genera rechazos, lo cual implica, de acuerdo con el mandato constitucional y legal, que solo hasta superar las causas que originaron el rechazo, puedan tramitarse.

Entre otras, la Ley de la CGR (Ley 10-07) determina que las unidades ejecutoras del presupuesto deben conformar y aplicar un sistema de control interno con la finalidad de determinar el cumplimiento de las distintas normas que regulan de una manera general la administración pública e institucional y particularmente aquellas relacionadas con la ejecución del presupuesto. La CGR como órgano rector del control interno (coordinador del SINACI) se encuentra en un proceso de reacomodamiento para cumplir con esta nueva responsabilidad y coordinar con las distintas instituciones públicas la implantación real del control interno.

Durante la misión de evaluación esta no encontró evidencia que demostrara que las Unidades de Auditoría Interna de las entidades se encuentren realizando o ejecutando procesos integrales y sistémicos amplios de control previo. Los controles internos son por lo general ex post. Para este fin la Contraloría General de la República mediante las Unidades de Auditoría Interna ubicadas en las distintas entidades<sup>36</sup> se encarga de verificar el cumplimiento de los controles previos de las transacciones a realizar por las entidades. Pero estos son mayormente sobre los procesos de pago, tales como la nómina y pago de libramientos, y no cubre otros riesgos sistémicos tales como la calidad de los procesos actualmente en marcha u otros que son objeto de reformas efectuadas tardíamente o que no son objeto de reformas.

*iii) Grado de cumplimiento de las normas y procesamiento y registro de las transacciones.*

**Calificación C:** El grado de cumplimiento de las normas básicas para el procesamiento y registro de las transacciones financieras es alto. Existe, sin embargo, preocupación en algunos controles que siguen siendo débiles y en otros en donde las autoridades de las instituciones ocasionalmente encuentran justificación para el uso de procedimientos de excepción, improvisados y de emergencia en situaciones injustificadas. El cumplimiento de las normas básicas de control interno enfrenta una serie de vacíos de carácter integral y sistémico en el momento de la autorización de transacciones.

La implantación del SIGEF en la gestión de las finanzas públicas le ha dado un gran avance al control del gasto público y al cumplimiento por parte de las agencias ejecutoras de la normatividad respectiva. El SIGEF no tiene la capacidad de rechazar cualquier intento por parte de las instituciones de gastar más allá de lo autorizado mensualmente a nivel de los compromisos de pago. Permite igualmente realizar una consolidación de las transacciones de una manera oportuna y veraz especialmente de aquellas cuentas de ingreso y gasto administradas por la Tesorería Nacional.

Una parte significativa de los controles internos no están automatizados en el sistema SIGEF y la responsabilidad final para el control interno no resta aún en las autoridades máximas, es decir, los titulares de las instituciones del gobierno.

El sistema de la CGR realiza auditorías concurrentes del procesamiento y registro de las operaciones presupuestarias relacionadas con las órdenes de pago en general. Pero es en el primero de ellos (el sistema de administración de los recursos públicos—entendidos dentro

<sup>36</sup> Según el informe de la CGR 2009 existen 175 unidades de auditoría interna.

de ello la administración y autorización justificada en todas sus dimensiones de los movimientos y ascensos de los recursos humanos registrados, la administración de los movimientos y retiros de los bienes adquiridos y las obras públicas entregadas; y de las evaluaciones en base a la integridad de la información financiera existente y a la amplitud de leyes y marcos normativos que comprenden el sistema de administración financiera, que hace difícil al sistema de control interno y a los procesos de toma de decisiones operar en forma vinculante y transversal con los medios tecnológicos disponibles en la actualidad.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** En 2010 este indicador recibió una calificación global C, en el 2012 esta calificación mejoró a C+. El cambio se atribuye al mejoramiento de calificación en el sub-indicador (ii) a B en el 2012, de C en el 2010.

El mejoramiento se debe a la puesta en marcha de un plan de modernización en la CGR por medio del cual se viene ampliando la cobertura del sistema de control interno, actualizando permanentemente la normativa técnica (NOBACI), y aplicando procedimientos con alcances sistémicos y criterios en base al desempeño. Este proceso de reforma se ha iniciado recientemente y se ha planeado concluir a mediados del 2013.

#### ***ID-21 Eficacia de la auditoría interna***

**Calificación** (método de calificación M1): **C** La auditoría interna se encuentra en un proceso integral de modernización mediante la aplicación de un nuevo modelo integral de auditoría interna gubernamental. El sistema de administración financiera cuenta con una red de unidades de auditoría en los ministerios y otras instituciones gubernamentales las cuales vienen cumpliendo sólo parcialmente sus funciones en tanto el alcance de la normativa correspondiente no se defina claramente.

##### *i) Alcance y calidad de la función de auditoría interna*

**Calificación C:** La función de auditoría interna no cubre todos los aspectos integrales que componen el sistema de administración financiera del gobierno, debido a la falta de un marco normativo más simplificado, vinculante y ajustado a los requerimientos transversales de los procesos de administración. Ante la ausencia de un marco normativo más armonizado y de procesos contables que dialoguen mejor y faciliten la emisión automatizada de información en favor de una administración más oportuna y fluida de los recursos públicos, el SIGEF no está en condiciones de brindarles a los usuarios del sistema el instrumento de toma de decisiones financieras requerido y el sistema de auditoría interna se ve limitado a un monitoreo amplio y tedioso de los controles internos. Ante estas limitantes, y como parte del fortalecimiento institucional la CGR dispone ya de un “Modelo Conceptual de Sistema de Auditoría Interna Gubernamental” (SAIG)<sup>37</sup>, el cual se puso en marcha recientemente y que la entidad se ha trazado como meta institucionalizar a lo largo del gobierno y finalizar esta misión a finales del 2013. Mientras tanto, en los últimos años se han venido

<sup>37</sup> Contraloría General de la República (2011): “Modelo Conceptual del Sistema de Auditoría Interna Gubernamental (SAIG)”, por Ulises Guardiola, diciembre de 2011.

realizando auditorías especiales y técnicas esporádicas con progresos parciales en la realización de análisis de los problemas sistémicos de la administración financiera tales como la actualización y la salvaguarda de los bienes del estado y la calidad de la información en los estados financieros en al menos los ministerios sectoriales de mayor envergadura en el gasto público.

En el indicador anterior se señalaba que operan actualmente 175 unidades de auditoría interna cuya responsabilidad es velar por el cumplimiento de los requisitos para alcanzar una ejecución presupuestal eficiente y transparente. Aquella función se cumple, vale decir, el control previo a las transacciones, sin embargo, no se realiza un control integral, sistémico y funcional en toda su amplitud y que se refiera a recomendaciones globales sobre la eficiencia y eficacia de las operaciones, el cumplimiento de leyes, reglamentos y contratos, la manera de salvaguardar los activos y otras. La misión evaluadora ha recibido evidencia suficiente que comprueba el esfuerzo más reciente iniciado con la emisión del Modelo Conceptual de Sistema de Auditoría Interna Gubernamental (SAIG). La auditoría se ha venido realizando en una buena parte de las unidades ejecutoras y se ajusta a las normas para el ejercicio profesional. Su acción, sin embargo, es limitada y se circunscribe al control de la transacción financiera y no contempla auditorías sistémicas. Solo en años recientes se pudo comprobar que las Unidades de Auditoría Interna en los ministerios sectoriales de mayor proporción han iniciado a nivel piloto algunos esfuerzos por abarcar aspectos sistémicos de auditoría financiera y de desempeño.

Cabe destacar la existencia de un sistema único de auditoría interna (SUAI) en vías de implementación desde el 2010 y desarrollado por la CGR en donde se atribuye una delegación de responsabilidades institucionales, y vinculación entre las diferentes funciones administrativas (i.e., personal y nómina, compras y contrataciones, bienes patrimoniales, cuentas por cobrar, cuentas por pagar). Esto se ha logrado a través de la promulgación de la Ley 10-07 y del reglamento de implementación (Decreto 491-07), aunque la CGR reconoce que deben realizarse esfuerzos adicionales.

La misión ha analizado la evidencia disponible y observa que el desarrollo del sistema SUAI fue un reto que involucro la participación de un equipo multidisciplinario desde la idea, planificación y el desarrollo mismo. El objetivo de este sistema es automatizar, controlar, y facilitar el proceso de auditoría en las Unidades de Auditoría Interna que se encuentran establecidas en las instituciones del Estado, permitiendo el trabajo de manera remota, a la vez que provee una fuente de fácil acceso a información medible, auditable y comprobable de los procesos. Este proyecto ya ha agotado las fases de desarrollo y pruebas en unidades piloto y se encuentra en su fase de implementación

El Plan Estratégico Institucional (PEI) de la Contraloría General de la República 2010-2012 planteó la necesidad de crear la capacidad institucional para practicar auditorías internas e implementar eficazmente otras medidas establecidas en el Sistema Nacional de Control Interno (SINACI), como continuación a lo dispuesto en la Ley 10-07. Se ha avanzado en eliminar brechas en los planes de auditorías y cubrir los análisis de riesgos sistémicos<sup>38</sup>. La

<sup>38</sup> El PEI de la CGR ha sido revisado y existen dos informes sobre el avance en la consecución de los objetivos del mismo (informes de resultados alcanzados OE-01 y OE-02). Un plan estratégico está en proceso de implantación para los desafíos relacionados con la tecnología de información aplicada.

concentración de las auditorías efectuadas por las UAI, sin embargo, sigue siendo la verificación de las condiciones y del cumplimiento de las normas vigentes para la autorización de los libramientos de pago.

*ii) Frecuencia y distribución de los informes*

**Calificación C:** Si bien las UAI informan trimestralmente acerca de sus actividades a la CGR, estas unidades no publican regularmente los informes de auditoría en los portales de transparencia disponibles o a través de un sistema con las conclusiones, recomendaciones y acciones realizadas por las instituciones auditadas. Los informes de auditoría no cubren aún muchos de los aspectos específicos de la administración financiera porque el marco normativo se encuentra en proceso de revisión y modernización y no se cuentan aún con técnicas modernas de auditoría.

La CGR emite informes anuales sobre las actividades realizadas en cumplimiento de lo ordenado en la Ley 10-07. Informes de otra índole se elaboran únicamente cuando auditores internos del Departamento de Auditorías Especiales llevan a cabo investigaciones especiales y ameritan evidenciar irregularidades administrativas y contables graves de violación de la ley.

Sistema de información de auditoría interna, clasificación de casos, indicadores de desempeño y seguimiento, recomendaciones a las instituciones auditadas, líneas de responsabilidad y autoridad en el sistema de control interno (SINACI) y de auditoría interna a nivel ministerial y de la CGR.

Si bien se ha realizado esfuerzos importantes en el SINACI con respecto a la obligatoriedad en la emisión de informes de auditoría interna—un total de 118 instituciones enviaron sus informes de auditoría a la CGR, el impacto en todo el ámbito del sistema de administración financiera ha sido limitado. La auditoría interna dirigida por la CGR no cuenta aún con un sistema integrado de información que cubra todo el proceso y resultado de sus intervenciones. En respuesta a esta situación es que el SAIG del cual ya se tiene un modelo conceptual, será el que facilite una serie de mejoramientos y cumpla distintas funciones con clasificaciones de casos, registro de las recomendaciones a las instituciones auditadas y las acciones administrativas emprendidas por estas, y un sistema de indicadores de desempeño y seguimiento. Este sistema tiene un horizonte previsto para su desarrollo e implementación en el período 2013-2016.

La responsabilidad y autoridad del sistema nacional de control interno (SINACI) se precisa en la Ley 10/07 y su reglamento y en la Resolución 1/11 - NOBACI. La CGR es el organismo rector y los responsables de su implementación, es decir, por su diseño o ajuste, aplicación/cumplimiento, control de calidad y rendición de cuentas a la CGR son las máximas autoridades ejecutivas de cada entidad, tal como lo prescribe la ley antes señalada.

*iii) Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de la auditoría interna*

**Calificación C:** Las recomendaciones emitidas en los informes de auditoría se traducen en acciones específicas a cargo de una porción significativa de instituciones auditadas según consta en distintos expedientes, aunque con rezagos que varían de institución a institución, pero estos se centran

primordialmente en casos relacionados a la autorización de los pagos y no muchas de las autoridades de las instituciones toman una cantidad razonable de medidas correctivas relacionadas a otros problemas principales y sistémicos. Por otro lado, la misión evaluadora no pudo comprobar que hubo un esfuerzo por consolidar los expedientes y clasificarlos en un registro centralizado a cargo de la CGR u otra entidad fiduciaria central, a través del cual se ingresen de manera sistemática las diferentes recomendaciones de los informes de auditoría interna y las acciones respectivas por parte de las instituciones auditadas y se monitoree regularmente la eficacia y el impacto de las medidas administrativas.

No existe evidencia sobre cambios profundos y de alcance integral o sistémico recomendados por el sistema de unidades de auditoría interna en los últimos años. Los cambios que se han producido han sido mayormente en aspectos relativos a algunos procesos de pago o procedimientos documentarios. De igual manera, las acciones recomendadas no quedan registradas en las memorias de CGR y las diferentes reacciones o acatamientos de la administración de las recomendaciones emitidas. La misión tampoco ha podido comprobar evidencias sobre sanciones administrativas impuestas como resultado de los informes de auditoría interna—la CGR, ante esta situación, ha sometido a consideración del Congreso una modificatoria de la Ley 10-07 con el objeto de establecer la competencia sancionatoria administrativa que la misión considera un paso muy positivo pero esta considera que posiblemente no sea suficiente y más bien requiera otras medidas correctivas de ley y normativa en el ámbito del CGR y otras relevantes a otras funciones y competencias conexas y vinculantes.

La reacción de la administración pública a los informes de auditoría interna, es producto de una labor de auditoría interna concurrente, y que se concentra mayormente sobre aquellas referidas a las órdenes de pago, sin excepción. Las autoridades están obligadas a contestar las observaciones reportadas por los auditores internos con la consideración que los pagos no puedan ser procesados. Esto ha implicado que las recomendaciones generadas sobre inconsistencias u otras situaciones que afecten los pagos revisados sean asimiladas al menos con respecto a cada pago específico observado.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** En 2010 este indicador recibió una calificación global D+, en el 2012 esta calificación mejoró ligeramente a C. El cambio se atribuye al mejoramiento de calificación en el sub-indicador (iii) a C en el 2012, de D en el 2010.

En línea con el desempeño del indicador ID-20, el mejoramiento se debe a la puesta en marcha de un plan de modernización en la CGR por medio del cual se viene ampliando la cobertura del sistema de auditoría interna, ejecutando un modelo conceptual moderno de auditoría interna gubernamental, y aplicando procedimientos con alcances sistémicos y criterios en base al desempeño. Este proceso de reforma se ha iniciado recientemente y se ha planeado concluir a fines del 2013.

### 3.5 Contabilidad, registro e informes

#### *ID-22 Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas*

**Calificación global** (método de calificación M2): **B+**

##### *i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias*

**Calificación B:** La conciliación de las cuentas bancarias administradas directamente por la Tesorería Nacional se lleva a cabo diariamente. La conciliación de una porción considerable de cuentas no administradas por la TN se efectúa a través de las demás instituciones rectoras responsables y sus resultados aparecen en informes trimestrales de contabilidad.

La Tesorería lleva a cabo una conciliación diaria y automática de todos los cuatro tipos de cuentas bancarias que controla por separado. El BANRESERVAS y el Banco Central envían los extractos de cuentas electrónicamente. El mismo día la información de los extractos se incorpora en el módulo de Administración de Cuentas del SIGEF, lo cual permite efectuar la conciliación en forma automática. La conciliación de las cuentas que no controla la Tesorería Nacional es efectuada por las instituciones titulares de esas cuentas bancarias. En base a la información disponible, la TN realiza proyecciones de flujo y estimaciones de liquidez semanalmente.

##### *ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos*

**Calificación A:** Existe un reglamento reciente por medio del cual la TN concilia incluso diariamente los anticipos financieros (Fondos en Avances y Reponibles). El reglamento exige que los saldos se liquiden periódicamente y la función se ha cumplido eficazmente en los tres últimos años dada la existencia de cuentas bancarias con balances no rendidos poco significativos al cierre del ejercicio contable de fin de año. La conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos se llevan a cabo trimestralmente, dentro del mes posterior al fin del periodo y con saldos traspasados en niveles insignificantes.

Los anticipos constituyen un mecanismo financiero que permite a las Unidades Ejecutoras de las Instituciones contar con disponibilidades de recursos para aplicarlos a gastos de menor cuantía. Asimismo, se incluyen las asignaciones de la doceava parte del presupuesto a los poderes y organismos especiales del Estado. Por lo tanto, entre los anticipos más utilizados se encuentran: anticipos de asignación obligatoria del Tesoro Nacional, los de excepción, las asignaciones de proyectos de inversión, los fondos reponibles para gastos recurrentes institucionales, los previstos para eventos especiales y los que se destinan a programas sociales como el desayuno escolar y hospitales públicos.

Esta conciliación se viene realizando en cumplimiento a lo dictado en la “Norma de Anticipos Financieros” de marzo de 2009. La conciliación se realiza diariamente, de manera automática, a través de los extractos remitidos por los bancos operando en el sistema y su liquidación hacia finales del año ha sido mejorada, lo que ha resultado en la existencia de

saldos no rendidos y pendientes de cobro mínimo<sup>39</sup>. En el estado financiero del 2011 elaborado por DIGECOG se observó un saldo al cierre del ejercicio contable (cuentas por rendir) equivalente a apenas el 0.4% del total de las asignaciones pre-imputadas (0%), un mecanismo utilizado para transferir a los poderes del estado y organismos especiales que son gestionadas a través del SIGEF, seguidas por los fondos reponibles (1.6%), mayormente anticipos a los programas de asistencia social, y por los fondos de avance (2%). A finales del 2010, el saldo total de anticipos fue del 32% (Cuadro 31).

**Cuadro 31 : Anticipos Financieros por Tipo de Asignaciones, a diciembre del 2010 y 2011 (en RD\$)**

	Apertura	Rendido	%	Por Rendir	%	% del total
A diciembre de 2010						
Asignaciones Pre-imputadas	14,660,529,815	9,625,392,863	65.7	5,035,136,952	34.3	84.4
Fondos Reponibles	1,826,749,528	1,460,560,819	79.9	366,188,710	20.0	10.5
Institucional	57,734,981	44,911,168	77.8	12,823,813	22.2	0.3
Asistencia Social	981,004,359	928,846,777	94.7	52,157,583	5.3	5.7
Eventual	788,010,188	486,802,874	61.8	301,207,314	38.2	4.5
Fondos en Avance	889,504,878	768,759,071	86.4	120,745,806	13.6	5.1
Por Excepción	809,981,787	726,740,461	89.7	83,241,326	10.3	4.7
Contrapartida Proyectos y Programas	79,523,091	42,018,611	52.8	37,504,480	47.2	0.5
TOTAL	17,376,784,221	11,854,712,753	68.2	5,522,071,468	31.8	100.0
A diciembre de 2011						
Asignaciones Pre-imputadas	14,328,320,041	14,328,320,041	100.0	0	0.0	80.5
Fondos Reponibles	1,504,438,821	1,481,033,541	98.4	23,405,280	1.6	8.4
Institucional	28,030,006	23,919,881	85.3	4,110,125	14.7	0.2
Asistencia Social	1,061,807,202	1,052,208,966	99.1	9,598,237	0.9	6.0
Eventual	414,601,612	404,904,694	97.7	9,696,918	2.3	2.3
Fondos en Avance	1,963,383,164	1,924,327,105	98.0	39,056,059	2.0	11.0
Por Excepción	1,856,202,332	1,844,503,729	99.4	11,698,603	0.6	10.4
Contrapartida Proyectos y Programas	107,180,832	79,823,376	74.5	27,357,455	25.5	0.6
TOTAL	17,796,142,026	17,733,680,687	99.7	62,461,339	0.4	100.0

Fuente: DIGECOG.

**Progreso realizado:** En el 2010 el indicador tuvo una calificación global de B el cual mejoró en el 2012 a B+. Este resultado fue superior debido al cumplimiento de la norma de liquidación de anticipos financieros y cuentas de orden y a la caída de los saldos a niveles insignificantes (en consecuencia, la dimensión (i) mejoró en su calificación de B en 2010 a A en el 2012).

### ***ID-23 Información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios***

*Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos (en efectivo o especie) por la mayoría de las unidades de prestación de servicios de primera línea (con el foco de atención en las escuelas primarias y las clínicas de atención primaria de salud) en relación con los recursos puestos a disposición del sector o los sectores pertinentes, independientemente del nivel de gobierno responsable del funcionamiento y financiamiento de esas unidades*

<sup>39</sup> La normativa vigente requiere que, si los recursos recibidos mediante el mecanismo de Anticipo Financiero no son utilizados en un plazo de 45 días, éstos deberán ser reembolsados transitoriamente a la Tesorería Nacional.

**Calificación** (método de calificación M1): **B**. El gobierno ha puesto a disposición del público informes con la programación de los recursos “gastables” y la recepción de los recursos entregados, por distritos y regiones además de una serie de proyectos e iniciativas impulsando la participación comunitaria, en el Ministerio de Educación y solo parcialmente en el Ministerio de Salud Pública. Aparte de estos dos ministerios, el gobierno no ha instituido otro sistema de encuestas u otro mecanismo independiente por medio del cual se mida el grado de puntualidad y recepción de estos recursos así como la cantidad y la calidad requeridas por las unidades prestadoras y los usuarios de los servicios primarios.

El Ministerio de Educación mide el grado de puntualidad y recepción de los recursos entregados a las unidades prestadoras de servicios primarios a través de la dirección de supervisión educativa, auditoría interna y servicios generales. El Ministerio de Salud Pública, a través de las Direcciones Regionales de Salud, recopila la información de los recursos recibidos en efectivo y en especie, y se encuentra en proceso la realización del Inventario General de las Unidades de Atención Primaria de Salud.

**Progreso realizado:** En el 2010, el indicador tuvo una calificación de C porque solamente el Ministerio de Educación contaba con información anual del uso de los recursos recibidos en cada uno de sus programas a nivel de distritos. Actualmente, también el Ministerio de Salud cuenta con estos informes anuales disponibles para el público y en consecuencia, la calificación subió a B.

*ID-24 Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso.*

**Calificación global** (método de calificación M1): **C+**

*i) Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias*

**Calificación C:** A pesar de existir una clasificación y naturaleza del gasto lo suficientemente amplia en los informes de ejecución presupuestaria disponibles la información se distingue a nivel de capítulos, función y objeto de gasto y se presentan solamente los montos devengados.

La DIGEPRES elabora para propósitos de monitoreo y evaluación informes de ejecución presupuestaria tanto mensual como trimestralmente en los cuales se incluyen las recaudaciones tributarias, los gastos corrientes y de capital y las fuentes financieras. Los gastos corrientes se dividen en gastos para servicios personales, gastos no personales, materiales y suministros y transferencias corrientes a instituciones públicas y privadas. Las transferencias para los gastos de capital se presentan a nivel institucional (las más relevantes). El uso de los informes para conocer los avances de ejecución financiera es muy limitado por la falta de una columna acumulativa y de otras que reflejen el presupuesto original aprobado y el presupuesto modificado. La información puede considerarse completa pero se presenta únicamente con base en el devengado dejando de lado las etapas de compromiso y de pago efectivo.

La DIGEPRES realiza otros informes de frecuencia semestral y anual que permiten la comparación del presupuesto original con las modificaciones realizadas mediante leyes o resoluciones.

*ii) Puntualidad en la presentación de informes*

**Calificación: A.** Se preparan informes de ejecución presupuestal mensualmente y éstos se presentan por lo general dentro de las cuatro semanas posteriores al final del período.

La DIGEPRES con apoyo de la Tesorería Nacional, prepara mensualmente un informe presupuestario sobre los ingresos y egresos del Gobierno Central. El informe se publica dentro de los treinta días posteriores al fin del período. Asimismo, la Ley 423-06 estipula que debe realizarse un informe sobre el estado de ejecución de los ingresos, gastos y financiamiento del presupuesto correspondiente al primer semestre de cada año y remitirse al Congreso Nacional a más tardar el 31 de julio de cada año.

*iii) Calidad de la información presupuestaria*

**Calificación: B.** Los informes de ejecución presupuestal presentan datos en general completos. Los movimientos presupuestales se reportan adecuadamente y están integrados con el sistema de contabilidad gubernamental, y la consistencia de sus datos se ha venido mejorando recientemente con la integración gradual de nuevos módulos tales como el SNIP, el SIGADE, y el UEPEX todo lo cual ha producido resultados iniciales favorables. No obstante subsisten algunas omisiones asociadas con las operaciones de proyectos financiados con préstamos externos concesionales que en su totalidad no representan montos significativos.

La Ley 423-06 en su Artículo 59 establece los requisitos para la evaluación de la ejecución del presupuesto para las instituciones del Gobierno Central, instituciones descentralizadas autónomas e instituciones de la seguridad social, con la finalidad de realizar informes periódicos tanto durante el ejercicio presupuestario como al cierre del mismo. En la práctica no se están evaluando los presupuestos a nivel institucional. Los problemas relacionados con los datos por lo general se destacan en los informes y no comprometen la concordancia y utilidad globales.

**Progreso realizado:** Persisten las brechas de información en los reportes mensuales de ejecución presupuestaria los cuales impiden conocer los avances de ejecución financiera con mayor detalle. La información es muy limitada por la falta de una columna acumulativa y de otras que reflejen el presupuesto original aprobado y el presupuesto modificado. La información puede considerarse completa pero se presenta únicamente con base en el devengado dejando de lado las etapas de compromiso y de pago efectivo. La dimensión (i) mantiene una calificación C en el 2010 y 2012 y, a pesar de que los informes son puntuales y su cobertura de gastos es amplia, la calificación global se mantiene en C+.

*ID-25 Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales*

**Calificación global** (método de calificación M1): **C+**

*i) Integridad de los estados financieros*

**Calificación C:** La DIGECOG prepara anualmente los estados financieros del Gobierno Central, los cuales incluyen el Balance General o de Situación Financiera, el Estado de Resultados Operacionales o de Ingresos y Gastos Devengados, el Estado de Flujos en Efectivo así como el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto del Gobierno Central. Junto con esta información, la DIGECOG presenta también los estados financieros consolidados de las instituciones autónomas y descentralizadas y las municipalidades, todos estos informes se consolidan anualmente en el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas. No obstante, a pesar de los esfuerzos por incluir a todas las instituciones autónomas y descentralizadas y aplicar las normas nacionales de contabilidad, persisten los errores en estos informes por cuanto no abarcan la totalidad de estas instituciones conforme a lo requerido en el marco legal del sistema único de contabilidad y la información patrimonial, en general, es incompleta e inexacta. Varios de los ministerios no presentan sus informes de cierre en los plazos previstos y varias de las cuentas patrimoniales, particularmente de los activos fijos, no reflejan la realidad, entre otros.

La Ley 126-01 crea el Sistema de Contabilidad Gubernamental, independizando las funciones de registro y control que ejercía la CGR. Esta ley crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, la cual viene operando desde 2003, y a la cual se le asigna la función de elaborar estados financieros del Gobierno.

La DIGEPRES prepara informes anuales de ejecución presupuestaria del Gobierno Central que luego son utilizados para la elaboración del Estado de Flujos en Efectivo. A partir del 2005 la DIGECOG ha realizado esfuerzos importantes para incluir el estado patrimonial en toda la extensión del Gobierno Central. Con un equipo de tasadores esta dirección efectúa el levantamiento de bienes muebles e inmuebles y una tasación con confirmación de catastro a través de un mecanismo ad-hoc, esto en ausencia de un componente de registro contable automático y centralizado de las compras y de las entregas y construcciones de obras físicas y de un componente de activos fijos que se actualicen de manera sistemática, con todos sus aplicativos de valuación y depreciación periódica. Aún les falta tasar las existencias en los almacenes de los ministerios. Se cuenta con planes de trabajo para varios años para valuar los activos y poder presentar un estado completo de activos y pasivos que abarque a todos los ministerios y las instituciones autónomas y descentralizadas pero esta práctica es manual y no está integrado con los sub-sistemas de compras y contrataciones y de contabilidad gubernamental. Es el inicio de un esfuerzo largo, porque hasta la fecha de la misión evaluadora se tienen certificados la tasación de 1,664 de los casi 105,000 inmuebles de propiedad del estado. Por el lado de los pasivos, también existen otras discrepancias en los saldos de deuda pública y las operaciones extra presupuestarias, tal como se indica en los indicadores ID-17 (i) e ID-7 (i), respectivamente.

Igualmente la DIGECOG ha creado una comisión de trabajo para guiar a las entidades descentralizadas en materia de contabilidad. Una limitación sería es que la preparación de los estados financieros se realiza en forma manual debido a que el subsistema de contabilidad del SIGEF y la interface con todos los diferentes registros subsidiarios particularmente los de personal, compras y contrataciones, inversiones financieras y no financieras no están operativos aún.

La misión evaluadora, por otro lado, ha podido verificar los avances en las discusiones dentro de DIGECOG por migrar a un sistema integrado de contabilidad y en base a estándares de registro y presentación de informes compatibles con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP)<sup>40</sup>. Esto es un paso importante para mejorar la calidad de los procesos a través de los cuales se emiten los informes de ejecución presupuestal y los estados financieros. La misión, sin embargo, no pudo comprobar que este paso se constituya en la base sobre la cual se integren en el largo plazo en un modelo conceptual de desarrollo SIGEF todos los distintos módulos verticales y conexos y con ello los distintos registros de ingresos y salidas de recursos públicos y los libros auxiliares con los acumulados en las distintas cuentas seleccionadas de activos y pasivos.

*ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros*

**Calificación A:** Los estados financieros del Gobierno Central se sometieron a la opinión y escrutinio de la Cámara de Cuentas, en un plazo razonable (entre tres y cuatro meses posteriores al cierre contable) en los años fiscales 2010 y 2011.

La Ley 126-01 establece que debe someterse el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas (Estados Financieros) a la Cámara de Cuentas antes del 1 de marzo del año siguiente al año que ha finalizado. Estos informes son sometidos previamente a la CGR para su revisión a través del Despacho del Ministro de Hacienda (internamente a través de DIGEPRES se emite un informe técnico con observaciones que son posteriormente discutidas y resueltas con DIGECOG) y luego son enviados a la CC, la cual los utiliza como base para el informe que presenta anualmente al Congreso. Este plazo es muy ambicioso, dado que no se han cumplido en los últimos tres años; no obstante fueron enviados a la Cámara de Cuentas en un plazo entre tres y cuatro meses posteriores al cierre presupuestal del año.

En los últimos tres años, los estados financieros anuales del Gobierno Central se enviaron a la Cámara de Cuentas en las siguientes fechas:

<sup>40</sup> La DIGECOG recibió una propuesta técnica por parte de la consultora Carmen Giachino de CAPTAC-DR en el cual se propone las siguientes acciones (i) Ajuste de la normativa legal vigente, (ii) la elaboración de un Plan de Cuentas Contable Único (PCCU) y Plan de Cuentas Contable Único Resumido para Municipios (PCCURM), (iii) un marco conceptual contable, (iv) la elaboración del Manual de Contabilidad Gubernamental y Políticas Contables Generales para el Gobierno General, (v) la elaboración del Manual de Contabilidad Gubernamental y Políticas Contables Generales Resumido para el Sector Gobierno Municipal, y (vi) el Manual de Normas Particulares de Contabilidad y Procedimientos Contables, entre otros.

- 2009: remitido al Ministro de Hacienda el 1 de marzo del 2010 y esta autoridad no remitió a la Cámara de Cuentas en el plazo previsto.
- 2010: remitido al Ministro de Hacienda el 17 de marzo del 2011 y esta autoridad lo remitió a la Cámara de Cuentas el 28 de marzo del 2011.
- 2011: remitido al Ministro de Hacienda el 27 de marzo del 2012 y esta autoridad lo remitió a la Cámara de Cuentas el 10 de abril del 2012.

Respecto al envío de los estados financieros anuales del Gobierno a la CC, la misión evaluadora considera que el plazo exigido (1 de marzo) es realmente estrecho y casi imposible de cumplir dadas las brechas en la cobertura de la información no resueltas aún. Esto surge en el momento cuando la Constitución de la República asigna a la Cámara de Cuentas en su Artículo 250, numeral 3) la siguiente atribución: “Auditar y analizar la ejecución del presupuesto General del Estado que cada año apruebe el Congreso Nacional, tomando como base el estado de recaudación e inversión de las rentas presentado por el Poder Ejecutivo, de conformidad con la Constitución y las leyes, y someter el informe correspondiente a éste a más tardar el 30 de abril del año siguiente, para su conocimiento y decisión”.

*iii) Normas contables empleadas*

**Calificación C:** La DIGECOG ha adoptado para su aplicación en la elaboración de los Estados Financieros normas nacionales de contabilidad que son compatibles con algunas de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, tal como se prescribe en el Artículo 13 del Reglamento 526-09 que aplica la Ley 126-01. Sigue pendiente la adopción y aplicación en la contabilidad de varias NIC-SP. La elaboración de los estados financieros anuales obedece a un formato coherente a lo largo del tiempo, en conformidad con normas internacionales de contabilidad.

La DIGECOG ha emitido en el 2009 las normas generales “Momento para el Registro del Gasto y Momento para el Registro del Ingreso” las cuales establecen el método del devengado en concordancia con estándares internacionales. Esta dirección técnica ha emitido una serie de normas y metodologías nacionales específicas de contabilidad requeridas para la elaboración de los distintos devengados en concordancia con estándares recomendados por IPSAS.

Hasta la fecha, sin embargo, no se han aplicado varias de las normas internacionales de contabilidad para el sector público, otras se encuentran en proceso de análisis y aprobación y se espera la asistencia técnica internacional para viabilizar un plan de adopción gradual de NIC-SP. En general, la misión evaluadora ha podido comprobar que la transición hacia el mejoramiento de la cobertura y calidad de la información publicada por el gobierno no ha recibido aún el apoyo al más alto nivel y tampoco se entienden los costos y los requerimientos cualitativos en los procesos y los controles internos que ello implicara en todas las dimensiones del SIGEF.

La DIGECOG ha expresado su interés para adoptar de manera selectiva las NIC-SP, para lo cual creó una comisión de trabajo para su aplicación gradual. Una dificultad es que las

normas internacionales exigen que el registro sea sobre el Devengado aplicando plenamente el plan de cuentas EFP 2001 y esto último no ha implicado aún la revisión de las estructuras de cuentas y todos sus clasificadores. En el plan operativo se tiene previsto socializar con todas las unidades administrativas y financieras de las instituciones y la realización de talleres de capacitación. Cabe señalar que el Instituto de Contadores de República Dominicana, las facultades de contabilidad y las escuelas de post-grado en políticas públicas han desempeñado un papel muy limitado en participar en el proceso de analizar la adopción de las normativas contables internacionales y otros procesos de reforma en el sector público dominicano lo cual le daría mayor grado de aceptación, viabilidad y sostenibilidad.

La revisión de la normativa contable actual implica discusiones en muchas secciones del sistema de contabilidad gubernamental, y de manera más intensa en aquellas en las cuales se ha avanzado poco. Por ejemplo, no hay un reglamento de ley de bienes nacionales actualizado, el actual es muy anticuado<sup>41</sup>, está en discusión un proyecto de reforma de esta ley y de la rectoría de la gestión y control de bienes nacionales, entre otros.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** No ha habido desarrollos recientes importantes que justifiquen un mejoramiento en la integridad de los estados financieros del Gobierno (la dimensión (i) se mantuvo en C) y la calidad de las normas contables nacionales en concordancia con las NIC-SP (la dimensión (iii) también se mantuvo en C). En consecuencia, la calificación global del indicador se mantuvo en C+ en el 2012.

### 3.6 Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos

#### *ID-26 Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa*

**Calificación global** (método de calificación M1): **C+**

i) Alcance/naturaleza de la auditoría realizada (incluida la adhesión a las normas de auditoría).

**Calificación C:** La Cámara de Cuentas realiza anualmente auditorías externas a cerca del 80% de los gastos del nivel central y además realiza también auditorías a nivel descentralizado y local. La mayor parte de las auditorías son financieras y en ellas se verifica el cumplimiento de las disposiciones legales, contables, presupuestarias y de control interno, pero no se realizan auditorías sistémicas a la gestión financiera y tampoco a la evaluación del desempeño y el impacto del gasto institucional y sectorial. El examen de auditoría se adapta a las Normas Internacionales de Auditoría (NIAs) y a las normas de control interno y las normas de auditoría de gestión de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

La evaluación del alcance y naturaleza de la auditoría externa comprende aspectos como: (i)

<sup>41</sup> Reglamento sobre Bienes Nacionales No. 6105 del 9 de noviembre de 1949.

la verificación de la cobertura alcanzada en función del total de instituciones y del gasto total del gobierno, (ii) la revisión de las normas de auditoría utilizadas y la focalización estratégica en problemas prioritarios y sistémicos de la gestión de las finanzas públicas, (iii) la ejecución de auditorías financieras a los estados financieros que den cuenta de su confiabilidad y regularidad, (iv) la aplicación de sistemas de control interno y métodos para las adquisiciones, y (v) el desarrollo la auditoría de los resultados.

De acuerdo a los informes presentados por la Cámara de Cuentas al Congreso Nacional en el año 2009 se realizaron 169 auditorías de las cuales se terminaron 47 y de ellas 39 fueron aprobadas por el Pleno, las demás se encontraban en revisión en distintas etapas del proceso. Para el año 2010, el número de auditorías fue de 130, 39 menos que en el 2009, de las cuales 50 fueron culminadas y 46 aprobadas por el pleno. En el 2011 se efectuaron 137 auditorías, 57 de ellas terminadas, 4 en informes provisionales con replica de la entidad, 21 enviados a la entidad y 29 en borrador para ser enviados a la entidad. En etapa de ejecución se encuentran 12 y contratadas con firmas, 14. Cabe señalar que en el 2011 las auditorías abarcaron en su mayor parte los periodos de 2006 al 2011 y algunas incluso cubrieron desde el 2004, y que su tipología se compuso de un 80% de auditorías financieras, 10% a proyectos, 1.5% especiales y menos del 1% de control interno. Para el 2011 no se realizó ninguna auditoría de resultado o de gestión y sólo una de tipo ambiental.

Las auditorías realizadas por la Cámara de Cuentas cubren también aspectos relevantes para las finanzas públicas de República Dominicana, entre otras al estado de deuda pública del gobierno central, a las empresas eléctricas estatales, a la Tesorería Nacional, a la ejecución presupuestaria, a los ministerios con mayor participación en el gasto como son los de salud, educación y obras públicas, a los ingresos y su inversión y a los principales ayuntamientos.

Las observaciones y análisis señalan importantes debilidades de la gestión como pueden ser entre otras el poco vínculo existente entre los procesos de formulación y ejecución del presupuesto, con la definición de objetivos estratégicos y el logro de resultados concretos, las deficiencias en la programación presupuestaria que dan origen a las modificaciones presupuestarias o la existencia de ingresos extrapresupuestarios

*Caja 3. Ley 10-04 de la Cámara de Cuentas de República Dominicana*

Título IV

Capítulo 1

Facultades y Clases de Control Externo

Artículo 29.- Facultad. El control externo realizado a través de la auditoría gubernamental es una facultad exclusiva de la Cámara de Cuentas, de conformidad con lo que se establece en esta ley y los reglamentos que emita para su aplicación. Este control incluye:

- 1) El examen y evaluación de las evidencias que respaldan las operaciones, registros, informes, estados financieros y presupuestarios, elaborados por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y todas las entidades y organismos sujetos a esta ley. El dictamen u opinión profesional correspondiente deberá ser suscrito por un contador público autorizado con capacidad legal para ejercer sus funciones;
- 2) La legalidad de las operaciones;
- 3) La evaluación del control interno institucional;
- 4) La eficiencia, economía y transparencia en el uso de los recursos humanos, ambientales,

materiales, financieros y tecnológicos; y  
5) Los resultados de las operaciones y el cumplimiento de objetivos y metas.

Las auditorías no abordan las debilidades del sistema financiero de manera sistémica, esto es, elementos transversales y propios a la gestión financiera actual tales como el cruce de la consolidación al sistema financiero con los sistemas de compras, nómina y gestión del talento humano, o la articulación de los sistemas de planeación y presupuestación, entre otros. Tampoco se realiza una evaluación sistemática sobre el cumplimiento de los resultados esperados de los programas o proyectos de inversión pública, a los sistemas, auditorías ambientales (verdes) o a los programas financiados por la banca multilateral internacional y donantes internacionales. El énfasis ha estado centrado en las auditorías financieras que se enfocan en verificar si las transacciones, registros, documentos, informes y estados financieros, cumplen con las disposiciones legales vigentes aplicables, incluyendo las normativas contables, presupuestarias y de control interno.

El examen de auditoría conforme se establece en el manual de auditoría adoptado por la Cámara de Cuentas, se adapta a las Normas Internacionales de Auditoría (NIAs) y a las normas de control interno y las normas de auditoría de gestión de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Para el año 2011, las auditorías externas realizadas cubrieron más de del 80% de los gastos del Gobierno Central y además con un objetivo de lograr una mayor cobertura e integralidad, la Cámara de Cuentas viene realizando auditorías a entidades descentralizadas y autónomas, a los ayuntamientos y a otras instituciones públicas. Para el 2011 del total de auditorías realizadas el 50% fueron al gobierno central, 26% al gobierno local, 11% a entidades descentralizadas y entidades autónomas y 12% a instituciones públicas de la seguridad social.

*ii) Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al poder legislativo*

**Calificación A:** La Cámara de Cuentas ha cumplido con la entrega de los informes anuales al congreso dentro de los cuatro meses siguientes de finalizado el ejercicio fiscal respectivo. Los informes incluyen las auditoría externas realiza a las entidades gubernamentales las cuales están disponibles para consulta en el portal de la Cámara de Cuentas y por medio de otros medios de divulgación como CDs o textos impresos.

La Cámara de Cuentas tiene la obligación de presentar al Congreso Nacional, en la primera legislatura ordinaria de cada año, el informe de los resultados del análisis y evaluación de la ejecución del presupuesto de ingresos y ley de Gastos Públicos aprobado en el año anterior, así como del presupuesto de los ayuntamientos y entidades descentralizadas y autónomas. En este informe se debe incluir los resultados de las auditorías y de las investigaciones especiales practicados durante el mismo período

El informe mencionado, fue presentado para el año 2009 por la Cámara de Cuentas al Congreso Nacional el 29 de abril de 2010 al presidente del Senado de la República y al Presidente de la Cámara de Diputados y en el mismo se incluyó el resultado de los análisis

del ejercicio presupuestario de 2009 de los órganos y organismos del nivel central y de las municipalidades y el informe de las auditorías practicadas por la institución, incluida la realizada a la misma Cámara de Cuentas. Para los años 2010 y 2011, los informes con los contenidos descritos para el 2009, fueron entregados el 28 de abril del 2011 y el 25 de abril del 2012, respectivamente, cumpliendo de manera oportuna y dentro de los primeros cuatro meses del año, con la entrega de los informes de auditoría al poder legislativo.

Los informes presentados al Senado, cada una de las auditorías efectuadas a las distintas entidades, las resoluciones aprobadas por el pleno y otra información se publican en el sitio web de la Cámara de Cuentas, [www.cccuentas.gov.do](http://www.cccuentas.gov.do). Facilitando el conocimiento de los principales hallazgos y el Control Social ciudadano.

*iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría*

**Calificación C:** Las recomendaciones de la Cámara de Cuentas son comunicadas a las instituciones con el propósito de que estas elaboren e implementen un plan de acción para corregir las deficiencias encontradas en los informes de auditoría, no obstante, el nivel de respuesta de las entidades es parcial y el impacto es aún limitado. No existe a nivel del Estado Dominicano un registro centralizado transparentado al público con las diferentes recomendaciones de auditoría (interna y externa) y las acciones tipificadas a nivel administrativo y penal efectivamente tomadas por el estado a través de la CGR, aunque existen avances preliminares como el de la conformación de una comisión *ad-honorem* de alto nivel y cuya función de seguimiento de acciones viene operando de manera informal.

Las recomendaciones emitidas en los informes de auditoría por parte de la Cámara de Cuentas son comunicadas mediante cartas a las gerencias de las entidades u organismos, en donde se hacen explícitas las debilidades detectadas en la auditoría y que pueden afectar la capacidad de la entidad para registrar, procesar, resumir o reportar información financiera.

El seguimiento a las recomendaciones emitidas, lo venía realizando la sección de seguimiento por medio solicitudes dirigidas a las entidades en las que se requiere la entrega de planes de acción, sin embargo, el nivel de respuesta y la implementación de las correcciones no fue satisfactorio, y de 57 entidades contactadas, 6 han suministraron planes completos y 18 entregaron informes de seguimiento. En este sentido y para mejorar este nivel de respuesta y además la coordinación entre las entidades de control, desde el año 2011 la Cámara de Cuentas y la Contraloría General de la República Republica, conformaron el comité *ad-honorem* contemplado en la Ley 10-04 y el reglamento 06-04, con el objetivo de lograr un desarrollo armónico y operativo de los controles interno y externo y de verificar las recomendaciones formuladas a través de los informes.

*Caja 4. Ley 10-04 de la Cámara de Cuentas de República Dominicana y reglamento 06-04*

Artículo 39 de la Ley 10-04.- Recomendaciones. La Cámara de Cuentas, mediante acciones coordinadas con la Contraloría General de la República, las unidades de auditoría interna y otras instituciones del Estado encargadas de funciones de control y supervisión, verificará la aplicación de las recomendaciones formuladas a través de sus informes.

Párrafo.- Las recomendaciones de auditoría serán de cumplimiento obligatorio en la

entidad u organismo, y, por tanto, objeto de seguimiento y evaluación permanente

Artículo 56 del Reglamento 06-04- Para el desarrollo armónico y operativo de los controles interno y externo en el marco del Sistema Nacional de Control y Auditoría se crea un Comité de Coordinación, ad-honorem, integrado por el Presidente de la Cámara de Cuentas, quien lo presidirá, y el Contralor General de la República, con las funciones de convenir por consenso, acuerdos sobre:

- 1) Coordinación de los controles interno y externo para asegurar la efectividad e interrelación de los mismos, con los mayores niveles posibles de economía.
- 2) Potencialización de los resultados de los controles internos y externos en función de los objetivos institucionales que se pretenden alcanzar.
- 3) Todos aquellos aspectos que, en general, conduzcan al fortalecimiento, eficacia y eficiencia de los controles internos y externos.

....

Este comité viene operando desde el año 2011 y por intermedio del mismo la Cámara de Cuentas ha puesto en conocimiento los informes de auditoría y recomendaciones realizadas y la Contraloría ha efectuado el seguimiento respectivo a las entidades gubernamentales correspondientes. También la Cámara de Cuentas ha puesto en funcionamiento un procedimiento administrativo y un registro para la comunicación y seguimiento por entidad de los hallazgos encontrados producto de las auditorías, en el cuales se puede observar las acciones que adelanta la CGC y los planes de mejoramiento que las entidades han establecido para generar los correctivos pertinentes.

A pesar de este avance, para que las acciones de control externo e interno sean efectivas y se corrijan los hallazgos detectados, persiste la necesidad de una mayor coordinación y articulación entre los organismos de control como la Procuraduría, La Contraloría General de la República y de la misma Cámara de Cuentas, para aplicar medidas disciplinarias o penales para aquellas entidades o funcionarios que no cumplen con las disposiciones legales y para centralizar y poner en conocimiento del público las diferentes recomendaciones de auditoría (interna y externa) y las acciones tipificadas a nivel administrativo y penal efectivamente tomadas por el estado.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** En 2010 este indicador recibió una calificación global D+, en el 2012 esta calificación mejoró a C+. El cambio se atribuye al mejoramiento de calificación en el sub-indicador (iii) a C en el 2012, de D en el 2010.

El avance logrado se debe a que las recomendaciones de la Cámara de Cuentas son comunicadas a las instituciones correspondientes y existe un procedimiento y registro de los planes de acción que se emprenden para corregir las deficiencias encontradas en los informes de auditoría. También como mecanismo de articulación entre la Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas, se puso en funcionamiento un comité ad-honorem para hacer seguimiento a las recomendaciones de auditoría y evaluación permanente a su cumplimiento.

### *ID-27 Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual*

**Calificación global** (método de calificación M1): **D+**

*i) Alcance del examen por parte del poder legislativo.*

**Calificación C:** En virtud de que la facultad que atribuye la Constitución Dominicana al Poder Legislativo para introducir cualquier cambio al proyecto de ley de presupuesto anual sometido por el Ejecutivo es muy limitado (requeriría votos de las dos terceras partes de los presentes, difícil de lograr si se considera la influencia preponderante del Ejecutivo), prevalece la práctica que el Congreso no se detiene mucho a analizarlo. Por ejemplo, el último presupuesto (para 2012) fue sometido por el Ejecutivo el 5 de octubre del 2011, y ya para el día 20 del mismo mes había sido aprobado por las dos cámaras tal como fue sometido, sin que ninguna urgencia lo impusiera. Existen áreas sustantivas omitidas en el escrutinio y que son de interés general por parte de la ciudadanía. El debate presupuestal excluye una discusión y un intercambio técnico acerca de la precisión de las proyecciones macroeconómicas y estimación de ingresos, así como de la evolución del gasto y la inversión en sectores y programas considerados prioritarios y las implicancias del nuevo presupuesto en el crecimiento y el desarrollo. La revisión es muy limitada en cuanto a los detalles de los gastos y los ingresos, excepto en partidas en que haya algún interés en particular. Estas deficiencias en el examen se deben también a las limitaciones de orden técnico por parte de algunos miembros en ambas cámaras legislativas, o bien a razones políticas que dificultan el trabajo minucioso de análisis por parte de la comisiones de trabajo.

De acuerdo a la Ley 423-06, Artículo 40, el Poder Ejecutivo someterá al Congreso Nacional, para su consideración y aprobación, el “Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos” durante la segunda legislatura ordinaria (del 16 de agosto al 16 de noviembre). Si bien en tres últimos años fiscales el envío del presupuesto al Congreso Nacional fue realizado en forma más oportuna (ver resultados del análisis del ID-11(iii)) los miembros encargados no están en capacidad para realizar un examen profundo del proyecto de presupuesto anual.

En los tres años fiscales evaluados la documentación presupuestal ha proporcionado mayor información, la documentación presupuestal y su contenido. La Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso efectúa solamente un examen general de los cambios de la política presupuestal y de las asignaciones presupuestales en las diferentes provincias, o bien a partidas específicas de gastos.

El debate en el Congreso, por lo tanto, no es exhaustivo y no se reciben comentarios por parte de sub-comités clave en las negociaciones por sector prioritario. Cabe señalar, sin embargo, que la Cámara de Diputados tiene una Oficina de Análisis, Seguimiento y Evaluación Presupuestaria (OASEP), pero con apenas una economista, y cuyos informes no parecen ser muy considerados para las discusiones. Mientras tanto, el Comité responsable carece aún de una capacidad técnica suficiente para examinar y entender las políticas fiscales que respaldan el proyecto de presupuesto y su ejecución. Tampoco toma en cuenta los distintos informes de auditoría y recomendaciones por parte de la CC, la CGR y otras entidades sectoriales relevantes de años anteriores para entender la evolución de los cambios en el presupuesto, entre otros.

*ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados*

**Calificación D:** Existen procedimientos rudimentarios y rigores simples que son empleados por la Comisión de Presupuesto del Legislativo para analizar la ley anual del presupuesto del gobierno y las enmiendas presupuestales. El Congreso Nacional conoce los procedimientos de rutina y los plazos acordados para el escrutinio de la ley de presupuesto anual pero éstos, por lo general, no han sido respetados en los últimos años.

La forma como el Congreso Nacional realiza el examen del proyecto de presupuesto anual es bien entendido por los miembros de las Comisiones de Hacienda y de Presupuesto de ambas cámaras y por los legisladores en general. Pero al momento del conocimiento, prima el interés del Ejecutivo, por lo que los procedimientos correspondientes no han sido aplicados rigurosamente dentro de los plazos estipulados, todo lo cual resta el grado de exigencia de los debates y la influencia sobre la propuesta presupuestal enviada por el gobierno.

*iii) Suficiencia del tiempo que tiene el poder legislativo para dar una respuesta a las propuestas de presupuesto, tanto en lo que se refiere a las estimaciones pormenorizadas como, cuando corresponda, a las propuestas sobre agregados macro fiscales al principio del ciclo de la preparación del presupuesto.*

**Calificación B:** A raíz de los cambios en la Constitución, ha mejorado significativamente el tiempo con que el Proyecto es sometido al Congreso, lo que posibilitaría que el mismo disponga entre uno a dos meses para su evaluación. Sin embargo, se ha advertido que este Poder no ejerce apropiadamente ese tiempo para realizar un análisis exhaustivo del marco macro fiscal y del presupuesto plurianual, de la evolución de las cuentas principales de ingreso y gasto, y de las implicancias de los cambios en las políticas de gasto y financiamiento en el proyecto anual de presupuesto. En la práctica, resulta insuficiente el tiempo dedicado por las comisiones del Presupuesto para el análisis. Por ejemplo, en los tres años evaluados la Comisión de la Cámara de Diputados ha entregado sus informes en 20, en 2 y en 5 días respectivamente.

El plazo estipulado para el debate presupuestal por parte del Congreso Nacional es corto y controlado estrechamente por las autoridades del gobierno. No existen sub-comités en sectores de mayor interés para la ciudadanía que se encarguen del debate. El gobierno hace uso de una mayoría en el Congreso para asegurarse que el proyecto de ley es aceptado sin mayores enmiendas. La falta de adecuados análisis ha posibilitado que se hayan aprobado los presupuestos de los años recientes sin hacer ninguna consideración de la calidad de las proyecciones de ingresos ni de las grandes desviaciones en los montos de subsidios al sector eléctrico, lo que se ha traducido en reiterados ajustes posteriores a través de modificaciones presupuestarias.

*iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa por el poder legislativo*

**Calificación C:** La Ley Orgánica del Presupuesto establece momentos y plazos en los cuales el Poder Ejecutivo está facultado para reportar acerca de los ingresos suplementarios y solicitar enmiendas en el presupuesto inicial aprobado. Si bien la Ley 423-06 establece limitaciones de carácter discrecional sobre las enmiendas presupuestarias y es demostrable el apego a la legislación vigente, la misión evaluadora considera que estas reglas no se apegan a las buenas prácticas internacionales y en ausencia de reglas fiscales, estas no están contribuyendo a limitar el uso discrecional de los recursos públicos y a aumentar la credibilidad del manejo de las finanzas públicas.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** En el 2010, el desempeño del escrutinio legislativo de la propuesta de presupuesto anual del gobierno y las enmiendas presupuestales obtuvo una calificación global D+. En el 2012, la calificación global se mantuvo en D+.

El rol independiente por parte de la Comisión de Presupuesto se debilitó más en los últimos años debido a la insuficiencia de capacidades técnicas particularmente en la Cámara de Diputados y a las serias limitaciones de personal en OASEP. Esto ha mermado a la Comisión de Presupuesto la capacidad de discernir y analizar adecuadamente la gestión anual del presupuesto y las repetidas enmiendas al presupuesto, de manera más crítica y por las condiciones más urgentes en los últimos dos años e incluso en el presente año—en el 2010, la dimensión (iv) obtuvo una calificación B, pero esta cayó a C en el 2012. Esta ha incluso minimizado la mejoría obtenida en la dimensión (iii) cuando el Legislativo adquirió un mayor plazo (hasta por 30 días) para poder analizar y discutir internamente el proyecto anual de la ley de presupuesto del gobierno—en el 2010, la dimensión (iii) obtuvo una calificación D, pero esta mejoró rápidamente a A en el 2012, como resultado de los cambios relevantes incluso a nivel de la Constitución de la República.

#### ***ID-28 Escrutinio legislativo de los auditores externos***

**Calificación global** (usando método M1): **D**

*i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del poder legislativo (en el caso de informes recibidos dentro de los tres últimos años)*

**Calificación D:** Los legisladores reciben los informes de la Cámara de Cuentas, pero no existe evidencia de que hayan realizado análisis exhaustivos de los informes de auditoría sometidos.

La Cámara de Cuentas ha remitido los informes sobre la ejecución presupuestaria dentro de los límites determinados en la Ley (a más tardar el 30 de abril) referidos al año que viene de terminar. No se encontraron evidencias de los análisis realizados por el Poder Legislativo de los referidos informes durante el período del análisis 2009-2011.

*ii) Alcance de las audiencias realizadas por el poder legislativo acerca de las principales conclusiones*

**Calificación D:** El Congreso Nacional no ha validado o realizado ninguna discusión acerca de las conclusiones señaladas en los informes de auditoría externa de los últimos años.

En entrevista sostenida por la Misión PEFA el día 28 de junio con miembros de las Comisiones de Presupuesto y de la Cámara de Cuentas, se manifestó que sí se hacen revisiones someras de los informes de auditoría presentados por la Cámara de Cuentas, pero en ningún momento se realizan audiencias con los funcionarios públicos aludidos. Un solo caso fue mencionado, producto de la inquietud manifestada por un Diputado, relacionado al manejo de la Caja Chica del Ministerio de Educación y al cual se le considero el responsable, habiéndose determinado finalmente que todo estaba normal.

*iii) Recomendaciones de medidas por el poder legislativo y su ejecución por el poder ejecutivo*

**Calificación D:** El Congreso Nacional no ha tomado ninguna acción respecto a los informes de auditoría externa en los últimos años.

No se encontró alguna evidencia referida a la formulación de recomendaciones de parte del poder legislativo como resultado directo de un informe de auditoría presentado por la Cámara de Cuentas en cumplimiento de la Ley 10-04.

**Progreso realizado y desarrollos recientes:** En 2010, el desempeño del escrutinio legislativo de los informes de auditoría externa obtuvo una calificación global D. El desempeño de la Comisión de Cuentas no ha tenido cambios y no hubo evaluaciones o audiencias lo suficientemente rigurosas y exhaustivas para involucrarse y entender mejor las causas de los problemas detectados en los informes anuales y especiales de auditoría externa y emitir recomendaciones o proponer soluciones sistémicas en distintas funciones de la administración financiera pública. En consecuencia, el indicador obtuvo nuevamente la calificación D en el 2012.

### 3.7 Prácticas de donantes

#### *D-1 Previsibilidad del apoyo presupuestario directo*

**Calificación global** (usando método M1): **D**

*(i) La desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos por lo menos seis meses, antes de que el gobierno presente su propuesta presupuestaria ante el poder legislativo*

**Calificación D:** En dos años, los desembolsos según los acuerdos de apoyo presupuestario directo variaron en más del 15% con respecto a la asistencia programada durante el período 2009-2011.

En esta dimensión se comparan los desembolsos reales con respecto a los desembolsos previstos por los donantes registrados en el SIGEF (que es el sistema oficial). No todos los donantes presentan sus presupuestos de asistencia y el SIGEF presenta debilidades en la otra parte de la previsibilidad, que es la capacidad del Gobierno para registrar los desembolsos efectuados por los donantes al sector. Una de las causas de las diferencias es que muchas donaciones se entregan directamente a las entidades públicas beneficiarias y no son registradas en el SIGEF. Según el informe de la OECD del 2011, el limitado registro en el presupuesto se debe en parte a que algunas donaciones se realizan directamente a las entidades públicas, por lo que tan sólo se registran al final de año como gasto y no como proyección presupuestaria.

También, afecta la no inclusión de los convenios que no lograron aprobarse antes de efectuarse el cierre del ejercicio presupuestario o la creación de fondos especiales que no son incluidos en la programación original. Otro punto en contra de este indicador es el cierre de los años fiscales de los donantes, que no necesariamente es la misma fecha que utiliza el país.

En cuanto a los datos suministrados, durante el año 2009, el apoyo presupuestario real resultó en un 9.1% por debajo de lo presupuestado, tomando en consideración que solo pudimos medir el apoyo presupuestario correspondiente a los préstamos concesionales, ya que no obtuvimos datos de los sistemas nacionales con respecto a las donaciones.

Para el año 2010, el apoyo presupuestario real estuvo por encima del presupuestado en un 38.9%, en su mayoría compuesta por el Banco Mundial y la Unión Europea que tuvieron ejecuciones por un total de RD\$7,880 millones que no fueron presupuestados.

En el año 2011, la desviación es de un 692.3%, en la que el CAF y la UE no fueron presupuestados o no se visualiza la información claramente en el SIGEF. En el caso de la Unión Europea, recibimos de parte de la Dirección General Multilateral datos sobre la ejecución de las donaciones en apoyo presupuestario, pero no pudimos conseguir datos sobre el monto presupuestado.

En total, promediando los tres años, la desviación es de un 240.7% (Cuadro 32).

**Cuadro 32: Desviación Anual del Apoyo Presupuestario Directo, 2009-2011**  
(En millones de US\$)

Organismo	2009			2010			2011		
	Presupuesto	Devengado	Diferencia	Presupuesto	Devengado	Diferencia	Presupuesto	Devengado	Diferencia
<b>Préstamos Concesionales :*</b>									
BID	129.7	149.6	(19.8)	231.5	169.6	61.9	43.1	239.9	(196.8)
BIRF	310.1	301.3	8.8	-	152.0	(152.0)	-	-	-
CAF	77.5	19.4	58.1	-	-	-	-	-	-
Francia	-	-	-	-	-	-	-	101.5	(101.5)
<b>Donaciones: **</b>									
UE	-	-	-	-	61.9	(61.9)	-	11.8	(11.8)
Total	517.4	470.3	47.1	231.5	321.5	(90.1)	43.1	341.4	(298.3)
%			9.1			-38.9			-692.3

*Nota:* Para obtener los datos necesarios para la construcción de la evidencia, se solicitó a la Dirección General de Crédito Público, del Ministerio de Hacienda enviar el presupuesto y la ejecución de los préstamos concesionales, ya que en el SIGEF, solo se visualizan los préstamos en general y no existe una clasificación para la concesionalidad.. Por otra parte, fueron requeridos los datos de lo presupuestado y lo ejecutado a la Dirección General Multilateral, oficina encargada de los Fondos Europeos, recibiendo solo lo ejecutado para los años 2010 y 2011, por lo que en este informe, este dato está incompleto. Tampoco se pudo obtener estos datos a través del SIGEF.

(ii) *Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio presupuestario o sea el cumplimiento de las obligaciones trimestrales agregadas*

**Calificación D:** No existe una programación ni un monitoreo trimestral de desembolsos acordada con los donantes.

**Progreso realizado:** No se ha obtenido evidencia por parte de los donantes oficiales más relevantes que justifiquen una mejoría en el desempeño evaluador por el indicador. La calificación se mantiene igual en D.

***D-2 Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda a proyectos y programas***

**Calificación global** (usando el método M1): **C+**

(i) *Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos*

**Calificación A:** La mayoría de donantes se reúnen con los beneficiarios del gobierno para armonizar la programación y calendarización de los préstamos y las donaciones. Las cinco agencias bilaterales y multilaterales más importantes del sector (en promedio representaron el 90% en los últimos tres años) reportan sus estimaciones presupuestarias (estas incluyen préstamos y donaciones reembolsables y no reembolsables), por lo general de manera completa y puntual. Ha aumentado el número de donantes que reportan a través del SIGEF (vía SIGADE) las estimaciones presupuestarias de los proyectos financiados con recursos externos, restan unos cuatro o cinco donantes que representan una minoría.

En la III Encuesta de Monitoreo de la Declaración de París 2011, donde se analizan los datos del año 2010, se constata que la Unión Europea, Estados Unidos, España, el Fondo Global, Japón, Francia, Alemania, Naciones Unidas, Canadá, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo representan un 94% de la AOD, lo cual puede encontrarse en el SIGEF y el SIGADE.

Por lo general la frecuencia de presentación de los informes relativos a los desembolsos por parte de los donantes es semestral, trimestral o anual, dependiendo lo convenido a la firma del Acuerdo en cuestión. Los donantes multilaterales, como son la Unión Europea, el BID y Banco Mundial, presentan sus informes anualmente.

Para el año 2009, 14 donantes, incluyendo los más importantes, presentaron estimaciones presupuestarias de los desembolsos de ayuda para proyectos antes de la aprobación del presupuesto nacional. De los tres años analizados, este es el único en donde lo presupuestado es mayor que lo ejecutado.

Para el año 2010, mejora la estimación presupuestaria, ya que 17 donantes presentaron la información requerida, aunque la estimación queda por debajo de lo ejecutado en un 9.3%. Para el 2011 solo 10 donantes cuentan con estimaciones presupuestarias entre los cuales se encuentran los cinco más importantes (dos bilaterales—GTZ y el Gobierno de Venezuela, y tres multilaterales—BID, Banco Mundial y la Unión Europea) reportaron sus estimaciones presupuestales así como los dos años anteriores, tres de ellos calificados dentro de los grandes donantes como son: el PNUD, Japón y España no proporcionaron información en el 2011, pero estos son la menor parte (el 5% del total)—las ejecuciones representaron una desviación del 59.8% por encima de lo presupuestado.

*(ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos de los donantes con fines de apoyo para proyectos*

**Calificación C:** Las agencias bilaterales de mayor significancia en República Dominicana han presentado, por lo general dentro de los dos meses de finalizado cada trimestre, informes trimestrales sobre todos los desembolsos efectuados con respecto al 62% de las estimaciones presupuestarias para proyectos con financiación externa. Generalmente, el desglose de la información es coherente con la codificación única de proyectos (SNIP) y la clasificación presupuestaria del gobierno.

En el caso de los cinco principales donantes bilaterales (emisores de donaciones no rembolsables), la frecuencia de presentación de informes es trimestral y semestral, a excepción de Japón y Estados Unidos, los cuales para actividades concretas pueden presentar informes de carácter financiero, logístico y operativo mensualmente, de acuerdo a sus programaciones al inicio de los periodos de ejecución.

En la III Encuesta de seguimiento de los indicadores de la Declaración de París realizada en el 2011, se observa como disminuyó la coordinación en el seguimiento de programas y proyectos para el año 2010, en la que el porcentaje total resultó en un 65.2%. Esta diferencia se debe principalmente a la falta de coordinación de misiones de la Unión Europea, Japón, BID, Estados Unidos y el Sistema de Naciones Unidas. No ha habido una encuesta de seguimiento para el 2011.

**Cuadro 33 . Grado de Seguimiento entre Donantes y Gobierno, 2010**

Donante	Trabajo de Seguimiento Coordinado con Instancias Gubernamentales	Trabajos de Seguimiento Realizados	% de Informes de Seguimiento Coordinados entre Donantes y Gobierno
Canadá	0	0	
Unión Europea	2	10	20.0%
Francia	0	0	
Alemania	0	3	0.0%
Fondo Global	0	4	0.0%
BID	1	6	16.7%
Japón	0	6	0.0%
España	0	0	
Naciones Unidas	98	148	66.2%
Estados Unidos	1	5	20.0%
Banco Mundial	48	48	100.0%
Promedio del Año	150	230	65.2%

*Fuente:* Encuesta de Seguimiento de Indicadores de Armonización y Coordinación (Declaración de París), Año 2010.

**Progreso realizado:** En el 2010, el indicador obtuvo una calificación global D. En el 2012, la calificación global mejoró a C+, esto debido a una mayor coordinación entre los donantes y los encargados del planeamiento de la inversión y a una mejor programación de los desembolsos a favor de proyectos prioritarios en los sectores económicos y sociales.

***D-3 Proporción global de los fondos de ayuda para el Gobierno Central que son administradas con arreglo a los procedimientos nacionales***

**Calificación: B.** Por lo menos el 75% de los fondos de ayuda para las instituciones del gobierno central son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.

Los montos más significativos de AOD, incluidos aquellos provenientes del apoyo presupuestario y donaciones, utilizan por lo general los sistemas nacionales. Esto excluye algunas operaciones de AOD (donaciones no reembolsables) y los acuerdos de asistencia técnica internacional, que hasta el momento, a nivel incluso internacional para estos últimos, no se han definido aun un método para registrarla de acuerdo a las normas nacionales de presupuestación y contabilidad, por lo difícil de sus estimaciones.

**Progreso realizado:** Una mayor coordinación de los donantes con el Gobierno ha permitido una mayor armonización de las prácticas de los donantes según la normativa y los procedimientos fiduciarios nacionales. En el 2010, solamente el 55% de los fondos de ayuda externa se manejaban de acuerdo a los estándares nacionales, esto es, según las encuestas anuales realizadas por el gobierno, y por ello el desempeño obtuvo una calificación C. En el 2012, la calificó subió a B debido a un porcentaje mayor de donantes adecuaron sus practicas a las exigencias internas.

## 4. Proceso de reformas al sistema de gestión de las finanzas públicas

---

La reforma del sistema de gestión de las finanzas públicas (GCFP) de República Dominicana se inició en 1996 con la formulación del Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI). Este se creó mediante el Decreto 581-96, a través de la Comisión Técnica Interinstitucional encargada de elaborar las propuestas de Reforma y Modernización de la Administración Financiera Gubernamental y posteriormente acordada en 1998 a través del Convenio de Cooperación Técnica 1093/OC-DR con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para su financiamiento. En sus primeros años se formularon una serie de medidas urgentes de reforma administrativa, que tardaron en implementarse, u otras con escasa vinculación, entre las medidas de reorganización estuvieron la creación de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

Fue recién en el 2004 cuando se implantaron las mayores medidas de cambio gracias al plan propuesto en el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), esto es, con el fin de buscar una mayor coherencia en las medidas de simplificación, armonización y modernización de los procesos y procedimientos en la administración financiera del estado. Se desarrollaron rápidas acciones de mejoramiento y estabilización del sistema, logrando importantes avances en materia de procesamiento de información financiera del Gobierno Central. En aplicación a los planes de modernización iniciados hace una década, y como resultado del primer estudio del sistema fiduciario y de rendición de cuentas (CFAA) en 2005<sup>42</sup>, el Gobierno Dominicano impulsó un profundo proceso de reformas jurídico-institucionales que servirían como herramientas para implantar cambios profundos en el sistema de las finanzas públicas. Entre esas medidas estuvieron la reforma del marco legal que incluyó la aprobación de la Ley de Tesorería, la Ley Orgánica del Presupuesto, la Ley sobre la Organización del Ministerio de Hacienda, y la Ley de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, así como la adopción del Sistema Nacional de Control Interno. Todas estas medidas dieron como resultado la creación de nuevas capacidades técnicas y administrativas en cumplimiento a los objetivos del SIGEF.

Entre estos objetivos se encuentran (i) generar una mayor consistencia entre las decisiones sobre gastos, inversiones y las políticas macroeconómicas tomadas por el gobierno; (ii) mejorar la gestión en la captación, manejo y asignación de los recursos públicos; (iii) producir información oportuna y confiable para la toma de decisiones; (iv) gestionar los recursos públicos en forma transparente; e (v) incrementar la eficacia del control interno y externo, así como permitir realizar una evaluación por resultados, aspecto que ha constituido un reto grande dentro del proceso de modernización del estado. Después de transcurrida más de una década estos objetivos se mantienen invariables y vigentes, solo queda pendiente la adecuación de los medios técnicos y tecnológicos disponibles para poder crear los cambios requeridos e impactos en los procesos de toma de decisiones gerenciales y la administración de los recursos públicos.

---

<sup>42</sup> República Dominicana: Evaluación del Sistema Fiduciario; Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, Informe No. 31497-DO, 18 de abril de 2005.

Desde el año 2006 el Gobierno de la República Dominicana ha intensificado las reformas económicas e institucionales con el propósito de sentar bases sólidas de un proceso de crecimiento económico dinámico, eficiente y sostenido de largo plazo. Estas incluyen un conjunto de reformas en la política del gasto público que le han permitido al gobierno aplicar medidas de racionalidad, priorización y austeridad. En este sentido se han implementado una serie de reformas que afectan la mayoría de las instituciones vinculadas a la programación, asignación y uso de los recursos públicos y el planeamiento de sus operaciones. Estas medidas han facilitado al país obtener mejores impactos en sus índices globales de crecimiento y de bienestar social, esto a pesar de los importantes obstáculos y condiciones externas adversas que debió enfrentar a partir del 2006.

Paralelamente al PAFI el gobierno puso en marcha el Programa de Apoyo a la Gestión de las Finanzas Públicas (PAIGFP), financiado por la Unión Europea. Este programa, que arrancó en 2006, tuvo como objetivo específico el logro de un sistema de gestión de finanzas públicas con un marco legal, instituciones y recursos humanos adecuados para asegurar una ejecución del gasto público efectiva, regular, eficiente y transparente. El programa contribuyó al logro de cinco resultados: el primero dirigido a aumentar la neutralidad en el proceso presupuestario, el segundo dirigido al incremento de la efectividad y la regularidad del proceso presupuestario, un tercer resultado se enfoca en mejorar la eficiencia del proceso presupuestario, el cuarto resultado trata de aumentar la transparencia del proceso presupuestario y un quinto apoya la rendición de cuentas y el control de la ejecución presupuestaria por el Congreso y por la sociedad civil (el control social).

Los requerimientos de información en las finanzas públicas y la necesidad de crear instituciones y capacidades han ido creciendo rápidamente en línea con los cambios en las condiciones de vida y las aspiraciones de país, más recientemente con las metas de desarrollo y competitividad acordadas en la END hasta el 2030. Estos requerimientos emergen en respuesta a los procesos y sistemas de gestión y control actualmente en operación y a la necesidad de contar con instrumentos que permitan efectuar no solamente el procesamiento automatizado y periódico de un volumen alto de transacciones sino manejar los procesos de acumulación y administración de los recursos públicos de la manera mas efectiva, eficiente y transparente.

#### **4.1 Procesos y sistemas actualmente en operación**

La reforma a la gestión financiera del Estado ha implicado mejoras parciales en los sistemas, procesos y procedimientos del Presupuesto, Planificación, Tributación, Control Fiscal (control interno y externo) y Contabilidad Gubernamental. La GCFP ha logrado un mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas en sus sistemas de información accesibles al público en general. Un aspecto resaltante se refiere al uso de herramientas técnicas (sistemas -procesos y procedimientos simplificados y unificados-) y tecnologías de informática de vanguardia para soportar los procesos de GCFP.

Existen diversos esfuerzos e iniciativas de asistencia técnica, con distintos estados de avance. El resultado es que algunos de estos esfuerzos sustantivos han implicado desarrollos que han contribuido y siguen contribuyendo en funciones de control mayormente financiero, y que incidieron por lo general en preservar el orden y la disciplina fiscal.

No existe una agenda clara respecto a cómo lograr las metas de las reformas en el mediano y largo plazo. Una falla importante en la agenda actual esta asociada al rezago persistente en el desarrollo de un sistema de contabilidad gubernamental, lo cual viene repercutiendo negativamente en el monitoreo de las finanzas públicas y la medición del riesgo fiscal. El Sistema de Contabilidad Gubernamental (o subsistema del SIGEF, tal cual es su denotación) no es el medio o el sistema integrador de toda la información sobre transacciones y flujos no transaccionales que hacen a la gestión administrativo-financiera del Estado. Dicho sistema debe estar sustentado en Normas Contables que le den confiabilidad y transparencia al mismo.

A efecto que el sistema pueda cumplir con su objetivo principal de producir información oportuna, objetiva y confiable para toma de decisiones y para terceros, cobra vital relevancia e importancia las normas contables sobre las cuales se sustenta el sistema, tanto a fines de gestión como a efectos de la rendición anual. Las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) han nacido como producto de la importancia que los Organismos Internacionales como el Fondo Monetario Internacional, la Federación Internacional de Contadores, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo le han dado al Sistema de Contabilidad como núcleo integrador de la información financiera de los Estados. Dichos organismos internacionales también vieron que sin un cuerpo de normas contables imparciales y objetivas que diera confianza a las cuentas públicas, el Sistema de Contabilidad perdía sentido de ser. Por tal motivo es que nacen las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) como garantía de confiabilidad y comparabilidad en los Estados Financieros a emitir por los Gobiernos.

Es, en condiciones de escasez de información, lo que hace difícil el trabajo del Ministerio de Hacienda en poder cumplir el papel supervisor, regulatorio y hacendario de la manera más eficaz.

En apoyo a las reformas descritas anteriormente el gobierno cuenta con los sistemas de información financiera siguientes:

- **Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF).** El Sistema Integrado de Gestión Financiera hace parte del proceso de modernización, manejo técnico, eficiencia y transparencia de las finanzas del Estado. Se implanta bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda a partir del año 2004 y se han desarrollado a la fecha acciones de mejoramiento referidas al procesamiento de la información financiera del Gobierno Central. La implantación del SIGEF ha propiciado en los funcionarios e instituciones un cambio en la cultura administrativa y organizacional como resultado de un manejo presupuestal basado en la programación, ejecución y evaluación del presupuesto, teniendo en cuenta las necesidades a ser atendidas con los recursos financieros disponibles. De la misma manera, permite una gestión financiera basada en metas y resultados teniendo en cuenta los principios de economía, eficiencia y eficacia con que se captan y usan los recursos públicos. El sistema está diseñado sobre la base de los principios de centralización en el dictado de normas y metodología y la desconcentración de carácter operativo, la integración de los subsistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público, la actualización del marco normativo vigente, la modernización del control gubernamental y el uso de tecnología informativa moderna.

- **Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).** La Ley 498-06 crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, el cual implica un profundo cambio en la forma en que tradicionalmente se ha tratado el tema de la inversión pública. A partir de la vigencia de dicha normativa se establecieron requisitos de información, tanto para el registro informático de los proyectos, como para la presentación de un documento de proyecto de inversión a nivel de perfil que justifique la demanda de recursos públicos para su ejecución. El proceso de ordenamiento implica que todo proyecto, cualquiera sea su tipología, se acompañará del documento de proyecto que contenga su formulación y evaluación por parte de la institución formuladora y de los antecedentes complementarios que para cada tipología de inversión se establezcan en los procedimientos definidos por el SNIP. Esta documentación debe ser presentada a la ventanilla única que tiene habilitada el Ministerio de Economía para tales efectos, de modo que la Dirección General de Inversión Pública (DGIP), basada en la misma, proceda al análisis, opinión técnica y admisibilidad, antes de ser priorizados e incluido en el Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública y en el presupuesto anual correspondiente. El SNIP está orientado a la creación de una “cultura de proyectos” y la creación y utilización de un lenguaje homogéneo dentro del Sector Público en el tratamiento de todas las materias relacionadas con el proceso de la inversión pública, a través de la estandarización de los conceptos utilizados en las diferentes etapas. Se encuentra en operación la interface entre el SNIP y el SIGEF siendo el código único del proyecto y la agencia o unidad ejecutora correspondiente las que navegan a través de sus diferentes módulos.
  
- **Sistema de Administración de los Servidores Públicos (SASP).** Es el proyecto de Apoyo a la Gestión Humana en el Sector Público Centralizado. El SASP es un sistema de información integrado y flexible, que permitirá al Estado y a las altas instancias de las instituciones, contar con la información consolidada y oportuna para la definición de las macro-variables nacionales y las directrices estratégicas en Administración y Personal, desarrollando el "panel de control" adecuado para su administración, control y seguimiento. Este instrumento está diseñado para empezar a operar a partir de Agosto de 2012 ofreciendo a cada institución un sistema propio e individualizado, para la generación de información gerencial y administrativa, y para la automatización de las funciones cotidianas y voluminosas de cada una de las Oficinas de Personal de las instituciones.

El SASP cuenta con los siguientes módulos:

- Registro y Control de Recursos Humanos
  - Nómina
  - Clasificación, Valoración y Remuneración de Cargos
  - Reclutamiento, Evaluación y Selección
  - Estructuras Organizativa
  - Salud Laboral
  - Evaluación del Desempeño
  - Capacitación de Recursos Humanos
  - Estadísticas del Personal del Sector Publico
- **Sistema Integrado de Administración de la Deuda (SIGADE).** Este software permite registrar, monitorear y analizar los datos relativos a la deuda. El sistema es

promocionado por las Naciones Unidas orientado a utilizar tecnología de la información para alcanzar un manejo eficaz de la deuda. A partir de septiembre de 2004 se traspasó la responsabilidad del registro y del servicio de la deuda externa del sector público no financiero al Ministerio de Finanzas (hoy Ministerio de Hacienda)-Departamento de Crédito Público- cuyas principales responsabilidades, al respecto son: a) Registrar las operaciones de crédito público interno y externo del Gobierno Central, b) Producir las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la Deuda Pública, c) Emitir los libramientos de pago de los servicios de la Deuda Pública, d) Realizar el seguimiento y gestión de los pagos por servicios de la deuda pública. Se informatizó la transmisión automática de datos del SIGADE al SIGEF en lo concerniente al servicio de la deuda pública, lo que implica, relacionar sistemáticamente el registro en el SIGADE del pago de principal, pagos de intereses y comisiones, con su contraparte presupuestaria y contable en el SIGEF, a su vez, el de establecer un flujo informativo en ambas direcciones que cumplan con el modelo conceptual del SIGEF.

- **Sistema de Integrado de Gestión Aduanal (SIGA).** El Sistema Integrado de Gestión Aduanera, es una herramienta concebida y desarrollada exclusivamente para la República Dominicana, con el financiamiento del Fondo Económico de Cooperación y Desarrollo (EDCF) del EXIMBANK de Corea, y aprobado por el Congreso Nacional con la resolución número 54-07 promulgada el 23 de abril del 2007.
- El SIGA provee al Estado Dominicano una solución tecnológica adecuada para el desarrollo de una gestión aduanal con los más altos niveles de eficiencia y transparencia. Obedece a la planeación estratégica para agilizar el comercio exterior, es una herramienta de última generación tecnológica agilizando los procesos operativos de puertos, aeropuertos, zonas de frontera y zonas francas. Facilita el cobro de los tributos a los usuarios del comercio exterior. Ofrece competitividad a los importadores e inversionistas. Permite a los comerciantes realizar trámites en línea desde cualquier parte del mundo eliminando procesos y papeleos manuales. Permite conexión con los bancos y el pago se puede realizar desde la oficina. Se cuenta con un expediente electrónico. El SIGA ha sido un paso importante hacia la modernización del comercio exterior, pues, como se mencionó eliminó procesos y papeleos manuales economizando tiempo y dinero para las empresas. Significa un ahorro para el país y para el consumidor final.
- **Sistema de Unidades Ejecutoras de Prestamos Externos (UEPEX).** Este es la herramienta que contribuye a realizar un registro efectivo, eficiente y transparente de los fondos provistos por financiamiento externo, para programas o proyectos. Su objetivo principal es el registro de todas las operaciones de gastos que se generen en los diferentes procesos de gastos que se ejecutan en una UEPEX para producir información actualizada para el SIGEF.

Los procesos que componen el sistema UEPEX son:

- Registro del Gasto
- Orden de Pago
- Modificaciones
- Caja Chica

- Reportes
- **Sistema de Administración de Bienes en línea (SIAB).** Implementado en el 90% de las instituciones del Gobierno Central el acceso web al Sistema de Administración de Bienes en Línea (SIAB), lo que permite conocer en tiempo real los registros y reportes institucionales de bienes muebles.
- **Sistema Nacional de Control Interno, SINACI.** Establecido por la Ley 10-07, comprende el conjunto de leyes, principios, normas, reglamentos, métodos y procedimientos que regulan el control interno de la gestión de quienes administran o reciben recursos públicos en las entidades y organismos. Tiene como propósito lograr el uso ético, eficiente, eficaz y económico de los recursos públicos, así como, facilitar la transparente rendición de cuentas de los servidores públicos. La Contraloría General de la República es el organismo responsable del diseño, vigencia, actualización y supervisión del sistema de control interno del sector público, que incluye el funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna. El SINACI rige para las siguientes entidades y organismos: Gobierno Central; Instituciones Descentralizadas y Autónomas; Instituciones Públicas de la Seguridad Social; Empresas Públicas con participación Estatal mayoritaria; Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional. Actualmente la Contraloría General de la República adelanta un proceso de modernización y adaptación institucional que le permita enfrentar el reto asignado constitucionalmente de ser el órgano rector del control interno y responsable del diseño y aplicación del SINACI.

## 4.2 Deficiencias y retos en el sistema de GCFP

En años recientes los sistemas actualmente en operación han enfrentado diversas limitaciones de orden técnico y tecnológico, en parte es atribuido al hecho que algunos de los sub-sistemas han sido desarrollados por fuera del SIGEF y volumen de transacciones ha venido creciendo a ritmos insostenibles. Por otro lado, los requerimientos de información adicional han ido creciendo a pasos agigantados en las oficinas administrativas y financieras encargadas de tomar decisiones presupuestales y asignar los recursos públicos de manera estratégica; estos requerimientos son aún mayores si se toma en cuenta el elevado grado de transparencia requerido por el público en general.

Los resultados de la evaluación PEFA indican que las mayores deficiencias y retos se encuentran en las siguientes dimensiones principales:

### *Credibilidad del presupuesto*

- Preservación de la disciplina fiscal y la estabilidad presupuestal
- Análisis de la política de ingresos, gasto y financiamiento

### *Universalidad y transparencia*

- Armonización de los clasificadores funcionales y programáticos
- Ampliación de la información presupuestal entregada al Congreso Nacional, sobre la base de las buenas prácticas internacionales
- Eliminación de gastos extra presupuestales e implementación de la Cuenta Única del Tesoro

- Unificación del registro de ingresos y gastos de programas y proyectos financiados por préstamos externos comerciales y concesionales (UEPEX) y donaciones no reembolsables
- Fortalecer el marco de las relaciones fiscales con los gobiernos SN y mejorar la confiabilidad y calidad de la información de los reportes sobre la ejecución presupuestal a nivel municipal
- Monitoreo del riesgo fiscal consolidado
- Monitoreo de la evolución financiera de las instituciones autónomas y descentralizadas, empresas públicas, municipios
- Simplificación del proceso de supervisión de la situación financiera de los municipios a través de unidades intermedias regionales, y selección de un número representativo de ayuntamientos y municipios para los fines de focalización del monitoreo fiscal
- Publicación regular y completa de estadísticas completas sobre compras y contrataciones públicas licitadas y adjudicadas

#### ***Presupuestación basada en políticas***

- Mayor coordinación entre los entes encargados de elaborar las previsiones macroeconómicas y composicional del gasto (marco macroeconómico plurianual) y las previsiones fiscales (marcos financieros), creación de una comisión técnica con los debidos acuerdos sobre los supuestos macroeconómicos revisados y las previsiones plurianuales de gasto y financiamiento, previos a la emisión de los techos de gasto por categorías económicas y administrativas
- Vinculación de los proyectos de inversión pública y la programación de los gastos de operación y mantenimiento en un marco presupuestal de mediano plazo

#### ***Certeza y control presupuestal***

- Calendarización de los planes de acción y alineamiento con la programación financiera en el SIGEF
- Mayor participación de las instituciones en el proceso de reprogramación de compromisos y ajustes en las cuotas mensuales de pago
- Institucionalización del registro único de personal y actualización de los cambios a través del SASP, y su integración al SIGEF
- Institucionalización del servicio de carrera administrativa y la implantación de los procesos de administración y controles internos que gobiernan los ascensos y cambios del personal
- Implementación de auditorías anuales del proceso de administración de recursos humanos, como parte de las conciliaciones con la nómina
- Adecuar el marco legal y regulatorio del sistema de compras y contrataciones públicas, en línea con las mejores prácticas internacionales
- Fortalecimiento del sistema de registro de proveedores del gobierno y del catálogo electrónico con referencias sobre los precios unitarios de mercado para compras menores no esenciales
- Automatización de los procesos administrativos relacionados a las compras y contrataciones públicas, fortalecimiento de las capacidades internas, monitoreo

trimestral de los procesos (con/sin umbrales) en los ministerios más preponderantes. PROMESE es un caso con deficiencias serias en sus procesos de compras

- Integración de los planes de nombramientos y de compras y contrataciones a los planes de acción por parte de las instituciones
- Mayor control y menos discrecionalidad en la autorización de traspasos y modificaciones presupuestales entre capítulos administrativos por parte del Poder Ejecutivo
- Implementación de normas y técnicas modernas de auditoría interna en el marco del SINACI
- Modificación de la Ley de Contraloría a través del cual se cree la facultad de efectuar sanciones y acciones administrativas
- Implementación del nuevo modelo conceptual de auditoría interna (SAIG) que incorpora los aspectos sistémicos y de desempeño institucional

### ***Contabilidad, registro e informes***

- Registro de los obligaciones contractuales (particularmente los contratos de compra y contratación) en el sistema de contabilidad gubernamental, a partir del cual se informe las ejecuciones parciales y los saldos de entregas y pagos, información de los bienes y servicios recibidos y pagados, en cantidad y calidad
- Simplificación y modernización del proceso de licitación y adjudicación de las compras y contrataciones públicas
- Institucionalización del sistema de registro de bienes muebles e inmuebles en el momento que se adquieren los bienes o se finalizan las obras públicas, y su integración en el modulo de contabilidad patrimonial del SIGEF
- Emisión trimestral y anual de los estados financieros y patrimoniales completos y consolidados del Gobierno Central
- Institucionalización de otras políticas y normas nacionales de contabilidad, y su adopción gradual en el ciclo contable y en concordancia con las normas internacionales de contabilidad para el sector publico (NIC-SP)

### ***Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos***

- Creación de un registro central con las recomendaciones emitidas en los distintos informes de auditoría interna y externa, y las acciones realizadas por las instituciones auditadas
- Creación de una comisión independiente de auditoría, con representantes de la CGR, CC, Comisión Legislativa de Cuentas, la Procuraduría, y el Poder Judicial, encargada de efectuar el seguimiento de las acciones recomendadas en los distintos informes de auditoría interna y evaluación externa
- Fortalecer el vinculo institucional entre la facultad de sancionar administrativamente y dictar y aplicar sanciones penales, a través de la CGR, la CC, la Procuraduría y el Poder Judicial
- Fortalecimiento de la oficina de seguimiento presupuestal del Congreso Nacional, y la capacitación y asistencia técnica a los distintos miembros de las comisiones legislativas de presupuesto, hacienda y de cuentas.

- Creación de procedimientos internos que gobiernen el análisis y aprobación del proyecto anual de presupuesto, las modificaciones a la ley del presupuesto, y la rendición de cuentas del Gobierno Central y las distintas instituciones que lo conforman.
- Elaboración de una agenda legislativa de mediano plazo, que incluya un análisis y revisión integral del marco legal y normativo de las finanzas públicas

### 4.3 Iniciativas recientes y acuerdos de asistencia técnica en camino

En respuesta a los nuevos requerimientos de información y los desafíos de los últimos años el gobierno puso en marcha en el 2007 el Programa de Modernización de la Administración de los Recursos Públicos financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo general del Programa es mejorar la gestión de los recursos públicos, con el propósito de incrementar la eficacia y transparencia en el uso de los mismos y mejorar la efectividad de la gestión gubernamental. Este cubre todas las etapas del proceso presupuestario incluyendo el control interno y la auditoría interna.

El Programa tiene cinco objetivos específicos: (i) fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Hacienda (MH) para asegurar que este en capacidad de conducir la política y gestión fiscal, asumiendo las nuevas funciones que le son asignadas en el proceso de reforma legal y actuando como órgano rector del Sistema de Administración Financiera; (ii) apoyar la consolidación del SIGEF del Gobierno Central, incorporando módulos hasta la fecha no integrados, desarrollando los nuevos procesos que surgen de la reforma legal e instrumentando el acceso al SIGEF a través de la Internet; (iii) apoyar la expansión del SIGEF al sector público descentralizado no empresarial, incorporando a 30 entidades descentralizadas o autónomas y 4 instituciones de la seguridad social; (iv) establecer un sistema de compras y contrataciones del Estado que asegure que las mismas se realicen con oportunidad, economía, calidad y transparencia, y (v) implementar un Sistema de Control Interno y fortalecer institucionalmente a la Contraloría General de la República a fin de que pueda actuar como órgano rector de dicho sistema y cumplir con eficacia las demás funciones que le demanda la nueva ley.

El programa es el instrumento para fortalecer la capacidad del Ministerio de Hacienda y modernizar el desempeño de sus nuevas funciones bajo las reformas legales que proponga el Poder Ejecutivo al Congreso de la República Dominicana para mejorar la gobernabilidad en el sector público, reforzar la disciplina fiscal y consolidar la estabilidad financiera. Bajo el programa también se apoya la consolidación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) compuesto por los sistemas sustantivos de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad. Se vinculará al SIGEF con los sistemas conexos de gestión de inversiones públicas y recursos humanos del sector público y se migrará a un sistema de acceso por Internet. Asimismo se extenderá el SIGEF para cubrir instituciones estatales descentralizadas o autónomas y de seguridad social.

Los componentes principales del Programa incluyen los siguientes:

- ✓ Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Hacienda

Este componente incluye las siguientes actividades: (a) restructuración de las oficinas centrales del MH, en cumplimiento a los planes y ajustes de la organización requeridos según la Ley 494-06 de Organización del Ministerio de Hacienda; (b) diseño e implantación de un sistema de estadísticas fiscales; (c) organización y puesta en funcionamiento de la Unidad de Análisis y Política Fiscal, la cual tiene como objeto fortalecer la capacidad del MH en el análisis de la coyuntura fiscal y en la formulación de las respectivas políticas a partir del 2010<sup>43</sup>; (d) fortalecimiento institucional de los órganos rectores, el cual incluye la elaboración de un diagnóstico institucional, la preparación del reglamento interno y el manual de organización, la determinación de los requerimientos y calificaciones del personal, un manual de descripción de puestos, y la reingeniería del centro de capacitación en política y gestión fiscal (CAPGEFI). En el marco de esta última actividad se impulsará el perfeccionamiento de los recursos humanos que participan en los procesos de política y gestión fiscal en todo el ámbito del sector público.

✓ Consolidación de la Reforma de la Gestión Financiera del Gobierno Central

Este componente tiene como propósito apoyar la consolidación del SIGEF y sus alcances en el Gobierno Central incorporando módulos hasta la fecha no integrados plenamente, desarrollando los nuevos procesos conexos que surgen de la reforma legal e instrumentando el acceso al SIGEF a través del Internet. Los nuevos módulos que serán financiados por el Programa son: (a) Fortalecimiento de las Direcciones Administrativas Financieras (DAF) de los ministerios del Gobierno Central. Cada DAF coordinará sus acciones con el MH y los órganos rectores del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado; (v) desarrollo e implementación de la interface del SIGEF con el Sistema de Recursos Humanos (SASP); (c) desarrollo e implantación de la interface del SIGEF con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); (d) desarrollo informático e implementación del SIGEF en las UEPEX; (e) Adaptación del módulo de presupuesto a las disposiciones de la nueva Ley Orgánica de Presupuesto; (f) adaptación del módulo de crédito público a las disposiciones de la Ley 6-06 (que crea el Sistema de Crédito Público); (g) adaptación del módulo de tesorería a las disposiciones de la Ley de Tesorería Nacional (567-05); (h) migración del SIGEF a una plataforma tecnológica Internet; e (i) adaptación del sub-sistema de contabilidad gubernamental al nuevo marco legal.

La Unión Europea está contribuyendo con el Programa para asistir en el fortalecimiento del proceso SASP y adoptar la interface entre SASP y el SIGEF.

✓ Desarrollo del Sistema de Administración Financiera en las Instituciones Descentralizadas y Autónomas

El propósito de este Componente es apoyar la extensión del SIGEF al sector público descentralizado no empresarial, incorporando a 30 Instituciones Autónomas y Descentralizadas y 4 Instituciones de la Seguridad Social. El SIGEF Descentralizado se desarrollará a partir de la estructura funcional e informática del SIGEF Central. Esto significa que los procesos de formulación presupuestaria, modificaciones presupuestarias,

---

<sup>43</sup> “Fortalecimiento Institucional de las Finanzas Públicas, República Dominicana: Plan de Operaciones (DR-1047)”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los objetivos específicos son: (i) consolidar la estructura técnica de la UPF; y (ii) fortalecer la capacidad de diseño, análisis, seguimiento y evaluación de la política fiscal del MH.

programación de la ejecución, ejecución del presupuesto, proceso de pagos, ejecución del presupuesto de ingresos, conciliación bancaria y contabilidad patrimonial servirán de base para su adecuación a las necesidades de las instituciones descentralizadas. Lo mismo sucederá con los sistemas conexos de compras y contrataciones, administración de bienes nacionales, recursos humanos y de unidades ejecutoras de prestamos externos. Se financiarán las siguientes actividades (a) desarrollo del modelo conceptual de Instituciones Autónomas y Descentralizadas; (b) desarrollo funcional e informático del SIGEF a partir del SIGEF para el Gobierno Central; (c) implantación del SIGEF en 30 instituciones Autónomas y Descentralizadas y 4 Instituciones Públicas de la Seguridad Social; (d) dotación de infraestructura informática básica (hardware, software y servicios de conexión) y de comunicaciones para las instituciones descentralizadas; y (e) capacitación y adiestramiento al personal de las Instituciones Autónomas y Descentralizadas.

✓ Fortalecimiento de la Gestión de Compras

Este Componente tiene por objeto promover la economía, eficiencia y transparencia en las compras y contrataciones del Estado en forma sostenible, mediante el fortalecimiento organizacional y la modernización de los instrumentos operativos de las entidades e instituciones incluidas en el ámbito de la Ley de Contratación Pública de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones de reciente sanción. Se financiarán las siguientes actividades: (a) el desarrollo, implantación y extensión del módulo de compras y contrataciones, incluyendo los módulos de publicidad, licitaciones y compras menores y la capacitación para el uso de dicho sistema; y (b) el fortalecimiento de las Oficinas de Compras Institucionales (OCI), que incluirá un diagnóstico y la planificación de la reorganización de las unidades institucionales del sistema; una nueva organización para gerenciar las compras de acuerdo a las necesidades de cada institución; la preparación de herramientas, manuales y guías de procedimientos internos, así como metodologías para la planificación de las adquisiciones; y el entrenamiento en el lugar de trabajo de funcionarios de las instituciones involucradas.

En colaboración con el Banco Mundial, el BID ha desarrollado un componente del programa enfocado en aumentar la eficiencia y la transparencia en las compras y contrataciones estatales de bienes, obras, servicios y concesiones. El Banco Mundial está asistiendo de manera muy estrecha en el desarrollo de una plataforma del sistema de compras con el método de casos de uso, incluyendo el modelo conceptual sin abandonar el portal de compras dominicanas, esto para que sea más compatible al SIGEF. Asimismo, se está contratando los servicios de un consultor internacional para desarrollar un nuevo portal, mediante un desarrollo *in-house*, mayormente para el gobierno central pero también se facilitará acceso para aquellos ayuntamientos y municipios que hayan adoptado la ley de compras y contrataciones públicas.

✓ Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República e implementación del sistema de control interno

Este Componente tiene por objeto implantar un sistema de control interno y fortalecer institucionalmente a la Contraloría General de la República (CGR) a fin de que pueda actuar como órgano rector de dicho sistema y pueda cumplir con eficacia sus funciones legales, para asegurar razonablemente que el manejo, uso e inversión de los recursos públicos se realice con eficiencia y transparencia. Para ello se financiarán las siguientes actividades: (a) Desarrollo de la normativa secundaria o específica sobre la base de la

normativa rectora y de los estándares internacionales de auditoría y control; (b) Definición e implementación de la restructuración organizacional de la CGR para el ejercicio de su atribución rectora del control interno; (c) Desarrollo de las herramientas para la evaluación de la efectividad del control interno institucional; (d) Implementación del control interno, la auditoría interna y de las herramientas tecnológicas de auditoría interna en unidades piloto, y (e) Difusión y capacitación del personal de la CGR y de los entes públicos en la normativa rectora y los nuevos procedimientos

Se fortalecerá así a la CGR, organismo encargado de velar por el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, y se asistirá en la aplicación del nuevo modelo conceptual SAIG. Se brindará capacitación al personal de la contraloría y se implementarán sistemas de control interno y auditoría interna.

Entre otras iniciativas muy relevantes de asistencia técnica se encuentran aquellas dirigidas a fortalecer el proceso de institucionalizar el uso del presupuesto plurianual a lo largo del Gobierno y la organización y formación técnica de la unidad del marco de gasto de mediano plazo en DIGEPRES y del comité inter institucional del MGMP. En línea con este Programa se viene asistiendo al MEPYD y el DIGEPRES en la armonización de los clasificadores presupuestales y el fortalecimiento de la normativa técnica y los procedimientos concernientes con la vinculación del presupuesto de inversión y la programación de los gastos de operación y mantenimiento.

A nivel de Gobierno, ha surgido la necesidad de promulgar una ley marco que contemple un nuevo modelo de gestión y organización básica de la información financiera, con especial énfasis en el Sistema de Contabilidad Gubernamental. La misión considera importante analizar y evaluar la legislación y la normativa contable vigente y la viabilidad de los sistemas, procesos y procedimientos, así como la aplicación de un nuevo modelo conceptual integrado de contabilidad gubernamental y las NIC-SP en los distintos niveles de administración y control de los recursos públicos.

En respuesta a los requerimientos para fortalecer la capacidad del Ministerio de Hacienda, esta institución formuló una matriz de acciones específicas que forman parte de su plan estratégico institucional. Igualmente se establecieron acciones en otros entes rectores principales como el MEPYD en donde se dieron pasos importantes para actualizar el presupuesto plurianual, vincular el presupuesto con los planes sectoriales estratégicos, y unificar el registro y el mantenimiento de la información sobre acuerdos de cooperación multilateral, entre otros.

Entre las acciones previstas más importantes del PEI del MH se encontró la implantación de la Cuenta Única de Tesorería en el año 2012. La TN ha elaborado un proyecto de normativa de apertura y cierre de cuentas bancarias autorizadas el cual espera su aprobación en el presente año. Como parte de estas medidas, se inició en enero del 2011 el relevamiento de las cuentas bancarias a partir del cual se procederá con el cierre de ellas en un número determinado de instituciones piloto hasta el cierre del resto hasta el año 2015.

Por otro lado, el Ministerio de Administración Pública (MAP) y el Ministerio de la Presidencia han elaborado el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública cuyo objetivo principal es organizar y regular los órganos estatales así como los procedimientos para crear su base jurídica. El proyecto busca, asimismo, delimitar el rol funcional de los

ministerios y crear una estructura estatal simple y coherente en base a los requerimientos actuales. A través del reordenamiento institucional de la función pública y la organización administrativa de la función financiero en el sector público el gobierno estará estableciendo las relaciones entre las diferentes unidades financieras y de planeamiento. Estas incluyen las Direcciones Administrativas Financieras (DAF), las Oficinas de Compras Institucionales (OCI), las Unidades de Auditoría Interna (UAI), las Direcciones Administradoras de Recursos Humanos, y otras las cuales deberán ser identificadas y definidas. Este proyecto forma parte del Programa de Asistencia a la Reforma de la Administración Pública (PARAP) financiado por la Unión Europea.

Respecto a la función de auditoría externa la Unión Europea viene prestando apoyo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la ejecución del proyecto Fortalecimiento Institucional y Operativo de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana. El proyecto tiene como objetivo central el fortalecimiento institucional, operativo y técnico de la Cámara de Cuentas en sus capacidades de fiscalizar de manera eficiente, eficaz y transparente el uso de los recursos del Estado mediante el examen de las cuentas de la República, así como en la implementación de planes, programas y procesos de equipamiento, y capacitación de su infraestructura tecnológica y su plataforma de recursos humanos con el fin de garantizar que la gestión de la entidad responda a las necesidades del país, las políticas del Estado, los acuerdos internacionales suscritos y a los criterios de transparencia y optimización de los recursos humanos, técnicos, financieros y administrativos, entre otros.

El documento acuerdo entre el PNUD y la Cámara de Cuentas, propone el logro de cinco resultados concretos, que se detallan a continuación:

1. Mejoramiento de los medios de apoyo básicos, los procesos generales, Procedimientos y de las relaciones intra e inter área asociadas a ellas.
2. Fortalecimiento de Procesos Básicos de Trabajo para las funciones de Fiscalización de la Cámara de Cuentas.
3. Fortalecimiento de la capacidad general de gestión Institucional, administrativa y operativa y de los recursos humanos de la Cámara de Cuentas.
4. Establecimiento y puesta en marcha de la Carrera Nacional de Auditoría Pública, incorporada a la Escuela Nacional de Control.
5. Creación, definición e instalación de un mecanismo institucional de control social para garantizar los mecanismos de transparencia y el acceso al derecho a la información.

El balance de las reformas en el sistema de gestión financiera pública es positivo en cuanto han respondido a los requerimientos de sus respectivos sectores, particularmente en el ámbito de la administración tributaria y de aduanas, el presupuesto y la tesorería. Lo que ha faltado es una plan integral de reformas coordinada a través de una Comisión Interinstitucional o un equipo técnico de alto nivel con acciones coordinadas transversalmente entre estas funciones principales, la contabilidad gubernamental, el planeamiento estratégico y las funciones administrativas secundarias tales como la administración de recursos humanos y bienes nacionales, compras y contrataciones, el crédito y la inversión pública, entre otras.

En general, el resultado desde que las reformas estructurales fueron implantadas en 1996 fueron avances en ciertas áreas y rezagos en otros, los cuales han tenido un impacto parcial

en la asignación de los recursos presupuestales y la provisión y la calidad de servicios públicos básicos. El diagnóstico PEFA, por tercera vez, ha observado la falta de una matriz integral de acciones de mediano plazo a través del cual se asignarán deberes y responsabilidades entre los entes rectores e internamente entre las direcciones generales y las unidades funcionales y técnicas. El gobierno intentó planear las reformas como resultado de las recomendaciones para crear Grupos de Trabajo después de la finalización del estudio fiduciario CFAA en 2004<sup>44</sup>. El carácter de estos planes estratégicos institucionales fue mayormente administrativo, similar al de un plan operativo institucional. Después de la emisión de los informes PEFA en 2007 y 2010, y contrario a las buenas prácticas en otros países, se omitió la conformación de un plan de acción que integre las dimensiones generales y los distintos departamentos y los entes rectores responsables con sus respectivas actividades y priorizaciones claramente definidas.

Este plan de acción usualmente viene acompañado de los siguientes componentes: el componente político, en cuanto estará vinculado a la END y su relevancia será una parte integral del discurso de la presentación del proyecto anual del proyecto ante el Congreso Nacional; un componente institucional, incluyendo la creación de una unidad coordinadora central dependiente del Ministro de Hacienda y una oficina con dos expertos locales y un asesor internacional residente (coach), un comité de planeación, coordinación y seguimiento inter institucional compuesto por responsables en cada una de las áreas y sub-áreas funcionales y temáticas, y una mesa técnica a nivel de las agencias internacionales, entre otras; y un componente técnico, compuesto por un conjunto de capacidades e instrumentos por medio del cual se efectuara la coordinación y el seguimiento de las distintas acciones de reforma.

---

<sup>44</sup> Rn 2004 se conformaron cuatro Grupos de Trabajo por recomendación del estudio fiduciario CFAA. Estos fueron los grupos de trabajo gubernamentales encargados de implementar el plan de acción sobre contabilidad e informes financieros, el plan de acción sobre deuda y gestión de caja, el plan de acción sobre controles y auditoría, y el plan de acción sobre adquisiciones.

## **Anexos**



## Anexo 1: Cuadro de Desempeño PEFA, 2010 y 2012\*

Indicador	Puntaje 2010	Puntaje 2012	Cambio en el desempeño	Otros factores
<b>1. Credibilidad del presupuesto</b>				
<b>ID-1</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	La desviación en la ejecución del presupuesto superó en 15% anual en dos de los últimos tres años—en el diagnóstico PEFA 2010, este exceso se produjo en un solo año.	La mayor ejecución presupuestal observada en el PEFA 2012 se debe en gran medida al ajuste de las transferencias corrientes al resto del sector público, particularmente el subsidio a la empresa CDEEE.
<b>ID-2</b>	<b>C</b>	<b>D+</b>	Calificación global no es comparable porque hubo una revisión significativa en la metodología PEFA.	
<b>ID-2 (i)</b>	...	<b>D</b>	La varianza en la composición institucional del gasto fue en general alta, por encima del 15% en dos de los tres últimos años y por encima del 10% en un año (en el anterior diagnóstico PEFA se comprobó que la varianza fue superior al 15% en uno de los años y superior al 5% en otro año). El monto del fondo de contingencias y emergencias es insignificante	La desviación del gasto entre las instituciones de mayor ponderación en el presupuesto (particularmente, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, las Obligaciones de la Tesorería Nacional, y el Ministerio de Obras Públicas) se mantuvo en un ritmo de crecimiento muy alto en los últimos tres años. Esto ocasiono que se recortara considerablemente el presupuesto en otros ministerios y programas prioritarios.
<b>ID-2 (ii)</b>	...	<b>A</b>	No es comparable entre el PEFA 2010 y PEFA 2012.	
<b>ID-3</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-4 (i)</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-4 (ii)</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>2. Universalidad y transparencia</b>				
<b>ID-5</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-6</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	En el 2010 la documentación presupuestaria cumplía con 4 de los 9 requerimientos básicos de información. En 2012 la documentación presupuestaria cumple con 5 de los 9 requerimientos. El cambio en la calificación se debe al hecho que, en el nuevo formato, las autoridades comparan el presupuesto original aprobado del año en curso y el proyecto de presupuesto del próximo año.	En el proyecto de presupuesto del 2012 se comparo el presupuesto inicial aprobado del año en curso y el proyecto de presupuesto del próximo año
<b>ID-7</b>	<b>B</b>	<b>C+</b>	Calificación global cayó en la evaluación PEFA 2012 debido a indicaciones de una	

			mayor actividad extra presupuestal por parte de las instituciones autónomas y descentralizadas.	
<b>ID-7 (i)</b>	<b>B</b>	<b>C+</b>	Hay evidencia suficiente que indica que la actividad extra presupuestal en varias instituciones autónomas y descentralizadas ha aumentado en los últimos años	La actividad extra presupuestal es un problema que ha sido observado reiteradamente, en particular por la DIGECOG. La misión considera que esta situación debe ser objeto de atención durante la implementación de la CUT en estas instituciones
<b>ID-7 (ii)</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-8</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	Si bien la calificación global no ha cambiado, se observaron cambios en dos de los tres sub-indicadores en el PEFA 2012 que se explican abajo.	
<b>ID-8 (i)</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	El cambio se produce como resultado del retroceso en el pago de las transferencias a los municipios, observado en la evaluación del 2012.	Se observó que hubo una caída en el nivel de transferencias pre-asignadas por ley a los municipios a un monto equivalente promedio del 70% en los últimos tres años.
<b>ID-8 (ii)</b>	<b>D</b>	<b>D</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-8 (iii)</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	El cambio se debe a que se ha logrado estandarizar el formato de presentación de los presupuestos municipales y existe un número cada vez mayor de municipios que envían puntualmente sus proyectos anuales de presupuesto y sus informes de ejecución presupuestal.	DIGEPRES, DIGECOG y CGR han brindado alguna asistencia y capacitaciones a los municipios en los últimos años.
<b>ID-9</b>	<b>D+</b>	<b>D+</b>	Si bien la calificación global no ha cambiado, sí hubo un cambio desfavorable que se indica abajo.	
<b>ID-9 (i)</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	El cambio es que no se ha fortalecido de manera profunda la capacidad del MH para monitorear eficazmente la situación financiera de las instituciones autónomas y descentralizadas y las empresas públicas no financieras. Una de los problemas es que no se cuentan con la información oportuna y completa de los estados financieros y los estados de ejecución presupuestal anuales. Otro problema es que no se cuenta con las herramientas y los métodos apropiados para medir los riesgos fiscales consolidados.	Las circunstancias han cambiado de manera más significativa en los últimos años, en la manera como se realizan las operaciones y se financian los costos de producción de las empresas públicas, particularmente de la CDEEE.
<b>ID-9 (ii)</b>	<b>D</b>	<b>D</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-10</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>3. El Proceso Presupuestario: Presupuestación basada en políticas</b>				
<b>ID-11</b>	<b>B</b>	<b>B+</b>	Mejóro la calificación entre otras porque el calendario presupuestal ha sido mejorado de manera significativa, y el Congreso Nacional autorizó puntualmente el proyecto anual de	La determinante ha sido la adecuación de un espacio mas amplio para la elaboración del presupuesto por parte de las instituciones (un mes) y el proceso de discusión del proyecto de

			presupuesto en cada uno de los últimos tres años	presupuesto del Gobierno por parte del Congreso (este se recibe el 1 de octubre a mas tardar)
<b>ID-11 (i)</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	El cambio se debe a la existencia de un calendario presupuestal más claro y adecuado y a la observancia puntual de todas las partes.	El PEFA 2012 ha comprobado que se han otorgado mayores plazos a partir del 2010 para que el proyecto anual de presupuesto sea analizado y ajustado por las instituciones del gobierno y analizado con mayor suficiencia y aprobado por el Congreso Nacional.
<b>ID-11 (ii)</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-11 (iii)</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	El cambio se atribuye al hecho que, en contraste con el periodo evaluado por PEFA 2010, el Congreso Nacional aprobó puntualmente el proyecto anual del presupuesto en cada uno de los tres últimos ejercicios presupuestales (2010, 2011 y 2012).	
<b>ID-12</b>	<b>C+</b>	<b>C+</b>	Si bien la calificación global no ha cambiado, se observaron cambios en uno de los tres sub-indicadores en el PEFA 2012 que se explican abajo.	En general, se han observado mayores esfuerzos en años recientes con la creación de condiciones que facilitarán una adecuada presupuestación plurianual y una mejor coordinación entre la programación de los gastos de funcionamiento y los proyectos de inversión pública.
<b>ID-12 (i)</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-12 (ii)</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-12(iii)</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	En el periodo evaluado por el PEFA 2010 la totalidad de ministerios carecían de estrategias sectoriales con los cuales poder enmarcar sus presupuestos plurianuales y alinear sus objetivos de política y planes operativos. La mejora se debe al hecho que hay tres agencias de línea que han elaborado estrategias sectoriales de mediano plazo con estimaciones parciales de costos.	Los sectores que cuentan con planes estratégicos de mediano plazo representan casi la tercera parte del Presupuesto General de la Nación.
<b>ID-12 (iv)</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>4. El Proceso Presupuestario: Certeza y control de la ejecución presupuestal</b>				
<b>ID-13</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	En general, las condiciones se mantuvieron igual y la calificación global no ha cambiado. La excepción es uno de los sub-indicadores que se indica abajo.	
<b>ID-13 (i)</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-13 (ii)</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-13(iii)</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	La calificación ha cambiado por las demoras que se presentan en la resolución de los recursos, en especial en los tribunales contenciosos administrativos tributarios.	
<b>ID-14</b>	<b>B+</b>	<b>B+</b>	Calificación global no ha cambiado.	

ID-14 (i)	B	B	Calificación no ha cambiado.	
ID-14 (ii)	A	A	Calificación no ha cambiado.	
ID-14(iii)	B	B	Calificación no ha cambiado.	
ID-15	A	C+	La calificación global ha bajado debido a los niveles preocupantes de atrasos en el cobro de las deudas de los contribuyentes.	
ID-15 (i)	A	D	El cambio significativo se debe a que las deudas tributarias se han incrementado a un ritmo promedio anual del 5% en los últimos años.	La calificación se ha visto afectada por el deterioro significativo en el cumplimiento de los pagos y una tendencia creciente en la acumulación de deudas tributarias.
ID-15 (ii)	A	A	Calificación no ha cambiado.	
ID-15(iii)	A	A	Calificación no ha cambiado.	
ID-16	C+	C+	Calificación global no ha cambiado.	
ID-16 (i)	B	B	Calificación no ha cambiado.	
ID-16 (ii)	B	B	Calificación no ha cambiado.	
ID-16(iii)	C	C	Calificación no ha cambiado.	
ID-17	B+	B	La calificación ha bajado porque la misión detectó que el registro y los informes de la deuda del Gobierno no han incluido la deuda que contrajo con el Banco Central con ocasión de la crisis financiera del 2003.	El problema en el registro de endeudamiento representa una diferencia por casi el 32%.
ID-17 (i)	B	C	La razón del cambio en la calificación se debe a problemas de clasificación en el registro y la cobertura de una porción de la deuda doméstica del Gobierno, como resultado de las fallas de conciliación y coordinación con el BCRD y el Banco de Reservas.	La misión considera que la calificación debió haber sido C en el diagnóstico PEFA 2010.
ID-17 (ii)	B	B	Calificación no ha cambiado.	
ID-17(iii)	A	A	Calificación no ha cambiado.	
ID-18	C+	C+	Calificación global no ha cambiado, no obstante se observó un cambio positivo en uno de los sub-indicadores.	
ID-18 (i)	C	B	La mejoría se debe a los progresos en la integridad del proceso de registro por parte del MAP.	Se ha mejorado, con respecto al PEFA 2010, en remplazar el método de registro ad-hoc por uno unificado, centralizado y automatizado con una cantidad significativa de funcionarios públicos de ministerios e instituciones del Gobierno. Estas bases están creando más confianza en el proceso de conciliación con la nómina de pagos.
ID-18 (ii)	B	B	Calificación no ha cambiado.	
ID-18(iii)	B	B	Calificación no ha cambiado.	
ID-18 (iv)	C	C	Calificación no ha cambiado.	
ID-19	D	C	La mejoría en la calificación global es atribuida a la emisión de una ley de compras y contrataciones que comprende una cobertura amplia y adecuada del	Existe un proceso de reforma en marcha a partir de las recomendaciones efectuadas recientemente por OECD-DAC

			arreglo institucional y los procesos principales	
<b>ID-19 (i)</b>	...	<b>B</b>	No es comparable	
<b>ID-19 (ii)</b>	<b>D</b>	<b>D</b>	Calificación no ha cambiado.	En el PEFA 2012, parte de este sub-indicador es equivalente al ID-19 (i) y parte al ID-19 (ii) analizada en el PEFA 2010. En ambos la calificación dada en el PEFA 2010 fue D.
<b>ID-19(iii)</b>	...	<b>D</b>	No es comparable.	
<b>ID-19 (iv)</b>	<b>NS</b>	<b>B</b>	En contraste con PEFA 2010, donde no se obtuvo evidencia suficiente, en el PEFA 2012 se comprobó la existencia de un sistema administrativo independiente para la tramitación de reclamaciones en materia de adquisiciones que opera de manera satisfactoria.	En el PEFA 2012, este sub-indicador es equivalente al ID-19 (iii) analizada en el PEFA 2010.
<b>ID-20</b>	<b>C</b>	<b>C+</b>	La mejoría se debe al proceso de modernización del sistema de control interno por medio del cual la CGR ha iniciado esfuerzos para mejorar la cobertura, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno	Se atribuye el progreso al inicio de un plan de modernización en la CGR por medio del cual se viene ampliando la cobertura del sistema de control interno y aplicando procedimientos con alcances sistémicos y criterios en base al desempeño. Este proceso de reforma se ha iniciado recientemente y se ha planeado concluir a mediados del 2013.
<b>ID-20 (i)</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-20 (ii)</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	El cambio se atribuye a la puesta en marcha de una fase inicial de cambios en los controles internos que comprenden criterios integrales y sistémicos.	
<b>ID-20(iii)</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-21</b>	<b>D+</b>	<b>C</b>	Se están sentando las bases para facilitar el mejoramiento de la eficacia y efectividad de la auditoría interna a través de la aplicación de un modelo de auditoría interna (SAIG).	
<b>ID-21 (i)</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	La auditoría interna se cumple en la mayoría de las instituciones principales del gobierno a través de las Unidades de Auditoría Interna. Con los avances en varios de los sistemas conexos (i.e., SASP, compras y contrataciones, SNIP), los problemas sistémicos y la visión integral de las recomendaciones vienen ocupando una atención mayor por parte de las UAI en al menos las instituciones de mayor preponderancia del Gobierno.	
<b>ID-21 (ii)</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-21(iii)</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	En contraste con el periodo evaluado por el PEFA 2010, se ha podido comprobar en años recientes un grado significativo de respuestas por parte de las	La misión destaca el alto nivel de autoridad y liderazgo técnico adquirido por la CGR, una condición importante que facilitara en la aplicación del nuevo

			instituciones auditadas a las conclusiones y acciones recomendadas de la auditoría interna.	modelo sistémico de auditoría interna con el mismo rigor y mando aplicado hasta la fecha.
<b>5. El Proceso Presupuestario: Contabilidad, registro y reportes</b>				
<b>ID-22</b>	<b>B</b>	<b>B+</b>	Ha mejorado el control por mantener las diferencias en las cuentas bancarias conciliadas en una gran parte y las cuentas por cobrar u otras debidamente monitoreadas y liquidadas a través de la TN.	
<b>ID-22 (i)</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-22 (ii)</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	Mejoro mucho el proceso de liquidación de los anticipos y las cuentas de orden en los últimos dos años	El cambio obedece al hecho que la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos se llevan a cabo trimestralmente, dentro del mes posterior al fin del periodo y con saldos traspasados insignificantes.
<b>ID-23</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	El Ministerio de Educación ha emitido en forma ininterrumpida la información sobre los recursos recibidos en especie por parte de las escuelas primarias, proceso que se ha consolidado en todas las regiones educativas del país. Este mecanismo se ha planeado implantar en el sistema de atención primaria de salud	
<b>ID-24</b>	<b>C+</b>	<b>C+</b>	Calificación global no ha cambiado.	
<b>ID-24 (i)</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-24 (ii)</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-24 (iii)</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-25</b>	<b>C+</b>	<b>C+</b>	Calificación global no ha cambiado, con la excepción de uno de los sub-indicadores.	La DIGECOG ha emitido algunas pocas normas contables nacionales compatibles con las NIC-SP. Esto no ha tenido el impacto esperado en la administración de los recursos públicos y sigue pendiente la adopción de otras NIC-SP cuyo proceso se encuentra en una etapa naciente.
<b>ID-25 (i)</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-25 (ii)</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>ID-25 (iii)</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	Calificación no ha cambiado.	
<b>6. El Proceso Presupuestario: Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos</b>				
<b>ID-26</b>	<b>D+</b>	<b>C+</b>		
<b>ID-26 (i)</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	La calificación no ha cambiado.	
<b>ID-26 (ii)</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	La calificación no ha cambiado.	
<b>ID-26 (iii)</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	La creación de un comité ad-honorem de alto nivel a nivel del gobierno mejora el seguimiento a la aplicación de las recomendaciones de las auditorías.	
<b>ID-27</b>	<b>D+</b>	<b>D+</b>	La calificación global no ha cambiado.	
<b>ID-27 (i)</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	La calificación no ha cambiado.	
<b>ID-27 (ii)</b>	<b>D</b>	<b>D</b>	La calificación no ha cambiado.	

ID-27(iii)	D	B	El salto significativo se debe a los cambios que permiten al Congreso Nacional analizar la propuesta de presupuesto, discernir y aprobarlo entre uno y dos meses.	
ID-27 (iv)	B	C	El cambio se debe a un proceso con reglas de autorización de enmiendas presupuestarias bastante discrecionales, con plazos de análisis sobre sus implicancias y riesgos fiscales muy cortos y que no se apegan a las buenas prácticas internacionales.	
ID-28	D	D	La calificación global no ha cambiado.	
ID-28 (i)	D	D	La calificación no ha cambiado.	
ID-28 (ii)	D	D	La calificación no ha cambiado.	
ID-28(iii)	D	D	La calificación no ha cambiado.	
<b>Prácticas de donantes</b>				
D-1	D	D	La calificación global no ha cambiado.	
D-1 (i)	D	D	La calificación no ha cambiado.	
D-1 (ii)	D	D	La calificación no ha cambiado.	
D-2	D	C+		
D-2 (i)	D	A	Se dio un cambio importante en el grado de integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias por parte de los financiadores externos de proyectos de inversión pública	Las cinco agencias bilaterales y multilaterales financiadoras de proyectos mas relevantes (representan el 90% del total) reportan semestralmente sus programaciones de desembolsos.
D-2 (ii)	D	C	Hoy las agencias donantes de mayor significancia en Republica Dominicana presentan dentro de los dos meses de finalizado cada trimestre, informes trimestrales sobre todos los desembolsos efectuados con respecto al 62% de las estimaciones presupuestarias para proyectos con financiación externa. El desglose de la información ha mejorado y es coherente con la codificación única de proyectos (SNIP) y la clasificación presupuestaria del gobierno.	
D-3	C	B	Pasó de un 55% a un 75% la porción de los fondos de ayuda oficial administrados con arreglo a las normas y procedimientos nacionales.	

\*Nota: los cambios en rojo (verde) significa aquellas calificaciones que bajaron (subieron) en los últimos tres años.



## Anexo 2: Apéndice estadístico

**Cuadro 1. Gasto primario por cuenta económica (en RD\$)**

	Concepto	Año fiscal		
		2009	2010	2011
Presupuestado	Gasto del Gobierno Central	282,791,641,887	310,861,344,060	326,764,745,612
	(-) Intereses de la deuda	40,185,909,881	36,392,890,000	49,902,000,000
	(-) Gasto de capital financiado por créditos y donaciones externas	42,400,873,541	52,141,626,827	48,299,191,664
	<b>= Gasto primario ajustado</b>	<b>200,204,858,465</b>	<b>222,326,827,233</b>	<b>228,563,553,948</b>
	<i>Del cual: Servicios Personales</i>	58,059,087,129	65,255,902,861	70,807,231,255
	<i>Del cual: Prestaciones de la Seguridad Social</i>	13,128,518,785	15,560,146,324	16,211,571,770
	<i>Del cual: Materiales y Suministros</i>	18,692,799,934	17,643,068,227	18,111,119,042
	<i>Del cual: Servicios No Personales</i>	15,169,077,800	14,248,112,183	13,452,925,094
	<i>Del cual: Transferencias corrientes al Sector Publico</i>	63,351,602,202	68,894,502,231	72,761,734,425
	(A CDEE)	11,145,000,000	12,887,000,000	13,650,000,000
	(A INAPA)	1,047,793,440	938,300,604	1,118,628,262
	(A las Corporaciones Regionales de Acueductos)	824,448,742	727,715,870	1,189,444,094
	(A los Ayuntamientos)	9,127,887,109	8,993,013,050	8,993,013,050
	(Al Instituto Dominicano de Seguros Sociales)	624,000,000	1,248,000,000	1,867,795,912
	(Al Consejo Nacional de Seguridad Social)	3,608,675,852	4,446,675,851	4,844,675,852
	(A la Universidad Autónoma de Santo Domingo)	3,081,888,036	3,255,219,935	3,769,821,181
	(Al Instituto de Estabilización de Precios)	360,745,788	351,311,209	390,345,788
	(Pensiones y jubilaciones)	13,128,518,785	15,560,146,324	16,211,571,770
	(Subsidios al GLP-Transporte)	985,000,000	687,009,600	687,009,600
	(Subsidios al GLP-Hogares)	2,599,200,000	2,104,000,000	2,104,000,000
Devengado	Gasto del Gobierno Central	278,650,078,027	312,522,798,549	338,898,719,673
	(-) Intereses de la deuda	31,211,885,044	37,775,957,594	39,392,117,820
	(-) Gasto de capital financiado por créditos y donaciones externas	14,583,218,112	35,685,893,713	31,555,940,699
	<b>= Gasto primario ajustado</b>	<b>232,854,974,871</b>	<b>239,060,947,242</b>	<b>267,950,661,154</b>
	<i>Del cual: Servicios Personales</i>	62,775,425,028	65,942,137,854	72,044,840,317
	<i>Del cual: Prestaciones de la Seguridad Social</i>	14,566,203,363	15,734,409,417	17,133,170,303
	<i>Del cual: Materiales y Suministros</i>	14,610,762,724	17,372,635,981	17,667,911,488
	<i>Del cual: Servicios No Personales</i>	14,981,414,883	16,450,526,049	15,708,846,566
	<i>Del cual: Transferencias corrientes al Sector Publico</i>	74,291,855,736	83,471,028,385	103,455,543,022
	(A CDEE)	16,134,489,415	24,536,871,538	33,113,664,175
	(A INAPA)	1,066,770,560	744,637,304	1,136,128,261
	(A las Corporaciones Regionales de Acueductos)	862,332,787	555,028,784	1,170,583,143
	(A los Ayuntamientos)	8,993,013,048	8,993,013,048	8,991,753,048
	(Al Instituto Dominicano de Seguros Sociales)	1,248,000,000	1,858,000,000	2,703,550,050
	(Al Consejo Nacional de Seguridad Social)	3,803,175,853	4,146,675,849	4,795,694,024
	(A la Universidad Autónoma de Santo Domingo)	3,646,647,026	4,042,431,026	4,161,032,270
	(Al Instituto de Estabilización de Precios)	960,207,143	858,255,124	810,991,636
	(Pensiones y jubilaciones)	14,566,203,363	15,734,409,417	17,133,170,303
	(Subsidios al GLP-Transporte)	538,078,054	610,802,860	623,492,974
	(Subsidios al GLP-Hogares)	2,003,557,962	2,023,088,857	2,212,897,418

Fuente: Ministerio de Hacienda.

**Cuadro 2. Gasto primario por capítulo administrativo, 2009-2011(en RD\$ millones)**

Institución	2009		2010		2011	
	Presupuesto	Devengado	Presupuesto	Devengado	Presupuesto	Devengado
Presidencia de la República	28,991.8	33,491.8	32,485.2	32,169.3	31,002.8	30,567.5
Ministerio de Interior y Policía	23,568.5	23,501.1	23,902.9	23,794.6	24,468.9	24,564.6
Ministerio de las Fuerzas Armadas	10,562.6	11,211.4	11,818.5	12,065.6	12,853.8	13,193.2
Ministerio de Relaciones Exteriores	3,569.8	4,068.5	4,301.5	4,427.6	5,011.9	5,375.8
Ministerio de Hacienda	8,284.5	8,029.0	8,893.2	8,337.8	8,859.6	8,335.3
Ministerio de Educación	30,337.0	30,693.6	34,016.7	33,580.2	36,630.1	38,324.9
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	26,199.8	27,948.8	29,319.7	31,162.6	34,816.6	36,943.4
Ministerio de Deportes, Educ. Física y Recreación	2,168.5	1,832.1	2,205.7	1,958.0	2,073.7	1,979.1
Ministerio de Trabajo	1,306.7	1,208.9	1,299.1	971.2	1,310.1	1,279.9
Ministerio de Agricultura	7,341.2	7,007.5	7,512.4	6,584.6	7,094.1	6,944.7
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	6,637.6	21,328.6	11,036.5	14,312.1	10,710.2	17,508.8
Ministerio de Industria y Comercio	1,530.1	1,506.0	1,566.3	1,420.2	1,631.3	1,469.0
Ministerio de Turismo	961.1	799.1	961.1	1,855.6	1,026.7	998.8
Ministerio de la Mujer	317.1	256.9	311.5	280.1	326.3	301.2
Ministerio de la Cultura	1,242.6	945.3	1,285.8	1,108.6	1,442.1	1,285.1
Ministerio de la Juventud	325.9	291.9	325.9	311.1	330.6	304.6
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	2,637.9	2,777.9	2,786.5	2,225.4	2,426.1	2,470.0
Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnol.	5,167.3	5,630.5	5,733.4	6,154.1	6,381.4	6,482.4
Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	2,251.2	4,011.9	2,040.0	1,743.0	2,266.1	2,126.0
Ministerio de Administración Pública	383.8	293.0	383.8	324.9	384.9	327.9
Administración del Tesorero Nacional	22,151.1	31,500.6	25,313.4	38,751.2	22,901.5	52,469.7
Congreso Nacional	4,783.0	5,033.0	4,783.0	4,953.8	4,979.6	5,026.7
Poder Judicial	3,513.3	3,512.8	3,513.4	3,562.8	3,563.4	3,562.8
Procuraduría General de la República	2,548.2	2,549.0	2,548.2	2,548.4	2,583.3	2,620.0
Junta Central Electoral	3,000.3	3,001.8	3,559.3	4,034.3	3,064.7	3,064.7
Cámara de Cuentas	423.9	423.8	423.9	423.9	423.9	424.5
<b>Total</b>	<b>200,204.9</b>	<b>232,855.0</b>	<b>222,326.8</b>	<b>239,060.9</b>	<b>228,563.6</b>	<b>267,950.7</b>

*Fuente:* Ministerio de Hacienda.

**Cuadro 3. Ingresos Corrientes, Presupuestados y Ejecutados, 2009-2011**  
(En millones de RD\$)

Partidas	Ejecutados			Presupuestados		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
<b>I. Ingresos Tributarios</b>	<b>220,373.6</b>	<b>243,942.8</b>	<b>273,132.1</b>	<b>244,029.0</b>	<b>244,917.8</b>	<b>281,479.8</b>
* <b>Impuestos sobre Ingresos</b>	<b>54,127.7</b>	<b>53,643.5</b>	<b>65,204.9</b>	<b>56,456.7</b>	<b>58,348.5</b>	<b>66,322.1</b>
- Imp. sobre renta de las personas	1,399.5	1,453.9	1,573.7	1,354.1	1,452.8	1,669.5
- Imp. sobre renta de los salarios	10,936.2	12,197.8	14,489.1	10,782.6	11,985.5	13,589.9
- Imp. sobre renta de las empresas	22,413.6	21,324.7	24,797.2	26,067.8	22,741.9	28,854.1
- Imp. por dividendos	8,007.2	7,590.7	10,314.0	3,249.8	9,597.6	7,504.4
- Imp. por pagos al exterior	4,052.9	4,575.7	5,573.2	4,954.2	4,154.5	4,865.4
-	7,318.3	6,500.7	8,457.7	10,048.2	8,416.2	9,838.8
Otros						
* <b>Impuestos sobre la Propiedad</b>	<b>10,877.6</b>	<b>13,243.1</b>	<b>15,654.2</b>	<b>9,549.8</b>	<b>11,860.5</b>	<b>16,054.5</b>
- Imp. sobre registro vehículos	3,162.7	4,233.6	4,268.5	3,856.5	3,632.7	4,407.5
- Imp. sobre operaciones inmobiliarias	3,261.6	3,863.4	3,762.9	3,178.5	3,434.9	4,176.4
-	4,453.3	5,146.1	7,622.8	2,514.8	4,792.9	7,470.6
Otros						
* <b>Impuestos sobre Mercancías y Servicios</b>	<b>132,411.5</b>	<b>151,802.3</b>	<b>167,941.4</b>	<b>150,529.4</b>	<b>149,649.5</b>	<b>170,155.7</b>
- <b>ITBIS total</b>	<b>69,876.9</b>	<b>81,871.2</b>	<b>89,610.4</b>	<b>81,342.6</b>	<b>76,828.7</b>	<b>87,007.9</b>
ITBIS interno	42,069.2	45,349.1	46,357.4	46,556.8	48,028.0	50,328.3
ITBIS externo	27,807.7	36,522.1	43,253.0	34,785.8	28,800.7	36,679.6
- Imp. sobre alcoholes	13,343.3	15,054.1	16,239.5	13,681.9	13,894.7	15,595.0
- Imp. sobre tabaco	4,131.0	4,529.2	4,241.4	4,317.4	4,327.5	5,021.9
- Imp. sobre hidrocarburos(L.112-00)	19,213.1	20,192.0	22,052.9	18,748.8	23,421.8	26,164.8
- Imp. sobre hidrocarburos(L.557-05)	11,160.1	14,405.6	18,250.2	16,712.8	15,461.2	17,314.7
- Imp. sobre las telecomunicaciones	4,592.3	4,885.7	4,946.5	4,587.8	5,068.9	6,140.9
- Imp. sobre pólizas de seguros	2,978.4	3,088.2	3,237.7	3,322.4	3,938.2	3,929.5
- Imp. sobre transferencias bancarias (cheques)	3,919.0	4,261.7	4,491.8	4,529.0	4,574.8	5,881.4
-	3,197.4	3,514.6	4,871.0	3,286.7	2,133.7	3,099.6
Otros						
* <b>Impuestos sobre el Comercio Exterior</b>	<b>21,942.8</b>	<b>23,408.4</b>	<b>23,003.3</b>	<b>26,575.3</b>	<b>24,010.7</b>	<b>27,184.7</b>
- Imp. sobre aranceles	18,264.6	19,455.0	18,801.3	21,328.1	19,471.6	22,495.6
-	3,678.2	3,953.4	4,202.0	5,247.2	4,539.1	4,689.1
Otros						
* <b>Otros Impuestos</b>	<b>5.3</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>56.2</b>	<b>0.9</b>	<b>1.1</b>
* <b>Contribución a la Seguridad Social</b>	<b>1,008.7</b>	<b>1,845.4</b>	<b>1,328.2</b>	<b>861.6</b>	<b>1,047.7</b>	<b>1,761.7</b>
<b>II. Ingresos No Tributarios</b>	<b>5,831.9</b>	<b>11,128.1</b>	<b>7,318.1</b>	<b>4,770.5</b>	<b>14,015.0</b>	<b>16,080.9</b>
* Promese	967.3	1,120.1	977.8	873.6	974.7	1,263.1
* Renovación pasaportes	447.2	532.6	542.2	743.0	482.7	727.5
* Tarjetas de turismo	1,040.3	1,139.4	1,338.0	943.0	972.7	1,013.4
* Peaje	367.3	387.5	422.6	420.0	429.6	544.6
* Dividendos Banreservas	1,490.0	1,750.0	0.0	500.0	1,500.0	2,500.0
* Otros Ingresos	1,519.8	6,198.5	4,037.5	1,290.9	9,655.3	10,032.3
<b>TOTAL</b>	<b>226,205.5</b>	<b>255,070.9</b>	<b>280,450.2</b>	<b>248,799.5</b>	<b>258,932.8</b>	<b>297,560.7</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda (DIGEPRES), Informes de Ejecución de Presupuestaria.

**Cuadro 4. Desviaciones en la Ejecución de Ingresos Corrientes, 2009-2011**

Partidas	Desviaciones entre presupuestado y ejecutado		
	2009	2010	2011
<b>I. Ingresos Tributarios</b>	<b>-9.7%</b>	<b>-0.4%</b>	<b>-3.0%</b>
<b>* Impuestos sobre Ingresos</b>	<b>-4.1%</b>	<b>-8.1%</b>	<b>-1.7%</b>
- Imp. sobre renta de las personas	3.4%	0.1%	-5.7%
- Imp. sobre renta de los salarios	1.4%	1.8%	6.6%
- Imp. sobre renta de las empresas	-14.0%	-6.2%	-14.1%
- Imp. por dividendos	146.4%	-20.9%	37.4%
- Imp. por pagos al exterior	-18.2%	10.1%	14.5%
-	-27.2%	-22.8%	-14.0%
Otros			
<b>*Impuestos sobre la Propiedad</b>	<b>13.9%</b>	<b>11.7%</b>	<b>-2.5%</b>
- Imp. sobre registro vehículos	-18.0%	16.5%	-3.2%
- Imp. sobre operaciones inmobiliarias	2.6%	12.5%	-9.9%
-	77.1%	7.4%	2.0%
Otros			
<b>* Impuestos sobre Mercancías y Servicios</b>	<b>-12.0%</b>	<b>1.4%</b>	<b>-1.3%</b>
<b>- ITBIS total</b>	<b>-14.1%</b>	<b>6.6%</b>	<b>3.0%</b>
ITBIS interno	-9.6%	-5.6%	-7.9%
ITBIS externo	-20.1%	26.8%	17.9%
- Imp. sobre alcoholes	-2.5%	8.3%	4.1%
- Imp. sobre tabaco	-4.3%	4.7%	-15.5%
- Imp. sobre hidrocarburos(L.112-00)	2.5%	-13.8%	-15.7%
- Imp. sobre hidrocarburos(L.557-05)	-33.2%	-6.8%	5.4%
- Imp. sobre las telecomunicaciones	0.1%	-3.6%	-19.4%
- Imp. sobre pólizas de seguros	-10.4%	-21.6%	-17.6%
- Imp. sobre transferencias bancarias (cheques)	-13.5%	-6.8%	-23.6%
-	-2.7%	64.7%	57.1%
Otros			
<b>* Impuestos sobre el Comercio Exterior</b>	<b>-17.4%</b>	<b>-2.5%</b>	<b>-15.4%</b>
- Imp. sobre aranceles	-14.4%	-0.1%	-16.4%
-	-29.9%	-12.9%	-10.4%
Otros			
<b>* Otros Impuestos</b>	<b>-90.6%</b>	<b>-88.9%</b>	<b>-90.9%</b>
<b>* Contribución a la Seguridad Social</b>	<b>17.1%</b>	<b>76.1%</b>	<b>-24.6%</b>
<b>II. Ingresos No Tributarios</b>	<b>22.2%</b>	<b>-20.6%</b>	<b>-54.5%</b>
*	10.7%	14.9%	-22.6%
Promese			
* Renovación pasaportes	-39.8%	10.3%	-25.5%
* Tarjetas de turismo	10.3%	17.1%	32.0%
* Peaje	-12.5%	-9.8%	-22.4%
* Dividendos Banreservas	198.0%	16.7%	-100.0%
* Otros Ingresos	17.7%	-35.8%	-59.8%
<b>TOTAL</b>	<b>-9.1%</b>	<b>-1.5%</b>	<b>-5.8%</b>

Fuente: Apéndice Estadístico, Cuadro 3.

## Anexo 3: Documentos y evidencias consultadas

---

### Documentos generales:

- Unión Europea, “*Elaboración de un informe de gasto público y de rendición de cuentas en medición desempeño PEFA, Informe Final*”, 30 de noviembre de 2010.
- Secretaría de PEFA, Gestión de las Finanzas Públicas: Marco de referencia para la medición del desempeño, Revisado enero del 2011, Washington, DC.
- “Comentarios de la Secretaria de PEFA, TdR para la Elaboración de un informe de Gasto Publico y de Rendición de Cuentas en República Dominicana según el marco de referencia para la medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas PEFA”, mayo 2012.
- Consolidado de Evidencias Solicitadas PEFA, 2012.
- Dominican Republic: Fourth Review Under the Stand-By Agreement, IMF Country Report No. 11/177, July 2011.
- Ministerio de Hacienda, Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG), “*Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas al 31 de diciembre del 2009*”. Santo Domingo, República. Dominicana, febrero de 2010.
- Ministerio de Hacienda, Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG), “*Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas al 31 de diciembre del 2010*”. Santo Domingo, República. Dominicana, febrero de 2011.
- Ministerio de Hacienda, Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG), “*Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas al 31 de diciembre del 2011*”. Santo Domingo, República. Dominicana, febrero de 2012.
- Cámara de Cuentas de la República, **Informe al Congreso Nacional, Año Fiscal 2009**, Santo Domingo, República Dominicana, 29 de abril, 2010.
- Cámara de Cuentas de la República, **Informe al Congreso Nacional, Año Fiscal 2010, Evaluación Presupuestaria y Rendición de Cuentas Generales del Estado**, Santo Domingo, República Dominicana.
- Cámara de Cuentas de la República, **Informe al Congreso Nacional, Año Fiscal 2011, Evaluación Presupuestaria y Rendición de Cuentas Generales del Estado**, Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaria de Estado de Finanzas, DIGECOG, La Contabilidad Pública en el Marco de la Reforma y Modernización del Estado Dominicano, Lic. Guaroa Guzman Ibe, VIII Foro Iberoamericano de Contabilidad Pública.
- Enmiendas a la Constitución de la República Dominicana, 2010.
- Secretaria de Estado de Finanzas, Modelo Conceptual, Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF).
- Ministerio de Hacienda, Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI), Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), Planificación PAFI 2010, Informe de Ejecución al 31 de diciembre 2010, marzo de 2011.

- Ministerio de Hacienda, Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI), Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), Programa de Modernización de Recursos Públicos BID-1809/OC-DR, Informe de Ejecución del 2011, febrero de 2012.
- Ministerio de Hacienda, Programa de Modernización de Recursos Públicos, BID-1809/OC-DR, Plan ejecución 2011-2015, 25 de enero 2012.
- Ministerio de Hacienda, *“Rigideces en el Presupuesto”*, mayo 2011.

### Marco legal y normativo

- Ley 126-01 de la Creación de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental
- Ley 10-04 de la Cámara de Cuentas
- Decreto 1093-04 facultando a la Secretaría de Estado de Finanzas a asumir la responsabilidad del registro y el servicio de la deuda externa del sector público no financiero
- Decreto 1523-04 relativo al registro, control y gestión de la deuda pública
- Decreto 1524-04 sobre Programación de la Ejecución del Presupuesto
- Ley 567-05 de la Tesorería Nacional
- Ley 449-06 que Modifica Ley 340-06 sobre Contrataciones de Bienes
- Ley 6-06 de Crédito Público
- Ley 494-06 de la Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda
- Ley 5-07 del Sistema de Administración Financiera del Estado
- Ley 340-06 de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios
- Ley 423-06 Orgánica del Presupuesto para el Sector Público
- Ley 498-06 sobre Planificación e Inversión Pública
- Ley 10-07 de la Contraloría General de la República
- Decreto 491-07 sobre el Reglamento de Ley 10-07.
- Ley 176-07 sobre Ayuntamientos
- Reglamento 492-07 de Aplicación Ley de Presupuesto
- Reglamento 493-07 de Aplicación Ley de Planificación e Inversión Pública
- Ley 41-08 sobre Función Pública
- Reglamento 526-09 de aplicación de Ley de DIGECOG
- Ley No. 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, G.O No. 10656 del 26 de enero de 2011.

### ID-1, ID-2

- Clasificación económica del gasto, 2009
- Clasificación económica del gasto, 2010
- Clasificación económica del gasto, 2011
- Gastos del Gobierno Central, clasificación institucional, presupuesto inicial, 2009
- Gastos del Gobierno Central, clasificación institucional, ejecución del gasto, 2009
- Gastos del Gobierno Central, clasificación institucional, presupuesto inicial, 2010
- Gastos del Gobierno Central, clasificación institucional, ejecución del gasto, 2010

- Gastos del Gobierno Central, clasificación institucional, presupuesto inicial, 2011
- Gastos del Gobierno Central, clasificación institucional, ejecución del gasto, 2011
- Archivos en Excel, Unidad de Política Fiscal, transferencias corrientes y de capital a las instituciones del sector público, presupuesto inicial y ejecutado, 2009, 2010 y 2011.

#### ID-3

- Informe de ingresos fiscales 2011, Dirección de Política y Legislación Tributaria
- Informe de ingresos fiscales 2010, Dirección de Política y Legislación Tributaria
- Informe de ingresos fiscales 2010, Dirección de Política y Legislación Tributaria
- Ingresos fiscales 2009-2011 sin incluir donaciones, Dirección de Política y Legislación Tributaria
- Documento de Estimación de Ingresos Corrientes del Año 2011 para República Dominicana, Dirección de Política y Legislación Tributaria
- Clasificación económica ingresos 2009-2001, Dirección de Política y Legislación Tributaria
- Documento Estimación del Gasto Tributario, 2009, Dirección de Política y Legislación Tributaria
- Documento Estimación del Gasto Tributario, 2010, Dirección de Política y Legislación Tributaria
- Documento Estimación del Gasto Tributario, 2011, Dirección de Política y Legislación Tributaria
- Documento de Análisis de los Incentivos Tributarios de República Dominicana, Dirección de Política y Legislación Tributaria

#### ID-4

- Saldo de atrasos en los pagos de compromisos, 2009, 2010 y 2011
- Comentarios PEFA por parte de DIGECOG

#### ID-5

- Manual de Clasificadores Presupuestarios del Sector Público, DIGEPRES, octubre 2008.
- Manual para la Elaboración de Estados Financieros del Gobierno Central, DIGECOG, enero del 2010.
- Guía de Procedimiento de Implantadores del Sistema de Contabilidad, DIGECOG, Departamento de Normas y Procedimientos, julio del 2010.
- Procedimiento para las Unidades Contables del Gobierno Central, DIGECOG, Departamento de Normas y Procedimientos, febrero del 2010.

#### ID-6

- Ley de Presupuesto General del Estado 2012, DIGEPRES, 304 páginas.

#### ID-7

- Manual del Usuario, Sistema UEPEX, Modulo de Ejecución del Gasto, Versión 1.0, octubre de 2007.
- SNIP data file with programs, sub-programs, projects and activities financed with domestic and external funds, 2009, 2010 and 2011.

#### ID-8

- Estados Financieros de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE) al 31 de diciembre del 2009, con el Informe de los Auditores Independientes.
- Estados Financieros de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE) al 31 de diciembre del 2004 y 2005, con el Informe de los Auditores Independientes Moore Stephens DS.
- Ministerio de Hacienda, centro de Capacitación Política y Gestión Fiscal, ***“Resumen Ejecutivo, Jornada Regional de Capacitación Municipal, Taller: Instruyendo para la Formulación y Ejecución Presupuestaria Municipales Informes Financieros”***, Santo Domingo, República Dominicana, junio 2012.
- Liga Municipal Dominicana, ***“Listado de Participantes, Jornada Regional de Capacitación, Sede: Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros***, Región Cibao Norte 1, 31 de Agosto y 1ro. de septiembre del 2011.
- Liga Municipal Dominicana, "Listado de Participantes, Jornada Regional de Capacitación, Sede: Ayuntamiento de La Vega, Región Cibao Sur 2, 24 y 25 Agosto del 2011.
- Liga Municipal Dominicana, Listado de Participantes, Jornada Regional de Capacitación, Sede: Ayuntamiento de San Francisco de Macorís, Región Nordeste 3, 17 y 18 de Agosto del 2011.
- Liga Municipal Dominicana, Listado de Participantes, Jornada Regional de Capacitación, Sede: Ayuntamiento de Mao, Región Cibao Noroeste 4, 17 y 18 de Agosto del 2011.
- Liga Municipal Dominicana, Listado de Participantes, Jornada Regional de Capacitación, Sede: Ayuntamiento Bani, Región Valdesia 5, 7 y 8 de Septiembre de 2011.
- Proyecto de Fortalecimiento Institucional de las Finanzas Públicas (DR-T1047), Plan de Operaciones.
- Informe Macro-Fiscal 2011, UPF.

#### ID-10

- Decreto Ley 130-05 que aprueba el Reglamento de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública
- Portal del Ciudadano Dominicano, Ministerio de Hacienda, 2012.

#### ID-11

- Departamento de Planificación y Desarrollo (DIGEPRES), Circular, “Lineamientos, Instructivos y Topes Institucionales de Gastos para la Formación de los Anteproyectos de Presupuesto del próximo año 2011.
- Departamento de Planificación y Desarrollo (DIGEPRES), ***“Calendario Presupuestario 2011”***.
- Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto, ***“Cronograma de Actividades para la formulación del Presupuesto 2012”***.

- Carta del Secretario de Estado de Hacienda, Lic. Vicente Bengoa-Albizu, al Dr. Leonel Fernández-Reyna, Presidente Constitucional de la República, Carta No. DS-0907 del 23 de noviembre del 2009.
- Carta del Vice-Presidente de la República, Rafael Alburquerque, al Presidente del Senado de la República, Dr. Reynaldo Pared Pérez, Carta No. 10078 del 20 de setiembre del 2010.
- Carta del Presidente de la República, Leonel Fernández Reyna, al Presidente del Senado de la República, Dr. Reynaldo Pared Pérez, Carta No. 9576 del 29 de setiembre del 2011.
- Ley No. 366-09 del 29 de diciembre del 2008, Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos para el Ejercicio Presupuestario 2010.
- Ley 297-10 del 24 de diciembre del 2010, Ley del Presupuesto General del Estado para el año 2011.
- Ley 294-11 del 25 de octubre del 2011, Ley de Presupuesto General del Estado para el año 2012.

#### ID-12

- Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, ***“Ley 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo de Desarrollo 2030”***, Editora Alfa y Omega, Santo Domingo, República Dominicana, 2012, 92p.
- Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, Viceministerio de Planificación, Dirección General de Inversión Pública, Normas Técnicas, ***“Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)”***, Volumen III, Colección Institucional, 2011, 63p.
- PP, Ministerio de Hacienda, Unidad de política Fiscal, ***“Sostenibilidad de la deuda Pública”***, abril 2012.
- Ministerio de Hacienda, Unidad de Política Fiscal, ***“Sostenibilidad de la deuda Pública”***, octubre 2010.
- Ministerio de Hacienda, Unidad de Política Fiscal, archivo en Excel Proyecciones de la Deuda Publica 2009-2020.
- Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, USAID/Tesoro de los EE.UU., ***“Plan de Coordinación Internacional para el Proceso de Elaboración del Presupuesto Plurianual. Resumen del Proyecto de Presupuesto Plurianual y el Grupo de Trabajo Interministerial.”***
- Ministerio de Hacienda, Departamento de Planificación y Desarrollo (DIGEPRES), ***“Remisión de Documentación Evidencias PEFA junio 2012”***.
- Métodos e Instrumentos para la Planificación Institucional, Serie Planificación 4, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Viceministerio de Planificación, Dirección General de Desarrollo Económico y Social, Métodos e Instrumentos para la Planificación Institucional, octubre de 2011.
- Sistema Nacional de Inversión Pública de la República Dominicana, MEPYD, Dirección General de Inversión Pública, 2012.
- Carta del Ministro Juan Temístocles Montas al Ministro Vicente Bengoa, Carta 00499 del 12 de noviembre del 2008, ref. Marco Macroeconómico Preliminar para Formulación Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos 2008 y 2009.

- Carta del Ministro Juan Temístocles Montas al Ministro Vicente Bengoa, Carta 00179 del 31 de marzo del 2008, ref. Marco Macroeconómico Preliminar para Formulación Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos 2009.
- Carta del Ministro Juan Temístocles Montas al Ministro Vicente Bengoa, Carta 00348 del 23 de junio del 2010, ref. Propuesta del Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2010-2013.
- Carta del Ministro Juan Temístocles Montas al Ministro Vicente Bengoa, Carta del 31 de marzo del 2010, ref. Marco Macroeconómico para Formulación Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos 2011.
- Carta al Ministro Juan Temístocles Montas del Ministro Vicente Bengoa, carta del 26 de julio del 2011, ref. Respuesta a la Comunicación No. 00221 sobre Marco Financiero de Mediano Plazo y Remisión del Marco Financiero Plurianual 2012-2015.
- Política Presupuestaria: Ley de Presupuesto General del Estado 2012, Ministerio de Hacienda.
- Evaluación de Medio Término del Proyecto de Instrumentación de la Gestión para Resultados en la República Dominicana, Informe Preliminar, por Gustavo Saldarriaga, BID/PRODEV-RD, 10 de noviembre del 2009.

ID-13, ID-14, ID-15

- Acuerdos de Pago de Empresas Fiscalizadas con el Dpto. de Cobros de la Dirección General de Aduanas
- Presentación DGII -Taller ingreso remitida a Tesorería II
- Recaudo DGI-DGA 2010, Dirección General de Impuestos Internos
- Recaudo DGI-DGA 2011, Dirección General de Impuestos Internos
- Recaudo DGI-DGA-2009, Dirección General de Impuestos Internos
- Plan Estratégico de Integridad 2010-2011, Dirección General de Aduanas
- Documento resumen de respuestas al PEFA 2012, Dirección General de Aduanas
- Documento, Estatus de Proyectos Estratégicos Prioritarios, Mayo 2012, Dirección General de Aduanas
- Reliquidaciones y Liquidaciones Realizadas, Dirección General de Aduanas
- Plan Estratégico DGII, 2010
- Plan Estratégico DGII, 2011
- Plan de Fiscalización 2010, DGII
- Plan de Fiscalización 2011, DGII
- Documento Resultados de Fiscalización 2010, DGII
- Documento de Resultados de Fiscalización 2011, DGII
- Documento Aplicación de Controles en el Sistema de Registro de Contribuyentes, DGII
- Informe sobre la morosidad 2009-2011, DGII
- Informe sobre Recaudación Gestión de Cobranzas, Gerencia de Planificación Estratégica de la DGII
- Documento Anexo I Contrato Recepción Pagos Manual de Procedimientos de pagos en Línea Para los Bancos Recaudadores, DGII.

- Norma General No. 05-2009, del Registro de Contribuyentes, Dirección General de Impuestos Internos.

ID-16

- Programación de Caja 2009, Tesorería Nacional
- Programación de Caja 2010, Tesorería Nacional
- Programación de Caja 2011, Tesorería Nacional
- Evidencia de Flujo de Caja Diario, TN 2009
- Evidencia de Flujo de Caja Diario, TN 2010
- Evidencia de Flujo de Caja Diario, TN 2011
- Normativa Programación Financiera, 3 de junio del 2011, N-TN-0005.
- Decreto No. 441-06 del 3 de octubre del 2006, Reglamento de Aplicación General de la Ley 567-05 del Sistema de la Tesorería de la República Dominicana.
- Modelo General de Funcionamiento de la Cuenta Única del Tesoro, Original, por Jorge Horacio Domper, agosto de 2007, PAFI/Banco Interamericano de Desarrollo; actualizado por la Comisión Técnica de la Tesorería Nacional, diciembre de 2009.
- Procedimientos y Flujogramas, Fase I de la Cuenta Única del Tesorero (CUT), Tesorería Nacional, junio de 2011.
- Ingresos Mensuales, junio 2011 a junio 2012, archivo en Excel, Tesorería Nacional.
- La Capacitación de Personal en el Sector Público Dominicano, La Experiencia de la Tesorería Nacional, Ponencia Presentada en el XI Seminario Internacional de la Federación de Antiguos Alumnos del INAP de España, por el Lic. Conrado Peguero Martínez, Subtesorero Nacional de la República Dominicana, Presidente de la Asociación Dominicana de Egresados del INAP de España, 5-8 de octubre de 2010.

ID-17

- Ministerio de Hacienda, Programa de Administración Financiera Integrada, ***“Fortalecimiento del enlace SIGEF-SIGADE”***.
- Ministerio de Hacienda, Programa de Administración Financiera Integrada, Casos pendientes de Solución con la DGCP, ***“Fortalecimiento del enlace SIGEF-SIGADE, comunicación 284”***.
- Banco Central de la República Dominicana, **Estadísticas Económicas en general: fiscales, de precios, cuentas nacionales, sector externo**, etc. Página [www.bancentral.gov.do](http://www.bancentral.gov.do)
- Banco Central de la República Dominicana, Informes de la Economía Dominicana Página [www.bancentral.gov.do](http://www.bancentral.gov.do)
- Relación de Cuentas Cerradas al 1 de junio de 2012, Tesorería Nacional.
- Cantidad de Cuentas Bancarias del Sector Público en el Banco de Reservas No Controladas por la Tesorería Nacional al 31 de diciembre de 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011, Tesorería Nacional, Dirección de Programación y Evaluación Financiera.
- Seguimiento Diario del Estatus de las Instituciones Incorporadas en la Fase I de la CUT, 5 de junio de 2012, Actualización No. 112, Tesorería Nacional.
- Reporte Diario de Avance de la CUT, Tesorería Nacional, martes 6 de junio de 2012.
- Actividades del Proceso de Incorporación de la CUT en las Instituciones, Lista de Procesos CUT, Tesorería Nacional.

- Evaluación Financiera de las Instituciones en la Fase I de la CUT, balance al 5 de junio de 2012, en RD\$, Tesorería Nacional.
- Guía de Visitas a las Instituciones Incorporadas en la Fase I de la CUT, Tesorería Nacional.

ID-18

- Ministerio de Administración Pública (MAP), *“Compendio de Normas sobre Profesionalización de la Función Pública”*, 2da. Edición, Publicaciones MAP, Santo Domingo, República Dominicana, 2012, 209p.
- Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), Estadísticas Básicas Consolidadas, Distribución de Empleados por Institución: Actualmente Implementadas, Procesos y Pendientes, Total, % Pendiente; Mayo 2012.
- Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), LPI-01/2005, Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, Pro-Reforma, República Dominicana.
- Informe de Ejecución PARAP, Mayo 2012.
- Plan Estratégico del MAP, 2012-2016, abril 2012.
- Segundo Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana, Presentación de los Resultados Preliminares, Francisco Longo, ESADE/AECID, Santo Domingo, 3 de abril 2012.
- Proyecto de Ley de Carrera Sanitaria, Cámara de Diputados de la República Dominicana, Secretaría General, 7 de marzo de 2012.
- Convenio de Colaboración Técnica entre el Ministerio de Administración Pública y la Liga Municipal Dominicana, borrador.
- Proyecto de Ley de Salarios para el Sector Público, Senador Julio César Valentín, Provincia Santiago.
- Reporte de los Convenios de Cooperación Técnica Firmados por el MAP, primer trimestre 2012.

ID-19

- Documento Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de la República Dominicana, asada en la Metodología OECD/CAD, 2012.
- Listado de Resoluciones emanada del Dpto. Políticas, Normas y Procedimientos Dirección General de Contrataciones Públicas
- Contratos por Capítulos Dirección General de Contrataciones Publicas, Administración de Informaciones y Estadísticas
- Leyes de Contratación Pública.No.340-06 y No.490-07
- Cantidad de Contratos Aprobados por Modalidad de Compra, Dirección General de Contrataciones Publicas, Administración de Informaciones y Estadísticas
- Informe de Contratos Aprobados por Modalidad de Compra Dirección General de Contrataciones Publicas, Administración de Informaciones y Estadísticas

- Manual de Organización y Funciones, Dirección de Contrataciones Públicas. Departamento de Planificación y Desarrollo
- Manual de Descripción de Puestos Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
- Boletín 6 – 2012, Dirección General de Contrataciones Públicas, Estadísticas de Compras y Contrataciones del Estado

#### ID-20, ID-21

- Contraloría General de la República, Fortalecimiento Institucional (Objetivo Estratégico 01): Informe sobre los Resultados Alcanzados al 30 de abril del 2012, por Ulises Guardiola, mayo de 2012.
- Contraloría General de la República, Fortalecimiento Institucional (Objetivo Estratégico 02): Implementación SINACI: Informe sobre los Resultados Alcanzados al 30 de abril del 2012, por Ulises Guardiola, mayo de 2012.
- Contraloría General de la República, Normas Básicas de Control Interno (NOBACI), setiembre de 2011.
- Resolución 65-04, Relativo al Presupuesto Público II.1, Relativo a la Contabilidad Gubernamental II.4, y Relativo a la Administración de Recursos Humanos II.7, NOBACI.
- Contraloría General de la República, Sistema de Auditoría Interna Gubernamental (SAIG, por Ulises Guardiola, diciembre de 2011.

#### ID-22

- Informe CUT Semestre Junio-Diciembre 2011, Fase 1.
- AC Estados de Liquidación de Cuentas, Financiamiento Externo, Periodo 1 de diciembre al 31 de diciembre 2009, Sistema Integrado de Gestión Financiera
- AC Estados de Liquidación de Cuentas, Anticipos, Periodo 1 de diciembre al 31 de diciembre 2009, Sistema Integrado de Gestión Financiera
- AC Estados de Liquidación de Cuentas, Financiamiento Externo, Periodo 1 de diciembre al 31 de diciembre 2010, Sistema Integrado de Gestión Financiera
- AC Estados de Liquidación de Cuentas, Anticipos, Periodo 1 de diciembre al 31 de diciembre 2010, Sistema Integrado de Gestión Financiera
- AC Estados de Liquidación de Cuentas, Financiamiento Externo, Periodo 1 de diciembre al 31 de diciembre 2011, Sistema Integrado de Gestión Financiera
- AC Estados de Liquidación de Cuentas, Anticipos, Periodo 1 de diciembre al 31 de diciembre 2009, Sistema Integrado de Gestión Financiera
- AC Estados de Liquidación de Cuentas, Única, Periodo 1 de diciembre al 31 de diciembre 2011, Sistema Integrado de Gestión Financiera
- AC Estados de Liquidación de Cuentas, Colectoras, Periodo 1 de diciembre al 31 de diciembre 2011, Sistema Integrado de Gestión Financiera
- Evaluación de los Ingresos Directos Percibidos por las Instituciones Incorporadas a Fase I CUT, del 1 de junio 2011 al 30 de junio 2012, Tesorería Nacional, Dirección de Programación y Evaluación Financiera, archivo en Excel.

#### ID-23

- Portal del Ministerio de Educación

#### ID-24, ID-25

- Ministerio de Hacienda, Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG), Memoria Institucional 2010, Memorias Correspondientes al 31 de diciembre 2010.
- Contabilidad Gubernamental, Tramitación Interna, No. De Orden 764, fecha de oficio 09 de febrero 2012, fecha de recepción 09 de febrero de 2012.
- Contabilidad Gubernamental, Tramitación Interna, No. de Orden 808, fecha de oficio 09 de febrero 2012, fecha de recepción 10 de febrero de 2012.
- Contabilidad Gubernamental, Tramitación Interna, No. de Orden 624, fecha de oficio 02 de febrero 2012, fecha de recepción 02 de febrero de 2012.
- Contabilidad Gubernamental, Tramitación Interna, No. de Orden 1611, fecha de oficio 23 de marzo 2012, fecha de recepción 26 de marzo 2012.
- Contabilidad Gubernamental, Tramitación Interna, No. de Orden 554, fecha de oficio 31 de enero 2012, fecha de recepción 01 de febrero de 2012.
- Plan de trabajo: 1 de diciembre 2011- 30 de Noviembre 2012, DIGEPRES, Gobierno de la República Dominicana.
- Sistema Integrado de Gestión Financiera, periodo 2009, Balance de Apropiación, Balance aprobado, 21 de junio de 2012.
- Sistema Integrado de Gestión Financiera, periodo 2010, Balance de Apropiación, Balance aprobado, 21 de junio de 2012.
- Sistema Integrado de Gestión Financiera, periodo 2011, Balance de Apropiación, Balance aprobado, 21 de junio de 2012.
- Manual del Usuario, Subsistema de Contabilidad Gubernamental, Tomos I y II, julio de 2008.

#### ID-26

- Informe de Evaluación de la Ejecución Presupuestaria y de la Rendición de Cuentas Generales del Estado del Año fiscal 2011, Cámara de Cuentas
- Nota remisoría y acuse de recibo del Informe de Evaluación de la Ejecución Presupuestaria y de la Rendición de Cuentas Generales del Estado del Año fiscal 2011, al Senado
- Informe de Evaluación de la Ejecución Presupuestaria y de la Rendición de Cuentas Generales del Estado del Año fiscal 2010, Cámara de Cuentas
- Nota remisoría y acuse de recibo del Informe de Evaluación de la Ejecución Presupuestaria y de la Rendición de Cuentas Generales del Estado del Año fiscal 2010, al Senado
- Informe de Evaluación de la Ejecución Presupuestaria y de la Rendición de Cuentas Generales del Estado del Año fiscal 2009, Cámara de Cuentas
- Nota remisoría y acuse de recibo del Informe de Evaluación de la Ejecución Presupuestaria y de la Rendición de Cuentas Generales del Estado del Año fiscal 2009, al Senado.
- Manual Operativo de Auditoría Gubernamental, Cámara de Cuentas
- Guía Para el Análisis de la Ejecución del Presupuesto General del Estado, Cámara de Cuentas
- Auditorías Realizadas 2011, Cámara de Cuentas

- Plan Estratégico 2010-2016, Cámara de Cuentas
- CD, Cámara de Cuentas de la República, ***“Relación Planes de Acción a las Recomendaciones de las Auditorías”***, (Recurso electrónico).
- CD, Cámara de Cuentas de la República, ***“Informe al Congreso Nacional año fiscal 2009”*** (Recurso electrónico).
- CD, Cámara de Cuentas de la República, ***“Guía para El Sujeto de Fiscalización”*** (Recurso electrónico).
- CD, Cámara de Cuentas de la República, ***“Plan Estratégico de Desarrollo y Sostenibilidad Institucional 2010-2016”*** (Recurso electrónico).
- CD, Cámara de Cuentas de la República, ***“Guía para el Análisis de Ejecución del presupuesto General del Estado”*** (Recurso electrónico).
- CD, Cámara de Cuentas de la República, ***“Manual Operativo de Auditoría Gubernamental”*** (Recurso electrónico).
- CD, Cámara de Cuentas de la República, ***“Informe al Congreso Nacional año fiscal 2010, Evaluación Presupuestaria y Rendición de Cuentas Generales del Estado”*** (Recurso electrónico).
- CD, Cámara de Cuentas de la República, ***“Auditorías Realizadas año fiscal 2010”*** (Recurso electrónico).

ID-27, ID-28

- Cámara de Diputados de la República Dominicana, **Diversas Actas de la Comisión Permanente de Presupuesto, Patrimonio y Contabilidad.**
- Cámara de Diputados de la República Dominicana, Departamento de Coordinación de Comisiones, **Informe Favorable al Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos Correspondiente al año 2011 y sus Modificaciones.**
- Cámara de Diputados de la República Dominicana, Departamento de Coordinación de Comisiones, **Informe Favorable al Proyecto de Presupuesto General del Estado para el año 2012.**

PD-1, PD-2, PD-3

- Documentos de análisis cuantitativo y archivos en Excel, indicadores D1, D2 y D3, DIGECCOM, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, julio 2012.



## Anexo 4: Lista de oficiales consultados

Nombre	Actividad o Cargo	Correo electrónico	Teléfono
<b>Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo</b>			
América Bastidas Castañeda	Viceministra de Economía, Planificación y Desarrollo	<a href="mailto:abastidas@economia.gov.do">abastidas@economia.gov.do</a>	8096887000, ext. 2211/2217
Nelson Toca	Viceministro de Planificación		
Magdalena Lizardo	Directora, Unidad de Análisis Económico y Social	<a href="mailto:magdalenalizardo@hotmail.com">magdalenalizardo@hotmail.com</a>	
Miguel Hernández	Director General de Inversión Pública	<a href="mailto:mhernandez@economia.gov.do">mhernandez@economia.gov.do</a>	8092215140, ext. 2250
Rodrigo Jaque	UAPF – Economista	<a href="mailto:rjaque@economia.gov.do">rjaque@economia.gov.do</a>	
Emerson Vegazo	Director de DIGECCOM	<a href="mailto:e.vegazo@digecoom.gov.do">e.vegazo@digecoom.gov.do</a>	
<b>Ministerio de Hacienda</b>			
María Felisa Gutiérrez	Vice Ministra de Hacienda		
Raúl Calle	Director, SIGEF		
Diana de León	Coordinación PEFA Ministerio de Hacienda	<a href="mailto:deleon_diana@yahoo.com">deleon_diana@yahoo.com</a> <a href="mailto:diana.deleon@sigef.gov.do">diana.deleon@sigef.gov.do</a>	
<b>Unidad de Política Fiscal</b>			
Patricia Guerrero	Unidad de Análisis y Política Fiscal	<a href="mailto:paguerrero@hacienda.gov.do">paguerrero@hacienda.gov.do</a>	(809) 687-5131, ext. 2380
Humberto Castillo	Analista Fiscal		

Nombre	Actividad o Cargo	Correo electrónico	Teléfono
<b>DIGEPRES</b>			
Luis Hernández	Director General		
Franklin Guerrero	Asesor	<a href="mailto:guerrerofran@digepres.gob.do">guerrerofran@digepres.gob.do</a>	(809) 687-7121, ext. 252
Griselda Gómez	Enc. Departamento Planificación	<a href="mailto:ggomez@digepres.gob.do">ggomez@digepres.gob.do</a>	(809) 687-7121, ext. 324
Isabel Martínez	Enc. Departamento Servicios Sociales	<a href="mailto:imartinez@digepres.gob.do">imartinez@digepres.gob.do</a>	(809) 687-7121, ext. 287
Ilonka Ivanova	Analista de Calidad	<a href="mailto:iivanova@digepres.gob.do">iivanova@digepres.gob.do</a>	(809) 687-7121, ext. 260
Odilys Hidalgo	Sub-Directora Gobierno Central	<a href="mailto:ohidalgo@digepres.gob.do">ohidalgo@digepres.gob.do</a>	(809) 687-7121, ext. 307
Esther Torres	Enc. Departamento Ayuntamientos	<a href="mailto:etorres@digepres.gob.do">etorres@digepres.gob.do</a>	(809) 687-7121, ext. 294
Norvis Berges	Enc. Departamento Presupuesto Plurianual	<a href="mailto:nberges@digepres.gob.do">nberges@digepres.gob.do</a>	(809) 687-7121, ext. 308
Lidia Castillo		<a href="mailto:lcastillo@digepres.gob.do">lcastillo@digepres.gob.do</a>	(809) 687-7121,
José Eligio Jaquez	Director de Consolidación y Estadísticas	<a href="mailto:jaquezgil@digepres.gob.do">jaquezgil@digepres.gob.do</a>	(809) 687-7121, ext. 264
Jacqueline Bello		<a href="mailto:jbello@digepres.gob.do">jbello@digepres.gob.do</a>	
Sonia Feliz		<a href="mailto:sfeliz@digepres.gob.do">sfeliz@digepres.gob.do</a>	
Yolanda Puesan	Directora de Ayuntamientos y Empresas	<a href="mailto:ypuesan@digepres.gob.do">ypuesan@digepres.gob.do</a>	(809) 687-7121, ext. 260
<b>DIGECOG</b>			
Luis Santana	Sub-Director		
Braulino Flores	Enc. De la Dirección de Procesamiento Contable y Estados Financieros	<a href="mailto:bflores@digecog.gov.do">bflores@digecog.gov.do</a>	
Luis Trinidad Palacios	Enc. De la Dirección de Normas y Procedimientos	<a href="mailto:ltrinidad@digecog.gov.do">ltrinidad@digecog.gov.do</a>	

Nombre	Actividad o Cargo	Correo electrónico	Teléfono
Antonio Morel	Enc. de la Dirección de Análisis de la Información Financiera	<a href="mailto:amorel@digecog.gov.do">amorel@digecog.gov.do</a>	
Carmen Matos	Enc. del Departamento de Planificación y Desarrollo	<a href="mailto:cmatos@digecog.gov.do">cmatos@digecog.gov.do</a>	
Dinorah Valdez			
<b>Tesorería Nacional</b>			
Guaroa Guzmán	Tesorero Nacional	<a href="mailto:gguzman@tesoreria.gov.do">gguzman@tesoreria.gov.do</a>	(809) 682-3033, ext. 2151
Rafael Ventura	Director, Ingresos y Registro Financiero	<a href="mailto:reventura@tesoreria.gov.do">reventura@tesoreria.gov.do</a>	(809) 682-3033, ext. 2601
Maria Esther León	Directora de Desembolsos	<a href="mailto:mleon@tesoreria.gov.do">mleon@tesoreria.gov.do</a>	(809) 682-3033, ext. 2401
Fernando Fernández	Director, Programación y Análisis Financiero	<a href="mailto:ffernandez@tesoreria.gov.do">ffernandez@tesoreria.gov.do</a>	(809) 682-3033, ext. 2701
Nouel de la Cruz	Tesorería – Normas y Procedimientos	<a href="mailto:ndelacruz@tesoreria.gov.do">ndelacruz@tesoreria.gov.do</a>	(809) 682-3033, ext. 2854
Jonathan Liz Herrera	División Seguimiento Presupuestario, Tesorería Nacional	<a href="mailto:jliz@tesoreria.gov.do">jliz@tesoreria.gov.do</a>	(809) 682-3033, ext. 2705
Javier Lozano	Enc. División de Seguimiento a las Recaudaciones y Gestión de Cobranzas	<a href="mailto:jlozano@tesoreria.gov.do">jlozano@tesoreria.gov.do</a>	(809) 682-3033, ext. 2608
Luhatani Pérez	Enc. División de Administración de Cuentas	<a href="mailto:lperez@tesoreria.gov.do">lperez@tesoreria.gov.do</a>	(809) 682-3033, ext. 2602
Cristian Báez	Analista Presupuestario III	<a href="mailto:cbaez@tesoreria.gov.do">cbaez@tesoreria.gov.do</a>	(809) 682-3033, ext. 2703
<b>Dirección General de Contrataciones Públicas</b>			
Eric Hazim	Director General	<a href="mailto:ehazim@dgcp.gov.do">ehazim@dgcp.gov.do</a>	8096827407

Nombre	Actividad o Cargo	Correo electrónico	Teléfono
Aliett Ortega Rabassa	Departamento de Planificación y Desarrollo	<a href="mailto:aortega@dgcp.gov.do">aortega@dgcp.gov.do</a>	8096827407, ext. 2045
<b>Dirección General de Impuestos Internos</b>			
Juan Hernández	Director General		
Marvin Cardoza	Encargado del Departamento de Estudios Económicos de la DGII	<a href="mailto:mcardoza@dgii.gov.do">mcardoza@dgii.gov.do</a>	
Mercedes Acevedo	Encargada de Sección Control de Recaudación de la DGII		
Héctor Noboa Foster	Gerente de Tecnología de la Información y Comunicaciones de la DGII	<a href="mailto:hnoboa@dgii.gov.do">hnoboa@dgii.gov.do</a>	8096892181, ext. 2151
Víctor Rodríguez	Coordinador Abogados de Representación Externa DGII		8096892181, ext. 2573
Solangie D Carbonell	Encargada sección de estadísticas del Departamento de Estudios Económicos de la DGII	<a href="mailto:scarbonell@dgii.gov.do">scarbonell@dgii.gov.do</a>	809-689-2181 Ext 2576
Rossy Rojas Sosa	Gerente de Gestión de Registro y Cobranzas de Contribuyentes	<a href="mailto:Rrojas@dgii.gov.do">Rrojas@dgii.gov.do</a>	8097302111
<b>Dirección General de Aduanas</b>			
Cesar García	Economista Sénior Unidad de Investigación Económica DGA	<a href="mailto:ce.garcia@dga.gov.do">ce.garcia@dga.gov.do</a>	8095663170
Juan José Herasme	Dirección de Planificación, DGA	<a href="mailto:jherasme@dga.gov.do">jherasme@dga.gov.do</a>	
<b>Ministerios de línea</b>			
David Lapaix	Ministerio de Educación – Director de Programación Financiera y	<a href="mailto:david.lapaix@see.gob.do">david.lapaix@see.gob.do</a>	(809) 688-9700, ext. 2705

Nombre	Actividad o Cargo	Correo electrónico	Teléfono
	Estudios Económicos		
Alberto Calderón Brito	Ministerio de Educación, Asesor Económico	<a href="mailto:Alberto.calderon@see.gob.do">Alberto.calderon@see.gob.do</a>	(809) 688-9700, ext. 2705
Hilda Paola Mata	Analista de Presupuesto, Ministerio de Educación	<a href="mailto:Hilda.mata@see.gob.do">Hilda.mata@see.gob.do</a>	(809) 688-9700, ext. 2705
Estela Germosen	Enc., Departamento de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Salud y Asistencia Social	<a href="mailto:Planificacion.sistemasalud@salud.gob.do">Planificacion.sistemasalud@salud.gob.do</a>	(809) 541-3121, ext. 2104
Silvia Valdez	Departamento Administrativo Financiero	<a href="mailto:Valdez_silvia@hotmail.com">Valdez_silvia@hotmail.com</a>	(829) 421-0932
<b>Dirección General de Crédito Público</b>			
Edgar Victoria	Director General		
Virginia Bello	Enc. Información y Análisis de Mercados de Capitales	<a href="mailto:Vbello@creditopublico.gov.do">Vbello@creditopublico.gov.do</a>	(809) 687-5131, ext. 2223
Alfonso Rodríguez	Enc. División de Registro de Deuda	<a href="mailto:alfrodriguez@creditopublico.gov.do">alfrodriguez@creditopublico.gov.do</a>	(809) 687-5131, ext. 2220
Ernesto Feliz	Analista de Deuda	<a href="mailto:efeliz@creditopublico.gov.do">efeliz@creditopublico.gov.do</a>	(809) 68705131, ext. 2408
<b>Dirección General de Legislación y Política Tributaria</b>			
Martín Zapata	Director General	<a href="mailto:mzapata@hacienda.gov.do">mzapata@hacienda.gov.do</a>	(809) 687-5131, ext. 2098
Edgar Morales	Encargado del Departamento de Legislación Tributaria	<a href="mailto:emorales@hacienda.gov.do">emorales@hacienda.gov.do</a>	(809) 687-5131, ext. 2210
Mariam Ortiz	Analista de Estudios y Política Tributaria	<a href="mailto:mortiz@hacienda.gov.do">mortiz@hacienda.gov.do</a>	(809) 687-5131, ext. 2280
Francisca Pantaleón	Encargada del Departamento de Estudios y Políticas Tributarias	<a href="mailto:fpantaleon@hacienda.gov.do">fpantaleon@hacienda.gov.do</a>	(809) 687-5131, ext. 2208
Fidelia Pérez Castillo	Coordinadora de Proyecciones y Análisis de Recaudación	<a href="mailto:fperez@hacienda.gov.do">fperez@hacienda.gov.do</a>	(809) 687-5131, ext. 2205
<b>Dirección General de Bienes Nacionales</b>			
Juan Jacobo de León Garrido	Subdirector Financiero, Dirección General de Bienes Nacionales	<a href="mailto:Jcobodeleon@.gov.do">Jcobodeleon@.gov.do</a>	(829) 681-8686, ext. 223

Nombre	Actividad o Cargo	Correo electrónico	Teléfono
<b>Ministerio de Administración Pública</b>			
Reyson Lizardo	Dirección de Tecnología de la Información MAP	<a href="mailto:Reyson.lizardo@map.gob.do">Reyson.lizardo@map.gob.do</a>	(809) 682-3298, ext. 295
José Mejía	Dirección de Desarrollo e Implementación – MAP	<a href="mailto:jose.mejia@seap.gob.do">jose.mejia@seap.gob.do</a>	
Johny Andújar	Supervisor de Análisis de Datos Ministerio de Administración Pública	<a href="mailto:andujargil@map.gob.do">andujargil@map.gob.do</a>	(809) 682-3298, ext. 307
Luis Pérez	Ministerio de Administración Pública	<a href="mailto:luis.perez@map.gov.do">luis.perez@map.gov.do</a>	
<b>Contraloría General de la República</b>			
Oscar Daniel Caamaño	Director General, Unidades de Auditoría Interna	<a href="mailto:ocaamano@contraloria.gov.do">ocaamano@contraloria.gov.do</a>	(809) 682-1677, ext. 2238
Ramón Sarante	Director de Tecnología	<a href="mailto:rsarante@contraloria.gov.do">rsarante@contraloria.gov.do</a>	(809) 682-1677, ext. 2255
Hector Andujar J.	Director de Auditorías Especiales	<a href="mailto:handujar@contraloria.gov.do">handujar@contraloria.gov.do</a>	(809) 682-1677, ext. 2278
Rafael Gómez M.	Director de Control de Calidad	<a href="mailto:ragomez@contraloria.gov.do">ragomez@contraloria.gov.do</a>	(809) 682-1677, ext. 2328
José R. del Rosario B.	Director de Desarrollo Normativo	<a href="mailto:arosario@contraloria.gov.do">arosario@contraloria.gov.do</a>	(809) 682-1677, ext. 2319
<b>Cámara de Cuentas</b>			
Marta Licelott	Presidenta		
Daisy Mariñez	Enc. Ejecución de Auditoría	<a href="mailto:Dmarinez@camaradecuentas.gob.do">Dmarinez@camaradecuentas.gob.do</a>	(809) 682-3290, ext. 379
Simón Terrero	Director, Análisis de la Ejecución Presupuestaria	<a href="mailto:cterrero@camaradecuentas.gob.do">cterrero@camaradecuentas.gob.do</a>	(809) 682-3290, ext. 242
<b>Procuraduría General de la República</b>			
J. Simón Castaños	Enc. de Articulación y Sistematización de la Convención Interamericana Contra la Corrupción		
<b>Cámara de Diputados</b>			
Ramón Dilepcio Núñez	Diputado Provincia Santiago	<a href="mailto:r.nunez@camaradediputados.gob.do">r.nunez@camaradediputados.gob.do</a>	8095352626

Nombre	Actividad o Cargo	Correo electrónico	Teléfono
Guadalupe Valdez	Diputada Nacional		
Juan Rodríguez Meléndez	Diputado, Distrito Nacional	<a href="mailto:p.rodriguez@camaradediputados.gob.do">p.rodriguez@camaradediputados.gob.do</a>	
Sorangel González	Consultora, OASEP		
<b>Agencias internacionales</b>			
Irene Horejs	Embajadora, Delegación de la Unión Europea en República Dominicana	<a href="mailto:Irene.horejs@ceas.europa.eu">Irene.horejs@ceas.europa.eu</a>	
Francisco Contreras	Primer Consejero, Unión Europea	<a href="mailto:Francisco.Contreras-Sequeros@ceas.europa.eu">Francisco.Contreras-Sequeros@ceas.europa.eu</a>	
Javier Casasnovas	Economista, Unión Europea	<a href="mailto:Javier.Casasnovas-Bernad@ceas.europa.eu">Javier.Casasnovas-Bernad@ceas.europa.eu</a>	
Isabel Puche	Especialista de Proyectos, Unión Europea	<a href="mailto:Isabel.Puche-Marin@ceas.europa.eu">Isabel.Puche-Marin@ceas.europa.eu</a>	
Diana Sainz	Especialista en Finanzas Municipales, Unión Europea	<a href="mailto:Diana.Sainz@ceas.europa.eu">Diana.Sainz@ceas.europa.eu</a>	
Marta Ramírez	Especialista Carrera Administrativa, Unión Europea	<a href="mailto:Marta.Ramirez@ceas.europa.eu">Marta.Ramirez@ceas.europa.eu</a>	
Claudio Salinas	Experto, Unidad de Control de Calidad PEFA, Unión Europea	<a href="mailto:Claudio.Salinas@ec.europa.eu">Claudio.Salinas@ec.europa.eu</a>	
Marco Formentini	Experto, Unidad de Control de Calidad PEFA, Unión Europea	<a href="mailto:Marco.Formentini@ec.europa.eu">Marco.Formentini@ec.europa.eu</a>	
María Inmaculada Montero	Oficial de Políticas, Unidad de Apoyo Presupuestario, Finanzas Públicas y Análisis Macroeconómico, Unión Europea	<a href="mailto:Maria-inmaculada.montero-luque@ec.europa.eu">Maria-inmaculada.montero-luque@ec.europa.eu</a>	
Jennifer Fox	Especialista, Departamento del Tesoro Americano	<a href="mailto:jfox@otatreas.us">jfox@otatreas.us</a>	
Marieliez Ramírez	Economista local, Departamento del Tesoro Americano		
Mario Dehesa-Dávila	Economista de País, Fondo Monetario Internacional	<a href="mailto:Mdehesa@imf.org">Mdehesa@imf.org</a>	

Nombre	Actividad o Cargo	Correo electrónico	Teléfono
Maritza Rodríguez	Experta en Administración Financiera, Banco Mundial	<a href="mailto:marodriguez@worldbank.org">marodriguez@worldbank.org</a>	
Davide Zucchini	Consultor del Sector Público	<a href="mailto:dzucchini@worldbank.org">dzucchini@worldbank.org</a>	
Catherine Abreu Rojas	Especialista de Adquisiciones, Banco Mundial	<a href="mailto:zabreurojas@worldbank.org">zabreurojas@worldbank.org</a>	
Jorge Requena	Jefe de Operaciones, BID	<a href="mailto:jorgere@iadb.org">jorgere@iadb.org</a>	
Laurence Telson	Especialista Sectorial, BID	<a href="mailto:mariet@iadb.org">mariet@iadb.org</a>	(809) 784-6400
Christian Contin	Experto Fiduciario, BID	<a href="mailto:christianco@iadb.org">christianco@iadb.org</a>	
Vinicio Rodríguez	Experto en Gestión Financiera, BID	<a href="mailto:vinicior@iadb.org">vinicior@iadb.org</a>	
Francisco Nuberg	Coordinador Nacional del Proyecto de Fortalecimiento Institucional Cámara de Cuentas-PNUD	<a href="mailto:fnuberg@cuentasclaras.com.do">fnuberg@cuentasclaras.com.do</a>	(809) 689-3290 ext. 380
Helena Ramos	Secretaría de PEFA	<a href="mailto:hramos@pefa.org">hramos@pefa.org</a>	
Philip Sinnett	Secretaría de PEFA	<a href="mailto:psinnet@pefa.org">psinnet@pefa.org</a>	
<b>Representantes de la Sociedad Civil</b>			
Mariana Barrenese	Centro de Estudios Bonó		
Nelson Suárez	Centro de Estudios Bonó		

## **Anexo 5: Análisis de la Evaluación de la Administración Tributaria y Aduanera, 2009-2011**

---

Este anexo se preparó de manera adicional para evaluar de manera independiente a las dos entidades que principalmente recaudan ingresos en República Dominicana, estas son la Dirección de Ingresos Internos DGII y la Dirección General de Aduanas DGA. Para su elaboración se tendrán en cuenta solo los indicadores ID-3, ID-13, ID-14 e ID-15, en los cuales tiene incidencia directa estas entidades y se adoptará una metodología de valoración por separado a partir del ámbito de competencia de cada entidad.

Antes de entrar a presentar la valoración, es preciso identificar los tributos sobre los cuales cada entidad ejerce su competencia y para tal efecto, se incluye la siguiente la información de la DGII y la DGA.

### **Impuestos recaudados por la DGII**

#### Impuestos sobre Ingresos

- Impuestos Sobre la Renta de las Personas
- Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas Ley 11-92 1
- Impuesto Sobre la Renta de los Salarios Ley 11-92
- Impuesto Sobre Renta originadas prestación de Servicios Generales
- Impuesto Sobre Premios de Lotería
- Impuesto Sobre Renta proveniente de Alquiler y Arrendamientos
- Retribuciones Complementarias
- Impuestos Sobre los Ingresos de las Empresas
  - Impuesto Sobre la Renta de las Empresas Ley 11-92
  - Casinos de Juego
- Otros Impuestos Sobre los Ingresos
  - Dividendos
  - Intereses Pagados
  - Provisión de Bienes y Servicios al Estado
  - Otro Tipo de Renta no Especificado
  - Pagos al Exterior en General
  - Otros

#### Impuestos sobre la Propiedad

- Operaciones Inmobiliarias
- Impuestos Viviendas Suntuarias
- Impuesto Sobre Sucesiones
- Impuesto Sobre los Activos (Ley 557-05)
- Impuesto a la Inscripción Vehículos (Placa)

#### Impuestos sobre Mercancías y Servicios

- Impuesto Transferencia de Bienes Industriales y Servicios ITBIS (interno)
- Otros
- Impuestos Sobre Mercancías
  - Impuestos Selectivos Productos Derivados del Alcohol
  - Impuesto Selectivo a las Cervezas
  - Impuesto Selectivo al Tabaco
  - Hidrocarburos 16% Ad-Valorem
  - Hidrocarburos Específico
  - Otros
- Impuestos Sobre los Servicios
  - Impuesto Sobre Cheques y Transferencias
  - Impuesto Sobre Telecomunicaciones
  - Impuestos Sobre los Seguros
- Impuestos Sobre el Uso de Bienes y Licencias
  - Derecho de Circulación Vehículos de Motor
  - Impuesto sobre Maquinas Tragamonedas

Impuestos sobre el Comercio Exterior

- Salida de Pasajeros al Exterior por Aeropuertos

Otros Ingresos No Tributarios

- Tarjetas de Turismo
- Otros

**Tributos recaudados por la DGA**

- Impuesto Transferencia de Bienes Industriales y Servicios ITBIS (externo)
- Impuesto sobre aranceles
- Otros impuestos sobre el Comercio Exterior

**ID-3. Ingresos efectivos agregados en comparación con el presupuesto original aprobado**

El primer indicador que evaluará es el ID-3, el cuál permite obtener con base en una comparación de los ingresos presupuestados y reales un indicativo general de la calidad de los pronósticos de ingreso. Para efectos de la valoración se tomarán los valores presupuestados y ejecutados de los tributos de cada una de las entidades en los tres años objeto de análisis. En primer lugar se presentan en la siguiente tabla los valores presupuestados y recaudados de los tributos administrados por la DGII.

**Cuadro 1. Ingresos presupuestados y ejecutados 2009-2011 en la DGII**  
(En millones de RD\$)

Partidas	Ejecutados			Presupuestados			% de ejecución frente al presupuesto inicial		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
<b>Impuestos sobre Ingresos</b>	<b>54,127.7</b>	<b>53,643.5</b>	<b>65,204.9</b>	<b>56,456.7</b>	<b>58,348.5</b>	<b>66,322.1</b>	<b>96%</b>	<b>92%</b>	<b>98%</b>
- Renta de las personas	1,399.5	1,453.9	1,573.7	1,354.1	1,452.8	1,669.5	103%	100%	94%
- Renta de los salarios	10,936.2	12,197.8	14,489.1	10,782.6	11,985.5	13,589.9	101%	102%	107%
- Renta de las empresas	22,413.6	21,324.7	24,797.2	26,067.8	22,741.9	28,854.1	86%	94%	86%
- Por dividendos	8,007.2	7,590.7	10,314.0	3,249.8	9,597.6	7,504.4	246%	79%	137%
- Por pagos al exterior	4,052.9	4,575.7	5,573.2	4,954.2	4,154.5	4,865.4	82%	110%	115%
- Otros	7,318.3	6,500.7	8,457.7	10,048.2	8,416.2	9,838.8	73%	77%	86%
<b>Impuestos sobre la Propiedad</b>	<b>10,877.6</b>	<b>13,243.1</b>	<b>15,654.2</b>	<b>9,549.8</b>	<b>11,860.5</b>	<b>16,054.5</b>	<b>114%</b>	<b>112%</b>	<b>98%</b>
- Registro vehículos	3,162.7	4,233.6	4,268.5	3,856.5	3,632.7	4,407.5	82%	117%	97%
- Operaciones inmobiliarias	3,261.6	3,863.4	3,762.9	3,178.5	3,434.9	4,176.4	103%	112%	90%
- Otros	4,453.3	5,146.1	7,622.8	2,514.8	4,792.9	7,470.6	177%	107%	102%
<b>Impuestos sobre Mercancías y Servicios</b>	<b>104,603.8</b>	<b>115,280.2</b>	<b>124,688.4</b>	<b>115,743.6</b>	<b>120,848.8</b>	<b>133,476.1</b>	<b>90%</b>	<b>95%</b>	<b>93%</b>
- ITBIS interno	42,069.2	45,349.1	46,357.4	46,556.8	48,028.0	50,328.3	90%	94%	92%
- Alkoholes	13,343.3	15,054.1	16,239.5	13,681.9	13,894.7	15,595.0	98%	108%	104%
- Tabaco	4,131.0	4,529.2	4,241.4	4,317.4	4,327.5	5,021.9	96%	105%	84%
- Hidrocarburos (L.112-00)	19,213.1	20,192.0	22,052.9	18,748.8	23,421.8	26,164.8	102%	86%	84%
- Hidrocarburos (L.557-05)	11,160.1	14,405.6	18,250.2	16,712.8	15,461.2	17,314.7	67%	93%	105%
- Telecomunicaciones	4,592.3	4,885.7	4,946.5	4,587.8	5,068.9	6,140.9	100%	96%	81%
- Pólizas de seguros,	2,978.4	3,088.2	3,237.7	3,322.4	3,938.2	3,929.5	90%	78%	82%
- Transf. Bancarias (Cheques)	3,919.0	4,261.7	4,491.8	4,529.0	4,574.8	5,881.4	87%	93%	76%
- Otros	3,197.4	3,514.6	4,871.0	3,286.7	2,133.7	3,099.6	97%	165%	157%
<b>Otros Impuestos</b>	<b>5.3</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>56.2</b>	<b>0.9</b>	<b>1.1</b>	<b>9%</b>	<b>11%</b>	<b>9%</b>
<b>+INGRESOS NO TRIBUTARIOS</b>	<b>1,040.3</b>	<b>1,139.4</b>	<b>1,338.0</b>	<b>943.0</b>	<b>972.7</b>	<b>1,013.4</b>	<b>110%</b>	<b>117%</b>	<b>132%</b>
Tarjetas de turismo	1,040.3	1,139.4	1,338.0	943.0	972.7	1,013.4	110%	117%	132%
<b>TOTALES</b>	<b>170,654.7</b>	<b>183,306.3</b>	<b>206,885.6</b>	<b>182,749.3</b>	<b>192,031.4</b>	<b>216,867.2</b>	<b>93.4%</b>	<b>95.5%</b>	<b>95.4%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda (DIGEPRES), Informes de Ejecución de Presupuestaria.

Tomando como base los totales de la anterior tabla, se pueden observar ejecuciones del 93.4% para el 2009, 95.5% para el 2010 y de 95.4% para el 2011, con los cuales se obtiene una **calificación de B**. Los ingresos que más contribuyeron a una menor ejecución son en su orden de importancia el ITBIS interno, ingreso que para los tres años mantuvo desviaciones en promedio del -8%, el impuesto sobre la renta de las empresas que presentó desviaciones del -9% en promedio y el impuesto selectivo al consumo específico sobre los hidrocarburos, recurso que para los dos últimos años presentó desviaciones de -15%. También inciden aunque en menor medida las desviaciones promedio en los impuestos sobre telecomunicaciones (-8%), pólizas de seguros (-17%) y transferencias bancaria (-15%). Por el contrario los impuestos que contribuyeron con mayores recaudos de los esperados son el impuesto por dividendos con un

54% en promedio por encima del valor presupuestado, otros impuestos a la propiedad con el 29% en promedio y el impuesto de renta a los salarios con 3%.

La menor ejecución en el ITBIS interno y el impuesto a la Renta de las empresas puede estar explicado por estimaciones que se basan en las tasas de crecimiento esperado de la economía que resultan ser superiores a los crecimiento de las ventas gravadas registradas por la DGII y en factores estructurales como la reducción de la base imponible<sup>45</sup> o el aumento en los beneficios concedidos a los contribuyentes. Para el ISC específico de los combustibles su potencial se ve afectado por las variaciones controladas al precio de paridad de importación de los combustibles.

Con respecto a los tributos recaudados por la DGA se observan en los años analizados porcentajes de ejecución del 81.1% para el 2009, 113.5% para el 2010 y de 103.7% para el 2011, con los cuales correspondería una **calificación de C**.

**Cuadro 2. Ingresos presupuestados y ejecutados 2009-2011 en la DGA**  
(En millones de RD\$)

Partidas	Ejecutados			Presupuestados			% de ejecución frente al presupuesto inicial		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
ITBIS externo	27,807.7	36,522.1	43,253.0	34,785.8	28,800.7	36,679.6	79.9%	126.8%	117.9%
<b>Imp. Comercio Exterior</b>	<b>21,942.8</b>	<b>23,408.4</b>	<b>23,003.3</b>	<b>26,575.3</b>	<b>24,010.7</b>	<b>27,184.7</b>	<b>82.6%</b>	<b>97.5%</b>	<b>84.6%</b>
- Aranceles	18,264.6	19,455.0	18,801.3	21,328.1	19,471.6	22,495.6	85.6%	99.9%	83.6%
- Otros	3,678.2	3,953.4	4,202.0	5,247.2	4,539.1	4,689.1	70.1%	87.1%	89.6%
<b>TOTALES</b>	<b>49,750.5</b>	<b>59,930.5</b>	<b>66,256.3</b>	<b>61,361.1</b>	<b>52,811.4</b>	<b>63,864.3</b>	<b>81.1%</b>	<b>113.5%</b>	<b>103.7%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda (DIGEPRES), Informes de Ejecución de Presupuestaria.

Durante los últimos tres años no se alcanzaron los valores presupuestados en el impuesto sobre aranceles, registrando niveles de ejecución del 85.6% para el 2009, de 99.9% para el 2010 y del 83.6% en el 2011. Las principales razones, como se afirma en el informe fiscal 2011, para que el impuesto sobre aranceles no alcanzará los valores presupuestados está en la reducción de la Tarifa Efectiva Arancelaria de las importaciones no petroleras, la caída en las recaudaciones efectivas de las importaciones de categorías de productos de importancia recaudatoria, las exenciones otorgadas y la aplicación de los tratados internacionales DR-CAFTA, el EPA con la Unión Europea y el acuerdo con Panamá.

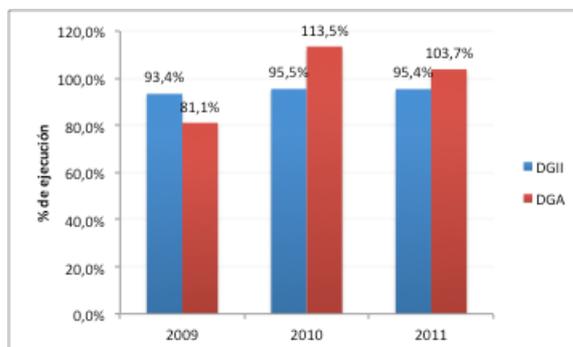
Para el caso del ITBIS externo se observa un fuerte cambio en los resultados de los dos últimos años, pues luego que en el 2009 se alcanzara un 79.9%, se pasó a ejecuciones superiores a lo presupuestado de 117.9% en el 2010 y de 108.2% en el 2011. La principal razón de este cambio tiene relación con la expedición de la Ley No. 297-10, que dispone el cobro del ITBIS en la DGA a las importaciones de insumos y maquinarias de las empresas acogidas al régimen de PROINDUSTRIA. Finalmente otros Impuestos Sobre el Comercio mejoraron las ejecuciones entre el 2009 y 2011 de niveles de 70.1% en el 2009 a 89.9% en el 2011, al igual los valores recaudados aumentaron pasaron del estuvieron influenciados por el aumento en 20.6% de los

<sup>45</sup> Se han aprobado leyes que eliminan impuestos o reducen tasas impositivas, entre las que se destacan la reducción de la tasa del Impuesto Sobre la Renta (ISR), de los impuestos selectivos a las bebidas alcohólicas y cigarrillos; disminución de la tasa de retención de los intereses pagados al exterior y del derecho de circulación de vehículos, así como la eliminación del impuesto selectivo a los vehículos, deducción de los gastos educativos de la base del ISR y la supresión de diversas tasas cobradas por servicios prestados en instituciones públicas. (Tomado textualmente del documento "Análisis sobre el Comportamiento de los Ingresos Corrientes como porcentaje del PIB").

selectivos cobrados a las bebidas alcohólicas, tabaco, electrodomésticos y demás mercancías importadas, debido al crecimiento en 21.3% en el valor de las importaciones de bebidas alcohólicas, las cuales aportaron el 53.4% del total de impuestos selectivos recaudados por la institución

En la gráfica se muestra los porcentajes comparativos entre los recaudos de los tributos de competencia de cada entidad y se puede observar una mayor estabilidad en los de la DGII, que presentaron en promedio para los tres años desviaciones de -5.2%, siendo el año de mayor desviación el 2009 en donde se alcanzó un -6.6%. Para el caso de la DGA, el promedio de las desviaciones fue del 12% y se registra su mayor desviación también para el año 2009 con -18.9%. Se destaca que para los dos últimos años los valores recaudados en la DGA fueron superiores a los presupuestados en niveles de 13.5% en el 2010 y de 3.7% en el 2011.

Gráfico 1  
Porcentaje de ejecución de los ingresos DGII-DGA



### ID-13. Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente

Este indicador evalúa cuán claras, completas y comprensibles resultan en la actualidad las obligaciones tributarias para el contribuyente, qué facilidades le proporciona el sistema para poder cumplirlas y si las opciones que le ofrece el sistema para reclamar o apelar los fallos o sanciones que se le impongan son adecuadas y le aseguran un tratamiento justo y equitativo. El indicador se subdivide en tres dimensiones i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios, ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria y iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de recursos tributarios y los resultados se presentan de conformidad con el estado de cada entidad en el siguiente cuadro.

**Cuadro 3. Calificaciones por dimensión y entidad indicador ID-13. Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente**

Indicador/ Dimensión	DGII		DGA	
	Situación observada	Ptje.	Situación observada	Ptje.
i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios	Las normas que establecen las obligaciones, procedimientos y sanciones están contenidas en el Título I del Código Tributario. Los impuestos se pagan ante la administración tributaria bajo mecanismo de sistemas de declaración privada, las cuales pueden ser verificadas en un esquema de control posterior y modificadas o determinadas de oficio cuando se comprueben omisiones, inexactitudes o incumplimientos formales. En lo que corresponde a las sanciones e infracciones, las normas tipifican las causales, las clasifican según su gravedad y fijan los procedimientos para su imposición. En general, las normas son claras y fijan procedimientos detallados de obligatorio cumplimiento para la administración y sirven de base para el cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes.	A	El régimen de Aduanas data de 1953 y está establecido en la ley 3489 (en la actualidad existe un proyecto de ley que busca reformar las normas para que estén acorde con los avances del comercio internacional.) y junto con el misma operan disposiciones de carácter tributario (557-05, 288-04, 147-00, 12-01 y 112-00 y el Código Tributario de la República Dominicana).  Los procedimientos de exportación se basan en la Ley N° 3489 de 1953 mencionada y la Ley N° 8-90 de Zonas Francas y para realizar la importación se requiere declaración de importación (se eximen montos bajos y casos especiales regulados por la ley). Para el caso, de las multas los Artículos del 190 al 202 del Régimen Aduanero, definen multas que pueden ser tasadas por la administración entre rangos amplios. Estas disposiciones crean un amplio espacio para la discrecionalidad en la determinación de las obligaciones y que se generan a partir del proceso de control aduanera.	C
ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria.	La DGII dispone de diferentes medios presenciales y virtuales por los cuales el contribuyente puede acceder a información sobre procedimientos y de las obligaciones tributarias. Dispone de un centro de atención telefónica que orienta sobre las obligaciones fiscales, un servicio de consulta por internet, un Centro de Asistencia al Contribuyente (CAC), que suministra informaciones de forma presencial y personalizada referentes a los impuestos, servicios y trámites que se administran en la DGII y cuenta con un canal para recibir quejas. El sitio web <a href="http://www.dgii.gov.do/legislacion">www.dgii.gov.do/legislacion</a> , permite la consulta de la legislación tributaria, los decretos, reglamentos, normas generales, los criterios de	A	El acceso a las Leyes, decretos, resoluciones, reglamentos y normas se da por medio de motores de búsqueda dispuestos en la página <a href="http://www.aduanas.gob.do">www.aduanas.gob.do</a> . También se mantiene el Arancel Vigente disponible y se publica manera periódica la revista Aduanas, que contiene información de interés para los contribuyentes y se realizan cursos de entrenamiento a usuarios externos e internos para el manejo de declaraciones y todas las operaciones aduaneras que pueda requerir el público en general. En lo referente al estado de la situación del contribuyente, no existe un sistema de cuenta corriente del contribuyente, la información está en papel dificultando el control eficaz sobre los pasivos a cargo del contribuyente.	B

Indicador/ Dimensión	DGII		DGA	
	Situación observada	Ptje.	Situación observada	Ptje.
	interpretación jurídicos y los acuerdos internacionales. Además el contribuyente puede acceder a información de los servicios y trámites y a diferentes tipos de publicaciones en donde se comunica aspectos importantes para el cumplimiento de las obligaciones. También se cuenta con un portal de educación tributaria para diferentes niveles de formación educativos			
iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de recursos tributarios	El Código Tributario prevé en sus Artículos 57 y 58 la posibilidad de que el contribuyente dentro de los veinte días siguientes a la recepción de la notificación de la estimación de oficio o el ajuste de su impuesto, pueda interponer el recurso de reconsideración ante la administración. Los requisitos para la presentación y aceptación del recurso están establecidos en la norma y son claros. Asimismo en los Artículos 139 al 189 del código tributario, se establecen los recursos ante el Tribunal Contencioso Administrativo y en última instancia ante la Corte Suprema. No obstante la posibilidad de interponer recursos, los tiempos de resolución son por lo general extensos—en la etapa gubernativa el tiempo promedio de respuesta oscila entre tres y seis meses y ante los tribunales los fallos toman entre un año y medio y dos años.	B	Los procedimientos de recurso están establecidos en los artículos 178 a 189 de la Ley del Régimen de Aduanas. Pueden reclamar en un plazo de 10 días contra las decisiones de las autoridades aduaneras los importadores, los exportadores o cualquier otra parte interesada. Los recursos deben presentarse por escrito al Director General de Aduanas, quien emite una decisión en primera instancia. Se puede apelar ante la Secretaría de Estado de Finanzas contra las decisiones del Director General de Aduanas. Las decisiones pueden ser recurridas ante el tribunal contencioso y el proceso puede llegar a ser extenso al igual que los fallos por reclamaciones de la DGII.	B

La calificación global en este indicador es de **A** para la DGII y de **B** para la DGA.

#### **ID-14 Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva**

Este indicador evalúa, en su estado operativo actual, la calidad del registro de contribuyentes, así como la eficacia disuasiva, tanto del sistema de sanciones como del sistema de fiscalización al contribuyente. El indicador comprende tres dimensiones i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes, ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento de obligaciones de

registro y declaración y iii) Planificación y control de programas de auditoría e investigación de fraude tributario. Para la primera de las dimensiones y en razón a que existe un registro de contribuyentes administrado por la DGII que es compartido por las dos entidades, se tomará como referencia el puntaje obtenido para la DGII como válido también para la DGA.

**Cuadro 4. Calificaciones por dimensión y entidad indicador ID-14. Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva**

Indicador/ Dimensión	DGII		DGA	
	Situación observada	Ptje.	Situación observada	Ptje.
(i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes	En el Registro Nacional de Contribuyentes (RNC) se ha avanzado en la integración de la información contenida en los registros públicos de las Cámaras de Comercio y Producción y la Junta Central Electoral y se han realizado cruces de información con la Administradora de Subsidios Sociales, la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y desarrollado un sistema de Información Geográfica que facilita su uso, sin embargo, La integración no incluye bases de datos del sector financiero dada la barrera legal existente sobre el secreto bancario que impide el acceso de la administración a esta información y limita el ejercicio de control a la evasión de la DGII.	B	En el sistema de aduanas se utiliza el mismo Registro Nacional de Contribuyentes (RNC) como requisito para algunos trámites. El registro de contribuyente es compartido con el de la DGII y en este caso se preservaría la mismas condiciones para la obtención del puntaje obtenido para la DGII También la DGA cuenta con un registro de personas físicas nacionales y un registro de extranjeros. Para el registro de personas físicas nacionales, se requieren informaciones generales que incluyen número y fotocopia de Cédula de Identidad y Electoral (ID de ciudadano), domicilio, entre otros. Todos los datos son validados en la Junta Central Electoral (JCE) que emite las Cédulas a todos los ciudadanos dominicanos. Para el registro de extranjeros, se exigen los datos generales de personas y copia del pasaporte. Se verifica por diversas vías la validez del pasaporte.	B
(ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento de obligaciones de registro y declaración	El régimen sancionatorio tributario se encuentra definido en el Código Tributario y comprende sanciones pecuniarias por mora (Artículo 27) en la presentación de las declaraciones y sanciones por evadir. Estas últimas están categorizadas según sea el nivel de gravedad de la infracción y pueden aplicarse mediante medidas como la privación de libertad, recargos, comiso de bienes materiales, clausura del establecimiento, suspensión y destitución de cargo público, inhabilitación para el ejercicio profesional, cancelación de licencias o la	A	Las Aduana debe cumplir eficientemente cuatros funciones básicas para aumentar su competitividad: (1) facilitación del comercio internacional; (2) la generación de estadísticas e información útil para el comercio, el Estado y los usuarios; (3) la recaudación de los tributos de importación; y (4) el ejercicio efectivo del control del tráfico internacional de mercancías, velando por el cumplimiento de una serie de normas de contenidos tributario y no tributario que regulan el comercio exterior. Con respecto a este último ítem la DGA ha duplicado las sanciones aplicadas en los últimos tres años, en particular las multas y las sanciones en cumplimiento del arancel aduanero ley 14 de 1993 y	A

Indicador/ Dimensión	DGII		DGA	
	Situación observada	Ptje.	Situación observada	Ptje.
	perdida de incentivos (Artículos 217 al 231). Este régimen se caracteriza por ser severo y su aplicación se da a través de la ejecución de los diferentes programas de fiscalización principalmente por medio de los programas control que recaen sobre los diferentes tipos de obligaciones.		su reforma la ley 146/00.	
(iii) Planificación y control de programas de auditoría e investigación de fraude tributario	Para el diseño de los programas de fiscalización se identifican y analizan los factores de riesgo y se toma como referencia el comportamiento asumido por los contribuyentes del mismo sector. También se diseñan controles o cruces de información entre los datos reportados por los agentes retenedores e informantes vs los valores declarados por los contribuyentes. Así mismo, se utiliza la información obtenida de las transacciones realizadas por medio de tarjetas de crédito y débito	B	El proceso de planificación y control de fiscalización en la DGA ha evolucionado favorablemente, de selecciones a partir primordialmente de denuncias e incidentes reportados, a una programación de auditorías con base en indicios primarios de riesgo de evasión fiscal. Sólo a partir del 2012 y dentro de la nueva estructura de la Gerencia de Fiscalización, se da inicio al fortalecimiento de los análisis de riesgo y se formula el primer Plan Anual de Fiscalización Basado en Riesgo que está en ejecución	D

La calificación global en este indicador es de **B+** para la DGII y de **B** para la DGA

### ID-15 Eficacia en materia de recaudación de impuestos

Este indicador evalúa cuán eficaz es el sistema de ingresos para recaudar los fondos provenientes de las obligaciones tributarias de los contribuyentes y ponerlos a disposición de la Tesorería, incluyendo aquellos fondos que provienen de atrasos e infracciones debidamente acotados y en proceso de cobranza, apelación o disputa. Se evalúa también si las diferencias entre los montos acotados y los montos recuperados son explicadas. El indicador se subdivide en tres dimensiones: i) el coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos cobrados, ii) Eficacia de la transferencia de la recaudación a la tesorería y iii) Frecuencia de realización de reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos.

#### Cuadro 5. Calificaciones por dimensión y entidad indicador ID-15. Eficacia en materia de recaudación de impuestos

Indicador/ Dimensión	DGII		DGA	
	Situación observada	Ptje.	Situación observada	Ptje.
(i) El coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos	La morosidad en los dos últimos años creció de 1.1% al 7.6% y los porcentajes de recuperación a pesar de	D	La morosidad en los dos últimos años pasó de 3.8% a 6.8% y los porcentajes de recuperación de las deudas han disminuido de 42% en el 2009 a 25% en	D

Indicador/ Dimensión	DGII		DGA	
	Situación observada	Ptje.	Situación observada	Ptje.
cobrados	mejorar siguen manteniendo un nivel insatisfactorio. Para el 2009 fue de 32%, para el 2011 del 22% y para el 2011 aumentó al 52%		el 2010 y de solo 8% en el 2011.	
(ii) Eficacia de la transferencia de la recaudación a la tesorería	El proceso de recaudación de los ingresos se cumple a través de dos medios, el presencial en el cual el contribuyente se dirige a las oficinas de la DGII para presentar sus declaraciones y obtener el valor a pagar y el electrónico en el que se utiliza la oficina virtual del sitio web <a href="http://www.dgii.gov.do">www.dgii.gov.do</a> . Para cada una de estas modalidades se cumplen pasos que permiten ingresar datos de las declaraciones, generar los valores a pagar y registrar los pagos realizados de cada uno de los contribuyentes. También se realizan los procedimientos que permiten depositar los dineros recaudados en cuentas transitorias por entidad bancaria, que luego pasan a una cuenta concentradora, para finalmente ser consignados en la cuenta colectora de la Tesorería Nacional.	A	El procedimiento en la DGA consiste en realizar los recaudos por los diferentes conceptos por medio de las cajas (cerca de 30) de la DGA que reciben los pagos y reportan al final del día los valores recaudados. Los pagos recibidos son consignados el día siguiente a la (sub) cuenta bancaria asignada por la Tesorería Nacional para aduanas. Si el proceso se realiza electrónica se paga en cada banco y este la consigna en una cuenta colectora. Estos ingresos se consignan también al día siguiente.	A
(iii) Frecuencia de realización de reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos	La DGII por medio del sistema de información realizan procesos de conciliación permanente entre los recursos recibidos por cada una de las entidades recaudadores o cajas colectoras y las consignaciones que se efectúan a la Tesorería, permitiendo realizar un seguimiento permanente sobre las diferencias que puedan surgir	A	La DGA realiza procesos de conciliación permanente entre los recursos recibidos por cada una de las cajas colectoras y las consignaciones que se efectúan a la Tesorería, permitiendo identificar y corregir diferencias que puedan surgir de forma inmediata.	A

La calificación global en este indicador es de **D+** para la DGII y de **D+** para la DGA.

En el siguiente cuadro se pueden observar los puntajes de los indicadores para cada entidad. El resultado del ejercicio muestra que las calificaciones para la DGA son inferiores que los de la DGII y solo en el indicador ID-15 obtienen un puntaje igual de D+. El ID-3 señala mayores desviaciones en las ejecuciones de los ingresos recaudados por la DGA, el ID-13 muestra dos aspectos en los cuales existe una diferencia a destacar, la primera de ellas la falta de claridad y discrecionalidad para la tasación de las multas para la DGA y la necesidad de avanzar en la sistemas de soporte de las deudas de los contribuyentes. Frente al ID-14 se destaca el nivel incipiente en la DGA respecto al análisis de riesgos como base de la función fiscalizadora y motor para incrementar la eficiencia y asegurar la recaudación de impuestos mediante la correcta aplicación de los aranceles.

**Cuadro 6. Resumen de las calificaciones por indicador y entidad**

Indicadores de alto nivel		DGII	DGA
ID-3	Desviaciones de los ingresos totales comparadas con el presupuesto original	B	C
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	A	B
	(i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios	A	C
	(ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria	A	B
	(iii) Existencia y funcionamiento de mecanismos de recursos tributarios	B	B
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	B+	B
	(i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes	B	B
	(ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento de obligaciones de registro y de declaraciones	A	A
	(iii) Planificación y control de los programas de auditoría e investigaciones de fraude tributario	B	D
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	D+	D+
	(i) El coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existentes al comienzo del ejercicio, cobrados durante el mismo (promedio de los últimos ejercicios)	D	D
	(ii) La eficacia de la transferencia del cobro de tributos en la Tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal	A	A
	(iii) La frecuencia de la realización, por parte de la Tesorería, de reconciliaciones completas de cuentas entre auto avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos	A	A



## Anexo 6: Comentarios del Gobierno y Acciones por Parte de la Misión Evaluadora

### A. Comentarios recibidos a través del PetitCommittee y las respuestas por parte de la Misión Evaluadora

ID	Dim	Comentario	Respuesta
1		En el cuarto párrafo de la página 2 se dice: “En el año 2010 el Presupuesto General del Estado tuvo, en cambio, <b>una sobre ejecución más</b> moderada, ayudada por el mejor desempeño en la recaudación tributaria y una política económica y monetaria prudencial ante un clima externo desfavorable”. Se sugiere evitar los términos que se muestran en negrita, dado que muchos lectores van a entender que se ejecutaron gastos por sobre el nivel autorizado por el Congreso Nacional	Se ha modificado la redacción.
		En párrafo 2, eliminar el concepto acerca del “año de incertidumbre, tal como lo califican las autoridades centrales dominicanas”.	Se ha eliminado el concepto del texto.
		Debe cambiarse el título del cuadro 6 tomando en cuenta que es presupuesto original vs modificaciones presupuestarias. El título del Cuadro 6 en la página 3, de acuerdo con la observación anterior, debe variarse a “Comparación del Gasto Presupuestado Inicial y Ejecutado Autorizado”.	Se ha preservado el título del Cuadro 6 como el Presupuesto Inicial Aprobado y Devengado. Se ha añadido una nota que el monto devengado del gasto corresponde a la ejecución autorizada del presupuesto inicial.
2	i)	En la Página 4 se repite el número 7 del Cuadro que debería ser 8.	Se ha modificado la numeración del cuadro.
3	i)	En el párrafo 3 debe abstenerse de incluir recomendaciones sobre las características de una reforma tributaria sugerida. No deben hacerse recomendaciones de este tipo.	Se ha modificado la redacción del texto.
5		Debe considerarse la inclusión de la clasificación regional por el carácter que toma a partir de la ley orgánica y el decreto presidencial que establece el establecimiento de 10 regiones.	Se ha incorporado la nota en el texto.
7	i)	En la página 11 al tratar el indicador i) Nivel del gasto extrapresupuestario (distinto de los proyectos financiados por donantes) que no figura en los informes fiscales, no se menciona que esto es contrario a lo dispuesto en la Ley No. 423-06, que en su artículo 24 dispone: “Todos los ingresos corrientes y de capital, donaciones y desembolsos de préstamos en efectivo o en valores percibidos deben ser depositados en la Tesorería Nacional y para su utilización requerirán de la correspondiente	Se ha tomado en cuenta la consideración en el texto.

ID	Dim	Comentario	Respuesta
		apropiación presupuestaria”.	
8	iii)	Al inicio de la página 15 se lee: “A pesar de contar con un Manual de Clasificadores Presupuestarios de los Ayuntamientos, el Gobierno Central no ha desarrollado aun un módulo municipal SIGEF por medio del cual se registre la información financiera de los municipios y permita clasificar y consolidar los datos de gastos por sector o función de estos junto con las cuentas del gobierno central en un formato uniforme del gobierno general”. El Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) desarrolló un sistema informático denominado “Sistema Integrado de Finanzas Municipales – SIFMUN”, el cual permite automatizar la gestión financiera municipal, registrando todas las operaciones financieras y contables de los ayuntamientos, favoreciendo a estos alcanzar los máximos niveles de eficiencia y transparencia en sus operaciones, un mejor control de sus ingresos y gastos, y una mayor participación ciudadana en la gestión de lo público. Dicho sistema está en uso en alrededor de 90 municipios y otros 30 utilizan software desarrollado por el sector privado. Cabe señalar que CONARE puso a disposición del Ministerio de Hacienda el SIFMUN para que se desarrollara una interface con el SIGEF.	Se ha incorporado la nota en el texto.
9		<p>El desarrollo de este indicador, tiene una redacción ambigua. Las capacidades técnicas están en el Estado y el MEPYD entrego evidencia sobre el seguimiento físico financiero de los proyectos de inversión, a través de los informes semestrales que se envían al Congreso. Info disponible en la web de MEPYD.</p> <p>Es muy aventurado aplicar el deterioro de la situación fiscal a las transferencias, pues las mismas han hechas como resultado de políticas públicas.</p>	Se ha modificado la redacción en el texto.
9	ii)	Aclarar en el párrafo 3 que la Liga no desapareció. Sus funciones de distribución de los recursos sí fueron destituidas.	Se efectuó el ajuste en el texto.
10		Al final de la página 17, en el acápite i) La documentación sobre el proyecto del presupuesto anual es <u>incompleta</u> , se dice: “Otra característica destacada es la inclusión del presupuesto plurianual y las implicancias de la política de gasto en el mediano plazo”. La expresión presupuesto plurianual debe cambiarse para que no se confunda con el Presupuesto Plurianual del Sector Público,	Se ha incorporado la nota en el texto.

ID	Dim	Comentario	Respuesta
		establecido en el artículo 13 de la Ley No. 423-06, que aún no ha sido desarrollado.	
12	i)	En el Cuadro 13 de la página 22 se señala que para el año 2009 la fecha del envío revisado fue el 19 de noviembre de 2008, debiendo decir 12 de noviembre de 2008 (Nota No. 499). Para el año 2010 dice que el marco inicial se envió al Ministerio de Hacienda el 22 de octubre; de acuerdo a las evidencias proporcionadas este envío se hizo el día 8 de abril de 2009, mediante nota No. 253. La fecha 22 de octubre corresponde al envío revisado (segunda columna del Cuadro 13).	Se ha incorporado la nota en el texto.
12	ii)	Revisar la evidencia sobre el ejercicio de sostenibilidad para el año 2009 y ajustar la calificación.	Se obtuvo nueva evidencia y se comprobó que se había realizado el estudio de sostenibilidad en cada uno de los últimos tres años.
		No es DGII; es DGPLT. Esta incluida la Dirección General de Inversión Pública, por ley y por la práctica. No es DGCP, pues estas son las siglas de Compras; es CP: de Crédito Público.	Se realizaron los ajustes en el texto.
16	ii)	Hacia el final de la página 34, se lee: "Calificación B: Los Ministerios y otras instituciones gubernamentales disponen de información confiable que el MH les proporciona acerca de las revisiones de sus cuotas de pago con un trimestre de anticipación". En vez de cuota de pago debe decir cuota de compromiso, las cuotas de pago aún no se han implementado.	Se ha tomado en cuenta la consideración en el texto.
		El párrafo final de la página 34 se dice: "La Ley 423-06 obliga a la DIGEPRES a establecer cuotas trimestrales de compromiso para todas las entidades del sector público no financiero. Y la Tesorería utiliza estas cuotas para hacer las asignaciones mensuales de pago. La ley establece igualmente que las instituciones del Gobierno Central deben remitir a la DIGEPRES sus solicitudes de asignaciones por un período de tres meses. En la práctica la programación se hace conjuntamente entre Tesorería, DIGEPRES, DGII y la DGCP quienes establecen una previsión de ingresos trimestrales". La frase final ignora la participación de la Dirección General de Inversión Pública, la cual está establecida en el numeral 6 del artículo 8 de la Ley No. 567-05, que dice: "Participar en la fijación de las cuotas periódicas de compromisos, en coordinación con la Oficina	Se ha incorporado la nota en el texto.

ID	Dim	Comentario	Respuesta
		<p>Nacional de Presupuesto y la Oficina Nacional de Planificación”. Además, el artículo 47 de Ley No. 423-06 dispone: “Con base en la programación de la ejecución física y financiera de los organismos e instituciones comprendidos en este Título, el presupuesto actualizado de caja que efectúe la Tesorería Nacional y la programación de la ejecución de los proyectos de inversión presentados por la Oficina Nacional de Planificación, la Dirección General de Presupuesto propondrá las cuotas trimestrales de compromisos. Basándose en dichas cuotas de compromisos, la Tesorería Nacional fijará las cuotas mensuales de pagos”.</p>	
16	iii)	<p>Existe un desacuerdo general con la calificación y la forma de redacción del indicador. La ley 423-06 en el At. 48 establece las fechas límites para la presentación, además de que sus leyes anuales y de modificaciones autorizan al MH a hacer, al cierre de cada ejercicio, los ajustes necesarios sin afectar el resultado. No existen evidencias de que este proceso es discrecional. Los analistas sectoriales de DIGEPRES interactuaron con sus contrapartes en las instituciones durante el proceso.</p>	<p>La misión evaluadora difiere en lo sustantivo con las prácticas nacionales de modificación presupuestal actuales, incompatibles con las buenas prácticas internacionales.</p>
20	i)	<p>Al final del cuarto párrafo de la página 53 se dice:”Los compromisos de gasto son controlados mediante la verificación de saldos en caja en la partida presupuestal correspondiente. Esta información es actualizada regularmente e informada y aplicada para cada una de las instituciones a través del SIGEF”. La expresión <i>de saldos en caja de la partida presupuestaria</i> es incorrecta, dado que una partida presupuestaria muestra un saldo disponible para comprometer, pero no se vincula con la disponibilidad en caja.</p>	<p>Se ha tomado en cuenta el comentario en el texto.</p>
		<p>En el segundo párrafo de la página 53 se lee: “No es a partir del SIGEF que operan los controles de compromisos de pago a nivel de cada una de las instituciones comprendidas en el presupuesto. Los controles son mayormente sobre las órdenes de pago y sobre los contratos, solamente los primeros son registrados en el SIGEF y no se lleva un control actualizado e instantáneo de los saldos en cada una de las partidas de gasto autorizadas de las instituciones”. Esta aseveración se contradice completamente con la información señalada en la observación 10 anterior.</p>	<p>Se ha modificado la redacción del texto.</p>

ID	Dim	Comentario	Respuesta
		<p>En el último párrafo de la página 53 se dice: “Si bien el SIGEF es el medio a través del cual se registran los compromisos y las actuaciones de gasto de las unidades ejecutoras del presupuesto los controles no se llevan de una manera automatizada y sistémica. Varias de las distintas ejecuciones de gasto el sistema de Tesorería no cuenta aún con todos los controles de gasto requeridos a nivel de objeto de gasto y que sirvan incluso para convalidar los compromisos financieros autorizados en el presupuesto con los resultados físicos”. La Tesorería no tiene que actuar con los controles a nivel de objeto de gasto y no se entiende esa convalidación de compromisos financieros con resultados físicos.</p>	<p>Se ha ajustado la redacción del texto para que se entienda mejor.</p>
25	ii)	<p>En la página 62, en el indicador ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros, se lee: “<b>Calificación A:</b> Los estados financieros del Gobierno Central se someten a la opinión y escrutinio de la CC en los tres meses posteriores al cierre del ejercicio fiscal”. Debe decir en los dos meses posteriores al cierre, dado que el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas debe presentarse a la Cámara de Cuentas a más tardar el 1° de marzo de cada año.</p>	<p>Se ha incorporado la nota en el texto.</p>
		<p>La información de los estados financieros no se presentó para el año 2009. No respeta los plazos establecidos pues no se envían previos al 1ro de marzo. Aunque la calificación se mantiene pues se envía dentro de los 6 meses posteriores.</p>	<p>Se ha incorporado la nota en el texto.</p>
		<p>Al final de la página 62 se dice: “La Ley 126-01 establece que debe someterse el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas (Estados Financieros) a la Cámara de Cuentas antes del 1 de marzo del año siguiente al año de la ejecución presupuestaria. Estos informes son sometidos previamente a la CGR para su revisión y luego son enviados a la CC, la cual los utiliza como base para el informe que presenta anualmente al Congreso. Para los últimos tres años, los informes han sido enviados a la CC respetando los plazos establecidos”. La última aseveración es incorrecta, en atención a que en el Informe al Congreso Nacional 2009 de la Cámara de Cuentas, en su página 24: se lee “...está en la obligación de enviar a la Cámara de Cuentas, a más tardar el 1ro de</p>	<p>Se ha ajustado la redacción del texto para que se entienda mejor.</p>

ID	Dim	Comentario	Respuesta
		<p>marzo de cada año, mandato que a la fecha de este informe no ha sido ejecutado”. Para los dos años siguientes parece que el estado fue remitido a la Cámara de Cuentas con posterioridad al 1° de marzo.</p> <p>Esta última fecha, que es realmente temprana y casi imposible de cumplir, surge de que la Constitución de la República asigna a la Cámara de Cuentas en su Artículo 250, numeral 3) la siguiente atribución: “Auditar y analizar la ejecución del presupuesto General del Estado que cada año apruebe el Congreso Nacional, tomando como base el estado de recaudación e inversión de las rentas presentado por el Poder Ejecutivo, de conformidad con la Constitución y las leyes, y someter el informe correspondiente a éste a más tardar el 30 de abril del año siguiente, para su conocimiento y decisión”.</p> <p>En todo caso, en este indicador la fecha que debe citarse es aquella en que la Cámara de Cuentas envía su informe al Congreso Nacional y no la fecha en que el Ministerio de Hacienda remite el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas a la Cámara de Cuentas.</p>	

**B. Comentarios recibidos a través del Taller de Socialización y las respuestas por parte de la Misión Evaluadora**

**Mesa #1**

ID	Dim	Comentario	Respuesta
1		En el párrafo 1, no hubo una sobre ejecución sino un gasto autorizado mayor al presupuesto inicial.	Tal como se ha expresado reiteradamente, el indicador de ejecución presupuestal—tal como se prescribe en la Guía Metodológica PEFA, se calcula sobre la base del presupuesto inicial aprobado y la ejecución se mide sobre el monto del devengado, que es la definición que se emplea en la clasificación económica de gastos emitidos anualmente en los reportes de SIGEF.
		En el segundo párrafo, las nuevas apropiaciones no se destinaron a la Administración de la Tesorería Nacional sino para las Obligaciones Inmediatas del Tesoro.	La nota ha sido incorporada en el texto.
2		En el párrafo 2 no existió un exceso de gastos, sino un gasto autorizado mayor al presupuestado inicialmente.	Ver respuesta a comentario ID-1 arriba.
		En el párrafo 1, cambiar palabra “calibró” por “ajustó”.	La nota ha sido incorporada en el texto.
		En los párrafos 1 y 2, debe cambiarse “Tesorería	La nota ha sido incorporada en el texto.

ID	Dim	Comentario	Respuesta
		Nacional” por Obligaciones de la Tesorería Nacional.	
		En el párrafo 2 no existió un aumento general, sino un aumento de salario mínimo.	La nota ha sido incorporada en el texto.
		En el Cuadro 7 debería ser 8 y debe cambiarse en el texto. Asimismo, no es obligación del Tesorero Nacional sino del Tesoro Nacional que esta presente en el cuadro.	Las notas han sido tomadas en cuenta y el texto se ha corregido.
2		Continuar la numeración correcta de los cuadros y su referencia en el texto. En el párrafo 6, ahora se llama “Presupuesto General del Estado”.	Ambas notas han sido incorporadas en el texto.
3		En el 4 párrafo debe eliminarse pues propone medidas futuras y no corresponde con el documento.	La nota ha sido tomada en cuenta y el texto se ha corregido.
9		No hace referencia a que otras entidades del sector publico (Párrafo 1).	La nota ha sido tomada en cuenta y el texto se ha corregido.
		En el párrafo 3 existe un juicio de valor al decir que la situación fiscal esta deteriorada debido a las razones mencionadas.	La nota ha sido tomada en cuenta y el texto se ha corregido.
		En el párrafo 8, la UPF tiene en sus planes incluir a los municipios dentro de un Sistema de Estadísticas Fiscales.	La nota ha sido incorporada en el texto.
10		En el párrafo 6 debería enumerar únicamente la información disponible al público y no hacer referencia a lo que falta.	La misión evaluadora ha considerado necesario identificar las brechas existentes en el portal de transparencia fiscal, en base al formato recomendado en la Guía Metodológica PEFA.
12		En el párrafo 1, el esfuerzo del presupuesto plurianual se hace desde 2010, revisar evidencia.	La nota aclaratoria ha sido incorporada en el texto.
		Revisar redacción ya que el Protocolo fue aprobado formalmente en el año 2012.	Las partes relevantes en la redacción fueron corregidas.

### Mesa #2

ID	Dim	Comentario	Respuesta
24	ii)	La puntuación que aparece en el ID-24, Dim. i sobre la puntualidad en la presentación de informe no corresponde con la tabla resumen .	Las puntuaciones son consistentes con el cuadro resumen.
25	i)	Eliminar el párrafo que expresa el 80% tasado.	La redacción ha sido modificada en el párrafo.

### Mesa #3

ID	Dim	Comentario	Respuesta
16	i)	En cuanto a este indicador se observa que en referencia a la dimensión i) se pide para obtener Calificación “A” que se prepare para el ejercicio una previsión del flujo de caja, que se actualice mensualmente, sobre la base de la entrada y salida real de efectivo. Actualmente, la Tesorería Nacional realiza una previsión de caja con varios factores que se integran a las políticas y topes otorgados a todas las instancias de manera diaria; realizando actualizaciones semanales, por lo que superamos las exigencias de la Metodología PEFA.	Tal como se indica en el análisis del ID-16 i), para obtener una Calificación “A” (una calificación muy satisfactoria) se requiere que las proyecciones (de alta frecuencia) de flujo de caja se basen en cálculos que incluyan las operaciones de una gran parte de instituciones autónomas y descentralizadas que hoy son objeto de actividad extra presupuestal. También se requiere que estas proyecciones en esa misma frecuencia incluyan una gran parte de los fondos especiales y proyectos financiados con recursos externos (donaciones reembolsables y no reembolsables) que en la actualidad vienen presentando ciertas deficiencias de registro.

**Mesa #4**

ID	Dim	Comentario	Respuesta
8	i)	Esta calificación no aplica porque el 10% de transferencia establecida por ley no se cumple.	Se ha realizado un ajuste en la calificación de la dimensión.
	ii)	La información trimestral que debe enviarse a los ayuntamientos resulta innecesaria, ya que la Ley 166-03, Art. 4, establece que la 10ª parte debe asignarse mensualmente a los ayuntamientos.	La nota ha sido incorporada en el texto.
26	iii)	La Comisión existe, es el Comité Ad-Honorem conformado aunque no existen mecanismos definidos para su operación.	Se ha aclarado el texto en el análisis de la calificación.

**Mesa #5**

ID	Dim	Comentario	Respuesta
27	i)	Nuestra observación hace referencia al ID-27 sobre el alcance del examen por parte del Poder Legislativo y consideramos que el aspecto relativo a las limitaciones técnicas de parte de las cámaras podría ser un juicio de valor, debido a que en ocasiones puede ser que tengan técnicos preparados con capacidad para entender las políticas presupuestales y en el momento de las entrevistas no estén presentes.	La nota ha sido incorporada en el texto.

**Mesa #6**

ID	Dim	Comentario	Respuesta
18		Primer párrafo especificar donde dice (el Sistema, en su modulo de registro entrara en plena operación en los próximos tres meses) para completar la Administración Central.	Se ha modificado el texto.
18	i)	Sexto párrafo, quitar después de (se esperaba que todas las instituciones del Gobierno) incluyendo las instituciones autónomas y descentralizadas. Modificar donde dice (22 instituciones) por 17 ministerios y revisar total de empleados 214,464 que no coincide con 215,000 especificado en párrafo 8.	Se ha modificado el texto.
18	i)	Agregar el siguiente párrafo: - mensualmente se publican las estadísticas en línea con informaciones de recursos humanos y nomina del SASP a través de una sección de una página web del MAP.	
19	i)	Entendemos que el Marco Jurídico y Reglamentario sí cumple en ser aplicable a todas las adquisiciones realizadas con fondos públicos; ya que de los procedimientos mencionados, muchos de ellos tienen su propia reglamentación. Los procedimientos por excepción de ley tienen un procedimiento estándar que deben agotarse para realizar la compra, así como lo que debe contener el expediente de compra.  Si existen reglamentaciones para regir otros procedimientos la Ley no tiene por qué mencionarlos. Caja Chica tiene su propio	Se han efectuado ajustes en el texto de la sección evaluada. La calificación se ha mantenido inalterable.

		reglamento, que pertenece a Anticipos Financieros. Además que el procedimiento de caja chica representa un valor de desembolso poco significativo que no es tomado en cuenta en los umbrales de compras y contrataciones. Las Donaciones y Préstamos utilizan su regulación que prevalece sobre la Ley 340-06.	
	iv)	Sobre la experticia del personal que desarrolla la actividad de dar respuesta a las reclamaciones o reducción de conflictos de la DGCP, deben tomar en cuenta que esta Ley 340-06 es nueva y a los inicios de las operaciones el Departamento de Políticas, Normas y Procedimientos contaba con el apoyo de un consultor experto en la materia de compras y contrataciones además que el personal que integró este Dpto. contó con una capacitación intensiva sobre el SIGEF y la Ley 340-06 previo a su integración a la DGCP.	Se han efectuado ajustes en el texto de la sección evaluada. La calificación se ha mantenido inalterable.

**Mesa #8**

ID	Dim	Comentario	Respuesta
23		El Ministerio de Educación sí mide el grado de puntualidad y recepción de los recursos entregados a las unidades prestadoras de servicios primarios a través de la dirección de supervisión educativa, auditoría interna y servicios generales. Auditoría Interna y Supervisión realizan informes de recepción y Servicios Generales un “checklist”.	La nota ha sido incorporada en el texto.
		El Ministerio de Salud Pública, a través de las Direcciones Regionales de Salud, recopila las informaciones de los recursos recibidos en efectivo y en especie, y estamos en proceso de Inventario General de las Unidades de Atención Primaria de Salud.	La nota ha sido incorporada en el texto.



## Anexo 7: Análisis de la Composición Institucional del Gasto Público en la República Dominicana

En la República Dominicana no es común preparar y analizar estadísticas del Gobierno General (GG), sino que las que se publican corresponden mayormente al Gobierno Central (GC). Para este análisis se ha intentado realizar un ejercicio de consolidación, pero tiene varias limitaciones:

- Las fuentes de datos de las instituciones autónomas y descentralizadas son dispersas e incompletas. Muchas no entregan la información financiera a las instituciones de contabilidad, control y fiscalización, o la entregan parcial o tardíamente;
- Algo parecido, pero con mayor intensidad, ocurre con los gobierno municipales, aunque en años recientes el Ministerio de Hacienda esta coordinando esfuerzos para poder facilitar en forma completa y oportuna estadísticas de gasto y financiamiento municipales al FMI en un formato estándar EFP, en respuesta a la suscripción de un convenio internacional para fines estrictamente analíticos;
- El gasto reportado por las instituciones de la seguridad social se refiere solo a las entidades que operan con fondos del presupuesto o que están subsidiadas por el Gobierno. Es decir, no se refiere a la SS que opera con las contribuciones legales.

El cuadro siguiente fue preparado en base a la información estadística que se deriva del Informe al Congreso 2011 preparado por la Cámara de Cuentas, que parece ser la fuente de datos más completa sobre el tema, ya que contiene la información financiera, incluso razonablemente clasificada, de las instituciones descentralizadas y autónomas, las empresas públicas, financieras y no financieras, la seguridad social y los municipios.

<b>Gasto total del Gobierno Central 2011</b>				
<b>En millones RD\$, Excluye aplicaciones financieras</b>				
<b>SECTOR INSTITUCIONAL</b>	<b>GASTO BRUTO SIN CONSOLIDAR</b>	<b>Transferencias intergubernamentales</b>	<b>GASTO CONSOLIDADO : Atribuyendo las transferencias como gasto del que las otorga</b>	<b>GASTO CONSOLIDADO : Atribuyendo las transferencias como gasto del que las recibió</b>
Gobierno central	339,063	- 106,414	339,063	232,649
Inst. Autónomas y descent.	29,791	14,911	14,880	29,791
Empresas pub. No bancarias	45,466	20,534	24,932	45,466
Inst. Gubern. De la SS	11,348	7,887	3,461	11,348
Municipios	16,380	14,986	1,394	16,380
<b>TOTAL</b>	<b>442,048</b>	<b>- 48,096</b>	<b>383,730</b>	<b>335,634</b>

Claro está que los datos de las instituciones descentralizadas y de los gobiernos locales son estimaciones, pues muchas no reportaron o solo datos parciales. Además, hubo que limpiar los datos de gastos, pues los reportes contienen las aplicaciones financieras como gastos. El mayor problema está en que la consolidación exige evitar duplicaciones, y gran parte del dinero que gastan todas las instituciones públicas proviene de transferencias recibidas del Gobierno Central y ya estaban registradas en los gastos del mismo.

Solo el informe de la Cámara de Cuentas informa de las transferencias recibidas por cada subsector institucional, pero el total es muy inferior al de transferencias entregadas al sector público por el Gobierno Central, según el SIGEF. Obsérvese que el grupo de las empresas

públicas no financieras reporta transferencias recibidas por RD\$20,534 millones, pero sólo la CDEEE recibió del Gobierno RD\$37,413 millones, de acuerdo con la DIGECOG. Esto puede estar denotando una seria subvaluación de las cifras totales.

Por otro lado, el reporte de contabilidad de este último organismo (DIGECOG) tiene en su Anexo 17 un listado más pormenorizado de transferencias a instituciones públicas, pero mezcla todo tipo de entidades, e incluye organismos que forman parte del Gobierno Central, puesto que son dependencias directas de la Presidencia o de algún ministerio. Por tanto, sus gastos deberían estar registrados en el objeto correspondiente en vez de transferencias. En adición, no muestra diferencias entre las transferencias al sector público y al privado.

Finalmente, al computar el GG estaba el problema de, cuando una institución autónoma o gobierno local realiza el gasto con dinero aportado por el GC, si debería atribuirse el gasto al Gobierno Central que aportó los fondos, o al subsector que le dio el uso definitivo. Lo correcto es esto último para conocer los detalles del destino final del gasto público. El gasto consolidado que se muestra en las dos últimas columnas contiene ambas opciones. Pero por la discrepancia estadística relativamente grande de las transferencias entregadas y recibidas, que subvaloraría el monto total, se optó por dejar las transferencias como gasto del GC.

Siendo así, el gasto público total fue de RD\$383,730 millones, lo que constituye el 16.9% del PIB, del cual, la mayor proporción corresponde al GC, con el 14.9% del producto.

El gobierno central está compuesto por 20 ministerios y 6 entidades independientes del área legislativa y judicial, que representan en conjunto el 89% del gasto total. El resto lo componen aproximadamente algo más de un centenar de entidades gubernamentales autónomas que incluyen la Universidad Autónoma de Santo Domingo y otras instituciones vocacionales y superiores, las entidades de la seguridad social, consejos de desarrollo y diversas instituciones regulatorias y gubernamentales autónomas con fines específicos. Por otro lado están las 385 entidades municipales.

El gasto de los organismos públicos autónomos, dependientes del gobierno nacional, neto de las transferencias recibidas del GC, representa algo más del 10% del gasto público total, mientras que los gobiernos locales, fuera de las transferencias del nivel central, apenas representan el 0.3% del gasto gubernamental. Naturalmente que al incluir el dinero gastado con los aportes gubernamentales recibidos, los municipios representan el 4.3% de los gastos públicos y algo menos del uno por ciento del PIB.