



**MINISTERIO DE HACIENDA**

**República Dominicana**

**Programa de Mejora de la Eficiencia de la Administración Tributaria y de la  
Gestión del Gasto público en República Dominicana.**

**Componente II: Mejora en la planificación y gestión de las finanzas  
públicas.**

**TDR No. 4114/OC-DR-MH-SBCC-2019-002**

**Consultoría especializada para el Diseño e Implementación  
de un proceso de Reingeniería del Gasto Público**

9 de mayo de 2019

# TÉRMINOS DE REFERENCIA

## 1. Antecedentes y justificación:

1.1 En los últimos años, el gobierno dominicano ha aumentado el gasto en servicios sociales, con la intención de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y propiciar un mayor desarrollo económico. De igual forma, en el pasado reciente la República Dominicana se ha caracterizado por altas tasas de crecimiento económico. En el periodo 2013-2017 el PIB real creció en promedio 6.1%, siendo el líder regional.<sup>1</sup> No obstante, en ese mismo periodo los ingresos fiscales no han observado el mismo dinamismo que la economía, mientras que el gasto público se vuelve cada vez más rígido, perjudicando el manejo presupuestario. La presión fiscal pasó de 14.1% en 2013 a 14.9% en 2017 donde ya en ese año el 97.1% de esos ingresos se destinaban a gastos corrientes. Por su lado el gasto aumentó de 17.5% en 2013 a 18.0% en 2017.<sup>2</sup> Esta situación ha obligado al gobierno a depender de endeudamiento para hacer frente a las necesidades de inversión pública requeridas para ampliar y modernizar la infraestructura física que requiere la economía para sostener el crecimiento económico y elevar su competitividad.

1.2 Como resultado de este panorama la deuda pública consolidada ya supera el 50% del PIB, generando un reclamo de la sociedad que solicita revertir su tendencia alcista. Para esto, existe un consenso sobre la necesidad de un pacto fiscal que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas. Este Pacto Fiscal crearía las condiciones para que la economía dominicana pueda continuar creciendo de manera sostenible, con estabilidad de precios, mientras se acelera el progreso que ha venido registrando la nación en materia de reducción de la pobreza y mejora de la equidad distributiva. No obstante, la creciente percepción en la población sobre la baja calidad del gasto se ha convertido en la principal barrera para la ejecución de dicho pacto fiscal que permita generar una mejoría en el superávit primario a través de la ampliación de la base tributaria y la racionalización de exenciones tributarias que ofrece la legislación fiscal dominicana.

1.3 Esa percepción es recogida por Transparencia Internacional. En su ranking de Percepción de Corrupción de 2017, República Dominicana aparece en la posición 135 entre 180 países. Todo lo anterior a pesar de que el International Budget Partnership, en el Open Budget Tracker de diciembre de 2017, coloca a República Dominicana como uno de los países de la región con mayor apertura en la entrega al público de informaciones presupuestarias, por debajo únicamente al de Brasil, México y Perú.

---

<sup>1</sup> Promedio simple calculado con datos publicados por el Banco Central de la República Dominicana.

<sup>2</sup> Banco Central de la República Dominicana.

- 1.4 Si la percepción se distancia mucho de la realidad como en el caso dominicano, la primera termina dominando el proceso de toma de decisiones si se entiende que los costos de un pacto fiscal sobrepasarán los beneficios económicos y sociales que podrían derivarse del mismo. Por tanto, es necesario que el gobierno tome medidas que sirvan como preámbulo para mejorar la calidad del gasto y la percepción de la opinión pública, para de esta forma viabilizar un pacto y una reforma fiscal.
- 1.5 En tal sentido, a fin de fortalecer la gestión de las finanzas públicas, el Ministerio de Hacienda (MH) se ha planteado acciones para incrementar la capacidad recaudatoria del Estado. Al mismo tiempo, se plantea tomar una serie de medidas para controlar el gasto, fortaleciendo la planificación del gasto público, las que se enmarcan en este Proyecto de Modernización de la Administración Tributaria y Control y Eficiencia del Gasto Público.
- 1.6 Uno de los pilares fundamentales de la reforma integral que se derivaría del pacto fiscal que en su momento deberá convocar el gobierno dominicano debería ser la reingeniería del gasto público. La República Dominicana tiene espacio suficiente para ejecutar una reingeniería del gasto público que permitiría derribar una buena parte de las barreras que enfrentaría una reforma tributaria integral. Este proceso consiste en una revisión profunda de los programas presupuestarios, los proyectos de inversión y las estructuras organizacionales para identificar complementariedades y duplicidades funcionales, con el fin último de reducir costos e incrementar la eficiencia del gasto público. Una reingeniería de gasto es, por lo tanto, un proceso ambicioso y para que resulte exitoso son necesarias una planificación detallada y una coordinación efectiva entre distintas áreas del Gobierno.
- 1.7 La Reingeniería del Gasto Público debería permitir su reducción sin que se afecten negativamente los objetivos de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Esta reducción no necesariamente tendría un impacto en la disminución del déficit del sector público consolidado, pues existe un creciente entendimiento de que el Gobierno tendrá necesidad de elevar la asignación de recursos a la provisión de mejores servicios de salud pública, seguridad ciudadana, y justicia, para mencionar sólo tres áreas.

## **2. Objetivos de la consultoría**

2.1 El objetivo de esta consultoría es diseñar e implementar un proceso de reingeniería del Gasto Público para República Dominicana con miras a optimizar y eficientizar el uso de los recursos públicos.

## **3. Alcance de la consultoría**

3.1 Este proceso de reingeniería deberá abarcar al menos los siguientes componentes:

- a. *Rigideces de leyes*: Revisar y analizar las leyes que imprimen rigidez al proceso presupuestal.
- b. *Programas presupuestarios y estructura institucional*: Analizar estructuras programáticas a fin de identificar complementariedades y redundancia de funciones y tareas específicas en los objetivos y ciudadanía beneficiada.
- c. *Proyectos de Inversión Pública*: Proponer una metodología para la evaluación de proyectos de inversión pública prioritarios, en línea con la Estrategia Nacional de Desarrollo y Plan Nacional Plurianual del Sector Público, a fin de identificar y priorizar proyectos específicos de acuerdo a sus costos y beneficios económicos y sociales en los sectores estratégicos que defina el MH.
- d. *Estructuras de gastos operativos de las unidades ejecutoras*: Elaborar un plan de acción para la evaluación de los gastos operativos con el objetivo de optimizar la utilización de estos recursos en las instituciones o sectores estratégicos que defina el MH.

## **4. Actividades claves:**

4.1 Se espera que el consultor realice las siguientes actividades:

- a. Caracterizar el marco normativo relacionado con el proceso presupuestario que imprime rigidez al gasto público en la República Dominicana, a fin de identificar los techos de gasto establecidos en ley, los compromisos de gasto laboral y operativo, la naturaleza de los compromisos contractuales plurianuales y los diferentes tipos de pasivos que enfrenta el sector público. El punto de partida de este trabajo deberán ser las informaciones ya existentes en el Ministerio de Hacienda para evitar esfuerzos innecesarios.
- b. Presentar una metodología a utilizar, y su justificación, para evaluar cada una de las leyes previamente priorizadas por el MH.
- c. Evaluar y presentar si las leyes estudiadas han cumplido con los objetivos esperados de política pública.
- d. Elaborar un benchmark internacional de buenas prácticas con un enfoque en América Latina, en la eliminación de duplicidades de funciones y tareas específicas, identificando de ser posible, el impacto cuantitativo y cualitativo.

- e. Analizar leyes y planes que dieron origen a las instituciones y programas priorizados por el Ministerio de Hacienda.
- f. Analizar objetivos, propósitos, funciones, misión, visión y provisión de bienes y servicios de los programas de cada institución priorizada por el Ministerio de Hacienda, evaluando si están en línea con el marco legal que la creó.
- g. Realizar un análisis a las instituciones públicas a ser priorizadas por el MH para verificar si existe redundancia de funciones y tareas específicas.
- h. Presentar recomendaciones al MH en donde se definan iniciativas de eficiencia y se indique claramente el tipo y naturaleza de las modificaciones al marco legal que deban realizarse.
- i. Cuantificar el impacto de las recomendaciones para eliminar redundancias de funciones y tareas específicas.
- j. Proponer una metodología para realizar un censo de los proyectos de Inversión Pública que se encuentren registrados en el Sistema Nacional de Inversión Pública. Llevar a cabo la implementación de un plan piloto en los sectores priorizados por el MH para lo cual se revisarán los antecedentes y otras referencias que dieron lugar a estos proyectos.
- k. Jerarquizar proyectos de inversión de acuerdo a sus beneficios económicos y según su interacción con otros proyectos dependiendo de las economías de escala y redes. (Complementariedad o redundancia).
- l. Realizar una propuesta de contención y optimización del gasto operativo en sectores priorizados por el MH.
- m. Elaborar un plan de implementación que incluya las propuestas anteriormente señaladas, especificando la forma en la cual difundir el mensaje de reingeniería tanto a las instituciones del gobierno como al público en general.

## 5. Resultados y productos esperados:

- a. **Entregable 1:** Plan de trabajo para ejecutar la consultoría, incluyendo el cronograma, metodología de trabajo y los entregables por etapas: cinco (5) días después de firmado el contrato.
- b. **Entregable 2:** Informe que describa brevemente el marco normativo relacionado con el presupuesto público en términos de la rigidez que causa sobre el gasto público de la República Dominicana.
- c. **Entregable 3:** Informe de análisis de las leyes presupuestarias priorizadas por el MH que imprimen rigideces al gasto público, el cual debe incorporar información que revele si la rigidez responde a prioridades identificadas en la Estrategia Nacional de Desarrollo y si se corresponde a buenas prácticas internacionales. Se debe especificar la metodología utilizada y de ser posible, incluir el impacto presupuestario de cada ley y sus beneficios cuantitativos.

Por último, el informe debe incluir una revisión del contexto en el que surgieron dichas leyes, así como evaluar si han cumplido con los objetivos esperados.

- d. **Entregable 4:** Informe comparativo de buenas prácticas internacionales, con un enfoque en América Latina, en la eliminación de redundancias de funciones y tareas específicas.
- e. **Entregable 5:** Informe sobre la existencia de redundancias de funciones y tareas específicas, el cual incluya el análisis de las leyes y planes que dieron origen a las instituciones y programas en cuestión, así como a sus objetivos, propósitos, funciones, misión y visión para ver si estos se ajustan a la realidad de los bienes y servicios que proveen.
- f. **Entregable 6:** Informe de recomendaciones en donde se definan iniciativas de eficiencia y se indique claramente qué modificaciones al marco legal debe realizarse. Se debe identificar el impacto cuantitativo y cualitativo de la reingeniería propuesta.
- g. **Entregable 7.** Metodología para la optimización del gasto de inversión en proyectos de inversión pública.
- h. **Entregable 8:** Informe de priorización de proyectos de acuerdo a sus beneficios económicos y a su interacción con otros proyectos (complementarios o redundantes), dependiendo de las económicas de escala y redes.
- i. **Entregable 9:** Informe con propuestas de contención y optimización de los gastos operativos priorizados por el MH. Se debe incluir un comparativo internacional con un enfoque en América Latina de buenas prácticas en optimización de dichos gastos operativos.
- j. **Entregable 10:** Plan de implementación para todos los componentes de la reingeniería del gasto público. Se debe incluir un cronograma, actores claves, estrategia de divulgación y recursos humanos necesarios.

## 6. Calendario del proyecto e hitos

Se estima una duración de doscientos ochenta (280) días hábiles, en un plazo de trescientos sesenta (360) días calendario contados a partir de la firma del contrato y según el Plan de Trabajo acordado. Se prevén seis (6) viajes de la firma consultora a República Dominicana de 1 semana hábil cada uno como parte de la instrucción en metodologías y presentación de los resultados de la consultoría.

Actividades	Duración n (días hábiles)	Meses											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
6.1 Caracterizar el marco normativo relacionado con el proceso presupuestario que imprime rigidez al	10												

gasto público en la Republica Dominicana.																			
6.2 Presentar metodología de evaluación de las leyes priorizadas por el MH.	10																		
6.3 Evaluar y presentar si las leyes estudiadas han cumplido con los objetivos esperados de política pública.	50																		
6.4 Elaborar un benchmarking internacional de buenas prácticas con un enfoque en América Latina, en la eliminación de duplicidades de funciones y tareas específicas, identificando de ser posible, el impacto cuantitativo y cualitativo.	10																		
6.5 Analizar leyes y planes que dieron origen a las instituciones y programas priorizados por el Ministerio de Hacienda.	20																		
6.6 Analizar objetivos, propósitos, funciones, misión, visión y provisión de bienes y servicios de los programas de cada institución priorizada por el Ministerio de Hacienda, evaluando si están en línea con el marco legal que la creó.	20																		
6.7 Presentar recomendaciones al MH en donde se definan iniciativas de eficiencia y se indique claramente el tipo y naturaleza de las modificaciones al marco legal que deban realizarse.	20																		
6.8 Cuantificar el impacto de las recomendaciones para eliminar redundancias de funciones y tareas específicas.	20																		
6.9 Proponer una metodología para realizar un censo de los proyectos de Inversión Pública que se encuentren registrados en el Sistema Nacional de Inversión Pública. Llevar a cabo la implementación de un plan piloto en los sectores priorizados por el MH para lo cual se revisaran los antecedentes y otras referencias que dieron lugar a estos proyectos.	30																		
6.10 Jerarquizar proyectos de inversión de	10																		

acuerdo a sus beneficios económicos y según su interacción con otros proyectos dependiendo de las economías de escala y redes. (Complementariedad o redundancia).																			
6.11 Realizar una propuesta de contención y optimización del gasto operativo en sectores priorizados por el MH.	30																		
6.12 Elaborar un plan de implementación que incluya las propuestas anteriormente señaladas, especificando la forma en la cual difundir el mensaje de reingeniería tanto a las instituciones del gobierno como al público en general.	50																		

## 7. Supervisión y contraparte de la consultoría

7.1 La firma contratada estará en coordinación con la contraparte técnica del Ministerio de Hacienda (la Dirección General de Análisis y Política Fiscal), quienes serán los encargados de aprobar los informes derivados de la consultoría, documentos, trabajo y realizarán comentarios o instrucciones para cambios.

7.2 La firma contratada prestará sus servicios, durante la fase presencial de la consultoría, en las oficinas de la Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF), para lo cual se proporcionará espacio físico y equipos adecuados para el desarrollo de sus labores y durante la fase no presencial, en la sede de la firma, facilitar información, coordinar agendas con otros organismos rectores y organismos sectoriales sujeto del estudio.

## 8. Calendario de pagos

La Entidad Contratante establece la modalidad de pago, bajo el siguiente esquema:

Los pagos se realizarán de acuerdo con las políticas del Banco. Los servicios de consultoría serán financiados con recursos de la operación de préstamo 4114/OC-DR. Los pagos se realizarán contra entrega y aprobación de los productos indicados, acorde a los porcentajes siguientes:

- **Firma de contrato, entrega y aprobación por parte de la contraparte designada de los entregables 1 y 2:** El veinte por ciento (20%) del precio del Contrato:



- Días hábiles de dedicación (presenciales y remotos) por parte de cada uno de los integrantes del equipo de trabajo
- **Entrega y Aprobación por parte de la contraparte designada de los entregables 3, 4, 5 y 6:** El cuarenta por ciento (40%) del precio del Contrato.
- **Entrega y Aprobación por parte de la contraparte designada de los entregables 7, 8, 9,y 10:** El cuarenta por ciento (40%) del precio del Contrato.

## **9. Criterios de evaluación de la firma**

Las Firmas y/o consorcios de países elegibles del BID con especialistas de no menos de diez años de experiencia en América Latina y el Caribe, y al menos un trabajo previo en las áreas de gestión de las finanzas públicas, a nivel nacional, especialmente en el área de presupuesto. Deberán proponer perfiles conforme a lo solicitado para el personal clave, no obstante, la firma podrá proponer otros perfiles de especialistas en función de la temática de la consultoría:

### **9.1 Gerente de Proyecto**

- a. Consultor con grado universitario en economía, administración de empresas o áreas afines.
- b. Maestría y/o Doctorado en economía o áreas afines.
- c. Experiencia general: Con al menos 10 años de experiencia en Gerencia de Proyectos y Finanzas Públicas.
- d. Experiencia específica: haber trabajado en al menos dos proyectos en los temas que son objeto de la consultoría. Se valorará la experiencia previa en la coordinación de equipos multidisciplinarios y haber trabajado con organismos multilaterales en proyectos vinculados a las finanzas públicas.
- e. Idioma: español.

### **9.2 Especialista en Presupuesto Público**

- a. Consultor con grado universitario en economía, administración de empresas o áreas afines.
- b. Maestría y/o Doctorado en economía o áreas afines.
- c. Experiencia general: Con al menos 10 años de experiencia en Presupuesto Público

- d. Experiencia específica: haber trabajado en los temas que son objeto de la consultoría. Se valorará la experiencia previa en trabajos de reingeniería de gastos y otros proyectos vinculados a las finanzas públicas.
- e. Idioma: español.

### ***9.3 Experto en Gestión de Proyectos de Inversión Pública***

- a. Consultor con grado universitario en economía o áreas afines.
- b. Maestría en economía o áreas afines.
- c. Con al menos 10 años de experiencia en la gestión de proyectos de inversión pública. Haber trabajado o haber sido consultor en el área de inversión pública, con experiencia en al menos un proyecto con el sector público u organismos multilaterales.
- d. Idioma: español.

### ***9.4 Experto en Derecho Administrativo Público***

- a. Consultor con grado universitario en leyes o áreas afines.
- b. Maestría en negocios o áreas afines.
- c. Con al menos 10 años de experiencia en el marco legal regulatorio de finanzas públicas. Haber trabajado o haber sido consultor en el área legal regulatorio de finanzas públicas e infraestructura, con experiencia en al menos un proyecto con el sector público u organismos multilaterales.
- d. Idioma: español.

### Anexo 1. Criterio de evaluación ponderado de la firma

Criterios	Puntaje
<b>PROPUESTA TÉCNICA</b>	<b>70 puntos</b>
<b>Calificaciones y competencia del personal profesional clave:</b> Para calificar este criterio se utilizará la información suministrada por la Firma Consultora en su propuesta técnica, específicamente la dedicación comprometida al proyecto de los profesionales clave consignada en el cronograma y plan de trabajo ofertado, y los respectivos CV. El puntaje máximo a asignar a cada profesional clave se indica en la tabla siguiente. El perfil a evaluar se describe en la sección 9. Criterios de evaluación de la firma.	<b>35 puntos</b>
Gerente de proyecto	15
Especialista en Presupuesto Público	10
Experto en Gestión de Proyectos de Inversión Pública	5
Experto en Derecho Administrativo Público	5
<b>Experiencia de trabajo comprobada en reingeniería de gastos de la empresa</b>	<b>30 puntos</b>
Dos (2) proyectos	15
Tres (3) proyectos	25
Más de tres (3) proyectos	30
<b>Contenido y alcances de la Propuesta Técnica</b>	<b>35 puntos</b>
<b>Metodología y enfoque técnico para la ejecución:</b>	<b>25 puntos</b>
<b>Deficiente:</b> La metodología propuesta no detalla ni se corresponde con las actividades críticas del trabajo y no permite su adaptación a los cambios que puedan ocurrir durante la ejecución de los servicios. Los temas importantes previstos no se encaran de una manera innovadora y eficiente, reflejando que los consultores no han entendido los puntos principales de la consultoría y no proponen nuevas soluciones. No presenta un enfoque adecuado para el manejo de los aspectos ambientales de los proyectos. <i>Se asignará un (1) punto.</i>	5
<b>Aceptable:</b> La metodología solo detalla parcialmente el manejo de los aspectos o actividades críticas del trabajo. La propuesta presenta medianamente los detalles de cómo mejorar los resultados y la calidad de la consultoría. Se presenta un enfoque para el manejo de los aspectos ambientales, en forma muy general y sin reflejar las características específicas del trabajo. <i>Se asignarán ocho (8) puntos.</i>	15
<b>Bueno:</b> La metodología se adapta específicamente a las características del trabajo y permite su adaptación a los cambios que puedan ocurrir durante la	25

ejecución de los servicios. Los temas importantes previstos se encaran de una manera innovadora y eficiente, reflejando que los consultores han entendido los puntos principales de la consultoría y tienen conocimiento de nuevas soluciones. Además, se presenta un enfoque adecuado para el manejo de los aspectos ambientales. <i>Se asignarán quince (15) puntos.</i>	
<b>Plan de Trabajo:</b> <i>Se asignarán dos (2) puntos por cada requerimiento logrado, hasta un máximo de 10 puntos. Cada ítem calificará como insatisfactorio (puntaje cero) o satisfactorio (puntaje 2).</i>	<b>10</b>
El Plan de Trabajo responde a los Términos de Referencia (TDRs); todas las actividades importantes se indican en el cronograma de trabajo y su sincronización es apropiada y consistente con los productos de la consultoría.	2
La interrelación entre las distintas actividades es realista y consistente con la metodología propuesta.	2
Hay un grado apropiado de detalles que facilitan la comprensión del Plan de Trabajo propuesto y del Cronograma.	2
Un capítulo específico o sección de la propuesta explica el Plan de Trabajo en lo referente a la metodología propuesta.	2
El Plan de Trabajo es flexible y permite acomodar contingencias; de igual manera, el Cronograma es flexible y permite acomodar variaciones y darle el debido seguimiento.	2
<b>PROPUESTA ECONÓMICA</b>	<b>30 puntos</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100 puntos</b>