

Annex

1. IDENTIFICATION

Title/CRIS Number	DOMINICAN REPUBLIC - General Budget Support CRIS : FED/2010/22276		
Total cost	European Union contribution: EUR 61,000,000		
Aid method / Management mode	General budget support / Direct centralised management Complementary support: direct centralised management – partially decentralised management - joint management		
DAC-code	51010	Sector	General budget support

2. RATIONALE AND COUNTRY CONTEXT

2.1. Country Context and National Policy and Strategy

2.1.1. Economic and social situation and poverty analysis

The Dominican Republic (DR) is a lower middle income country, which has achieved sustained economic growth for the last decades: in the 1990s, the country was one of the fastest growing economies in the world. In 2003 the DR experienced a serious banking crisis and economic growth fell to negative 1.3 percent. Within the framework of a Stand-by Arrangement (SBA) concluded with the International Monetary Fund (IMF) in 2005, which came to an end in January 2008, inflation was kept under control and sustained growth resumed, the DR becoming the most dynamic economy in Latin America thanks to the services sector. A deterioration of the macroeconomic situation during the second half of 2008 was registered due to the impact of the international crisis on the Dominican economy and a loose fiscal policy in the context of the presidential elections. Overall performance remained nevertheless positive thanks to an adequate monetary policy and the country compared well with others in the region. External financing and foreign investments have remained crucial issues and a new SBA was signed with the IMF. The country's economic performance was described during the last SBA review (March 2010) as generally good, with spare capacity, increased demand for Dominican goods and services and improvement of monetary conditions. The economy is recovering: official growth in 2009 is confirmed at 3.5% of Gross Domestic Product (GDP) and it is expected to continue at the same rate or higher during 2010. The downside includes the fiscal deficit and debt arrears to electric generators.

Due to the lack of a comprehensive social policy and the low public expenditure in key social sectors, the economic growth of the past 20 years has only limited effect on poverty reduction and improvement of the living conditions of the population of the DR. In terms of monetary poverty, World Bank (WB) data show that 33.5% of the Dominican population is living in poverty and 10.4% in extreme poverty (April 2009). As of 2008, the country's Human Development Index is 0.766, lower than the Caribbean regional average of 0.811. United Nations Development Programme (UNDP) data confirms the disparity with the regional average for each one of the index components: life expectancy at birth, adult literacy rate, combined gross enrolment ratio and GDP per capita. In recent years, however, the DR has been showing improvements in the different components of human development: the country moved from 13.7 in 2004 to 10.5 in 2008 in terms of Human Poverty Index, advancing from position 8 to position 5 in the ACP ranking. Inequality in the DR is very high: the Gini coefficient was 0.504 in 2008 (DR is number 19 amongst the 126 most unequal countries). There is long-term progress in all Millennium Development Goals (MDG) areas: the country has made substantial progress in meeting the MDGs, particularly during the high growth years since 2000. However, a considerable higher budget is absolutely necessary, if national and international targets are to be met.

2.1.2. National Development/ Cooperation Policy and Strategy

(1) National policy and strategy

(a) Main features of national policy and strategy present

A draft act for a National Development Strategy (NDS) was made public in November 2009. The approval of the final act by the Dominican society and by the Congress is still pending (scheduled for August 2010). The NDS should be properly translated into the national Budget from 2011 onwards.

The draft NDS is presented in two different parts. The act is a short document consisting of 41 articles and very operational annexes, including matrixes of strategic axis, specific objectives and action lines, indicators and quantitative targets. The base document is rather detailed and contains a deep analysis of the current situation, obstacles, analysis of different scenarios, axis, objectives, indicators and targets, mechanisms of monitoring and evaluation and some directives for financing.

The NDS is organised around the achievement of four objectives (axes): an efficient, transparent State; a cohesive, more equal society with low levels of poverty; a productive structure to generate jobs and sustainable growth and the sustainable management of the environment. The NDS builds on the different sectors' strategic plans and, in the case of education, the NDS performance assessment framework includes nine indicators, their respective quantitative baselines and 2020/2030 targets are consistent with the sector's strategic plan targets and implementation requirements.

(b) Comments on the credibility of the policy and strategy

The draft NDS and its planned reforms is a credible technical document which reflects a genuine political willingness of Dominican government to address obstacles to sustainable development. Nevertheless it still misses a proper translation through a multi-year investment plan (only existing in draft version to date) into the national budget (from 2011 onwards). In the draft proposal, targets are set for 2020 and for 2030: there is no short to medium term action plan prioritising or sequencing the action lines conducive to the declared objectives. This deficiency makes the whole strategy less operational.

The proposed targets are estimated using realistic macro-economic modelling scenarios. Assuming from the outset that it is macro-economically impossible to achieve all MDGs by 2015 in the DR, the scenario retained is public expenditure (investments) as a fraction (50%) of the amounts foreseen in the sector plans of line ministries (mainly Education and Public Health for the social axis), but with the maximum social impact. Poverty will only be reduced to 28% of the population, but there will be dramatic substantial progress in all MDGs.

The implementation of the NDS will require a stronger statistical system for monitoring purposes. In this regard, a new national census is planned for 2010. The 9th European Development Fund (EDF) Programa de apoyo institucional à la gestion de finanzas publicas (PAIGFP) is currently providing technical cooperation to the Dominican National Statistical Office (ONE) to strengthen collection, analysis and treatment of basic data. Also within the framework of the reform of the Public Financial Management (PFM) system, an integrated system of financial management (SIGEF) was launched in 2004 and, although it is not yet 100% operational, contains the main elements for allowing financial monitoring of public expenditure in key sectors.

(c) Ownership of policy and strategy

The government's draft for a NDS, currently under consultation, follows a long formulation and analytical process, steered by the Ministerio Economía, Planificación y Desarrollo (MEPD) and the National Council for the Reform of the State from 2007 to date.

The government has been methodologically assisted by the World Bank and has counted with technical inputs (policy notes) prepared by UNDP, WB, Inter-American Development Bank (IADB), etc. There have been more than 25 thematic workshops, consultation to more than 130 sector experts, opinion polls to capture the voice of the civil society, etc. In any case, any strategic decisions and proposals in the Strategy emanate from the government, keeping a global perspective on the exercise but counting with the above-mentioned inputs. The process is not finished and the draft NDS is undergoing a nine-month period of further consultations, including the campaigning and elections scheduled for May 2010. The resulting revised draft NDS will be submitted to the (new: following elections) Congress in August 2010.

(2) National budget and Mid-Term Expenditure Framework (MTEF)

The **budget for the fiscal year 2010** is based on macro-economic overall assumptions which are in line with those of international economic analyses. The overall amount of planned expenditures, close to DOP 380 billion, reflects a DOP 50 billion increase in comparison with a revised budget for 2009 of DOP 330 billion. Current expenditures are more or less maintained at the same level of 12.42 % of GDP with an overall amount of DOP 225 billion. This control of current expenditures is made possible mainly through a reduction of salary expenditures (from 4.03 % in 2009 to 3.95 % of GDP in 2010) and other personal expenditures, particularly in the Ministries of Economy and Finance. The investment expenditures are on a considerable rise of 1 % of GDP (from DOP 65 to 85 billions), in line with the announced anti-cyclical character of the budget agreed with the IMF Stand-by Arrangement (SBA). This additional expenditure is to be made possible on the revenue side by a substantial increase in the use of external financing up to USD 3 billion (multilateral agencies loans and emission of sovereign bonds) and to a lesser extent by a solid improvement of internal revenues.

Special consideration should be made to the unforeseen expenditures incurred recently by the DR government in tackling the **Haitian crisis**. A full economic balance is yet to be made. According to preliminary data, expenditure incurred during the first quarter 2010 amounts to 0.12% of the GDP (USD 55 million). This cost, mainly incurred in health, feeding assistance, debris removal, storage, duty and tax exoneration on relief items, etc., is expected to triple during the course of 2010. A high risk exists that these costs will be compensated at the expenses of reducing social expenditure. All in all, it is expected that the earthquake in Haiti will likely put pressure on the fiscal accounts in the short-run, notwithstanding the fact that the reconstruction effort will result in an increased external demand.

To date, the DR does not have any **functional medium term financial perspective** at general level or in any specific sector. According to the law which created the MEPD in 2006, such a planning tool should have been operational during fiscal year 2009. Nevertheless this has not been materialized, even though some line ministries (Education, Health, Science & Technology) have made some progress in translating their multi-annual strategic policies into multi-annual expenditures frameworks.

However, the DR counts with a draft national multi annual plan for the public sector. This plan is intended to be the planning instrument that will organise the contribution of the public sector towards the implementation of the NDS in the following four years (2010-13). It includes a medium term macro economic perspective, the development goals for the period 2010-13 in the framework of the NDS, the priority programmes of the public sector, a description of the state reform initiatives and the financial resources needed to carry out the priority programmes, as well as a budget proposal for the above mentioned period.

Through the budget support operations the European Union (EU) is considered a privileged partner and the flow of information is increasingly fluid. However, there might be need for a closer involvement of the EU on the budgeting process following the approval of the NDS. The complementary support measures could be used, among others, to this purpose.

(3) Performance Measurement

Experience with the previous 9th EDF general and education sector budget support operations provides sufficient evidence of the willingness of the Dominican authorities to use performance measurement as a means for determining disbursement of support funds.

The proposed indicators for this budget support operation are consistently aligned with those established in the draft NDS. The draft NDS establishes a new system for monitoring and assessing the performance in achieving the development objectives. There will be an annual revision (5-year and final reviews and performance assessments are also foreseen) each April, on the basis of a report prepared by the MEPD. Annex II of the draft NDS defines a performance assessment framework consisting of strategic axes, indicators, quantitative baseline and 2020/2030 targets. Targets are proposed referring to international, time and territorial comparators. The baselines are defined using latest available and verifiable data (from 2005 to 2009). Only the targets for 2020 (10-year period) and 2030 (20-year period) are presented. For some of the indicators annual targets for the next years can be found in the draft documents of the multiannual national plan for public sector 2010- 2013. There are technical fiches for each one of the

indicators.

2.2 Eligibility for budget support

Other Budget support programmes under preparation for the DR include an education sector budget support programme for an amount of EUR 45,500,000 as well as a sector budget support programme for an amount of EUR 22,900 000 in the area of competitiveness.

Foreseen budget support disbursements in the DR are normally included in the draft annual budgets. Although they are spent like the national resources, they are affected to specific ministries or expenditure units.

As regards budget support practice in the DR in the past, the 9th EDF financed three budget support operations: General Budget Support (EUR 38 million) disbursed from 2007 to 2009, General Budget Support–Storm Noel (EUR 7.5 million) disbursed in 2009 and Programa de Apoyo Presupuestario en el Sector de Educación (PAPSE) Education Sector Budget Support (EUR 66.5 million) disbursed from 2007 to 2010. The latest EC assessment on the eligibility criteria for budget support operations in the DR was positive and took place in April 2010 on the occasion of the 4th fixed tranche disbursement of the PAPSE programme.

2.2.1 National Development or Cooperation Policy and Strategy

The preparation of a NDS shows a satisfactory result: the main elements for a credible development strategy are in place, both from a methodological and from a substance point of view. The approval of the NDS is scheduled for August 2010; the effective translation of the NDS into the annual national budgets from 2011 on, as well as the commitments on expenditure limitations agreed with the IMF for the sake of macro-economic stability limits the extent to which financial resources are made available for implementation of the different sector development plans.

2.2.2. Macroeconomic situation

The country's overall macroeconomic management since 2004 has been described by economic analysts as rather positive and the Dominican government has kept an open dialogue with the IMF. A well-defined and sound macroeconomic policy should be in place during programme implementation.

The year 2009 showed an official GDP growth of 3.5%, due to the boom in the communications sector, even though key sectors such as industry and construction were in recession and despite the relative fall in tourism receipts, family remittances and foreign direct investments. The trade balance did not worsen significantly since the sharp decline in exports was compensated by a parallel decline in imports. Annual inflation was kept under control at 5.8%, as oil prices remained in check and domestic demand growth was relatively weak. The fiscal deficit grew rapidly in 2009, reaching around 3.5% of GDP by the end of the year, a higher than expected figure. Total stock of public debt at 31 December reached 29.3% of GDP and escalated to almost 40% of GDP by February 2010.

On 6 November 2009 the IMF Board approved a new SBA with the DR for US\$ 1.7 billion based on the positive assessment of a government's Letter of Intent, which sets out the intended fiscal and macroeconomic policy for a 28-month period. This approval makes critical external financial resources available to the government. The new agreement with the IMF, which, in principle, allows the government to undertake a counter-cyclical policy based on increased public spending in order to re-launch internal consumption. There are concerns, however, about the impact of these new loans on the sustainability of the public debt service (which represents already 40% of the internal fiscal resources) and about the government's ability to maintain fiscal discipline in a pre-election context.

The first review of the SBA took place in March 2010. The country's economic performance was described as generally good, with spare capacity, increased demand for Dominican goods and services and improvement of monetary conditions. The economy is recovering and economic growth is expected to continue in 2010 at the same rate or even higher than in 2009. It should be highlighted that the energy sectors, specifically the electricity sector, remains an obstacle to country competitiveness and a burden to fiscal accounts. It is expected that the pace of energy sector reform and fiscal consolidation will be gradually increasing.

2.2.3. Public Financial Management

Public financial management (PFM) shows a satisfactory trend and the main elements for a credible public financial management reform programme are in place.

The PFM legal system was completely overhauled between 2006 and 2007 with the approval of a series of laws reforming key functions and creating new institutions. The effective implementation of this new regulatory framework has been slow. All in all, tangible progress has been made in areas of public procurement, extension of the new integrated financial management system or reform and consolidation of the Single Treasury Account. However, there are still major fields, especially the one of external controls (National Audit Office, Parliament), with limited signs of improvement.

The latest external Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) diagnosis took place in February 2007. PEFA findings were never formally approved by the Ministry of Finance, what prevented the design of a comprehensive action plan and made more difficult PFM policy dialogue. An internal auto-PEFA exercise was carried out during 2009 and its results were made public by the end of the year. The situation continues to be poor in many areas: policy-based budgeting, external scrutiny and donor practices; mix in accounting, recording and reporting; and rather positive in credibility, comprehensiveness & transparency and budget execution. All in all, progress was recorded in about one third of the indicators since the first PEFA exercise in 2007, particularly in procurement, financial statements and internal audit.

The latest report by the Ministry of Finance on PFM situation in 2009 shows considerable advances in most indicators. More specifically, progress achieved during 2009 derives from a sustained implementation of the current legal framework, both in aspects pertaining to the institutional strengthening of the Ministry of Finance, as well as to the development and implementation of methodologies, processes and techniques resulting in an improvement of the overall fiscal management. Substantial progress is documented in the area of budgeting, payment processes, and management of bank accounts, public credit reporting and procurement. The report takes further note of the impact created by the approval of the Constitution in the internal audit system, while it highlights the numerous capacity building exercises carried out aimed at reinforcing human resources.

In February 2010 and assisted by the EU, the preparation of an institutional strategic plan for the Ministry of Finance was officially launched. A new baseline will be established by an external PEFA assessment by mid-2010 with data from 2009-2007 fiscal years (thus incorporating the important reforms carried out in 2009), what will allow for monitoring further progress in this area.

2.3 Sector Policies

Education: Public spending in primary and secondary education has historically been lower than the minimum required by the General Law of Education (4% of GDP or 16% of the national budget, the higher of the two): around 2.2% of GDP in the past 40 years. This deficit ranks the country 141st of 145 countries with respect to public expenditure in education as a percentage of GDP. Public investment in higher education registers a similar situation. This sector counts with a Ten-Year Education Plan 2008-2018 and a Education Strategic Plan 2008-12 that translates to the medium term the reform envisaged in the Plan 2008-18. Finally, a Public Sector Multi-Annual Plan 2010-2013 of January 2010 defines a number of specific sector objectives (access and quality), indicators and annual actions and targets within the framework of the NDS. This Plan and the corresponding public investment associated to it are the source for the proposed sector indicators.

Health: Public expenditure in health in the DR has traditionally been one of the lowest in the continent, amounting to 1.6% of GDP in the last few years. Low public spending means that households have to pay to access healthcare, which increases the vulnerability of the poor. Limited resources have also had a negative impact on the quality of service. The international economic crisis and the IMF SBA curtailed the possibilities of the state to meet the sector's financial needs. Consequently, the financial targets proposed in the draft NDS are considering increases in public expenditure as a fraction (50%) of the corresponding amounts initially estimated by the health authorities. Within this framework, the Public Sector Multi-Annual Plan 2010-2013 of January 2010 defines a number of specific sector objectives (focus on disease prevention, integral quality treatment and universal access to healthcare), indicators and annual actions and targets. This Plan and the corresponding public investment associated

to it are the source for the proposed sector indicators.

2.4 Lessons learnt

The combination of PEFA-monitored progress, full alignment with a NDS, appropriate monitoring of the macro-economic policy and participation of civil society in the analysis of public policies/budget, will address the weaker points identified in previous budget support operations in the DR. Closer coordination on public finance management, including possible joint implementation of actions between the EC and the World Bank, would also contribute to higher aid effectiveness.

2.5 Complementary actions

Only the WB, the IADB and Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) have provided budget support to the DR. There are prospects of closer cooperation with them.

The EU supports a number of complementary actions to increase the effectiveness of the budget support. Firstly, it provides institutional support to public finance management system via the 9th EDF PAIGFP from 2006 to June 2010. Secondly, the recently approved 10th EDF Programa de Apoyo a la Reforma de la Gestión de la Administración Pública (PARAP) supports public administration reform, mainly the full implementation of a merit-based public career system. Thirdly, a 10th EDF support program for Non State Actors is under preparation (as well as the use of the EU budget through local calls from 2010 onwards) with a view to contributing to the development of civil society capacity and its participatory and monitoring role.

2.6 Donor coordination

Institutional dialogue between government representatives and donors is coordinated by the MEPD and takes place through sector roundtable meetings organized by the government. These meetings and their follow-up are not as frequent as they could be and, as far as European Commission (EC) cooperation is concerned, only those on education, competitiveness and PFM involve (to date) real sector dialogue. During 2009 and parallel to drawing up the NDS, the Dominican government has made efforts to define an international cooperation policy in accordance with this strategy. Initial proposals were judged by the donor community as too complex and difficult to implement and they are being revisited.

As a budget support operation, EU commitments on ownership, alignment and result-oriented disbursements in the Paris Declaration on Aid Effectiveness are essentially met. The EU, the Spanish AECID, the World Bank and the IADB and are the only donors providing budget support and using national systems in the DR. Closer coordination, including joint implementation of actions and signing of a memorandum of understanding between the EU and the World Bank seems to be achievable on public finance management. The Delegation plans to associate IADB, WB and AECID to the programme disbursement analyses.

3. DESCRIPTION

3.1 Objectives

The overall objective of the budget support program is to support government's growth and poverty reduction objectives as stated in its NDS. Given the medium income level of the country Poverty eradication and social cohesion are considered a matter of political willingness; hence the programme is intended to support the process of shifting from political visions into government priorities and interventions through political dialogue. The specific objective is to contribute to the NDS in the areas of pro-poor, sustainable economic growth, human development focusing in education and health and good governance through sound PFM practice. This is entirely consistent with axis 1 (governance), 2 (social) and 3 (economy and PFM) of the draft NDS

3.2 Expected results and main activities

The present operation consists of budget support for EUR 58,500 and EUR 2,500,000 million foreseen for complementary support measures, covering about 0.8541% of the 2010 national budget and up to 6,746% of the government's present financing requirement. The first tranche foreseen to be paid in 2010 (EUR 25,000,000) will represent 0.349% of the total budget and 2,765 % of the deficit. Main expected results are:

- **Social indicators are improved and the progress in MDG accelerated** by providing an increased focus through variable tranches based on NDS performance indicators in these sectors.

- **Public finance management improved** by providing for an effective policy dialogue on PFM and through conditions and indicators related to PFM reform.

- **Ownership and harmonization are promoted and transaction costs decreased** by the own nature of the budget support instrument and

- **National capacities are strengthened** by using government systems. Complementary actions are also foreseen for capacity development.

3.3 Stakeholders

The main stakeholders are: Ministry of Finance, MEPD, Ministry of Education and Ministry of Health, The National Statistic Office and civil society. Apart from the 2009 auto-PEFA analysis of the PFM situation, there has not been any recent formal institutional assessment or capacity needs assessment for the key stakeholders. A new external PEFA diagnosis is currently being launched and the results will be available in September 2010. It is also expected to conduct a diagnosis on the public procurement system following the OECD-DAC methodology in 2010. Both diagnoses will allow for the establishment of a new baseline for indicators.

3.4 Risks and assumptions

An element of risk continues to be attached to budget support operations in the DR, given that progress in approval, budgeting and implementation of the NDS will depend on a new national Congress, resulting from the May 2010 elections. More specifically, the NDS should be eventually approved as a law and should start to be implemented, all this in time to have a monitorable impact on the social sectors in years 2011 and 2012. This requires sufficient capacity and coordination between Finance (annual and multiannual budgets), Economy, Plan & Development (NDS) and line (strategic planning and achievement of results) ministries, so that means and targets are coherent.

Public finance management risk is also to be considered, since the PFM situation keeps improving but starting from a relatively low level. Government development priorities should, in principle, not change after the 2010 congressional and local elections, while government's commitment and the reform momentum, particularly in PFM, should not be reversed.

Finally, it is assumed that an economic downturn or natural disasters will not stall or reverse the reform momentum.

3.5 Crosscutting issues

The economic good governance is particularly targeted as the program aims to improve PFM efficiency and strengthen linkages between public policy, planning and expenditure management. Gender equality is monitored through disaggregating sector performance indicators by gender and more generally through the NDS follow-up process. Environmental sustainability is a core axis of the NDS and thus indirectly supported by the general budget support programme.

4. IMPLEMENTATION ISSUES

4.1 Budget and calendar

The total budget for this program will be EUR 61,000,000, of which EUR 58,500,000 million will be implemented through budget support operations and EUR 2,500,000 million allocated to complementary support. The indicative breakdown is presented as follows:

Fiscal Years	2010	2011	2012	2013	Total
1. Budget Support	EUR 25.0M	EUR 16.5M	EUR 17.0M		EUR 58.5M
1.1.Fixed tranches	EUR 25.0M	EUR 06.5M	EUR 5.0M		EUR 36.5M
1.2.Variable tranches		EUR 10.0M	EUR 12.0M		EUR 22.0M
2. Complementary support measures					EUR 2.5M
2.1. Local Court of Auditors					EUR 0.8M
2.2. Support to PFM					EUR 1.0M
2.3. Impact Evaluation/ Audit					EUR 0.2M
2.4. Contingency					EUR 0.5M

The operational implementation period will be 48 months. The program will have three fixed tranches and two variable tranches, covering fiscal years 2010, 2011 and 2012. The first disbursement of a fixed tranche of EUR 25,000,000 is expected to be released at the signature of the Financing Agreement provided that the general conditions are met.

4.2 Budget support modalities

It is proposed a direct non-targeted budget support programme in three instalments corresponding to fiscal years 2010, 2011 and 2012. The foreseen financing modalities are those of a standard result-oriented general budget support programme based on the combination of fixed and variable tranches. The funds will be accounted for in the Dominican Budget and transferred to the government's Single Treasury Account as revenues to support budgetary execution.

4.3 Procurement and grants award procedures for Complementary Support

The component related to the Support to the Local Court of Auditors will be implemented through joint management via the signature of a contribution agreement with the UNDP.

For this component, all contracts implementing the action are awarded and implemented in accordance with the procedures and standard documents laid down and published by the International Organisation concerned.

The Component related to Public Finance Management will be implemented mainly through partially decentralised management.

The Commission controls ex ante the contracting procedures for procurement contracts > 50.000 EUR and ex post for procurement contracts ≤ 50.000 EUR. The Commission controls ex ante the contracting procedures for all grant contracts.

Through the programme estimates, payments are decentralised for operating costs and contracts up to the ceilings indicated in the table below:

The Authorising Officer ensures that, by using the model of financing agreement for decentralised management, the segregation of duties between the authorising officer and the accounting officer or of the equivalent functions within the delegated entity will be effective, so that the decentralisation of the payments can be carried out for contracts up to the ceilings specified below.

Works	Supplies	Services	Grants
< 300.000 EUR	< 150.000 EUR	< 200.000 EUR	≤ 100.000 EUR

All contracts implementing the action must be awarded and implemented in accordance with the general and specific conditions of the Financing Agreement and with the procedures and standard documents laid down and published by the EC for the implementation of external operations, in force at the time of the launch of the procedure in question. Participation in the award of contracts for the present action shall be open to all natural and legal persons covered by the Financial Regulation of the 10th EDF. Further extensions of this participation to other natural or legal persons by the concerned authorising officer shall be subject to the conditions provided for in article 20 of Annex IV of the Cotonou Agreement.

Implementation of some specific activities related to Public Finance Management through joint management via the signature of a contribution agreement with the World Bank may be envisaged, depending upon the formulation and conclusion of a Memorandum of Understanding on the matter between the EU Delegation, the World Bank local office in the Dominican Republic, the NAO office and the Ministry of Finance.

In that case, all contracts implementing these activities will be awarded and implemented in accordance with the procedures and standard documents laid down and published by the International Organisation concerned.

4.4 Performance monitoring and criteria for disbursement

An annual meeting with stakeholders (namely, Ministry of Finance and MEPD) is foreseen as best way of preparing the disbursement request. Minutes of this meeting will be part of the disbursement request. Likeminded donors will also be invited to this meeting. Annual meetings will be complemented with more frequent technical meetings with counterparts. The EU will be timely informed and associated by the MEPD to the annual review of the NDS. The outcome of these reviews will inform the disbursement requests. A possible joint action in the field of PFM with the WB would add to the monitoring mechanism.

The fixed tranches will be disbursed in full upon fulfilment of the general conditions. For the EC to evaluate the fulfilment of the general conditions, the DR Government shall communicate information on the following:

- (i) satisfactory progress in the development of the National Development Strategy and its submission to Congress.
- (ii) satisfactory progress in the maintenance of a stability -oriented macroeconomic policy, monitored on the basis of IMF Stand-By arrangements and/or other information sources.

Where the review of an IMF programme is delayed or temporarily suspended or lapses, the EU may still take the decision to disburse budget support if it judges that stability -oriented macro economic policy is still being implemented, following communications as appropriate with the partner country and the IMF.

- (iii) satisfactory progress in the implementation of public financial management.

The Government shall use its best efforts to supply the EU in a timely manner with all the necessary information needed to formulate an assessment based on (i), (ii) and (iii) above, as well as ensure dialogue around the objectives supported by this General Budget Support programme.

On the basis of the information supplied, the EU shall formulate an assessment before the disbursement of all tranches of budget support.

The variable tranches will be disbursed fully or partially on the basis of results achieved the previous year against performance indicators. Data for the indicators to be used for the disbursement of the year n tranche will refer to performance in year n-1. The calculation of the amount to be disbursed will

take place during the months of August/September every year in order to be adequately considered in the Budget Law for the next year.

Fiscal Year	2010	2011	2012
Fixed Tranche Report	General Conditions Submission: september 2010 Disbursement: November 2010	General Conditions Submission: July 2011 Disbursement: November 2011	General Conditions Submission: July 2012 Disbursement: November 2012
Variable Tranche Report		Targets Variable Tranche at 31 December 2010 Submission: July 2011 Disbursement: November 2011	Targets Variable Tranche at 31 December 2011 Submission: July 2012 Disbursement: November 2012

A detailed table with specific conditions, baseline data, annual targets and sources of verification is presented as annex to the financing agreement.

Performance indicators linked to variables tranches are a selection of the indicators established in the NDS. Building on lessons learned from past budget support (BS) programmes in the country, matrix of indicators is short and simple, including 9 indicators in 4 different key areas: poverty, education, health and PFM. Indicators 1, 2 and 3 will not be taken into account for the calculation of the variable tranches disbursements; however, analysis of progress achieved in these indicators will accompany the disbursement requests for analytical purposes.

4.5 Evaluation and audit

Evaluation is concerned with the extent to which budget support is relevant, efficient, and effective in contributing to achieving sustainable impacts in the areas which are the focus of the objectives of budget support; typically national policy and strategic objectives such as poverty reduction, growth, but also other objectives such as improvements in public financial management. The nature of budget support (pool of resources transferred by donors in the government's Treasury Account along with government's own resources) suggests that evaluation should be carried out, not only in close collaboration with other donors, but also in close collaboration with the partner country, as well as non-state actors.

As complementary measure, a final evaluation may be done to assist in the preparation of a successor programme. Audits might be required for those complementary measures that are implemented under EDF procedures. Audit and evaluation contracts will be signed by the EC.

4.6 Communication and visibility

Communication and visibility will take place mainly on the occasion of announcement and transfer of funds through press releases, conferences, and on the occasion of sector's performance reviews. Communication activities could be included as part of the complementary support measures.

Anexo

1. DESCRIPCIÓN

Título / Número CRIS	REPÚBLICA DOMINICANA - Apoyo presupuestario general CRIS: FED/2010/22276		
Coste total	Contribución de la Unión Europea: 61 000 000 EUR		
Método de ayuda / Modelo de gestión	Apoyo presupuestario general / Gestión directa centralizada Apoyo complementario: Gestión directa centralizada / Gestión parcialmente descentralizada / Gestión conjunta		
Código CAD	51010	Sector	Apoyo presupuestario general

2. CONTEXTO NACIONAL Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Contexto nacional y política y estrategia nacionales

2.1.1. Situación económica y social y análisis de la pobreza

La República Dominicana es un país de renta media-baja, que ha alcanzado un crecimiento económico constante durante las últimas décadas: en los años noventa, el país fue una de las economías de mayor crecimiento del mundo. En 2003, la República Dominicana experimentó una grave crisis bancaria y el crecimiento económico pasó a cifras negativas: -1,3 %. Gracias al acuerdo de derecho de giro celebrado en 2005 con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que finalizó en enero de 2008, se mantuvo la inflación bajo control y se reanudó el crecimiento sostenible y, gracias al sector de servicios, la República Dominicana se convirtió en la economía más dinámica de América Latina. Durante la segunda mitad de 2008, se registró un deterioro de la situación macroeconómica debido al impacto de la crisis internacional en la economía dominicana y a una política fiscal poco estricta en el contexto de las elecciones presidenciales. Sin embargo, el rendimiento general se mantuvo positivo gracias a una política monetaria adecuada y el país superaba al resto de la región. La financiación exterior y las inversiones extranjeras han continuado siendo aspectos esenciales y se ha firmado un nuevo acuerdo de derecho de giro con el FMI. En la última revisión del acuerdo de derecho de giro, en marzo de 2010, el rendimiento de la economía del país se describió como generalmente bueno, con capacidad excedentaria, demanda creciente de bienes y servicios dominicanos y mejora de las condiciones monetarias. La economía se está recuperando: en 2009 se confirma un crecimiento oficial del 3,5 % del Producto Interior Bruto (PIB) y se espera que continúe al mismo o a mayor ritmo en 2010. Los puntos negativos son, entre otros, el déficit fiscal y los atrasos del pago de la deuda contraída con las empresas generadoras de electricidad.

Debido a la carencia de una política social de amplio alcance y al bajo gasto público en los sectores sociales clave, el crecimiento económico de los últimos 20 años solo tiene un efecto limitado en la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de la población de la República Dominicana. En cuanto a la pobreza monetaria, los datos procedentes del Banco Mundial indican que el 33,5 % de la población dominicana vive en la pobreza y el 10,4 % en la extrema pobreza (abril de 2009). Desde 2008, el índice de desarrollo humano del país se sitúa en 0,766, cifra que se halla por debajo de la media regional caribeña de 0,811. Los datos procedentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PUND) confirman la disparidad con referencia a la media regional de cada uno de los componentes del índice: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa bruta combinada de matriculación y PIB per cápita. Sin embargo, en los últimos años, la República Dominicana ha experimentado mejoras en los diferentes componentes del desarrollo humano: en referencia al índice de pobreza humana, el país pasó de 13,7 en 2004 a 10,5 en 2008, y subió de la posición 8ª a la posición 5ª en la clasificación de los países ACP. El nivel de desigualdad en la República Dominicana es muy alto: el coeficiente de Gini era de 0,504 en 2008 (la República Dominicana ocupa la posición 19ª de los

126 países con más desigualdades). Se experimenta un avance a largo plazo en todos los ámbitos contemplados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): el país ha efectuado progresos significativos para alcanzar los ODM, en particular durante los años de alto crecimiento desde 2000. Sin embargo, es absolutamente necesario un presupuesto mucho mayor para poder alcanzar los objetivos internacionales y nacionales.

2.1.2. Política y estrategia nacionales de cooperación y desarrollo:

(4) Política y estrategia nacionales

(a) Principales características de la política y la estrategia nacionales actuales

En noviembre de 2009, se hizo público un proyecto de Ley sobre una Estrategia Nacional de Desarrollo (END). La Ley definitiva aún está pendiente de aprobación por la sociedad dominicana y el Congreso (prevista para agosto de 2010). La END deberá reflejarse adecuadamente en el presupuesto nacional a partir de 2011.

El proyecto de END se presenta en dos partes. La ley propiamente dicha es un breve documento que consiste en 41 artículos y anexos muy operativos, incluyendo las matrices de ejes estratégicos, objetivos y líneas de acción específicos, indicadores y objetivos cuantitativos. El documento de base entra en más detalles e incluye un análisis profundo de la situación actual, obstáculos, análisis de las diferentes hipótesis, ejes, propósitos, indicadores y objetivos, mecanismos de seguimiento y evaluación y algunas directrices de financiación.

La END se articula en torno a la consecución de cuatro objetivos (ejes): un Estado eficiente y transparente; una sociedad con un menor nivel de desigualdad y más cohesionada, con bajos niveles de pobreza; una estructura productiva que genere trabajo y crecimiento sostenible, y una gestión sostenible del medio ambiente. La END se basa en los planes estratégicos de los diferentes sectores y, en el caso de la educación, el marco de evaluación de los resultados de la END incluye nueve indicadores, sus correspondientes líneas de base cuantitativas y los objetivos para 2020-2030, de conformidad con los objetivos del plan estratégico sectorial y las exigencias de ejecución.

(b) Observaciones sobre la credibilidad de la política y la estrategia

El proyecto de END, y las reformas previstas, constituye un documento técnico creíble que refleja una voluntad política genuina del Gobierno dominicano para superar los obstáculos al desarrollo sostenible. No obstante, aún falta que se plasme de forma adecuada, mediante un plan plurianual de inversión (del que solo existe un proyecto hasta la fecha), en el presupuesto nacional (a partir de 2011). En el proyecto de propuesta, se establecen objetivos para 2020 y 2030: no hay plan de acción de corto a medio plazo que priorice o secuencie las líneas de acción que conducen a los objetivos declarados. Esta deficiencia resta carácter operativo a la estrategia.

Los objetivos propuestos se calculan basándose en hipótesis de modelización macroeconómica realistas. Al asumir desde un principio que es macroeconómicamente imposible alcanzar todos los ODM para 2015 en la República Dominicana, la hipótesis escogida consiste en un gasto público (inversiones) que asciende a una parte (el 50 %) del importe previsto en la planificación sectorial de los ministerios competentes (principalmente, Educación y Sanidad en lo que respecta al eje social), pero con el máximo impacto social. La pobreza solo se reducirá al 28 % de la población, aunque se efectuará un avance muy significativo en todos los ODM.

La ejecución de la END requerirá un sistema estadístico más sólido para el seguimiento de los objetivos. A este respecto, se ha previsto un nuevo censo nacional en 2010. El Programa de Apoyo Institucional a la Gestión de las Finanzas Públicas del 9º Fondo Europeo de Desarrollo (FED) proporciona, en la actualidad, cooperación técnica al Instituto Nacional de Estadística dominicano, para intensificar la recopilación, el análisis y el tratamiento de datos básicos. En 2004, también en el marco de la reforma del sistema de gestión de las finanzas públicas (GFP), se puso en marcha un sistema integrado de gestión financiera y, aunque aún no está operativo al 100 %, presenta los elementos principales para permitir el seguimiento financiero del gasto público en los sectores clave.

(c) ***Implicación en la política y la estrategia***

El proyecto de END del Gobierno, actualmente objeto de consulta, se presenta tras un largo proceso analítico y de formulación, dirigido por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPD) y el Consejo Nacional de Reforma del Estado de 2007 hasta la fecha.

El Banco Mundial ha asistido metodológicamente al Gobierno, y este último ha contado con las aportaciones técnicas (notas políticas) preparadas por el PUND, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Se han organizado más de 25 talleres temáticos, consultas a más de 130 expertos del sector, encuestas de opinión para captar la voz de la sociedad civil, etc. En cualquier caso, ninguna decisión o propuesta estratégica contemplada en la Estrategia emana del Gobierno, manteniéndose una perspectiva global del ejercicio, aunque contando con las aportaciones antes mencionadas. El proceso aún no ha terminado y el proyecto de END está sometiéndose a un periodo de nueve meses de consultas adicionales de las que forman parte las campañas y las elecciones previstas para mayo de 2010. El proyecto de END revisado resultante se presentará ante el nuevo Congreso (que tomará posesión de sus funciones tras las elecciones) en agosto de 2010.

(5) ***Presupuesto nacional y marco presupuestario a medio plazo***

El **presupuesto para el ejercicio fiscal de 2010** se basa en hipótesis macroeconómicas generales coherentes con las de los análisis económicos internacionales. El importe global de los gastos previstos, en torno a los 380 000 millones DOP, refleja un aumento de 50 000 millones DOP con referencia al presupuesto revisado para 2009 de 330 000 millones DOP. Los gastos actuales se mantienen más o menos al mismo nivel del 12,42 % del PIB, correspondiente a un importe global de 225 000 millones DOP. Este control de los gastos actuales es posible principalmente gracias a un recorte de gastos salariales (del 4,03 % del PIB en 2009 al 3,95 % en 2010) y otros gastos privados, sobre todo en los Ministerios de Economía y Hacienda. Los gastos de inversión han experimentado un aumento significativo del 1 % del PIB (de 65 000 a 85 000 millones DOP), conforme al carácter anticíclico anunciado del presupuesto acordado con referencia al acuerdo de derecho de giro del FMI. Este gasto adicional será posible, en relación al estado de los ingresos, gracias a un aumento significativo del uso de la financiación exterior de hasta 3 000 millones USD (créditos de agencias multilaterales y emisión de bonos del Estado) y, en menor medida, gracias a una mejora sólida de los ingresos internos.

Es preciso tener en cuenta los gastos imprevistos que ha realizado recientemente el Gobierno de la República Dominicana para abordar la **crisis haitiana**. Aún hay que alcanzar un equilibrio económico completo. Según los datos de partida, los gastos desembolsados durante el primer cuatrimestre de 2010 ascienden al 0,12 % del PIB (55 millones USD). Este gasto, destinado principalmente a la salud, la asistencia para el suministro de alimentos, la eliminación de escombros, el almacenamiento, la supresión de los aranceles y los impuestos que gravan los artículos de primera necesidad, etc., debería en principio triplicarse en el transcurso de 2010. Existe un alto riesgo de que estos costes se compensen a costa de recortar el gasto social. En general, es probable que el terremoto de Haití suponga una gran carga en las cuentas fiscales a corto plazo, pese al hecho de que el esfuerzo de reconstrucción conducirá a un aumento de la demanda exterior.

Hasta la fecha, la República Dominicana no tiene ninguna **perspectiva financiera funcional a medio plazo** ni en general ni en ningún sector específico. Según la norma que creó el MEPD en 2006, en el ejercicio fiscal de 2009 debería haber estado operativo un instrumento de planificación de este tipo. No obstante, este proyecto no se ha materializado, aún a pesar de que ciertos ministerios competentes (Educación, Sanidad y Ciencia y Tecnología) han efectuado un avance en la integración de sus políticas estratégicas plurianuales en marcos financieros plurianuales.

Sin embargo, la República Dominicana cuenta con un proyecto de plan nacional plurianual destinado al sector público. Este plan se ha concebido como instrumento de planificación que organizará la contribución del sector público con vistas a la ejecución de la END durante los próximos cuatro años (2010-2013). Esto incluye una perspectiva macroeconómica a medio plazo, los objetivos de desarrollo para el periodo 2010-2013 en el marco de la END, los programas prioritarios del sector público, una descripción de las iniciativas de reforma estatal y los recursos financieros que se requieren para llevar a cabo los programas prioritarios, además de una propuesta de presupuesto para el periodo antes mencionado.

Gracias a las operaciones de apoyo presupuestario, la Unión Europea se considera un socio privilegiado y el flujo de información es cada vez más fluido. Sin embargo, puede que se necesite una implicación más intensa de la UE en el proceso presupuestario tras la aprobación de la END. A este efecto, pueden utilizarse las medidas de apoyo complementarias, entre otras.

(6) *Medición de los resultados*

La experiencia con el 9º FED anterior y las operaciones de apoyo presupuestario al sector de la educación proporcionan pruebas suficientes de la voluntad de las autoridades dominicanas para utilizar la medición de los resultados como medio para determinar el desembolso de los fondos de ayuda.

Los indicadores propuestos para esta operación de apoyo presupuestario se han armonizado consecuentemente con las establecidas en el proyecto de END. El proyecto de END establece un nuevo sistema para el seguimiento y consecución de resultados con el fin de alcanzar los objetivos de desarrollo. Se procederá a una revisión anual cada mes de abril (también se prevén revisiones quinquenales y finales y evaluaciones de los resultados), en función de un informe preparado por el MEPD. El Anexo II del proyecto de END define un marco de evaluación de los resultados que consta de ejes estratégicos, indicadores, líneas de base cuantitativas y objetivos para 2020-2030. Los objetivos se proponen con referencia a elementos de comparación internacionales, temporales y territoriales. Las líneas de base se definen usando la última información disponible y comprobable (de 2005 a 2009). Solo se presentan los objetivos para 2020 (un periodo de 10 años) y 2030 (un periodo de 20 años). En el caso de algunos indicadores, los objetivos anuales para los próximos años pueden encontrarse en los proyectos de documentos del plan nacional plurianual para el sector público para el periodo 2010-2013. Existen fichas técnicas para cada uno de los indicadores.

2.2 *Admisibilidad del apoyo presupuestario*

Otros programas de apoyo presupuestario que se están preparando para la República Dominicana incluyen un programa de apoyo presupuestario al sector de la educación por un importe de 45 500 000 EUR además de un programa de apoyo presupuestario sectorial por un importe de 22 900 000 EUR en el ámbito de la competitividad.

Los desembolsos en concepto de apoyo presupuestario previstos en la República Dominicana se incluyen normalmente en los proyectos de presupuestos anuales. A pesar de emplearse de la misma forma que los recursos nacionales, se asignan a ministerios específicos o a unidades de gastos.

En cuanto a la práctica del apoyo presupuestario en la República Dominicana en el pasado, el 9º FED financió tres operaciones de apoyo presupuestario: el Apoyo presupuestario general (38 millones EUR) desembolsado de 2007 a 2009, el Apoyo presupuestario general tras el ciclón Noel (7,5 millones EUR) desembolsado en 2009, y el Programa de Apoyo presupuestario en el sector de la educación o PAPSE (66,5 millones EUR) desembolsado de 2007 a 2010. La última evaluación de la CE sobre los criterios de admisibilidad de las operaciones de apoyo presupuestario en la República Dominicana fue positiva y tuvo lugar en abril de 2010, con motivo del desembolso del cuarto tramo fijo del programa PAPSE.

2.2.1. *Política y estrategia nacionales de cooperación y desarrollo*

La preparación de una END revela un resultado satisfactorio: los elementos principales para una estrategia de desarrollo creíble están en marcha, tanto desde el punto de vista de la metodología como del contenido. La aprobación de la END está prevista para agosto de 2010; la incorporación efectiva de la END a los presupuestos nacionales plurianuales a partir de 2011, además de los compromisos sobre las restricciones de los gastos acordados con el FMI para garantizar la estabilidad macroeconómica, limita el grado en que se liberan recursos financieros para la ejecución de los diferentes planes de desarrollo sectorial.

2.2.2. *Situación macroeconómica*

Desde 2004, los analistas financieros vienen describiendo la gestión macroeconómica global del país como bastante positiva y el Gobierno dominicano ha mantenido un diálogo abierto con el FMI. Deberá ponerse en marcha durante la ejecución del programa una política macroeconómica bien definida y sólida.

El año 2009 señaló un crecimiento oficial del 3,5 % del PIB, debido al auge del sector de las comunicaciones, aún a pesar de que ciertos sectores clave como la industria y la construcción estaban

en recesión y de la relativa caída de los ingresos procedentes del turismo, las remesas familiares y las inversiones extranjeras directas. La balanza comercial no empeoró de forma significativa pues el fuerte descenso de las exportaciones se compensó con una disminución paralela de las importaciones. La inflación anual se mantuvo controlada al 5,4 %, ya que los precios del petróleo siguieron estables y el crecimiento de la demanda interior fue relativamente débil. El déficit fiscal creció rápidamente en 2009, alcanzando casi el 3,5 % del PIB al final del año, una cifra más alta de lo esperado. La totalidad de la deuda pública a fecha de 31 de diciembre alcanzó el 29,3 % del PIB y se disparó a casi un 40 % del PIB en febrero de 2010.

El 6 de noviembre de 2009, el Consejo del FMI aprobó un nuevo acuerdo de derecho de giro con la República Dominicana por valor de 1 700 millones USD basándose en la evaluación positiva de la Carta de Intenciones del Gobierno, que establece la política macroeconómica y fiscal prevista durante un periodo de 28 meses. Esta aprobación pone a disposición del Gobierno recursos financieros externos de vital importancia. El nuevo acuerdo con el FMI que, en principio, permite al Gobierno emprender una política anticíclica, se basaba en el aumento del gasto público para reactivar el consumo interno. Sin embargo, existen dudas en torno al impacto de estos nuevos préstamos en la sostenibilidad del servicio de la deuda pública (que ya representa el 40 % de los recursos fiscales internos) y en torno a la capacidad del Gobierno para mantener la disciplina fiscal en un contexto preelectoral.

La primera revisión del acuerdo de derecho de giro tuvo lugar en marzo de 2010. El rendimiento de la economía del país se describió como generalmente bueno, con capacidad excedentaria, demanda creciente de bienes y servicios y mejora de las condiciones monetarias. La economía se está recuperando y se espera que el crecimiento económico continúe en 2010, al mismo o incluso a mayor ritmo que en 2009. Cabe destacar que los sectores energéticos, específicamente el sector eléctrico, siguen constituyendo un obstáculo para la competitividad del país y una carga para las cuentas fiscales. Se espera que la progresión de la reforma del sector energético y de la consolidación fiscal aumente de forma gradual.

2.2.3. Gestión de las finanzas públicas

La gestión de las finanzas públicas (GFP) señala una tendencia satisfactoria, y se han asentado los elementos principales para un programa de reforma creíble de la gestión de las finanzas públicas.

El sistema jurídico de GFP se revisó por completo entre 2006 y 2007 con la aprobación de una serie de normativas que modificaban las funciones clave y creaban nuevas instituciones. La ejecución efectiva de este nuevo marco regulador ha avanzado lentamente. En general, se ha efectuado un avance tangible en los ámbitos de la contratación pública, la ampliación del nuevo sistema de gestión financiera integrado o la reforma y consolidación de una cuenta única del Tesoro. Sin embargo, hay campos de gran importancia, en especial el de control externo (la Oficina Nacional de Auditoría o el Parlamento), con pocos indicios de mejora.

La última evaluación externa del Gasto público y la responsabilidad financiera (PEFA, por sus siglas en inglés) tuvo lugar en febrero de 2007. Las conclusiones del ejercicio PEFA nunca llegaron a aprobarse oficialmente por el Ministerio de Hacienda, lo que impidió la concepción de un plan de acción exhaustivo y dificultó aún más el diálogo político sobre GFP. En 2009, se llevó a cabo un ejercicio interno de autoevaluación PEFA y los resultados se publicaron al final del año. La situación sigue siendo precaria en muchos ámbitos: presupuestación basada en políticas, escrutinio externo y prácticas de los donantes; combinación de contabilidad, registro e informes; y bastante positiva en cuanto a credibilidad, universalidad y transparencia y ejecución presupuestaria. En general, se registró un avance en casi un tercio de los indicadores desde el primer ejercicio PEFA de 2007, sobre todo en materia de contratación pública, estado financiero y auditoría interna.

El último informe del Ministerio de Hacienda sobre la situación de la GFP en 2009 revela avances significativos en la mayoría de indicadores. En concreto, el avance logrado en 2009 procede de una ejecución sostenida del marco jurídico actual, tanto en lo referido a aspectos concernientes al fortalecimiento institucional del Ministerio de Hacienda, como al desarrollo y aplicación de metodologías, procesos y técnicas que den lugar a una mejora en la gestión fiscal global. Se documenta un avance significativo en materia de presupuestos, procesos de pago y gestión de las cuentas bancarias, informes de los créditos públicos y contratación pública. El informe señala también el impacto de la aprobación de la Constitución en el sistema de auditoría interno, al mismo tiempo que pone de manifiesto los

numerosos ejercicios de refuerzo de capacidad llevados a cabo y destinados a aumentar los recursos humanos.

En febrero de 2010, contando con la ayuda de la UE, se puso en marcha oficialmente la preparación de un plan estratégico institucional para el Ministerio de Hacienda. A mediados de 2010, una evaluación externa del PEFA establecerá una nueva línea de base con datos de los ejercicios fiscales 2009-2007 (incorporando así las principales reformas realizadas en 2009), lo que permitirá realizar un seguimiento de otros avances en este campo.

2.3 Políticas sectoriales

Educación: El gasto público en educación primaria y secundaria se ha situado históricamente por debajo del mínimo exigido por la Ley General de Educación (el 4 % del PIB o el 16 % del presupuesto nacional, si esta última cifra es más alta): alrededor de un 2,2 % del PIB en los últimos 40 años. Este déficit clasifica al país en la posición 141ª de 145 países con respecto al gasto público en educación en forma de porcentaje del PIB. La inversión pública en educación superior muestra una situación parecida. Este sector cuenta con un plan de educación de una duración de 10 años (2008-2018) y un plan estratégico de educación 2008-2012 que ejecuta a medio plazo la reforma contemplada en el plan 2008-2018. Por último, un plan plurianual del sector público para el periodo 2010-2013, de enero de 2010, define varios objetivos específicos del sector (acceso y calidad), indicadores y acciones y objetivos anuales en el marco de la END. Este plan y la inversión pública asociada correspondiente son la fuente de los indicadores sectoriales propuestos.

Sanidad: El gasto público en sanidad en la República Dominicana ha sido tradicionalmente uno de los más bajos del continente, alcanzando un 1,6 % del PIB en los últimos años. Un gasto público bajo significa que las familias tienen que pagar para acceder al sistema sanitario, lo que aumenta la vulnerabilidad de los pobres. La escasez de recursos también ha tenido un impacto negativo en la calidad del servicio. La crisis económica internacional y el acuerdo de derecho de giro del FMI restringieron las posibilidades del Estado para cubrir las necesidades financieras del sector. Por consiguiente, los objetivos financieros propuestos en el proyecto de END consideran la posibilidad de aumentar el gasto público de una parte (50 %) de los importes correspondientes inicialmente calculados por las autoridades sanitarias. En este marco, el plan plurianual del sector público para el periodo 2010-2013, de enero de 2010, define varios objetivos específicos del sector (centrándose en la prevención de enfermedades, el tratamiento íntegro de calidad y acceso universal al sistema sanitario), indicadores y acciones y objetivos anuales. Este plan y la inversión pública asociada correspondiente son la fuente de los indicadores sectoriales propuestos.

2.4 Enseñanzas extraídas

La combinación del avance supervisado por el PEFA, la completa armonización con una END, el seguimiento adecuado de la política macroeconómica y la participación de la sociedad civil en el análisis de políticas y presupuesto con carácter público permitirá abordar los puntos más débiles descritos en las anteriores operaciones de apoyo presupuestario de la República Dominicana. Una coordinación más estrecha en la GFP, que abarque una posible ejecución conjunta de las acciones entre la CE y el Banco Mundial, también contribuiría a una mayor eficacia de la ayuda.

2.5 Acciones complementarias

Solo el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) han proporcionado apoyo presupuestario a la República Dominicana. Existen posibilidades de una cooperación más estrecha con ellos.

La UE apoya varias acciones complementarias para aumentar la eficacia del apoyo presupuestario. En primer lugar, proporciona apoyo institucional para el sistema de gestión de las finanzas públicas a través del Programa de apoyo institucional a la GFP del 9º FED durante el periodo comprendido entre 2006 y 2010. En segundo lugar, el recientemente aprobado 10º FED presenta un Programa de Apoyo a la Reforma de la Gestión de la Administración Pública, que apoya principalmente la ejecución completa de un sistema de carrera profesional público basado en los méritos. En tercer lugar, se está preparando un 10º programa de apoyo FED para los agentes no estatales (además de la utilización del presupuesto de la UE mediante convocatorias locales a partir de 2010) con el fin de contribuir al desarrollo de la capacidad de la sociedad civil y su papel participativo y de control.

2.6 Coordinación de los donantes

El diálogo institucional entre los representantes del Gobierno y los donantes se coordina a través del MEPD y tiene lugar en las mesas redondas del sector que organiza el Gobierno. Estas reuniones y su seguimiento no son tan frecuentes como debieran y, por lo que respecta a la cooperación de la Comisión Europea, solo las que tratan sobre educación, competitividad y GFP implican (hasta la fecha) un diálogo real sobre el sector. En 2009, y en paralelo a la preparación de la END, el Gobierno dominicano se ha esforzado en definir una política de cooperación internacional de acuerdo con esta estrategia. Las primeras propuestas fueron tachadas por la comunidad de donantes de demasiado complejas y difíciles de ejecutar y se están volviendo a revisar.

Como operación de apoyo presupuestario, se alcanzan en su mayor parte los compromisos de la UE en cuanto a la implicación, la armonización y los desembolsos orientados a la consecución de resultados contemplados en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. La UE, la AECID, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo son los únicos donantes que proporcionan apoyo presupuestario y utilizan sistemas nacionales en la República Dominicana. Una coordinación más estrecha, que abarque una ejecución conjunta de las acciones y la firma de un memorando de entendimiento entre la UE y el Banco Mundial, parece ser factible en la gestión de las finanzas públicas. La Delegación tiene la intención de implicar al Banco Interamericano de Desarrollo, al BM y a la AECID en los análisis del desembolso del programa.

3. DESCRIPCIÓN

3.1 Objetivos

El objetivo general del programa de apoyo presupuestario es respaldar los objetivos del Gobierno de reducción de la pobreza y de crecimiento tal y como se establece en la END. Dado el nivel medio de ingresos del país, la erradicación de la pobreza y la cohesión social se consideran un asunto de voluntad política. Por lo tanto, el programa tiene como objetivo apoyar el proceso de transición desde las visiones políticas a las prioridades e intervenciones del Gobierno a través del diálogo político. El objetivo específico es contribuir a la END en materia de crecimiento económico sostenible a favor de los pobres, desarrollo humano centrado en la educación y sanidad y buena gobernanza a través de la práctica sólida de la GFP. Esto es totalmente coherente con los ejes 1 (gobernanza), 2 (social) y 3 (economía y GFP) del proyecto de END.

3.2 Resultados esperados y actividades principales

Esta operación consiste en un apoyo presupuestario de 58,5 y 2,5 millones EUR previstos para las medidas de apoyo complementarias, lo que cubre casi el 0,8541 % del presupuesto nacional para 2010 y hasta el 6,746 % del requisito financiero actual del Gobierno. El primer tramo que prevé pagarse en 2010 (25 000 000 EUR) representará el 0,349 % de la totalidad del presupuesto y el 2,765 % del déficit. Los principales resultados esperados son los siguientes:

- **se mejoran los indicadores sociales y se acelera la evolución de los ODM** gracias a una mayor concentración, recurriendo a tramos variables basados en los indicadores de rendimiento de la END, en estos sectores;
- **se mejora la gestión de las finanzas públicas** gracias a un diálogo político efectivo sobre la GFP y las condiciones e indicadores relacionados con la reforma de la GFP;
- **se incentivan la implicación y la armonización y se reducen los costes de transacción** gracias a la propia naturaleza del instrumento de apoyo presupuestario, y
- **se fortalecen las capacidades nacionales** gracias a los sistemas de gobierno. Se prevén acciones complementarias para el desarrollo de las capacidades.

3.3 Partes interesadas

Las principales partes interesadas son: el Ministerio de Hacienda, el MEPD, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Sanidad, el Instituto Nacional de Estadística y la sociedad civil. Aparte del análisis de la autoevaluación PEFA de 2009 sobre la situación de la GFP, no ha habido recientemente

ninguna otra evaluación institucional ni otra evaluación de las capacidades necesarias con carácter formal para las principales partes interesadas. Actualmente se está ejecutando una nueva evaluación externa PEFA cuyos resultados estarán disponibles en septiembre de 2010. También se espera fijar un diagnóstico del sistema de contratación pública tras la metodología del Comité de ayuda al desarrollo de la OCDE en 2010. Ambas evaluaciones permitirán el establecimiento de una nueva línea de base para los indicadores.

3.4 Riesgos e hipótesis

Sigue existiendo un elemento de riesgo asociado a las operaciones de apoyo presupuestario en la República Dominicana, dado que el avance de la aprobación, elaboración de presupuesto y ejecución de la END dependerá del nuevo Congreso nacional, que se instalará tras las elecciones de mayo de 2010. En concreto, la END deberá en última instancia aprobarse como ley y comenzar a ejecutarse, siempre con tiempo suficiente para tener un impacto controlable en los sectores sociales en 2011 y 2012. Esto requiere suficiente capacidad y coordinación entre los Ministerios de Hacienda (presupuestos anuales y plurianuales) y Economía, Planificación y Desarrollo y otros ministerios competentes (planificación estratégica y consecución de resultados), de manera que los métodos y objetivos sean coherentes.

El riesgo de la gestión de las finanzas públicas también debe tenerse en cuenta pues, aunque la situación de la GFP sigue mejorando, se está empezando desde un nivel relativamente bajo. En principio, las prioridades de desarrollo del Gobierno no deberán cambiar después de las elecciones locales y nacionales de 2010, al mismo tiempo que no deberán modificarse los compromisos del Gobierno ni la dinámica de las reformas, sobre todo en lo referente a GFP.

Por último, se asume que ni la recesión económica ni las catástrofes naturales paralizarán o modificarán la dinámica de las reformas.

3.5 Temas transversales

La buena gobernanza económica es un objetivo de particular importancia puesto que el programa se destina a mejorar la eficiencia de la GFP y fortalecer los vínculos entre la gestión de la política pública, de la planificación y de los gastos. La igualdad de género se controla mediante los indicadores de rendimiento de sectores disgregativos por sexos y, generalmente, a través del proceso de seguimiento de la END. La sostenibilidad medioambiental es un eje central de la END y, por ello, está apoyada indirectamente por el programa de apoyo presupuestario general.

4. CUESTIONES RELATIVAS A LA EJECUCIÓN

4.1 Presupuesto y calendario

La totalidad del presupuesto para este programa será de 61 000 000 EUR de los que 58 500 000 EUR se aplicarán a través de las operaciones de apoyo presupuestario, y 2 500 000 EUR se asignarán a apoyo complementario. El desglose indicativo es el siguiente:

Ejercicio fiscal	2010	2011	2012	2013	Total
1. Apoyo presupuestario	25,0M EUR	16,5M EUR	17,0M EUR		58,5M EUR
1.1. Tramos fijos	25,0M EUR	EUR 06,5M	5,0M EUR		36,5M EUR
1.2. Tramos variables		EUR 10,0M	12,0M EUR		22,0M EUR
2. Medidas de apoyo complementarias					2,5M EUR
2.1. Tribunal de Cuentas local					0,8M EUR
2.2. Apoyo a la GFP					1,0M EUR
2.3. Evaluación del impacto y Auditoría					0,2M EUR
2.4. Imprevistos					0,5M EUR

El plazo de ejecución operativo será de 48 meses. El programa presentará tres tramos fijos y dos variables, cubriendo los ejercicios fiscales de 2010, 2011 y 2012. Se espera la concesión del primer desembolso de un tramo fijo de 25 000 000 EUR con motivo de la firma del Convenio de Financiación, a condición de que se respeten las condiciones generales.

4.2 Modalidades de apoyo presupuestario

Se propone un programa de apoyo presupuestario directo no condicionado en tres pagos correspondientes a los ejercicios fiscales 2010, 2011 y 2012. Las modalidades de financiación previstas son las de un programa de apoyo presupuestario ordinario orientado a los resultados que se basa en la combinación de tramos fijos y variables. Los fondos se recogerán en el presupuesto dominicano y se transferirán a la cuenta única del Tesoro del Gobierno como ingresos para apoyar la ejecución presupuestaria.

4.3 Procedimientos de adjudicación de contratos y subvenciones para el apoyo complementario

El componente relacionado con el apoyo del Tribunal de Cuentas local se ejecutará mediante la gestión conjunta previa firma de un convenio de contribución con el PUND.

En el caso de este componente, todos los contratos que ejecuten la acción se adjudicarán y ejecutarán de acuerdo con los procedimientos y documentos habituales establecidos y publicados por la organización internacional pertinente.

El componente relacionado con la gestión de las finanzas públicas se ejecutará principalmente mediante la gestión parcialmente descentralizada.

La Comisión controla *ex ante* los procedimientos de adjudicación de contratos > 50 000 EUR y *ex post* los de contratos ≤ 50 000 EUR. La Comisión controla *ex ante* los procedimientos de adjudicación de todos los contratos de subvención.

Sobre la base de las estimaciones del programa, se descentralizan los pagos correspondientes a los contratos y costes operativos hasta los límites que figuran en el siguiente cuadro:

El ordenador de pagos garantiza que, al utilizar el modelo de Convenio de Financiación para la gestión descentralizada, la separación de funciones entre el ordenador de pagos y el contable, o de las funciones equivalentes en la entidad delegada, serán efectivas para que la descentralización de los pagos correspondientes a los contratos pueda llevarse a cabo hasta los límites especificados a continuación:

Obras	Suministros	Servicios	Subvenciones
< 300 000 EUR	< 150 000 EUR	< 200 000 EUR	≤ 100 000 EUR

Todos los contratos que ejecuten la acción deberán adjudicarse y ejecutarse de conformidad con las condiciones generales y específicas del Convenio de Financiación y con los procedimientos y documentos habituales establecidos y publicados por la CE para la ejecución de operaciones externas que estén vigentes en el momento de la puesta en marcha del procedimiento de que se trate. La participación en la adjudicación de contratos para esta acción deberá estar abierta a toda persona física y jurídica contemplada en el Reglamento financiero del 10º FED. La ampliación adicional de esta participación a otras personas físicas o jurídicas realizada por el ordenador de pagos interesado deberá atenerse a las condiciones establecidas en el artículo 20 del Anexo IV del Acuerdo de Cotonú.

Puede plantearse la ejecución de ciertas actividades específicas relacionadas con la GFP en régimen de gestión conjunta mediante la firma de un convenio de contribución con el Banco Mundial, dependiendo de la formulación y celebración de un memorando de entendimiento sobre el asunto entre la Delegación

de la UE, la oficina local del Banco Mundial de la República Dominicana, la Oficina Nacional de Auditoría y el Ministerio de Hacienda.

En ese caso, todos los contratos por los que se ejecuten estas actividades se adjudicarán y ejecutarán de acuerdo con los procedimientos y documentos habituales establecidos y publicados por la organización internacional pertinente.

4.4 Seguimiento de los resultados y criterios para el desembolso

Una reunión anual con las partes interesadas (a saber, el Ministerio de Hacienda y el MEPD) está prevista como mejor modo de preparar la petición de desembolso. El acta de esta reunión formará parte de la petición de desembolso. Se invitará también a los donantes con ideas afines a esta reunión. Las reuniones anuales se complementarán con reuniones técnicas más frecuentes con colaboradores. El MEPD informará y asociará oportunamente a la UE a la revisión anual de la END. El resultado de estas revisiones actualizará las peticiones de desembolso. Se añadiría al mecanismo de seguimiento una posible acción conjunta en el ámbito de la GFP con el Banco Mundial.

Los tramos fijos se desembolsarán por completo si se cumplen las condiciones generales. Para que la CE pueda evaluar el cumplimiento de las condiciones generales, el Gobierno de la República Dominicana deberá comunicar información acerca de:

- i) el avance satisfactorio en la evolución de la Estrategia Nacional de Desarrollo y su presentación ante el Congreso.
- ii) el avance satisfactorio en el mantenimiento de una política macroeconómica orientada a la estabilidad, controlada en función de los acuerdos de derecho de giro del FMI y/o otras fuentes de información.

En el caso de que un programa del FMI se retrase, se suspenda temporalmente o venza, la UE aún podría tomar la decisión de desembolsar el apoyo presupuestario si juzga que la política macroeconómica orientada a la estabilidad aún sigue vigente con arreglo a las comunicaciones, según proceda, con el país socio y el FMI.

- iii) el avance satisfactorio en la ejecución de la gestión de las finanzas públicas.

El Gobierno hará lo posible por proporcionar a la UE con puntualidad la información necesaria para formular una evaluación basándose en los incisos anteriores (i), (ii) y (iii), además de garantizar el diálogo en torno a los objetivos impulsados por el programa de apoyo presupuestario general.

De acuerdo con la información proporcionada, la UE formulará una evaluación antes de que se hayan desembolsado todos los tramos de apoyo presupuestario.

Los tramos variables se desembolsarán completa o parcialmente según los resultados alcanzados el ejercicio anterior en relación a los indicadores de rendimiento. Los datos procedentes de los indicadores utilizados para el desembolso del ejercicio y tramo se referirán a los resultados en el ejercicio n-1. El cálculo del importe que ha de desembolsarse se realizará durante los meses de agosto y septiembre de cada año para que se consideren adecuadamente en la ley de presupuesto para el siguiente año.

Ejercicio fiscal	2010	2011	2012
Informe de tramos fijos	Condiciones generales Presentación: septiembre de 2010 Desembolso: noviembre de 2010	Condiciones generales Presentación: julio de 2011 Desembolso: noviembre de 2011	Condiciones generales Presentación: julio de 2012 Desembolso: noviembre de 2012
Informe de tramos variables		Tramo variable según objetivos a 31 de diciembre de 2010 Presentación: julio de 2011 Desembolso: noviembre de 2011	Tramo variable según objetivos a 31 diciembre 2011 Presentación: julio de 2012 Desembolso: noviembre de 2012

Se presenta en anexo al Convenio de Financiación un cuadro detallado con las condiciones específicas, los datos referentes a líneas de base, objetivos anuales y fuentes de verificación.

Los indicadores de rendimiento relacionados con los tramos variables son una selección de

indicadores establecidos en la END. De conformidad con la experiencia adquirida en los anteriores programas de apoyo presupuestario nacionales, la matriz de los indicadores es corta y simple, e incluye nueve indicadores en cuatro ámbitos clave diferentes: pobreza, educación, sanidad y GFP. Los indicadores 1, 2 y 3 no se tendrán en cuenta para el cálculo de los desembolsos en tramos variables; sin embargo, el análisis del avance alcanzado en estos indicadores acompañará las peticiones de desembolso con fines analíticos.

4.5 Evaluación y auditoría

La evaluación trata de determinar hasta qué punto el apoyo presupuestario es pertinente, eficiente y eficaz en la contribución al logro de impactos sostenibles en los ámbitos que constituyen el núcleo de los objetivos de apoyo presupuestario; los objetivos típicamente recogidos en las políticas nacionales y estratégicas como la reducción de la pobreza y el crecimiento, además de otros objetivos como la mejora de la gestión de las finanzas públicas. La naturaleza del apoyo presupuestario (recursos conjuntos transferidos por los donantes a la cuenta única del Tesoro del Gobierno junto con los recursos propios del Gobierno) sugiere que la evaluación debería llevarse a cabo, no solo en estrecha colaboración con otros donantes, sino también en estrecha colaboración con los países socios, además de con los agentes no estatales.

Como medida complementaria, puede realizarse una evaluación definitiva para ayudar en la preparación de un programa sucesor. Podrán requerirse auditorías para aquellas medidas complementarias que se ejecuten en el marco de los procedimientos FED. Los contratos de auditoría y evaluación serán firmados por la CE.

4.6 Comunicación y visibilidad

La comunicación y la visibilidad se llevarán a cabo principalmente con motivo del anuncio y la transferencia de fondos mediante comunicados de prensa y conferencias, y en los estudios de resultados del sector. Las actividades de comunicación se considerarán parte de las medidas de apoyo complementarias.