

No.1

Enero - Junio 2019

# CAPACITACIÓN FISCAL



**CAPGEFI**

CENTRO DE CAPACITACION EN POLITICA Y GESTION FISCAL  
del Ministerio de Hacienda

## **Consejo superior del CAPGEFI**

**Donald Guerrero Ortiz**  
Ministro de Hacienda  
Presidente

**Mariano Escoto Sala**  
Director General del CAPGEFI  
Secretario Ejecutivo

**Yocasta Guzmán**  
Directora General de Contrataciones Públicas  
Miembro

**Athemayani del Orbe**  
Directora General de Crédito Público  
Miembro

**Rufino Acosta Luciano**  
Director General de Contabilidad Gubernamental  
Miembro

**Alberto Perdomo**  
Tesorero Nacional  
Miembro

**Luis Reyes**  
Director General de Presupuesto  
Miembro

**Ruth de los Santos**  
Directora General Interina de Política y Legislación  
Tributaria  
Miembro

### **Comité de publicaciones:**

**Mariano Escoto Sala**  
Director General del CAPGEFI, Presidente ex-oficio

**César David Santana**  
Enc. Dpto. de Investigaciones y Publicaciones; miembro

**Manuel Betancourt**  
Director Académico; miembro

**Maritza Ruiz**  
Enc. Dpto. de Comunicaciones; miembro

**Teófilo Ramos**  
Enc. División Centro de Documentación; miembro

**Jeffrey Chaer**  
Enc. División Diseño e Impresión

### **De esta publicación:**

Responsabilidad Editorial y textos anónimos:  
**César David Santana**

Supervisión:  
**Jeffrey Chaer Matos**

Diseño y Diagramación:  
**Arsenio Alejandro Tejada**

Impresión:  
**División de Edición y Publicaciones, CAPGEFI**



# *Presentación*



*El Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal del Ministerio de Hacienda (Capgefi) se complace en poner en manos de los funcionarios relacionados con el área de las finanzas públicas, este órgano de divulgación de los temas y actividades vinculadas a nuestro quehacer académico, a fin de mantenerlos informados.*

*Nuestra intención con esta iniciativa es alcanzar los niveles de aceptación de la otrora "Revista Tributación" del Instituto de Capacitación Tributaria (Incat), la cual logró posicionarse tanto en el ámbito nacional como internacional.*

*Este esfuerzo se origina en la necesidad de que expertos nacionales e internacionales, facilitadores y funcionarios relacionados al área, dispongan de una plataforma para facilitarles la publicación y difusión de sus trabajos, tales como ensayos, artículos científicos, análisis de publicaciones, resultados de investigaciones, entre otros; que sirvan de apoyo a la docencia y a la investigación.*

*Desde el año dos mil dieciséis se publica de manera periódica, cada dos meses, el boletín "Capgefi Informa", en el cual se inserta el quehacer diario de esta institución. De forma reiterada, hemos recibido las recomendaciones de contar con una publicación de carácter científico-técnico de mayor cobertura, motivo por lo cual surge esta propuesta inspirada en el cumplimiento de nuestro deber.*

*En el año 2016, se realiza un acuerdo entre la Universidad de Puerto Rico, Recinto Río Piedras (UPR-RP) y el Capgefi, para realizar, entre otros eventos académicos, un Seminario Internacional de Finanzas Públicas. La primera ejecución fue realizada en la (UPR-RP). Los trabajos resultantes del mismo, presentados por autores de ambos países, fueron recogidos en una memoria editorial que fue puesta en circulación durante la ejecución de la segunda versión.*

*En esta primera edición de prueba, aprovechamos para presentar los trabajos expuestos en la segunda versión del seminario referido precedentemente, celebrado en la ciudad de Santo Domingo, con el tema "Gestión de las Finanzas Públicas: Ingresos, Calidad en el Gasto Público y Responsabilidad Financiera en República Dominicana y Puerto Rico 2017", con la participación como expositores de altos funcionarios del Ministerio de Hacienda y sus áreas funcionales y un conglomerado de servidores de distintos organismos del Estado.*

*Esta publicación se realizará de manera semestral buscando cumplir con el deber de dar a conocer a todos los interesados sobre el estado de los negocios públicos de ambas naciones, con la participación del análisis profundo de voces autorizadas para estos propósitos.*

*Esperamos que "Capacitación Fiscal R.D" se convierta en un instrumento valioso para aquellos que demandan documentación especializada en política y gestión fiscal. ¡Enhorabuena!*

**Lic. Mariano Escoto Saba**  
**Director General**

# 2do. SEMINARIO INTERNACIONAL

*Gestión de las Finanzas Públicas:*

*Ingresos, Calidad en el Gasto Público  
y Responsabilidad Financiera  
en República Dominicana  
y en Puerto Rico*





# CONTENIDO

## **Contexto Institucional**

### **Primera Parte: Las conferencias.**

#### ***I. Los expositores y sus temas:***

Currícula, resúmenes y textos básicos de las ponencias.

#### ***1.1. La realidad dominicana***

1.1.1. José Luis Actis:

Avances y Desafíos en la Gestión de las Finanzas Públicas en la República Dominicana

1.1.2. Martín Zapata:

Gasto Tributario y su Impacto en las Finanzas Públicas

1.1.3. Marvin Cardoza:

Las Finanzas Públicas de RD: Un análisis desde el punto de vista de los Ingresos Tributarios

1.1.4. Yocasta Guzmán:

Papel Del Sistema Nacional De Compras Y Contrataciones Públicas Como Herramienta En La Construcción De Un Estado Social Y Democrático De Derecho

#### ***1.2. Visión de Puerto Rico***

1.2.1. Carlos Colón de Armas:

El desempeño de la Junta de Supervisión Fiscal y su aportación para resolver los problemas económicos y fiscales de Puerto Rico

1.2.2. Yolanda Cordero Nieves:

Discrimen Político en el Empleo Público

### **Segunda Parte: las mesas temáticas**

#### ***II. Nota del Editor***

2.1.Mesa Temática 1: Calidad Del Gasto Público

2.2.Mesa Temática 2: Crédito Público

2.3.Mesa Temática 3: Presentación de Proyectos en el marco del convenio entre EL CAPGEFI y las facultades de Administración y de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico, RRP



# Contexto

*Institucional*



Los días 26 y 27 de abril de 2017 tuvo lugar en Santo Domingo la segunda versión del Seminario Internacional Sobre Fiscalidad que se viene implementando con el patrocinio conjunto del Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal, CAPGEFI, dependencia del Ministerio de Hacienda de República Dominicana, y académicos de la Universidad de Puerto Rico, UPR.

Un evento similar, bajo los mismos auspicios, fue realizado en el 2016; esa vez, en el Recinto Río Piedras, de dicha Universidad, con el título: “Las Finanzas Públicas Frente a las Crisis Fiscales: casos de República Dominicana y Puerto Rico”. En aquella oportunidad, hubo cuatro disertaciones magistrales, de parte de sendos expositores, de ambas nacionalidades, así como tres mesas temáticas, integradas por funcionarios y académicos, tanto de la UPR como del CAPGEFI, en las cuales se ventilaron agendas conexas con el tema principal.

Siguiendo un diseño similar, en esta ocasión fueron dictadas seis conferencias; cuatro por funcionarios del Ministerio de Hacienda y/o de agencias relacionadas del país anfitrión, y otras dos por académicos puertorriqueños vinculados con la UPR. Hubo, asimismo, tres mesas temáticas; dos de ellas coordinadas por representantes del sector hacendario dominicano y otra por un académico de la nación invitada.

Como nota distintiva en cuanto al formato, esta vez, quienes fungieron como presentadores de los expositores quedaron responsabilizados de intentar algún tipo de resumen de lo expuesto, al final.

Como parte de esta memoria editorial hemos escogido, como material a incluir en ella, tanto las conferencias magistrales como las relatorías de las mesas temáticas. Al igual que en la edición anterior, las primeras vienen precedidas por el historial académico-laboral de los expositores, como por un breve resumen de su contenido, redactado por el responsable editorial del CAPGEFI. En esta ocasión, las segundas están antecedidas por una nota del editor en la que se acredita la responsabilidad por los contenidos respectivos.



# Las Conferencias

Los expositores y sus temas

**I. La realidad Dominicana**





# *José Luis Actis*

*Avances y Desafíos en la Gestión  
de las Finanzas Públicas en la República Dominicana*





## José Luis Actis

Asesor

*Ministerio de Hacienda*

Obtuvo su licenciatura en Economía, en la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) y su Maestría en Economía, mención Políticas Sociales, de la Georgetown University, de Estados Unidos. Completó los cursos del Doctorado en Economía de la Universidad Carlos III de Madrid, por lo que obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Fundamentos del Análisis Económico. Tanto en el ámbito académico como en la práctica profesional se especializó en Economía Pública, incluyendo la provisión y regulación de servicios públicos, políticas de competencia, evaluación de políticas sociales y finanzas públicas.

Se ha desempeñado como Investigador Principal en el Centro de Estudios Económicos CEANTILLAS, de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra; Economista Senior del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones; Gerente de Estadísticas Económicas de la Oficina Nacional de Estadística; Director de Análisis Económico y Financiero de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales; Director de la Unidad de Análisis y Política Fiscal del Ministerio de Hacienda, donde actualmente funge como Asesor Económico.

---

## **Resumen de la conferencia**

Como lo sugiere el título, su documentada exposición consiste en un minucioso pase de revista a los logros y avances que han tenido lugar en las finanzas públicas de República Dominicana en lo que va de siglo, tomando como punto de partida el proceso de Reforma de la Administración Financiera que arranca, en firme, a partir del año 2006, con la aprobación del grueso de la nueva normativa en materia fiscal. Como parte de ello, además de un compendio de dichas transformaciones, el autor realiza una especie de puesta al día de la evolución posterior de las mismas. En esa misma línea de pensamiento, abre una reflexión en torno a las posibles tareas pendientes que podrían constituirse en desafíos de la hacienda pública dominicana, de cara al futuro inmediato.

---



# AVANCES Y DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

---

JOSÉ LUIS ACTIS

MINISTERIO DE HACIENDA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

SANTO DOMINGO, 26 DE ABRIL DE 2017

## La Relevancia de la Gestión de las Finanzas Públicas

La Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) es un componente fundamental del proceso de desarrollo por cuanto:

- ✓ Contribuye al uso eficiente y responsable de los recursos públicos,
- ✓ Orienta su asignación a abordar las prioridades nacionales y
- ✓ Ayuda a respaldar la estabilidad fiscal y macroeconómica.

Debido a que los recursos se pueden filtrar a través de cualquier punto débil de un sistema, la adecuada GFP es importante en todas las fases del ciclo presupuestario.

## La Reforma de la GFP en RD

En 2016 se cumplió una década desde la creación de un nuevo marco legal que dio sustento al Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE):

- ✓ Las leyes de organización de las Secretarías (hoy Ministerios) de Economía, Planificación y Desarrollo y de Hacienda;
- ✓ Las leyes: Orgánica de Presupuesto, de la Tesorería Nacional, de Contabilidad Gubernamental, de Planificación e Inversión Pública, de Compras y Contrataciones, de Crédito Público, de creación del SIAFE.

Asimismo, de la puesta en funcionamiento de la herramienta tecnológica que soporta las operaciones, el Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF)

## Avances en la GFP en RD

Desde el inicio de la Reforma, se han logrado avances importantes en:

1. La articulación del sistema nacional de planificación con la elaboración de una Estrategia Nacional de Desarrollo, el PNPSP y los planes institucionales;
2. La vinculación entre la planificación y el presupuesto;
3. El inicio del proceso hacia un sistema presupuestario con visión plurianual, por programas y con un enfoque de resultados;
4. La actualización de los Clasificadores Presupuestarios;
5. El inicio del proceso de implementación de las NICSP;

## Avances en la GFP en RD

6. La implementación y progresivo aumento de la cobertura de operaciones en el SIGEF;
7. La consolidación de los ingresos fiscales (y el control de los gastos) a través de la Cuenta Unica del Tesoro (CUT);
8. El desarrollo e implementación de un sistema integrado y más transparente de compras gubernamentales a través de un portal web transaccional;
9. La transparencia generada por la publicación de información fiscal relevante y oportuna, tanto de flujos de ingresos y gastos como de stock de deuda;
10. El fortalecimiento de los mecanismos de Rendición de Cuentas.

## La integración del proceso de planificación

La Ley 01-12 que instituyó la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 aportó una visión de país a largo plazo y el marco para la planificación a nivel institucional.

Los planes estratégicos institucionales deben ajustarse a los lineamientos de la END e integrarse en el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) que tiene un horizonte más acotado (4 años)

Los recursos requeridos para las políticas y programas contenidos en el PNPSP y, por tanto, para obtener sus productos y resultados, deben estar cuantificados.

Es decir que, al momento de diseñar su plan estratégico, cada institución debe realizar el ejercicio de cuantificar recursos, productos y resultados.

## La vinculación entre la planificación y el presupuesto

De hecho, el PNPSP debería compatibilizar los planes institucionales para acomodarlos a lo que es posible en un Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Se está trabajando en la construcción de un Marco Financiero en el se expliciten:

- ✓ las metas fiscales en un horizonte plurianual,
- ✓ las principales medidas que se adoptarán para lograrlas, y
- ✓ los riesgos que pudieran enfrentarse y desviar los resultados de la senda deseada.

El PNPSP que integra ya los lineamientos del Marco Fiscal es el punto de partida para el Presupuesto Plurianual.

## Presupuesto por programas y orientado a resultados

Desde el año 2013 se hacen esfuerzos progresivos por pasar a un presupuesto con horizonte plurianual, por programas y orientado a resultados.

En el Presupuesto General del Estado (PGE) del año 2017 se definieron Programas, Recursos, Productos y Resultados para 4 ministerios (Educación, Salud, Agricultura y Trabajo) en el horizonte 2017-2020.

Además, se identificaron productos para programas específicos de más de 100 instituciones públicas.

Se trata de abandonar los presupuestos incrementales y asociar de manera más directa los recursos que se asignan con la producción de bienes públicos.

## Cobertura del Presupuesto

Históricamente, la cobertura del PGE se limitaba al Gobierno Central.

Desde el año 2013 se han dedicado esfuerzos también por incluir en ese marco a otras instancias/sectores del Gobierno.

El PGE de 2017 integra ya los presupuestos de ingresos y gastos para cada una de las Instituciones de la Seguridad Social y las Descentralizados y Autónomas.

Por lo demás, se presenta el resultado consolidado del Gobierno General (que se compone de esas instancias y el Gobierno Central)

## Integración de las informaciones

En el periodo de 2013-2016 la cobertura del SIGEF se extendió a buena parte de las Instituciones de la Seguridad Social y las Descentralizadas y Autónomas.

Esto constituye un salto inmenso en materia del control y la transparencia sobre el manejo de los fondos.

Se está trabajando en la interconexión de SIGADE y SIGEF para que los registros de deuda y ejecución presupuestaria sean completamente homogéneos.

También se avanza en el módulo de SIGEF para la ejecución de proyectos de inversión (UEPEX) de forma que cada desembolso que recibe una unidad ejecutora instantáneamente esté registrado en el sistema.

## Nuevos Clasificadores Presupuestarios

En el año 2014 se implementó un nuevo "Manual de Clasificadores Presupuestarios para el Sector Público" considerando:

- ✓ el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (2012),
- ✓ las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP),
- ✓ y el Catálogo de Bienes y Servicios de la DG de Contrataciones Públicas.

## Adopción de las NICSP

Está en marcha el proceso de adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).

En esa dirección ya se han desarrollado componente relevantes:

- ✓ Anteproyecto del Marco Legal
- ✓ Marco Conceptual
- ✓ Plan de Cuentas Contable y descriptivo de Cuentas
- ✓ Manual de Políticas Generales
- ✓ Guías de Aplicación
- ✓ Manual de Procedimiento de Activos Fijos de Infraestructura
- ✓ Manual General para la Consolidación del Sector Público

## La Cuenta Unica del Tesoro (CUT)

Mejoras sustanciales en la transparencia y la eficiencia se lograron también a través de la implementación de la Cuenta Unica del Tesoro (CUT).

Esto significó la eliminación de una gran cantidad de cuentas que poseían diferentes instituciones y a través de las cuales manejaban los fondos de recaudación propia.

Esos fondos ahora se integran al Tesoro Nacional y el gasto que cubren se ejecuta dentro del proceso presupuestario con todos los controles que eso significa.

El proceso está en marcha y quedan por integrar los fondos de múltiples Instituciones Descentralizadas y Autónomas.

## Mejoras en los procesos de compras

Muy recientemente se puso en operación el Portal Transaccional de Contrataciones Públicas.

Esto ha implicado:

- ✓ simplificación de los procesos internos (por estandarización),
- ✓ mayor transparencia (publicidad de los procesos),
- ✓ menores precios de compra,
- ✓ mayor calidad de los insumos que el Estado compra, y
- ✓ estímulo para la participación de empresas, especialmente MIPyMES.

Se facilitan ahora los ahorros mediante compras de gran escala a nivel interinstitucional.

## Transparencia

A partir de 2013 se publican en Internet los PGE con todos sus documentos anexos que incluyen una gran cantidad de cuadros y gráficos que permiten todo tipo análisis tanto de los ingresos, gastos como el financiamiento.

También se comenzaron a publicar las ejecuciones presupuestarias trimestrales. Nuevamente, informes muy detallados que permiten conocer con mucho detalle la evolución de las finanzas públicas.

De igual forma se publica la información actualizada sobre la deuda del SPNF, con todo tipo de desagregación relevante , y los indicadores estándares sobre el riesgo de la deuda.

## Transparencia

A través del portal web "Transparencia Fiscal" del Ministerio de Hacienda, se puede acceder a todos los datos de la ejecución presupuestaria con periodicidad mensual y crear una gran variedad de tablas cruzadas, gráficos y reportes a medida.

Se lanzó también el "Presupuesto ciudadano" como una herramienta didáctica para acercar al público en general los datos de las finanzas públicas de una manera sencilla y gráfica.

Es decir, la ciudadanía en general tiene acceso a una inmensa cantidad de información sobre el manejo de los presupuestos públicos.

## Rendición de Cuentas

En cumplimiento de la normativa vigente, se envían al Congreso Nacional (y se publican en Internet):

- ✓ Los Informes Trimestrales de la Deuda;
- ✓ Los Informes de Ejecución Presupuestaria;
- ✓ Los Estados de Recaudación e Inversión de la Renta (ERIR)

Desde el Ministerio de Hacienda se toman iniciativas para estrechar el vínculo con el Poder Legislativo y facilitar su labor de fiscalización.

Recientemente se concretó un encuentro con los congresistas para presentarles los diversos temas involucrados en las finanzas públicas.

## Relevancia de la evaluación PEFA

El PEFA es un reconocido marco para la evaluación de la GFP creado y dirigido por la Comisión Europea, el Banco Mundial, el FMI y varios gobiernos europeos.

Tiene el valor de ser una evaluación independiente a la que de manera voluntaria el Gobierno dominicano se somete solicitando la revisión (4 veces ya desde 2007)

Por lo demás, un equipo del Ministerio de Hacienda está a cargo de un proceso continuo de auto-evaluación que sigue los métodos y rigurosidad del PEFA.

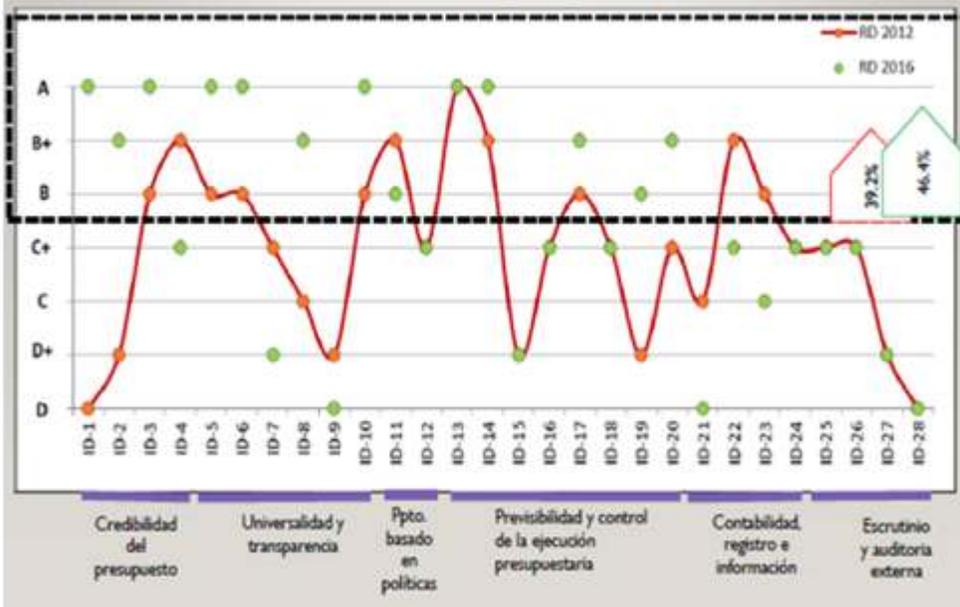
## Enfoque PEFA

La evaluación PEFA 2016 tomó como referencia el periodo 2013-2015 y utilizó la nueva metodología (aprobada en Febrero de 2016).

Aplicando la antigua metodología al mismo periodo, se hizo la comparación con la evaluación PEFA 2012 para RD que tuvo como referencia 2009-2011.

Se definen 7 Pilares (eran 6 en la antigua metodología), 31 Indicadores (eran 28), y se otorgan calificaciones (A y B indican fortaleza, C y D indican debilidad)

La comparación de resultados de PEFA 2012 y 2016 muestra que la GFP en RD ha tenido progresos en su desempeño.



La comparación de resultados de PEFA 2012 y 2016 muestra que la GFP en RD ha tenido progresos en su desempeño.

El número de indicadores identificados como fortalezas (con calificación B o mayor) aumentó de 11 a 13.

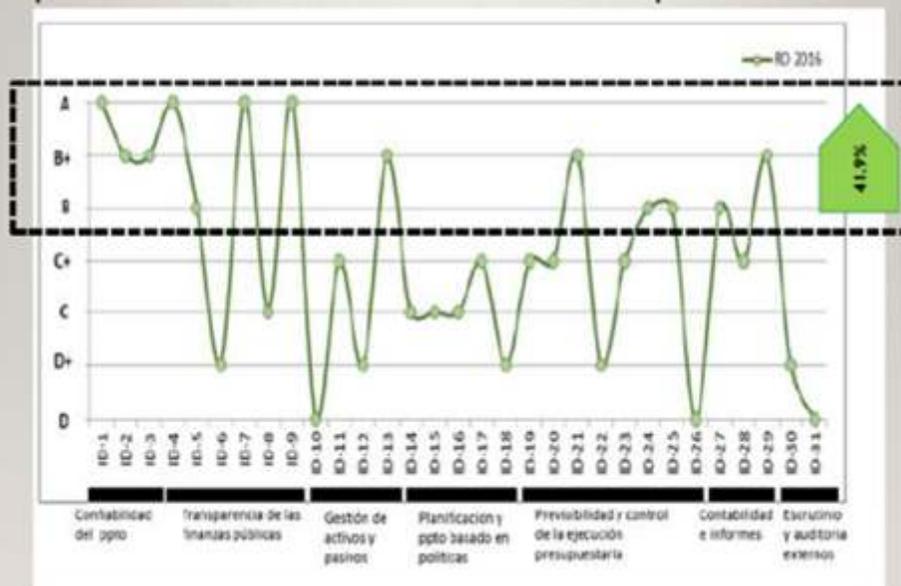
Los pilares que muestran mejoras en el desempeño son:

- ✓ "credibilidad del presupuesto",
- ✓ "universalidad y transparencia del presupuesto" y
- ✓ "previsibilidad y control de ejecución presupuestaria"

En cambio, no hubo progresos en los pilares:

- ✓ "presupuesto basado en políticas",
- ✓ "contabilidad, informes y registros de información", y
- ✓ "escrutinio y auditoría externos"

La GFP en RD está parcialmente alineada con las buenas prácticas internacionales sistematizadas por PEFA 2016



## La GFP en RD está parcialmente alineada con las buenas prácticas internacionales sistematizadas por PEFA 2016

Son 13 de 31 indicadores los identificados como fortalezas (con calificación B o mayor), es decir el 41.9% del total

Los pilares "credibilidad del presupuesto" y "transparencia de las finanzas públicas" muestran fortalezas.

Los pilares "previsibilidad y control de ejecución presupuestaria" y "contabilidad y presentación de informes" presentan tanto fortalezas como debilidades.

En cambio, los resultados de los pilares "gestión de activos y pasivos", "estrategia fiscal y presupuestación basados en políticas" y "escrutinio y auditoría externos" presentan debilidades sistémicas.

### Fortalezas y Debilidades en pocas palabras...

Haciendo algo de abuso de la simplificación de estos resultados del PEFA, podría decirse que:

- i. Se logró una importante fortaleza en la acción de corto plazo, pero persiste la debilidad en la mirada de mediano plazo.
- ii. Se avanzó fuertemente en la transparencia pero menos en la auditoría.

De hecho, el informe PEFA 2016 destaca la necesidad de:

1. Fortalecer la estrategia fiscal
2. Fortalecer el control y la rendición de cuentas

## En resumen...

Son importantísimos los logros alcanzados en los 10 años que transcurrieron desde la reforma de las finanzas públicas.

Los desafíos planteados no son menores, pero ya se están tomando acciones.

Dos puntos que aparecen como prioritarios son:

- ✓ Concretar un Marco Financiero con un análisis de Riesgos Fiscales;
- ✓ Avanzar en el paso hacia un Presupuesto Orientado a Resultados;

Porque confirmaría la consistencia de las políticas y permitiría evaluar sistemáticamente la calidad del gasto, y en ello se juega, nada más y nada menos...

**la legitimación de las acciones del Estado.**



# *Martín Zapata*

*Gasto Tributario y su Impacto en las Finanzas Públicas*





### **Martín Zapata Sánchez**

*Viceministro de Políticas Tributarias  
Ministerio de Hacienda*

Economista egresado de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), con especialización en comercio internacional en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). Comenzó sus labores en la administración pública en agosto de 1978 en el Centro Dominicano de Promoción de las Exportaciones (CEDOPEX), hoy CEI-RD, donde laboró hasta enero de 1995 como Director del Departamento de Estudios Económicos y del Departamento de Licencia e Incentivos. Realizó varias publicaciones en la Revista "El Exportador Dominicano" de ese organismo y fue coordinador de la Estrategia Nacional de Exportación 1990-1994. Trabajó en la Reestructuración Industrial para el sector exportador de 1992.

En enero de 1995 ingresa al Banco Central de la República Dominicana, en el cargo de Economista II del Departamento de Programación Monetaria. Posteriormente, pasó a dirigir la División de Investigación Económica hasta alcanzar la posición de Subdirector de Balanza de Pagos del Departamento Internacional de dicha entidad. En los años 1996 y 2002 formó parte del equipo que realizó los dos primeros Exámenes de Políticas Comerciales, de la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde representó al país en el Primer Curso de Negociaciones Comerciales de 1998.

Ha participado en las últimas cinco reformas tributarias del país y en la parte de acceso a mercado y reglas de origen, en varios acuerdos de libre comercio firmados por el país (CARICOM, TLC- Centroamérica, DR-CAFTA y EPA-CARIFOROM). Fue miembro del equipo negociador del panel de los cigarrillos en 2003-2004 frente a Honduras; y fundador, en el 2005, del Grupo de Trabajo de Políticas Tributarias (GTPT) del Consejo de Ministros de Hacienda y Secretarios de Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. En la actualidad, es Viceministro de Políticas Tributarias del Ministerio de Hacienda.

---

## Resumen de la conferencia

En base a un prolijo despliegue de cuadros y gráficos, el autor procura describir el gasto tributario y su impacto en el sistema tributario dominicano. Como parte de ello, destaca la complejidad del mismo, la cual atribuye a la existencia de un número importante de normativas que establecen diversas exenciones en el pago de impuestos a diferentes actividades y sectores productivos; hecho que dificulta la actividad recaudadora, al tiempo que hace más complicado el anhelado propósito de incrementar la presión fiscal en República Dominicana.

---



## GASTO TRIBUTARIO Y SU IMPACTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

Ministerio de Hacienda  
Dirección General de Política y Legislación Tributaria (DGPLT)  
República Dominicana

Abril 2017



## SISTEMA TRIBUTARIO DOMINICANO

- La **política tributaria es responsabilidad del Ministerio de Hacienda (MH)**, institución encargada de elaborar y proponer la legislación que establece el sistema tributario y aduanero dominicano, de acuerdo con la *Ley No. 494-06 de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda*.
- El fundamento jurídico del sistema tributario se encuentra principalmente en:
  - Art. 243 de la Constitución Dominicana, 13 de junio de 2015: “*El régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad (...)*”.
  - Ley No. 11-92 y sus modificaciones que establece el Código Tributario Dominicano.
  - Ley No. 14-93 y sus modificaciones que establece el Código Arancelario.
  - Ley No. 112-00 sobre Hidrocarburos y sus modificaciones.



## PRESIÓN TRIBUTARIA

- La **presión tributaria** del país, medida como las recaudaciones por ingresos tributarios como porcentaje del PIB nominal, representaron el **13.6% del PIB para el año 2016**, por debajo del 16.0% del PIB que se incluyó como meta para el 2015 en la Estrategia Nacional de Desarrollo (END).
- Se observa un incremento a partir de 2012, luego de la reforma fiscal que creó nuevas figuras impositivas y aumentó la base de aplicación de los impuestos como el ITBIS.



## PRINCIPALES FIGURAS IMPOSITIVAS

- Tres impuestos **representan más del 60.0% de las recaudaciones** que percibe el Estado, específicamente el **ITBIS, el ISR y el ISC a los hidrocarburos**.

**Ingresos Fiscales por Principales Figuras**  
2015 vs. 2016, Millones RD\$

Detalle	Recaudado		2016		Var. % 2016/15
	2015	Recaudado	Part. %	% del PIB	
ITBIS	147,039	159,212	32.9%	4.8%	8.3%
ISR	97,244	109,555	22.6%	3.3%	12.7%
ISC Hidrocarburos	44,499	46,977	9.7%	1.4%	5.6%
ISC Alcohol y Tabaco	26,903	27,734	5.7%	0.8%	3.1%
Otros Impuestos sobre Bienes y Servicios	23,841	27,132	5.6%	0.8%	13.8%
Arancel	24,378	26,397	5.4%	0.8%	8.3%
Otros Impuestos sobre los Ingresos	22,576	26,144	5.4%	0.8%	15.8%
Impuestos sobre el Patrimonio	19,044	20,717	4.3%	0.6%	8.8%
Otros Ingresos No Tributarios	18,799	19,794	4.1%	0.6%	5.3%
Cuenta Única del Tesoro (CUT)	10,286	13,163	2.7%	0.4%	28.0%
Otros Ingresos por Impuestos	7,239	7,772	1.6%	0.2%	7.4%
Ingresos de Capital	15	23	0.005%	0.001%	51.7%
<b>Total</b>	<b>441,863</b>	<b>484,620</b>	<b>100.0%</b>	<b>14.6%</b>	<b>9.7%</b>

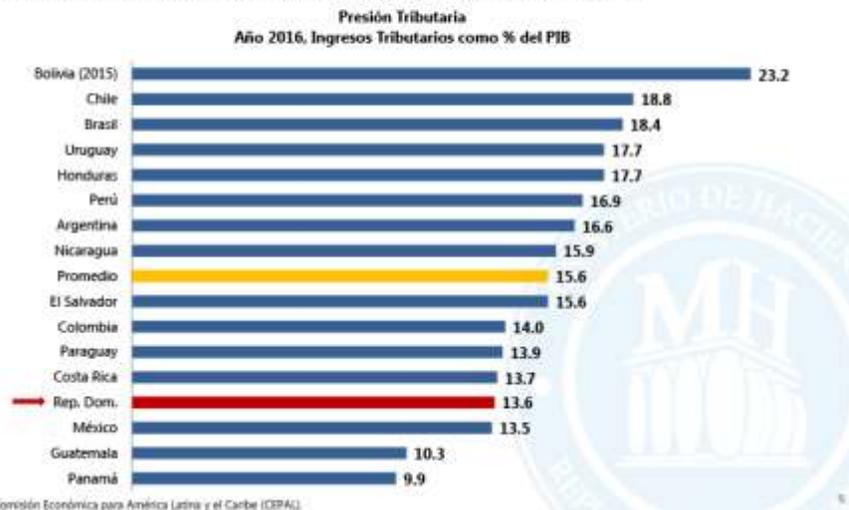
} Representan el 65.2% de los ingresos fiscales

Fuente: DGPI, Ministerio de Hacienda.  
Nota: Cifras preliminares, sujetas a rectificación. Datos excluyen donaciones.



## PRESIÓN TRIBUTARIA - REGIONAL

- La República Dominicana se encuentra entre los países con baja presión tributaria, **influenciado por el nivel del incumplimiento tributario y de las exenciones fiscales.**



## GASTO TRIBUTARIO



## ¿QUÉ ES EL GASTO TRIBUTARIO?

- En la legislación dominicana, el gasto tributario se define como el monto de **ingresos que el fisco deja de percibir** al otorgar un tratamiento impositivo preferencial que se aparta del definido en el sistema tributario de referencia, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, sectores, zonas o contribuyentes.
- Asimismo, la OCDE (2004) lo define como "una **transferencia de recursos públicos** llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a un margen de referencia (*benchmark*), más que por la vía del gasto directo".
- A través de estos se busca promover objetivos como:
  - Estimulación del empleo,
  - Atracción de inversión,
  - Desarrollo de áreas y sectores,
  - Diversificación de la estructura económica del país, entre otros.



## CLASIFICACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO

- El gasto tributario se puede clasificar de acuerdo a:
  - **Funcionalidad:** incentivar producción, generar renta, aumentar el consumo, etc.
  - **Impuesto afectado:** ISR, ITBIS, patrimonio, ISC y otros.
  - **Sector beneficiado:** zonas francas, turismo, zonas fronterizas, textiles, energía renovable, entre otros.
  - **Efecto sobre el sistema tributario:** exoneraciones, devoluciones, deducciones, tasas reducidas o diferenciadas, diferimientos, regímenes simplificados, etc.
- **El informe de gasto tributario de la República Dominicana contempla la clasificación por impuesto y por sector beneficiado.**



## ¿QUÉ ES EL GASTO TRIBUTARIO?

- El gasto tributario se hace efectivo regularmente a través de **exenciones, deducciones, créditos o tasas reducidas**:
  - Exenciones: cuando se libera del pago al contribuyente.
  - Deducciones: que son adicionales a las generales y específicas de un tipo de empresa o sector económico.
  - Créditos: que se aplican directamente al pago del impuesto o lo disminuyen.
- El gasto tributario se establece mediante la aplicación de dos tipos de legislaciones:
  - Las leyes que establecen los impuestos del sistema tributario dominicano.
  - Las leyes que establecen regímenes especiales que benefician determinados sectores económicos.



## LEYES QUE CREAN GASTO TRIBUTARIO

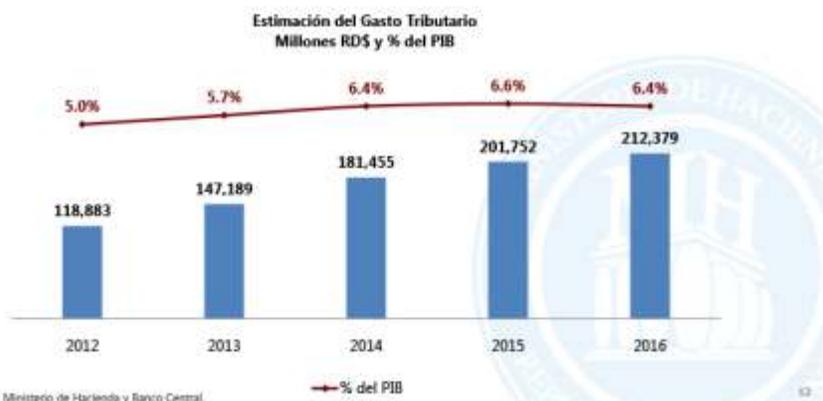
- En el país existen **35 disposiciones legales** que crean **140 incentivos y exoneraciones** de figuras tributarias.





## EVOLUCIÓN GASTO TRIBUTARIO

- En 2016, el gasto tributario se estimó en RD\$212,379 millones (6.4% del PIB), para un alza de 5.3% respecto al estimado en 2015.
- Durante los años 2012-2016 el gasto tributario creció a una tasa promedio anual de 15.6%, representando en promedio el 6.0% del PIB durante el periodo.



## GASTO TRIBUTARIO - INGRESOS

- El gasto tributario representó el 42.1% de los ingresos corrientes del periodo 2012-2016.
- Además, fue 1.61 veces mayor que lo recaudado en conjunto por la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Tesorería Nacional, ascendente a RD\$132,069 millones, y equivalente al 60.2% de las recaudaciones de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).





## GASTO TRIBUTARIO - SERVICIO DEUDA SPNF

- Durante el período los ingresos dejados de percibir cubriría en promedio el 95.2% del servicio de la deuda del Sector Público No Financiero (SPNF).
- En 2016, el gasto tributario superó el monto pagado por capital, intereses y comisiones de la deuda pública en 126.0%.

Participación del Gasto Tributario con relación al Servicio de la Deuda del SPNF  
Millones RD\$ y % del Total de Servicio de la Deuda del SPNF



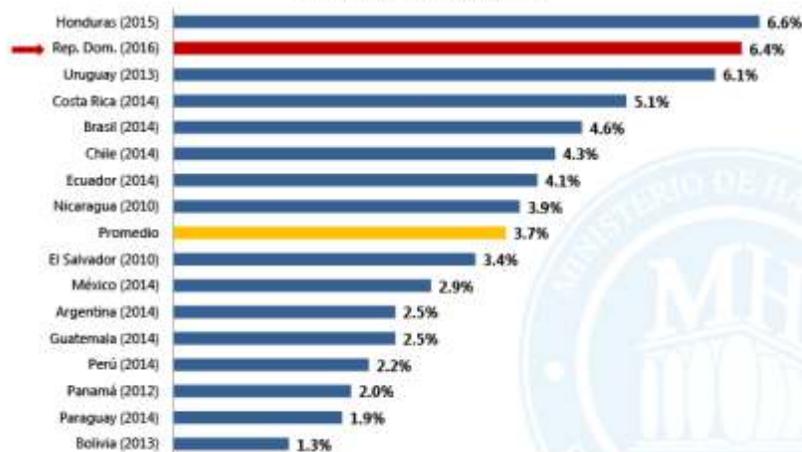
Fuentes: DGPT y DGCF, Ministerio de Hacienda



## GASTO TRIBUTARIO - REGIONAL

- La República Dominicana es uno de los países de la región con mayor gasto tributario.

Gasto Tributario como % del PIB



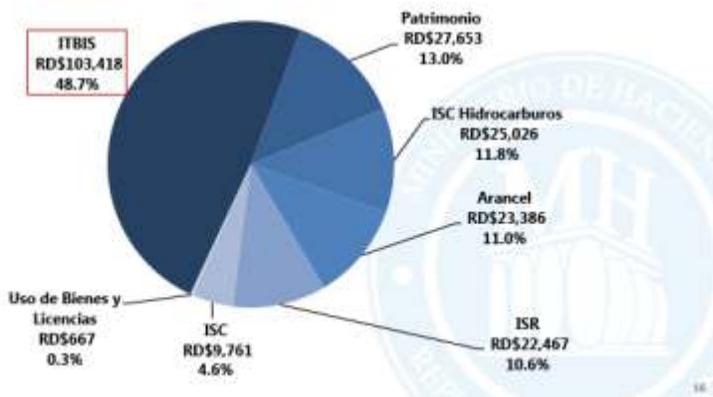
Fuentes: Administraciones Tributarias y Ministerios de Finanzas de los países.



## GASTO TRIBUTARIO POR IMPUESTO

- Las **exenciones del ITBIS** representan el **48.7% del gasto tributario** correspondiente a 2016, debido a la amplia base de bienes y servicios exentos, generalmente vinculados a los consumos de las personas físicas.

Composición Gasto Tributario por Tipo de Impuesto  
Año 2016, Millones RD% y % del Total



Fuente: DGRLT, Ministerio de Hacienda.



## EXENCIONES DEL ITBIS - REGIONAL

- La República Dominicana se encuentra entre los países con mayores exenciones por ITBIS.

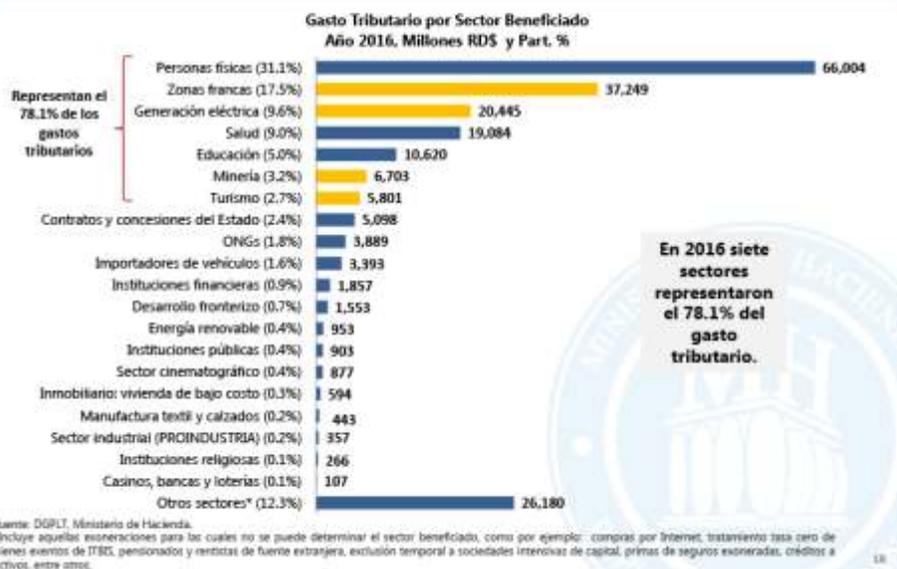
Bienes y Servicios	Rep. Dom.	Honduras	El Salvador	Costa Rica	Argentina	Chile	Guatemala	México	Panamá
Alimentos naturales									
Alimentos procesados									
Medicinas y medicamentos									
Maquinaria y equipos agropecuarios									
Insumos y semillas agropecuarias									
Libros, revistas, publicaciones y periódicos									
Combustibles									
Bienes de exportaciones y materias primas									
Servicios financieros									
Servicios de educación									
Servicios de salud									
Servicios de transporte de personas									
Servicios de transporte de carga									
Servicios de agua y alcantarillado									
Servicios de electricidad									
Servicios de limpieza y recogida de basura									
Servicios de alquiler de vivienda									

Fuente: OAT y PWC, actualizado a 2025.

17



## GASTO TRIBUTARIO POR SECTOR



## GASTO TRIBUTARIO POR SECTOR

- Entre los principales **sectores productivos** que percibieron gasto tributario se encuentran:
  - Zonas francas:** a las que se les otorga exenciones principalmente por arancel e ISR.
  - Generación eléctrica:** exento del pago del ISC a los hidrocarburos.
  - Minería:** exento de los impuestos a la importación (ITBIS, arancel e ISC) y del ISC a los hidrocarburos.
  - Turismo:** exento del pago del ITBIS e impuestos al patrimonio, como los activos y las transferencias inmobiliarias.

**Gasto Tributario por Principales Sectores e Impuesto**  
Año 2016, Millones RD\$ y Part. %

Tipo de Impuesto	Personas Físicas	Zonas Francas	Generación Eléctrica	Salud	Educación	Minería	Turismo	Otros Sectores	Total	Part. % Impuesto
ITBIS	57,331	-	-	19,029	10,524	3,821	2,061	10,652	103,418	48.7%
Patrimonio <sup>1/</sup>	6,213	2,216	-	-	26	-	2,392	16,807	27,653	13.0%
ISR	2,396	11,622	-	-	52	-	844	7,553	22,467	10.6%
Arancel	65	15,925	-	55	10	1,780	464	5,086	23,386	11.0%
ISC <sup>2/</sup>	-	7,477	20,446	-	7	1,002	39	5,817	34,787	16.4%
Uso de Bienes y Licencias	-	10	-	-	1	100	-	557	667	0.3%
<b>Total</b>	<b>66,004</b>	<b>37,250</b>	<b>20,446</b>	<b>19,084</b>	<b>10,620</b>	<b>6,703</b>	<b>5,801</b>	<b>46,471</b>	<b>212,379</b>	<b>100.0%</b>
<b>Part. % Sector en GT</b>	<b>31.1%</b>	<b>17.5%</b>	<b>9.6%</b>	<b>9.0%</b>	<b>5.0%</b>	<b>3.2%</b>	<b>2.7%</b>	<b>21.9%</b>	<b>100.0%</b>	<b>-</b>

<sup>1/</sup>Incluye imp. sobre activos, IP, transferencias inmobiliarias, registro de hipoteca, donaciones y sucesiones y capital social.

<sup>2/</sup>Incluye ISC a los hidrocarburos, a los seguros y sobre las importaciones.

Fuente: DGPI, Ministerio de Hacienda.

18

## ESTIMACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO



## METODOLÓGÍAS A NIVEL REGIONAL

- Casi todos los países de la región utilizan el método de ingreso renunciado.

País	Enfoque Utilizado	Metodología Utilizada	Unidad Responsable
<b>Argentina</b>	Legal	Ingreso Ganado	Ministerio de Economía y Producción
<b>Brasil</b>	Legal	Ingreso Renunciado	Receita Federal
<b>Chile</b>	Conceptual	Ingreso Ganado	Servicio de Impuestos Internos
<b>Colombia</b>	Legal	Ingreso Renunciado	DIAN
<b>Ecuador</b>	Legal	Ingreso Renunciado	SRI
<b>Guatemala</b>	Legal	Ingreso Renunciado	SAT
<b>Perú</b>	Legal	Ingreso Renunciado	SUNAT
<b>Rep. Dom.</b>	Legal	Ingreso Renunciado	DGPLT, Ministerio de Hacienda



## IMPACTO DEL GASTO TRIBUTARIO



## IMPACTO DEL GASTO TRIBUTARIO

- El gasto tributario tiene un efecto directo en el balance del gobierno puesto que implica una reducción de los ingresos que sin un ajuste del gasto público deteriora el resultado fiscal, requiriendo que el Estado busque financiamiento para cubrir el déficit.

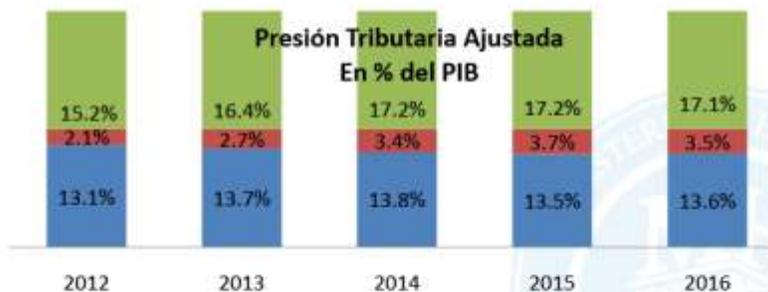
**Impacto del Gasto Tributario**

Detalle	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
	Sin gasto tributario	Con gasto tributario con ajuste del gasto	Con gasto tributario sin ajuste del gasto
Ingresos	1.000	800	800
Gastos	1.000	800	1.000
Gasto Tributario	0	200	200
<b>Balance Fiscal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-200</b>



## IMPACTO DEL GASTO TRIBUTARIO

- De eliminar el gasto tributario (en rojo) a las principales actividades productivas, manteniendo aquellos a los sectores educación, vivienda, salud y generales para las personas físicas; y considerando que no habría un aumento del incumplimiento tributario, se observaría un aumento de la presión tributaria efectiva (en azul), que para el 2016 pasaría de 13.6% a 17.1%.



Fuente: DIGRIT, Ministerio de Hacienda y Banco Central.

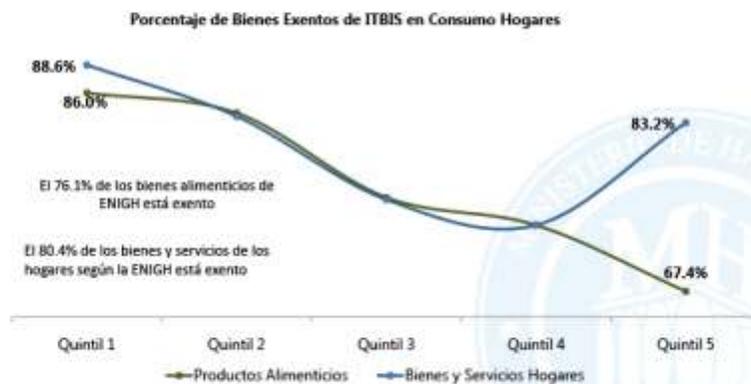
Nota: El gasto tributario de los años 2012-2013 no está disponible por sector por lo que para excluir el gasto tributario por educación, salud y viviendas a las personas físicas se tomó el promedio de los años 2014-2018.

34



## IMPACTO DEL GASTO TRIBUTARIO

- El 83.2% de los bienes y servicios no gravados lo consumen los hogares de clase media y clase media alta correspondientes al último quintil. Asimismo, el 67.4% de los productos alimenticios consumidos por este sector no están gravados.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENIGH 2007.

35

## CONSIDERACIONES FINALES



## CONSIDERACIONES FINALES

- De acuerdo al reporte del Fondo Monetario Internacional (FMI) elaborado en septiembre 2015, *"República Dominicana: hacia un régimen tributario más equitativo, competitivo y suficiente"*, la **principal característica del régimen tributario es la gran cantidad de exenciones** o concesiones tributarias.
- Estos tratamientos especiales han erosionado las bases de los impuestos y conllevan a que la mayoría de las actividades y sectores tengan un tratamiento especial. Así, su régimen tributario es inequitativo, ineficiente e insuficiente.
- De igual modo, en el reporte de la visita del FMI bajo el Artículo IV, el 24 de marzo de 2017, se indica que **"consideran impostergable una reforma fiscal para ampliar la base, simplificar el sistema tributario y reducir las exenciones"**.





## CONSIDERACIONES FINALES

- Las recomendaciones de los organismos internacionales irían en línea con lo establecido en el **Artículo 36 de la Estrategia Nacional de Desarrollo**, aprobada mediante la Ley No. 1-12, que hace un llamado a la elaboración de un **pacto fiscal** que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, y contempla la **consolidación de los regímenes de incentivos en el Código Tributario**.
- Para ello, el Ministerio de Hacienda realiza un **análisis costo beneficio ex ante** de las empresas que buscan acogerse a los regímenes de incentivos de modo que se otorguen a aquellas empresas que efectivamente los necesitan y que creen un impacto positivo en la economía.
- Además, el Ministerio ha recibido el apoyo de las Naciones Unidas y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) en la elaboración de una metodología de **análisis costo beneficio ex post**, que permita evaluar el impacto efectivo de las leyes de incentivo.



## CONSIDERACIONES FINALES

- En adición, se recomienda implementar una serie de **medidas que permitan racionalizar el gasto tributario**, como por ejemplo:
  - Fijar la temporalidad de los incentivos y su aplicación decreciente.
  - Establecer un monto mínimo de inversión y de empleos dignos generados.
  - Monitorear los sectores promovidos.
  - Garantizar que los sectores tengan potencial de generar divisas y nuevas transferencias tecnológicas.
  - Establecer la proporcionalidad entre la generación de empleo y el sacrificio fiscal.
  - Limitar las exenciones a sectores estratégicos que impulsen el desarrollo económico y con transformación suficiente y valor agregado nacional.



# Marvin Cardoza

*Las Finanzas Públicas de RD: Un Análisis desde  
el Punto de Vista de los Ingresos Tributarios*





## **Marvin Cardoza**

*Gerente de Estudios Económicos  
Dirección General de Impuestos Internos  
(DGII)*

---

Es graduado de Ingeniero en Sistemas de Información en la Pontificia Universidad Católica de Nicaragua; posee un Magister en Economía con mención en Economía y Políticas Públicas en la Pontificia Universidad Católica de Chile y es profesor de Economía en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) de República Dominicana. Actualmente, es el Gerente de Estudios Económicos y Tributarios de la Dirección General de Impuestos Internos. Realiza asistencias técnicas en materia tributaria a países de la región como consultor del Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos internacionales. Ha sido ganador del premio del concurso de economía del Banco Central de República Dominicana.

---

---

## Resumen de la conferencia

Con números y estadísticas, tomadas de fuentes de indudable crédito, el autor, ayudado por recursos ilustrativos modernos, realiza un pormenorizado retrato de aparato recaudador dominicano, estableciendo su tendencia evolutiva a partir de la última década del siglo anterior, cuando es aprobado el Código Tributario. En esa tesitura, realiza un ejercicio comparativo con los sistemas fiscales propios de los países capitalistas avanzados, organizados en torno a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como con los sistemas respectivos del resto de América Latina.

---

## **Las Finanzas Públicas de RD:**

Un análisis desde el punto de vista de los  
Ingresos Tributarios

---

Marvin Cardoza

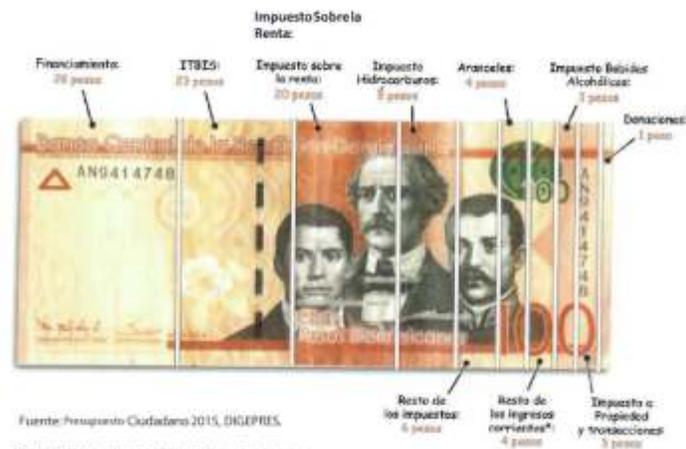
27 de abril, 2017

## **Agenda**

- Motivación del tema
- Composición y Tendencia de la Tributación Internacional
- Presión Tributaria y Reformas Tributarias
- Gastos Tributarios (Exenciones e Incentivos Tributarios)
- Incumplimiento Tributario
- Reflexiones

- Ingresos
  - Impuestos  $\approx 70\%$  en RD
  - Préstamos  $\approx 28\%$  en RD
  - Beneficios Empresas Públicas
  - Donaciones
  - Gobierno vende activos
  - Cotizaciones Seguridad Social
  
- Gastos
  - Corrientes
  - De Capital

### ¿De dónde provienen los recursos del Estado?



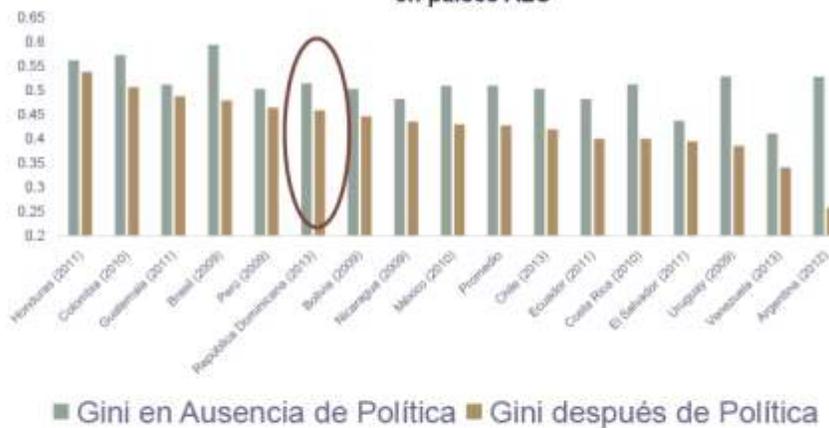
\*Contribuciones a la seguridad social, venta de bienes y servicios, rentas de la propiedad, transferencias corrientes, multas y sanciones.

## ¿Hacia dónde van los recursos del Estado?



## Coeficientes de Gini

Efectos de la política fiscal en la distribución del ingreso promedio en países ALC



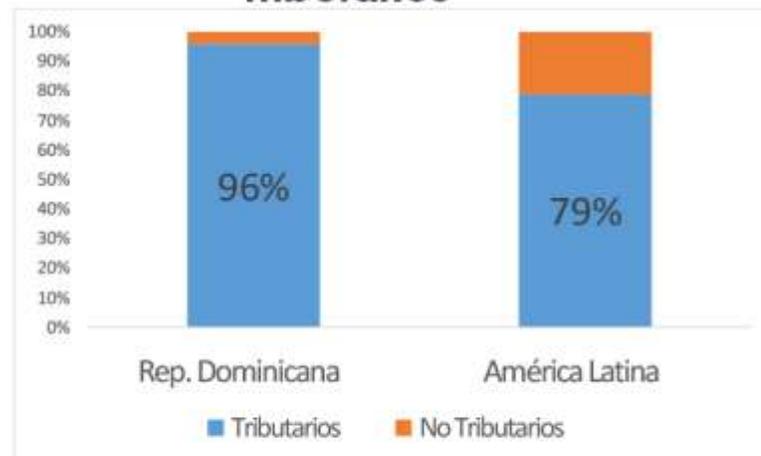
Fuente: [www.commitmentoequity.org](http://www.commitmentoequity.org)

Política Fiscal: impuestos, subsidios directos e indirectos, educación pública y salud pública.

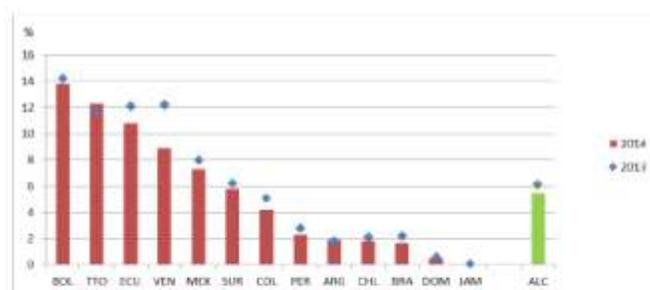
## Clasificación de los Ingresos

- Ingresos Tributarios
  - Impuestos Sobre la Renta y Patrimonio
  - Impuestos sobre el Consumo
- Ingresos No Tributarios
  - Utilidades de Empresas Públicas
  - Ventas de Activos Estatales
  - Tasas

## Ingresos Tributarios y No Tributarios

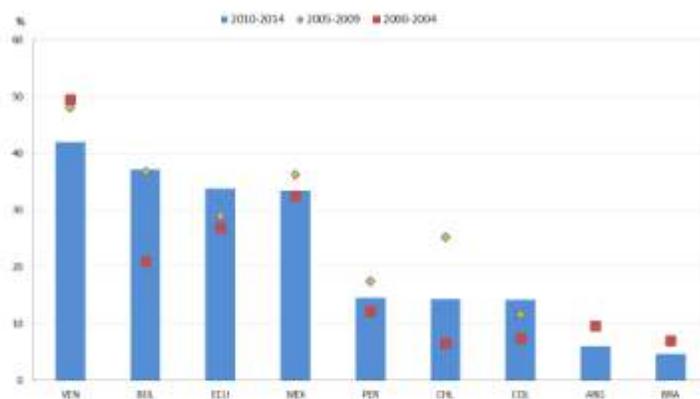


## Ingresos fiscales de los recursos naturales no renovables como porcentaje del PIB, 2013 y 2014



Fuente: OCDE/ CEPAL /CIAT/BID (2016) basado en datos de CEPAL

## Participación relativa de los ingresos fiscales de los recursos naturales no renovables como porcentaje de los ingresos fiscales totales, 2000-2004, 2005-2009, 2010-2014



Fuente: OCDE/ CEPAL /CIAT (2016) basado en CEPAL (2015).

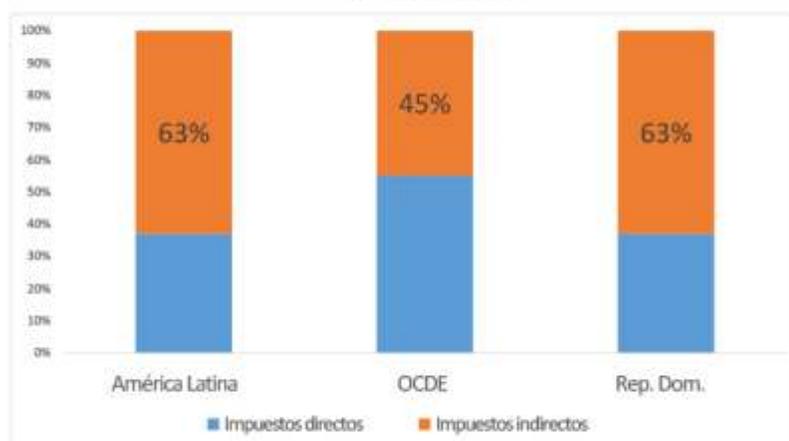
## Entidades Recaudadoras



## Clasificación de los Ingresos Tributarios

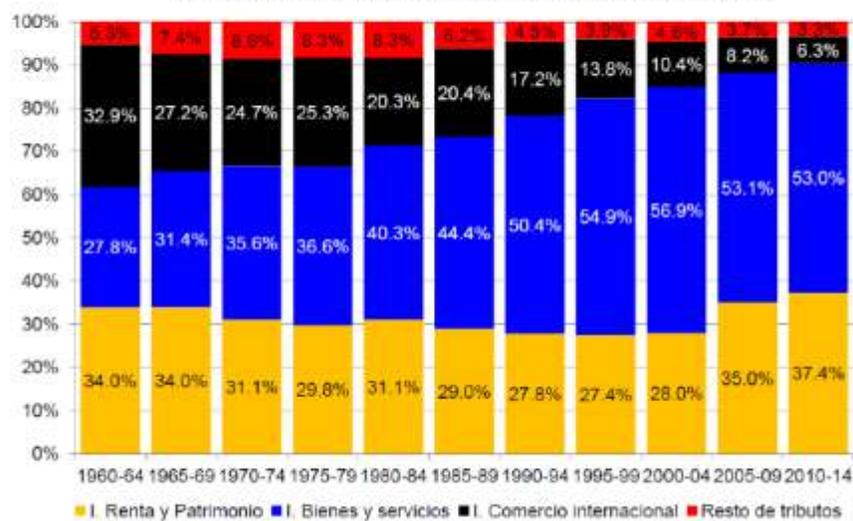
- Impuestos Directos
  - Ingreso
  - Patrimonio
- Impuestos Indirectos
  - Consumo

### Comparación de la composición de los Ingresos Fiscales En porcentajes; 2016



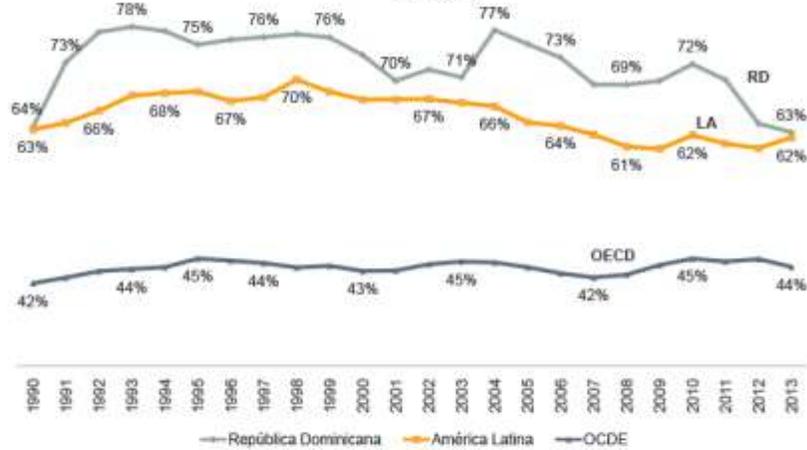
Fuente: Estadísticas Tributarias en América Latina 1990-2012 y 1990-2013; OCDE, CEPAL y CIAT.

### Evolución de la Estructura Tributaria en América Latina



Fuente: Morán y Pecho (2016)

**Participación de los impuestos indirectos en la OCDE, América Latina y República Dominicana 1990-2013**



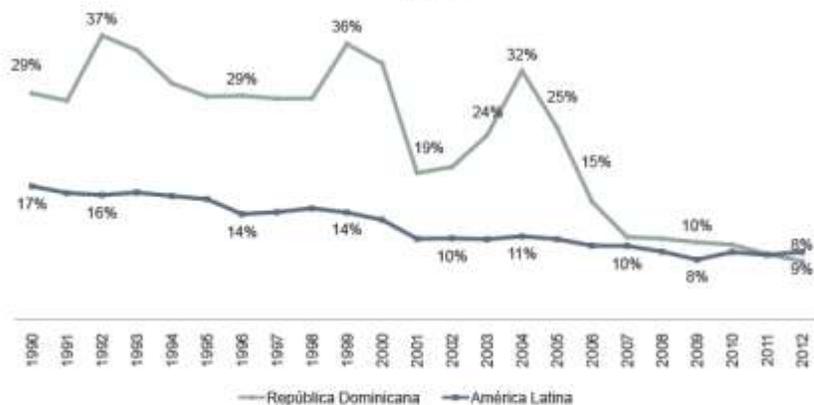
Fuente: cálculos de la DGII en base a la publicación "Estadísticas Tributarias en América Latina" 1990-2012 y 1990-2013; OCDE, CEPAL y CIAT. Los datos de la OCDE y AL excluyen la seguridad social como parte de los ingresos tributarios.

**Participación de los impuestos sobre los ingresos en los ingresos tributarios en la OCDE, América Latina y República Dominicana 1990-2013**



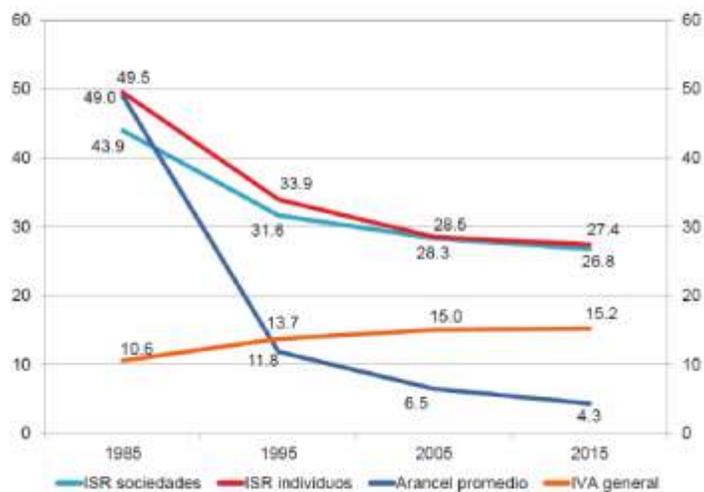
Fuente: cálculos de la DGII en base a la publicación "Estadísticas Tributarias en América Latina" 1990-2012 y 1990-2013; OCDE, CEPAL y CIAT. Los datos de la OCDE y AL excluyen la seguridad social como parte de los ingresos tributarios.

### Participación de los impuestos sobre el comercio exterior en América Latina y República Dominicana 1990-2012



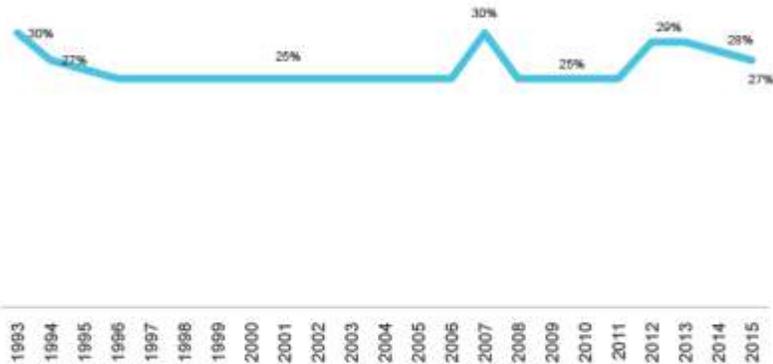
Fuente: cálculos de la OCDE en base a la publicación "Estadísticas Tributarias en América Latina" 1991-2012 y 1991-2015; OCDE, CIPAL y CIAI. Los datos de la OCDE y AL excluyen la seguridad social como parte de los ingresos tributarios.

### Evolución de las tasas de impuestos Promedio de América Latina



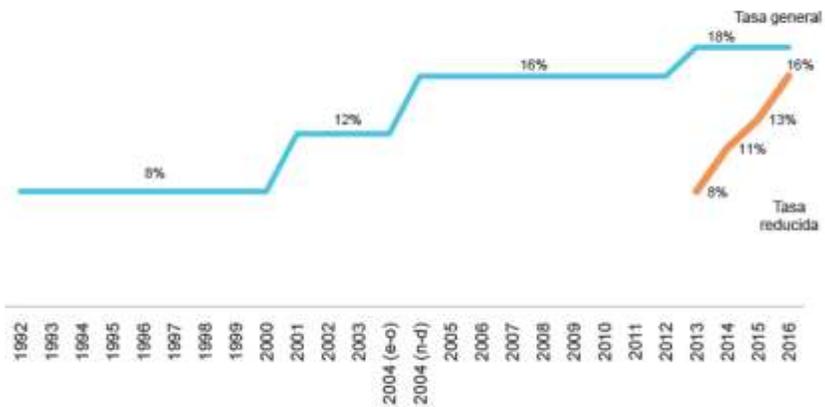
Fuente: Morán y Pecho (2016)

### Tasa nominal del ISR Personas Jurídicas 1993-2015 en RD



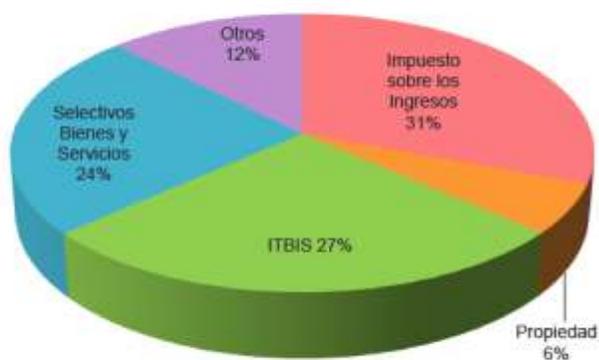
Fuente: elaboración propia con datos de las leyes correspondientes.

### Tasa nominal general del ITBIS-RD 1992-2016



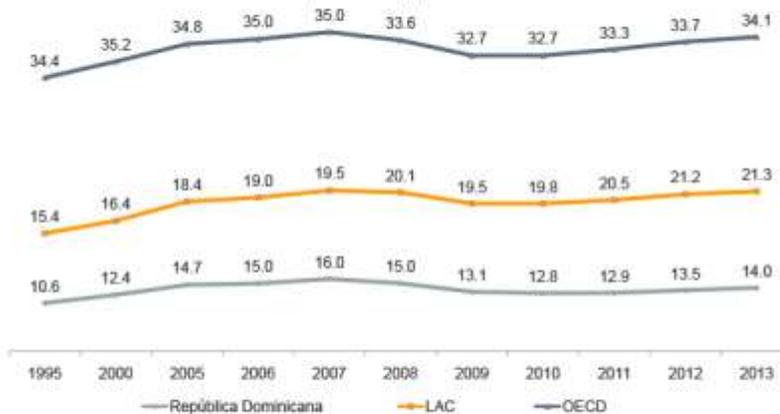
Fuente: elaboración propia con datos de las leyes correspondientes.

### Composición de la Ingresos Tributarios en RD según impuesto;



Fuente: elaboración propia con datos del MH.

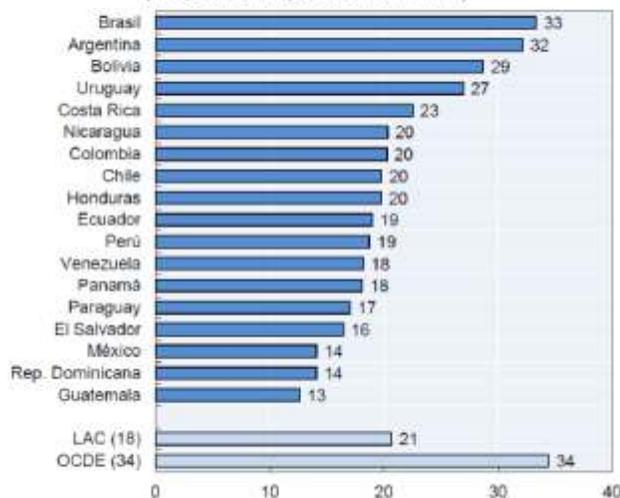
### Evolución de la Presión Tributaria de América Latina, OCDE, y Rep. Dom. En porcentaje; 1995-2013



Fuente: cálculos de la DGI en base a la publicación Estadísticas Tributarias en América Latina 1990-2012 y 1990-2013; OCDE, CEPAL y CIAI.

### Ingresos tributarios totales

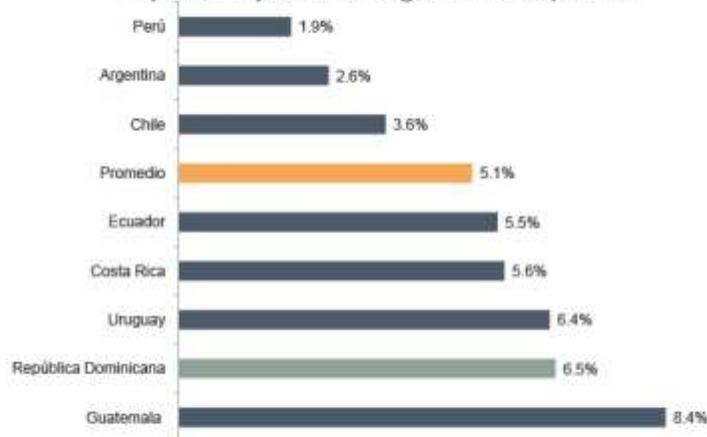
(En porcentajes del PIB, 2014)



Fuente: BID, CEPAL, CIAT, OCDE

### Gastos tributarios en países latinoamericanos

En porcentajes del PIB; según fecha disponible



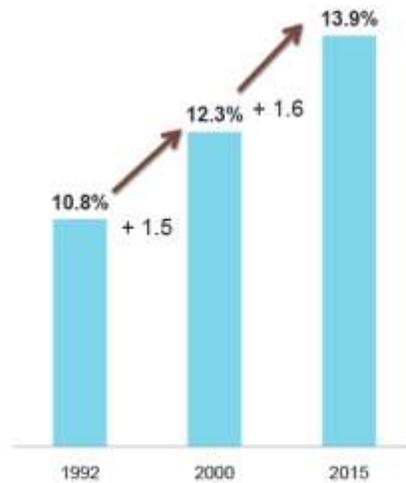
Fuente: cálculos de la DGII en base a la publicación Estadísticas Tributarias en América Latina 1990-2012 y 1990-2015, OCDE, CEPAL y CIAT.  
 Nota: datos de los países al 2012. Datos de República Dominicana al 2015.

### Leyes de reforma y contra reforma del Sistema Tributario

Fecha	Ley	Nombre
15/01/1990	Ley 8-90	Sobre el Fomento de Zonas Francas de Exportación
16/05/1992	Ley 11-92	Código Tributario
20/11/1995	Ley 16-95	Sobre incentivos Inversión Extranjera
6/09/1999	Ley 84-99	Sobre Reactivación Y Fomento De Las Exportaciones
27/12/2000	Ley 147-00	Reforma Tributaria
29/11/2000	Ley 112-00	Que establece un impuesto al consumo de combustibles fósiles y derivados del petróleo.
1/02/2001	Ley 28-01	Ley que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo
9/10/2001	Ley 158-01	Sobre Fomento al Desarrollo Turístico
9/09/2002	Ley 145-02	Ley que modifica los Art. 2 y 3 de la Ley 18-88 sobre IVSS
23/11/2002	Ley 184-02	Ampliación Incentivos al Desarrollo Turístico
6/01/2004	Ley 3-04	Selectivo Especifico alcoholes
6/01/2004	Ley 288-04	Sobre Reforma Fiscal
7/01/2004	Ley 92-04	Para las Entidades de Intermediación Financiera
22/02/2005	Ley 122-05	Sobre instituciones sin fines de lucro
19/05/2005	Ley 236-05	Ampliación beneficios Zona Especial de Desarrollo Fronterizo
8/12/2005	Ley 557-05	Sobre Reforma Tributaria (Inicio DR-CAFTA) Eliminación de la comisión cambiaria

Fecha	Ley	Nombre
28/12/2006	Ley 495-06	Sobre Rectificación Tributaria
4/05/2007	Ley 56-07	Ley que declara de prioridad nacional los sectores pertenecientes a la cadena textil
7/05/2007	Ley 57-07	Ley de Incentivo a las Energías Renovables y Regimenes Especiales
13/07/2007	Ley 171-07	Sobre Incentivos Especiales a los Pensionados y Rentistas de Fuente Extranjera
17/07/2007	Ley 172-07	Que reduce la tasa del Impuesto sobre la Renta
17/07/2007	Ley 173-07	Ley de Eficiencia Recaudatoria (elimina impuestos a los documentos)
17/07/2007	Ley 175-07	Sobre reducción de tasas para el sector de bebidas alcohólicas y tabaco
4/12/2007	Ley 392-07	Sobre Competitividad e Innovación Industrial (Proindustria)
9/09/2008	Ley 480-08	Ley de Zonas Financieras Internacionales en la República Dominicana
18/12/2008	Ley 502-08	Ley sobre incentivo al Libro y Biblioteca
22/06/2008	Ley 179-09	Ley sobre deducción de los gastos educativos en el Impuesto Sobre la Renta para las personas físicas
10/07/2009	Ley 182-09	Reducción de impuestos por efectivo de la crisis
29/07/2010	Ley 108-10	Fomento de la Actividad Cinematográfica en la República Dominicana
24/06/2011	Ley 139-11	Sobre Aumento Tributario
16/07/2012	Ley 171-12	Ley sobre Exoneración de Impuestos a las Cámaras Digitales Utilizadas en los Sistemas de Seguridad en Negocios Privados
9/11/2012	Ley 253-12	Ley sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible
13/11/2013	Ley 195-13	Ampliación beneficios para Fomento al Desarrollo Turístico
25/11/2014	Ley 542-14	Ampliación Beneficios Proindustria

### Evolución de la Presión Tributaria 1992-2015

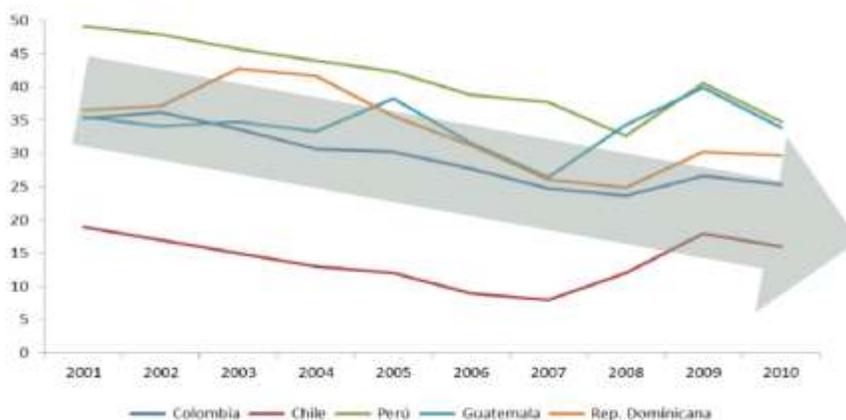


Fuente: elaboración propia con datos del MH.

## ¿Por qué no crece la Presión Tributaria?

- Reformas de Disminución y eliminación de Impuestos
- Impacto de las Crisis Económicas
- Cumplimiento Tributario (evasión)
- Creación de Leyes de Incentivos
- Crecimiento Sectorial del PIB vs Recaudación

## Porcentaje de Evasión del IVA

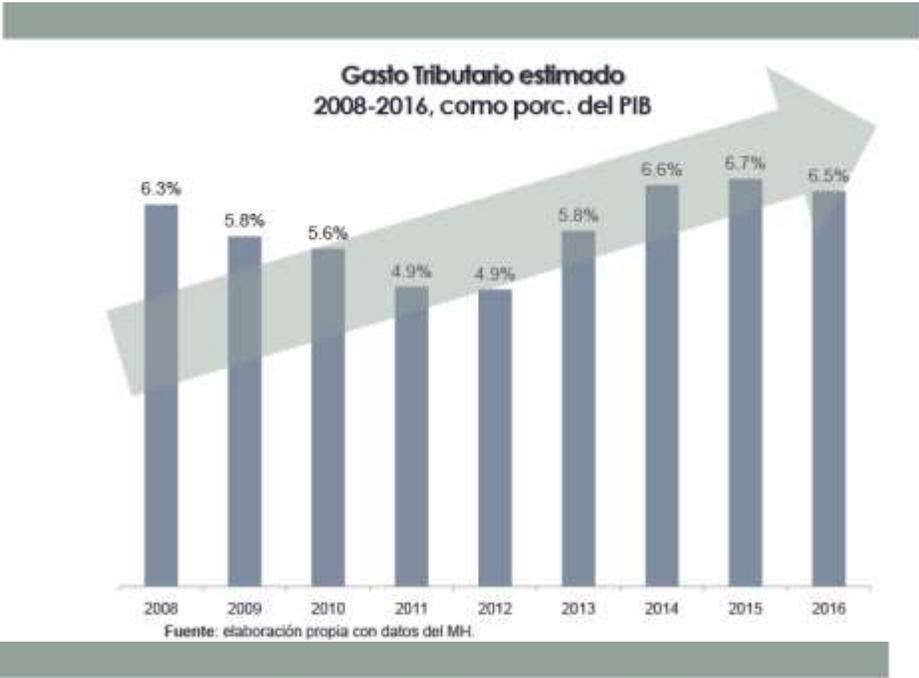


Fuente: CIAT.

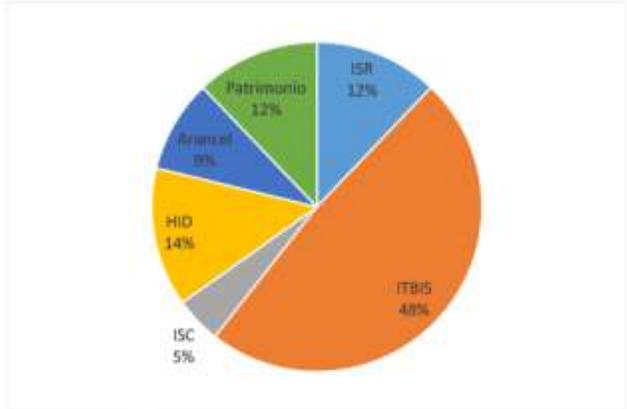
## Plan Anti-Evasión DGII



Fuente: Dirección General de Ingresos Internos, DGI.

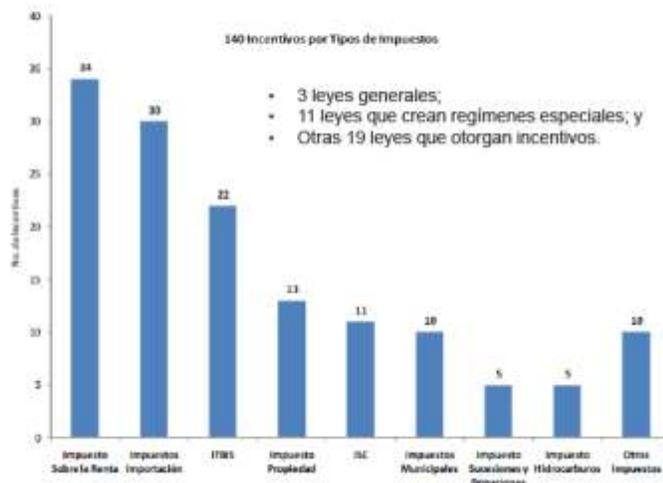


## Gastos Tributarios RD



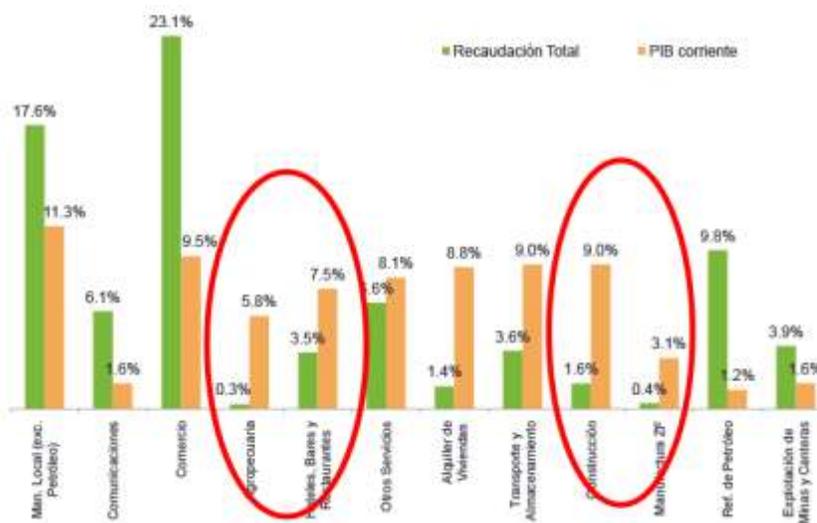
Fuente: elaboración propia con datos del MH.

## Legislación que Reduce el Potencial del Sistema Tributario



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2011

## Relación PIB-Recaudo; 2014



Fuente: elaboración propia con datos de DGA, DGA, INI y BCRD.

---

## Resumen

- Menor dependencia de impuestos al comercio (aranceles)
- Esto apunta a mayores esfuerzos de tributación interna
- Los ingresos de RD se sustentan en Impuestos Tributarios concentrados en el consumo
- Del 2002 al 2016 se han aprobado 18 reformas fiscales. En promedio casi 2 por año.
- De igual forma se aprobaron 13 Leyes que crean incentivos tributarios
- Sistema Tributario Complejo

---

## Resumen

- La Presión Tributaria crece a un ritmo lento
  - Gasto Tributario es 6.5% del PIB
  - ¿Qué esperar?
  - Discusión del Pacto Fiscal
- 
-

# Yocasta Guzmán

*Papel del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones  
Públicas como Herramienta en la Construcción  
de un Estado Social y Democrático de Derecho*



## **Yokasta Guzmán S.**

### **Directora General**

*Dirección General  
de Contrataciones Públicas*

---

Cursó Ciencias Jurídicas en la Universidad Autónoma de Santo Domingo; maestría en Alta Dirección Pública, en Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset; estudios en Ciencias Políticas para el Desarrollo, en la Universidad de Salamanca; además en las áreas de gestión administrativa, financiera y negocios.

Ha trabajado en la Reforma y Modernización de la Administración Pública y colaborado en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Su gestión tiene como objetivo convertir las compras públicas en una herramienta de desarrollo para MIPYME y sectores productivos, en especial la incorporación de las mujeres como proveedoras del Estado, contribuyendo a hacer realidad los compromisos del Presidente Danilo Medina con estos sectores y la prosperidad del país.

Su desafío actual es expandir esta estrategia en todo el territorio, para que genere empleo y se dinamice la economía en todas las regiones del país, contribuyendo a una distribución más equitativa del presupuesto nacional.

---

---

## Resumen de la conferencia

En base a una presentación gráfica, enriquecida con animaciones, la autora hace un detallado recuento del avance que ha tenido lugar en materia de compras públicas, en República Dominicana, particularmente, a partir del año 2012, a propósito del inicio del primer mandato del Presidente Danilo Medina. En esa línea de pensamiento, describe el nuevo Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas, precisamente, como una herramienta estratégica, al servicio de la construcción de un Estado Social y Democrático de Derecho.

---



## EL PAPEL DEL SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS COMO HERRAMIENTA EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

### SEMINARIO INTERNACIONAL

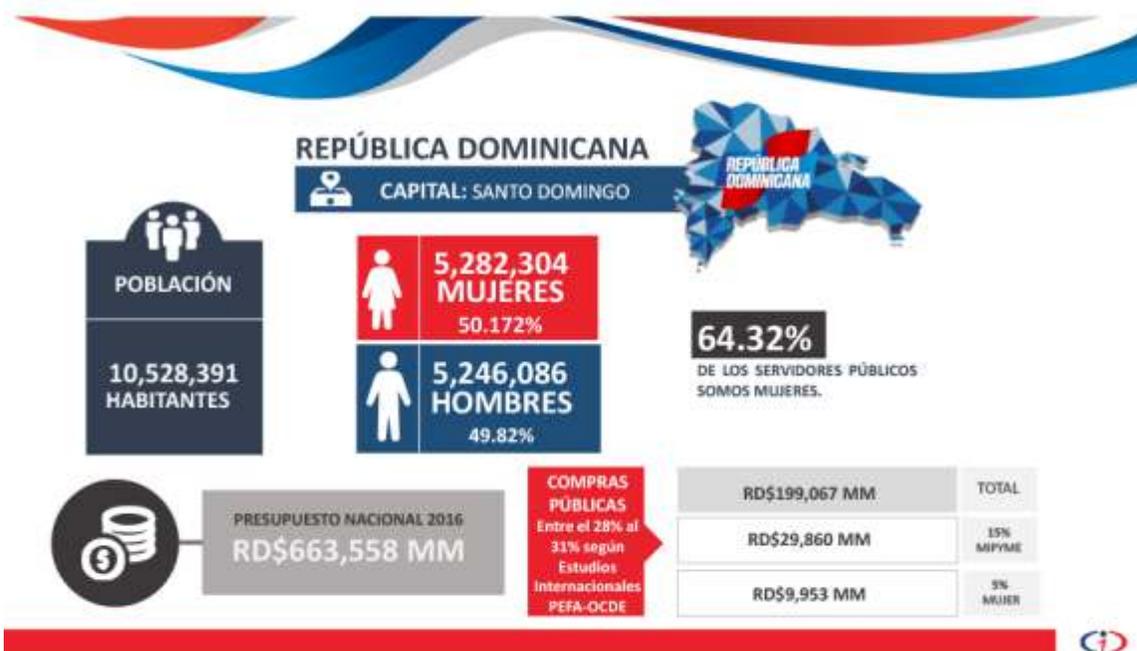
Gestión de las finanzas públicas Ingresos: Calidad en el Gasto Público y Responsabilidad Financiera en República Dominicana y en Puerto Rico 2017.

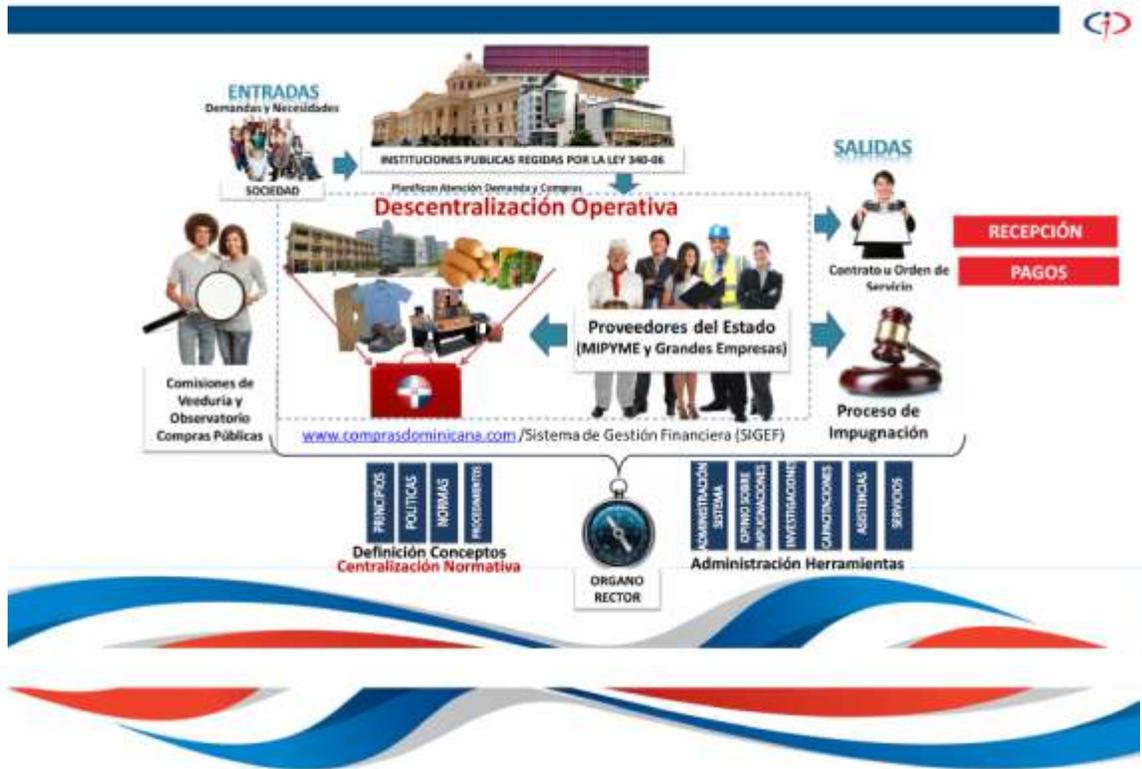


## CONTENIDO

- ✓ Puesta en contexto
- ✓ Proceso de implementación de las reformas
- ✓ Acciones y resultados
- ✓ Próximos pasos
- ✓ Desafíos





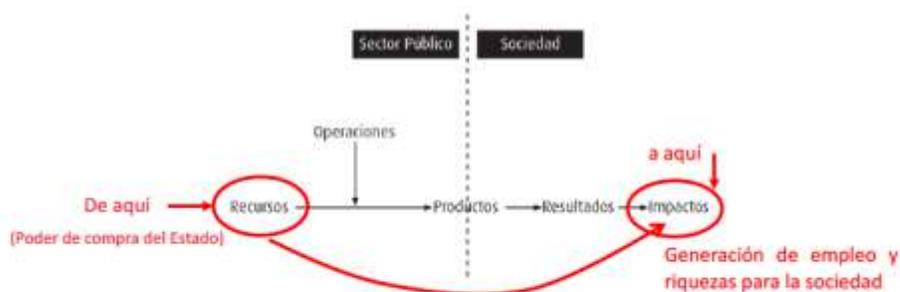


**CUALQUIER ENTIDAD QUE CONTRATE LA ADQUISICIÓN DE BIENES, SERVICIOS, OBRAS Y CONCESIONES CON FONDOS PÚBLICOS**



## IMPACTO CADENA DE VALOR DEL SECTOR PÚBLICO

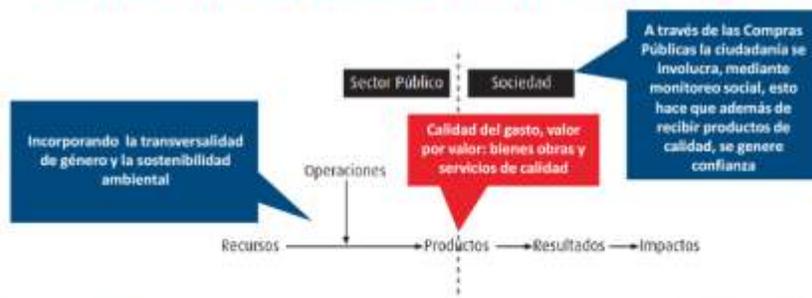
### CADENA DE VALOR DEL SECTOR PÚBLICO



## IMPACTO CADENA DE VALOR DEL SECTOR PÚBLICO

### CADENA DE VALOR DEL SECTOR PÚBLICO

Otras formas en que las Compras Públicas pueden agregar valor



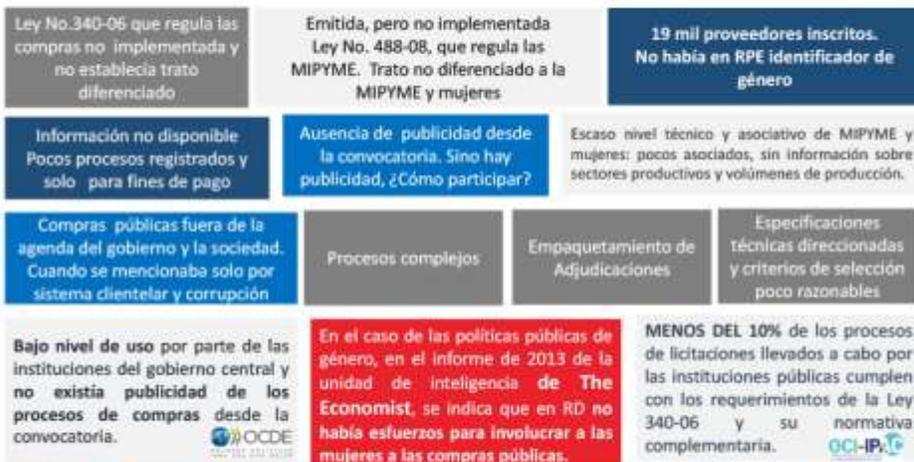


**INTERACCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS CON OTROS SISTEMAS GUBERNAMENTALES**





## ¿Y CUAL ERA LA SITUACION HACE 7 AÑOS?



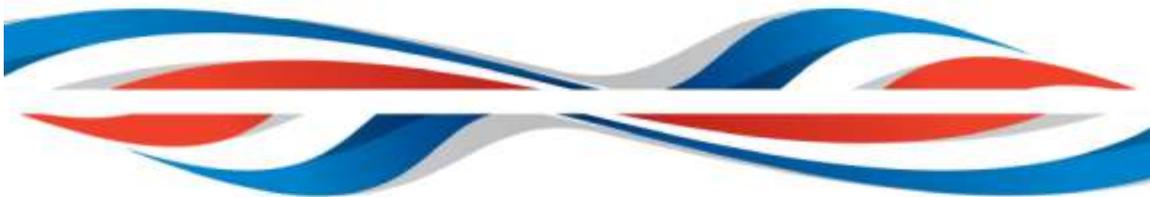
## COMPROMISOS ASUMIDOS Y CUMPLIDOS

En su Plan de gobierno el presidente Danilo Medina asumió una serie de compromisos vinculados a las Compras Públicas, que se pueden agrupar en 4 grandes aspectos y los cuales han sido cumplidos y hemos entrado a una etapa de mejora continua y sostenibilidad.





**MARCO CONCEPTUAL DE LA INTERVENCIÓN VALOR POR VALOR:  
LAS COMPRAS COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO**



**COMPRAS PÚBLICAS EN UN  
ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO**

"EL ESTADO TIENE QUE INTERVENIR PARA GARANTIZAR EL  
EJERCICIO PLENO DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS,  
CREANDO CONDICIONES MÍNIMAS VINCULANTES PARA LOS  
SECTORES POLÍTICOS Y ECONÓMICOS"

Louis Jean Joseph Charles Blanc, (1811/1882)  
Pensador, historiador y político francés.

**ESTE ES EL OBJETIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



El Estado tiene la obligación de satisfacer las necesidades de la sociedad y la administración pública, y debe hacerlo con eficacia, objetividad, igualdad, transparencia y publicidad.

Cuando el Estado invierte y/o gasta debe tener en cuenta **cómo al COMPRAR o CONTRATAR** además de optimizar recursos para satisfacer las necesidades de las personas, **GENERA DESARROLLO INCLUSIVO.**

REVISAMOS EL MARCO NORMATIVO VINCULANTE AL  
SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS (SNCCP)

**LEY 488-08**  
Fomento MIPYME



**LEY 247-12**  
Orgánica de la  
Administración



**LEY 498-06**  
Sistema Nacional  
de Planificación e  
Inversión



**LEY 1-12**  
Estrategia  
Nacional de  
Desarrollo



**PLAN DE  
GOBIERNO**

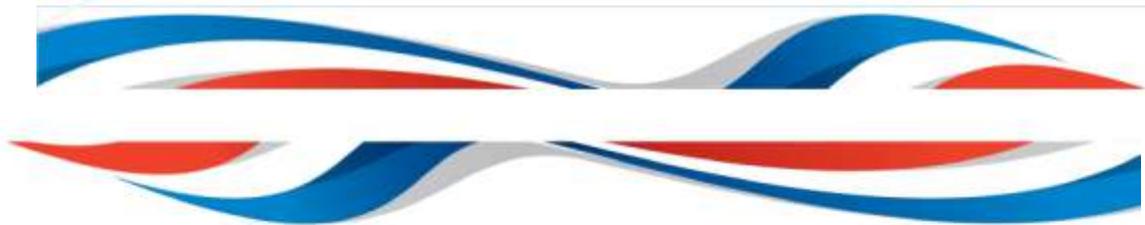




Y LO HICIMOS CON UNA LEY DE COMPRAS Y CONTRATACIONES QUE  
**NO INCLUYE** ESTOS CONCEPTOS



**INCLUIMOS A TODOS  
LOS SECTORES**



TRABAJAMOS EN LA REFORMA DEL MARCO NORMATIVO MEDIANTE  
DECRETOS DEL PODER EJECUTIVO, Y RESOLUCIONES DEL ÓRGANO RECTOR



TRABAJAMOS CON LOS ELEMENTOS QUE TENÍAMOS PARA PONER EL SELLO DE GÉNERO.

**DISEÑAMOS UN MODELO DE COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES E INCLUSIVAS PARA REPÚBLICA DOMINICANA.**





## DECRETO 15-17 / Establece procedimientos para asegurar control del gasto y pago a proveedores

### OBJETO DEL DECRETO

- CONTROLAR EL GASTO
- ASEGURAR PAGO A PROVEEDORES DE BIENES, SERVICIOS, OBRAS y CONCESIONES

### ¿PARA QUÉ?

- SECTORES PRODUCTIVOS TENGAN CERTEZA DE PAGO
- TRANSPARENCIA EN EL CICLO DE VIDA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA



## SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES E INCLUSIVAS





**Y LO MÁS IMPORTANTE:  
UTILIZANDO EL PODER  
ARTICULADOR DE ESTADO**





### RUEDAS DE NEGOCIOS

RUEDAS DE NEGOCIOS	LUGAR	INSTITUCIONES	CANTIDAD DE PARTICIPANTES	CANTIDAD DE MUJERES PARTICIPANTES	CANTIDAD DE ENTREVISTAS
1 <sup>er</sup>	Santo Domingo	6	97	-	280
2 <sup>da</sup>	Santiago	17	103	19	639
3 <sup>er</sup>	Santo Domingo	36	221	151	2,221
4 <sup>ta</sup>	Barahona	15	37	12	120
5 <sup>ta</sup>	Santo Domingo	1	212	99	212
6 <sup>ta</sup>	Santo Domingo	45	559	221	12,298
Total			1,229	502	15,770

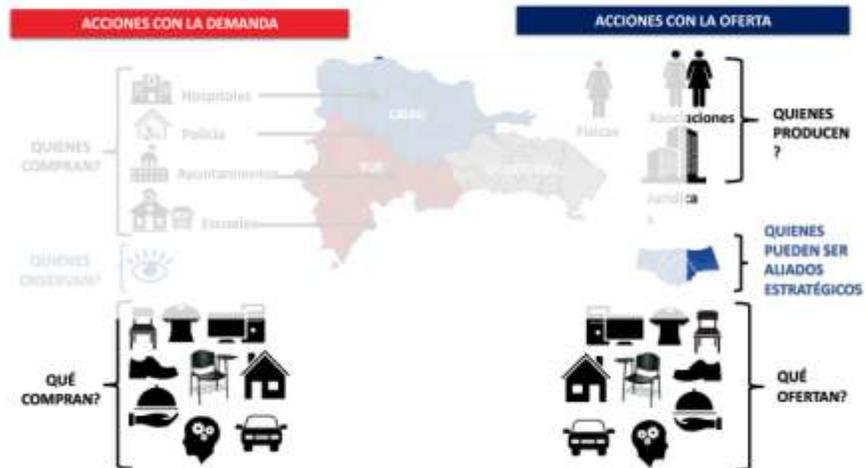
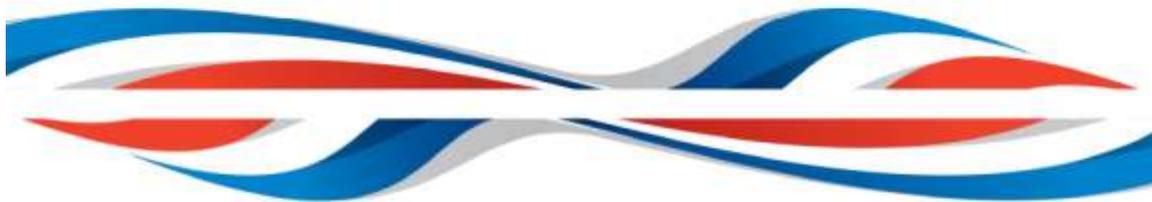


VER VIDEO RUEDA DE NEGOCIOS





## ¿Y DÓNDE ESTAMOS?



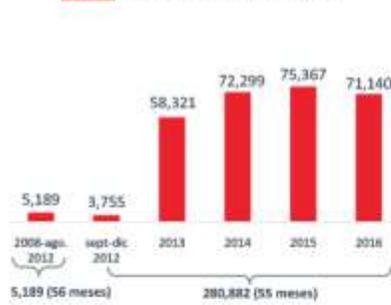


## ¿QUÉ HEMOS LOGRADO?

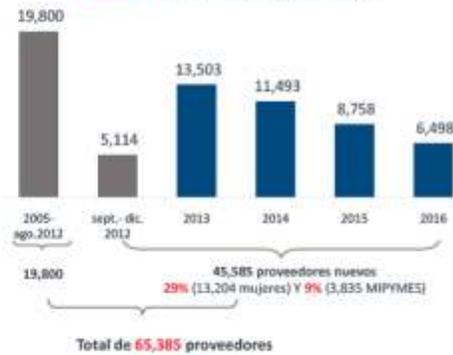
### EL CAMBIO POSITIVO EN:

- |   |  |
|---|--|
|  PROCESOS DIFUNDIDOS     |  MONTO CONTRATADO                   |
|  REGISTRO DE PROVEEDORES |  PARTICIPACIÓN SECTORES PRODUCTIVOS |
|  CRECIMIENTO REGIONAL    |  CAPACITACIONES                     |
|  CONTRATOS               |  RUEDAS DE NEGOCIOS                 |

### PROCESOS DIFUNDIDOS



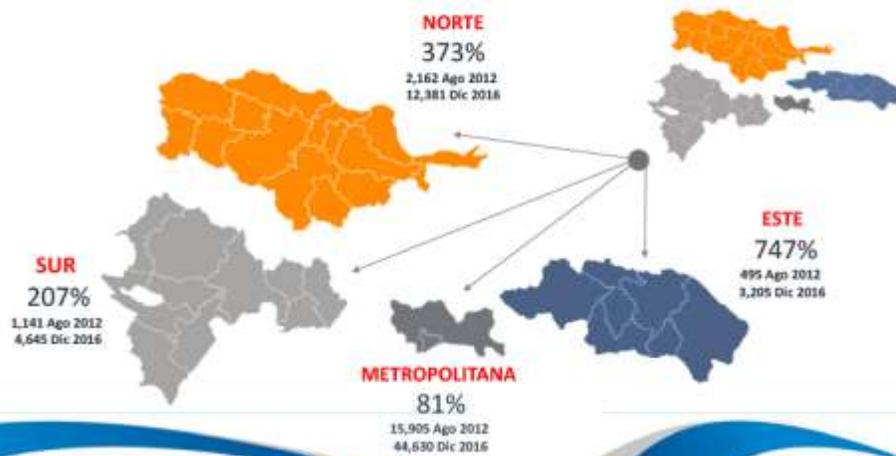
### INCREMENTO DEL REGISTRO DE PROVEEDORES ESTADO



Datos fuente : [comprasdominicana.gob.do](http://comprasdominicana.gob.do)



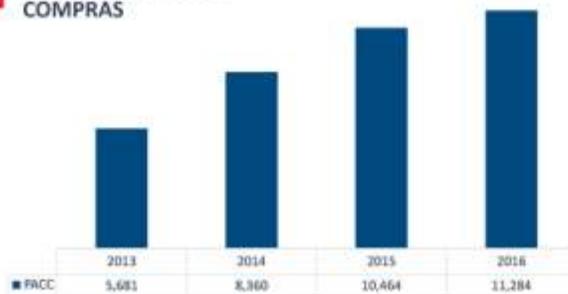
### CRECIMIENTO DEL REGISTRO DE PROVEEDORES EN REGIONES NACIONALES



Datos fuente : [comprasdominicana.gob.do](http://comprasdominicana.gob.do)



### PLANES ANUALES DE COMPRAS



PROCESOS CARGADOS: 35,789  
MONTOS CARGADOS: RD\$428,914,193,115

Datos fuente : [comprasdominicana.gob.do](http://comprasdominicana.gob.do)



### ASISTENCIA TÉCNICA



**114,916**  
ASISTENCIAS TÉCNICAS

Datos fuente : [comprasdominicana.gob.do](http://comprasdominicana.gob.do)

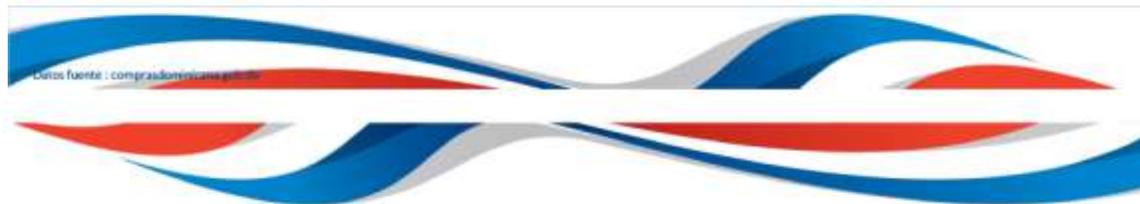




## RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

RESOLUCIONES EMITIDAS 2007-2016											
Tipo de resolución	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total por tipo
Resoluciones de Políticas	0	13	10	8	7	5	4	3	6	3	59
Medidas cautelares	0	0	2	4	6	5	27	34	26	22	126
Solicitudes de Investigación	0	1	5	1	4	2	14	9	11	5	50
Recursos Jerárquicos	1	2	3	4	9	13	30	35	42	44	183
Investigaciones de oficio	0	0	0	1	0	1	0	7	3	2	14
Solicitudes de inhabilitación de RPE	0	0	0	3	0	8	4	1	8	7	31
Recursos de Reconsideración	0	0	0	0	0	1	2	0	0	1	4
Rectificación de resolución	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2
Solicitud de aprobación de concesiones	0	0	1	0	1	0	0	2	0	0	4
<b>Total por año</b>	<b>1</b>	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>35</b>	<b>81</b>	<b>81</b>	<b>97</b>	<b>83</b>	<b>473</b>

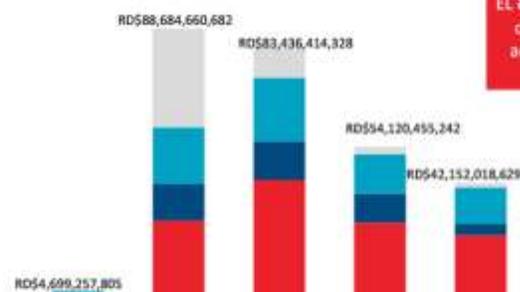
MONTOS ANULADOS POR MAS DE 24 MM



Datos fuente : [compraadmonitana.gob.do](http://compraadmonitana.gob.do)



## MONTOS ADJUDICADOS A MIPYMES



EL 84% del monto contratado fue adjudicado a las MIPYMES

	Según Dic. 2012	2013	2014	2015	2016	Según 2012-2016
Persona física	RD\$577,862,000	RD\$34,792,894,800	RD\$18,074,830,179	RD\$2,557,845,706	RD\$1,694,921,854	RD\$29,972,444,939
MIPYMES Certificados por el MIC	RD\$1,529,611,700	RD\$10,832,783,915	RD\$22,377,308,509	RD\$13,797,444,701	RD\$12,692,518,729	RD\$65,484,800,748
Gran empresa	RD\$884,884,216	RD\$15,033,946,518	RD\$15,689,991,525	RD\$10,584,372,036	RD\$4,094,777,655	RD\$60,360,547,865
MIPYMES no certificados y otras organizaciones	RD\$1,716,899,889	RD\$28,963,291,856	RD\$43,170,262,186	RD\$28,295,484,901	RD\$25,878,800,415	RD\$117,830,763,927
<b>Total</b>	<b>RD\$4,699,257,805</b>	<b>RD\$88,684,660,682</b>	<b>RD\$83,436,414,328</b>	<b>RD\$94,120,455,342</b>	<b>RD\$42,152,018,629</b>	<b>RD\$278,692,806,682</b>

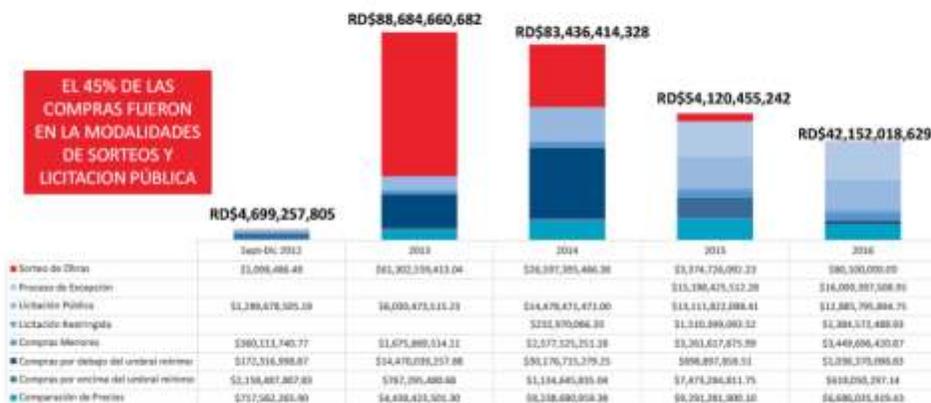
Datos fuente : [compraadmonitana.gob.do](http://compraadmonitana.gob.do)





### ADJUDICACIÓN POR MODALIDADES

**EL 45% DE LAS COMPRAS FUERON EN LA MODALIDADES DE SORTEOS Y LICITACIÓN PÚBLICA**



Datos fuente : comprasdominicanas.gob.do



### MONTOS ADJUDICADOS A SECTORES PRODUCTIVOS

#### SECTOR MUEBLES

Sept 2012 - Dic 2012	RD\$14,571,433.87
2013	RD\$407,980,234.44
2014	RD\$1,417,390,338.71
2015	RD\$1,481,616,796.74
2016	RD\$1,736,236,463.31

Monto Contratado RD\$6,166,904,210



Mujeres RD\$1,481,461,897.66  
MPPYMES RD\$1,330,644,981.36

#### SECTOR ALIMENTOS Y BEBIDAS

Sept 2012 - Dic 2012	RD\$83,796,461.38
2013	RD\$2,836,502,894.57
2014	RD\$6,136,039,665.84
2015	RD\$5,864,876,708.91
2016	RD\$4,628,843,846.42

Monto Contratado RD\$22,421,596,466



Mujeres RD\$4,847,162,830.79  
MPPYMES RD\$4,623,858,758.57

#### SECTORES AGRICULTURA Y GANADERÍA

Sept 2012 - Dic 2012	RD\$22,376,325.58
2013	RD\$607,271,824.76
2014	RD\$1,408,296,161.99
2015	RD\$1,918,138,186.77
2016	RD\$698,827,886.91

Monto Contratado RD\$2,943,041,910



Mujeres RD\$91,431,893.08  
MPPYMES RD\$235,666,688.84

#### SECTOR TEXTIL

Sept 2012 - Dic 2012	RD\$62,176,446.21
2013	RD\$887,978,868.25
2014	RD\$1,847,063,852.17
2015	RD\$918,572,000.78
2016	RD\$711,517,473.82

Monto Contratado RD\$4,195,142,001



Mujeres RD\$923,787,538.36  
MPPYMES RD\$1,836,354,342.57

Datos fuente : comprasdominicanas.gob.do



**MONTOS ADJUDICADOS A SECTORES PRODUCTIVO**

**SECTOR CONSTRUCCIÓN**

sept. 2012-dic. 2012	RD\$548,512,339.52
2013	RD\$67,132,171,685.07
2014	RD\$36,436,204,142.06
2015	RD\$19,271,796,335.27
2016	RD\$7,259,387,326.97

Monto Contratado  
**RD\$130,638,111,729**

Construcción	
Sept. 2012-Dic. 2016	
Comparación de precios	\$11,764,402,095.92
Otras Modalidades	\$12,621,221,836.01
Licitación Restringida	\$1,126,114,996.53
Licitación Pública	\$4,691,377,120.61
Procesos de Excepción	\$5,080,114,607.98
Sorteo de Obras	\$91,354,780,971.65
<b>Total General</b>	<b>\$130,638,111,728.90</b>

**Sorteos de aulas escolares (Montos RD\$)**



Datos fuente: [comprasdominicana.gob.do](http://comprasdominicana.gob.do)





¿CUÁL HA SIDO EL IMPACTO?

ESTUDIO ECONOMÉTRICO:

# "Impacto de la política de compras públicas en las MYPYME y mujeres de República Dominicana".

## FICHA TÉCNICA

JAIME ARISTY-ESCUDER, PHD, MSc  
 MARZO-ABRIL 2016  
 480 MYPYMEs | 50% beneficiados (Duplicados del estado) | 43% no beneficiados

### Clasificación de las MYPYME según TRABAJADORES



MENOS DE 11  
**MICRO**  
DE 11 A 150  
**PYMES**

2012 - 2015  
AUMENTO DE  
SUPLIDORES

**133%**  
(25,216 A 58,970)



Fuente: Encuesta a 480 MYPYMEs

## CARACTERÍSTICAS DEL PROVEEDOR



### CLASIFICACIÓN

65.8 % **MICRO**  
34.2 % **PYMES**

### SEXO DEL PROPIETARIO

21% 60% 19%



### EDAD

**AÑOS 49**  
promedio



### ESTUDIOS

**AÑOS 16**  
educación  
**1 año adicional**  
aumenta el **18%**  
de posibilidad de participar



**MAYOR**  
TIEMPO DE SER  
SUPLIDOR,  
**MAYOR**  
PROBABILIDAD  
DE **GANAR**

## EXPERIENCIA DEL PROVEEDOR BENEFICIARIO



**58%**  
EL CONTRATO  
SE **CUMPLE**



**62.3%**  
NO SE NECESITA  
CONTACTO POLÍTICO  
PARA **GANAR**



**58%**  
LOS PAGOS  
**NO SON**  
OPORTUNOS



**65.8%**  
**ES FÁCIL**  
PARTICIPAR



**55%**  
NO NECESITA  
ASESORÍA  
PARA **GANAR**

**72%**

CUALQUIERA PUEDE SER SUPLIDOR DEL ESTADO

## IMPACTO AL PROVEEDOR BENEFICIARIO



**58.9%**  
AUMENTO  
DE VENTAS  
TOTALES

**22.9%**  
AUMENTO  
DE VENTAS  
PRIVADAS

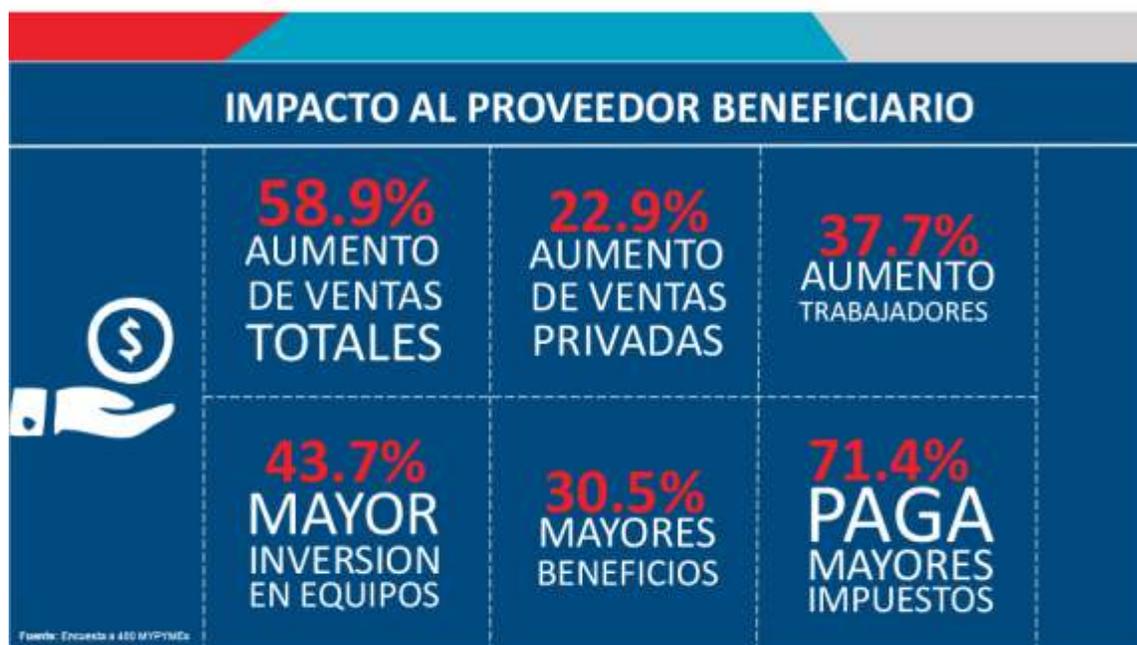
**37.7%**  
AUMENTO  
TRABAJADORES

**43.7%**  
MAYOR  
INVERSIÓN  
EN EQUIPOS

**30.5%**  
MAYORES  
BENEFICIOS

**71.4%**  
**PAGA**  
MAYORES  
IMPUESTOS

Fuente: Encuesta a 480 MIPYMES



¿HACIA DÓNDE VAMOS?



## RETOS DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO



Las **compras sustentables** que actualmente se están desarrollando en la región es el camino a recorrer para que las compras públicas contribuyan a la construcción de un Estado social y democrático de derecho

El desarrollo de las compras sostenibles debe ser integral, para que la inclusión de políticas que promuevan sus principios, no terminen siendo una barrera de entrada



En América Latina y el Caribe, aunque se han logrado importantes avances en materia de desarrollo social, aun quedan grandes retos frente a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.





## DESAFÍOS



- Continuar aportando a la visibilización de los aportes de las Finanzas Públicas en la cadena de valor del sector público.... en las personas.
- DE VALOR POR DINERO A VALOR POR MÁS VALOR y a la construcción de confianza gobierno-sociedad
- COORDINAR DE PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTO Y COMPRAS PÚBLICAS
- PROFESIONALIZAR LAS COMPRAS PÚBLICAS POR ACTOR Y NIVEL
- MEJORAR EL CICLO DE CONTRATACION DE OBRAS Y EL GERENCIAMIENTO DE CONTRATO: aportar al proyecto ley concesiones y APP.
- CONTINUAR MEJORANDO EL SISTEMA DE PAGO
- FORMULAR INDICADORES CONTRIBUCIÓN COMPRAS PÚBLICAS A LOS ODS



Más allá de lo que dicen los números, nos interesa aun más, lo que dicen las **PERSONAS...**



# ■ Carlos Colón de Armas

*El Desempeño de la Junta de Supervisión Fiscal  
y su Aportación para Resolver los Problemas Económicos  
y Fiscales de Puerto Rico*



## **Carlos A. Colón De Armas**

*Catedrático  
Universidad de Puerto Rico,  
recinto Río Piedras*

Ofrece cursos en Finanza Corporativa, Mercados Financieros, Inversiones y Finanza Internacional. Desde septiembre de 2013 hasta enero del año 2015, ocupó el puesto de Decano de la Facultad de Administración de Empresas de la referida universidad.

Está activamente involucrado en proyectos de investigación y ha publicado varios artículos en revistas académicas. Fue miembro de la Junta Editorial de Forum Empresarial, una revista académica de negocios publicada por la Facultad de Administración de Empresas del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, presidiendo la misma desde agosto de 2007 hasta junio de 2011.

Además de sus funciones académicas, el doctor Colón De Armas ofrece sus servicios profesionales como Consultor Financiero y Gerencial, dicta cursos cortos, conferencias y seminarios, y es Corredor de Bienes Raíces.

Sus columnas de opinión han sido publicadas en El Vocero, El Nuevo Día y en el semanario de negocios Caribbean Business. Además, ofrece sus análisis sobre asuntos económicos y de negocios para varios medios de prensa, incluyendo estaciones de radio y en programas de noticias de televisión, dentro y fuera de Puerto Rico.

Durante al año 2004, ocupó el puesto de Decano Asociado de Asuntos Académicos de la Facultad de Administración de Empresas del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico.

Antes de integrarse a la UPR, entre los años de 1999 y 2000, el doctor Colón De Armas ocupó el puesto de Vicepresidente Ejecutivo del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (BGF). Durante los años de 1993 a 1999, sirvió como Subdirector Ejecutivo de la Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico (ACT). A inicios de agosto de 1994, ocupó el puesto de Director de la Oficina del Tren Urbano.

---

## **Resumen de la conferencia**

Siguiendo la línea discursiva expuesta en el evento anterior, en el sentido de que la actual situación por que atraviesa la Isla no es, esencialmente, una crisis de origen económico, ni estrictamente fiscal, el autor analiza, con visión crítica, el enfoque y las medidas adoptadas por la Junta de Intervención, nombrada recientemente por el Gobierno Federal de Estados Unidos, para tratar de sanear las finanzas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

---

# El desempeño de la Junta de Supervisión Fiscal y su aportación para resolver los problemas económicos y fiscales de Puerto Rico

Por  
Carlos A. Colón De Armas, Ph.D.  
27 de abril de 2017

## Contenido de la presentación

---

- Breve trasfondo sobre Puerto Rico
- La situación actual de Puerto Rico: Causa y efecto
- PROMESA
- Fondo General
- Fondo General: Un enfoque alternativo
- Conclusiones

## Breve trasfondo sobre Puerto Rico

---

### Algunos datos sobre Puerto Rico

---

<b>Geografía:</b>	
Tamaño	100 millas de largo X 35 millas de ancho
Área	3,435 millas <sup>2</sup> (9,000 km <sup>2</sup> )
<b>Economía (2016):</b>	
Moneda	Dólar (EE.UU.)
Ingreso personal	\$18,558 por persona
Tasa de inflación	-0.2%
Fuerza laboral	1,122,000 personas
Total de empleados	990,000 personas
Tasa de desempleo	11.8%
Tasa de participación	40.2%

## Población de Puerto Rico



Fuente: U.S. Census Bureau.

## Breve historia de Puerto Rico

- 19 de noviembre de 1493: Cristóbal Colón “descubre” a Puerto Rico
- 1493-1898: Puerto Rico es colonia de España
- 25 de julio de 1898: Como parte de la Guerra Hispanoamericana, EE.UU. invade a Puerto Rico
- 10 de diciembre de 1898: Con la firma del Tratado de París, Puerto Rico pasa de España a los EE.UU.
- 12 de abril de 1900: Ley Foraker
- 2 de marzo de 1917: Ley Jones
- 25 de julio de 1952: Constitución de Puerto Rico

## Relación entre P.R. y EE.UU.

	Año	Fuente
☞ Moneda Común	1900	Ley Foraker
☞ Comisionado Residente en el Congreso	1900	Ley Foraker
☞ Mercado Común	1902	Ley Foraker
☞ Legislatura electa por los puertorriqueños	1917	Ley Jones
☞ Ciudadanía americana		
▪ Para los residentes de Puerto Rico	1917	Ley Jones
▪ Para las personas nacidas en Puerto Rico	1941	Ley de nacionalidad de 1940
☞ Defensa común		
▪ Defensa de PR por ejército de EEUU	1898	Tratado de París
▪ Puertorriqueños sirven en ejército de EEUU	1917	Proclama del Presidente Woodrow Wilson
☞ Autonomía fiscal		
▪ Exención de algunas contribuciones sobre ingresos federales a residentes de PR	1913	Código de rentas internas federal
▪ Incentivos contributivos federales a empresas multinacionales de EEUU	1921	Código de rentas internas federal
☞ Gobernador electo por los puertorriqueños	1948	Ley del gobernador electo de 1947

## Glosario

- ☞ Sección 936 (Código de Rentas Internas de los EE.UU.)
- ☞ Ley de cabotaje (Ley Jones de 1920 – EE.UU.)
- ☞ Salario mínimo federal (EE.UU.)
  - Actualmente = \$7.25 por hora (≈ \$1,260 al mes)
- ☞ Cupones de alimentos (EE.UU.)
- ☞ PROMESA:
  - “Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act”
  - Ley para la supervisión, administración y estabilidad económica de Puerto Rico
- ☞ Junta de Supervisión Fiscal (JSF)
  - Creada por PROMESA

## La situación actual de Puerto Rico: Causa y efecto

---

### Información básica

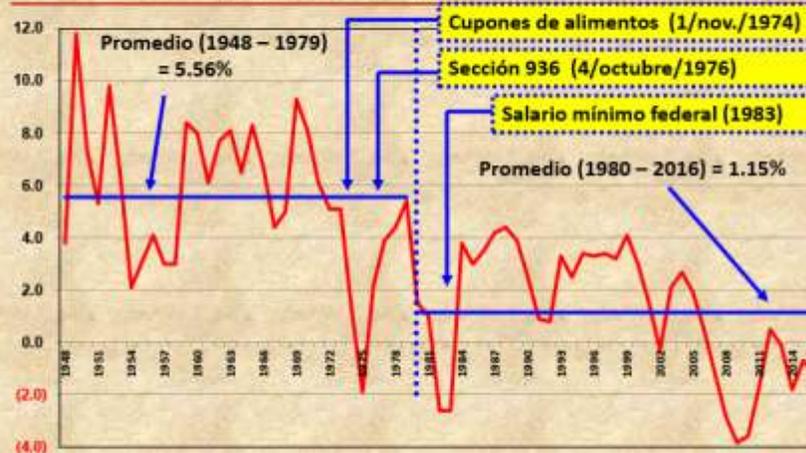
---

- En términos generales, que un país tenga una economía robusta es la clave para que su gobierno tenga una buena situación fiscal.
- La actual situación en Puerto Rico es una excepción a esa regla general:
  - La crisis económica no causó la crisis fiscal.
  - La crisis fiscal fue el golpe final que remató la economía que de por sí ya venía debilitándose desde los años 1970s.
- Por lo tanto, arreglar la economía, aunque necesario, no va a resolver la crisis fiscal.
- En su lugar, debemos resolver primero la crisis fiscal, y hacerlo de forma tal que contribuya a mejorar la economía en lugar de empeorarla.

## Información básica (cont.)

- ☉ ¿Cómo fue que la crisis fiscal perjudicó la economía?
  - El exceso de gastos públicos que comenzó en el año 2001 le quitó recursos a la inversión pública.
  - Como resultado, a partir del año 2001, la inversión en Puerto Rico se redujo significativamente.
- ☉ Hasta ahora, la JSF y el Gobierno de Puerto Rico no han lidiado adecuadamente con la situación en las finanzas públicas.
- ☉ Resolver la crisis fiscal adecuadamente contribuiría significativamente a mejorar la economía de Puerto Rico.

## Puerto Rico: Crecimiento anual en PNB (En términos reales y en %.)



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, Apéndice Estadístico, Tabla 1 y cálculos del autor.

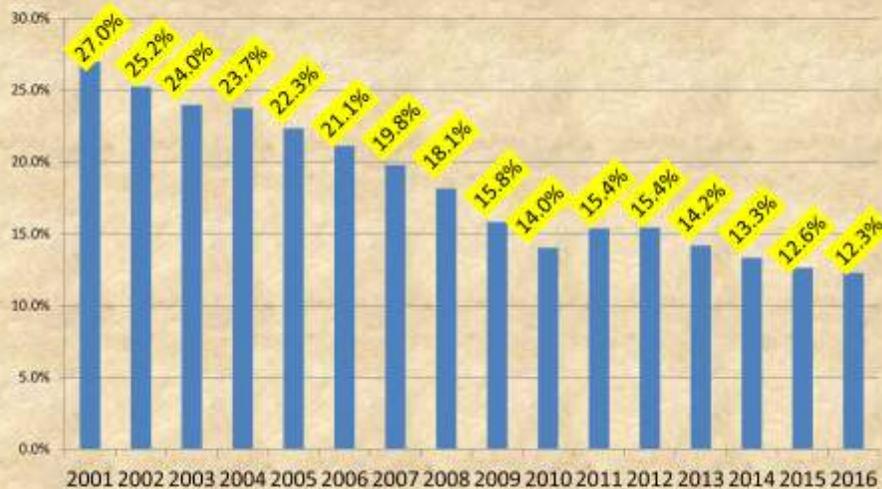
## Fondo General: Ingresos vs. desembolsos (En \$ millares.)



Fuentes:

1970-2014: *Comprehensive Annual Financial Report (CAFR)* del gobierno de Puerto Rico.  
2015-2016: Oficina de Gerencia y Presupuesto.

## Inversión como % del PNB (A precios corrientes.)



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, Apéndice Estadístico, Tabla 2 y cálculos del autor.

## Información básica *(cont.)*

---

- Debido a que el exceso de gastos públicos fue la causa del problema y dado que se necesita aumentar la inversión:
  - Hay que reducir las gastos públicos.
  - El acceso a los mercados financieros es primordial.

**PROMESA**

---

## Propósitos

---

- “El propósito de la Junta de Supervisión es proveer un método para que un territorio cubierto pueda lograr responsabilidad fiscal y acceso a los mercados de capital”.  
(Sección 101.a)
- Aunque podría ser necesario, y la JSF tendría un papel que jugar si ése fuera el caso, reestructurar la deuda pública es una herramienta que tiene disponible la JSF y no uno de sus propósitos.

## Cumplimiento con las leyes (Sección 201.b)

---

“(1) IN GENERAL.—A Fiscal Plan developed under this section shall, with respect to the territorial government or covered territorial instrumentality, provide a method to achieve fiscal responsibility and access to the capital markets, and—

(A) provide for estimates of revenues and expenditures in conformance with agreed accounting standards and be based on—

(i) **applicable laws**; or

(ii) specific bills that require enactment in order to reasonably achieve the projections of the Fiscal Plan;

...

(N) **respect the relative lawful priorities or lawful liens**, as may be applicable, in the constitution, other laws, or agreements of a covered territory or covered territorial instrumentality **in effect prior to the date of enactment of this Act.**”

## Emisores de bonos del Gobierno de Puerto Rico

- 1) Gobierno de Puerto Rico (Fondo General)
- 2) Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (BGF)
- 3) Fideicomiso de los Niños
- 4) Sistema de Retiro de los Empleados Públicos (SRE)
- 5) Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA)
- 6) Autoridad del Distrito del Centro de Convenciones (ADCC)
- 7) Autoridad de Energía Eléctrica (AEE)
- 8) Corporación para la Revitalización de la Autoridad de Energía Eléctrica (CRAEE)
- 9) Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT)
- 10) Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda (AFV)
- 11) Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico (PRIDCO)
- 12) AFICA
- 13) Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura (AFI)
- 14) Agencia de Financiamiento Municipal (AFM)
- 15) Autoridad de Edificios Públicos (AEP)
- 16) Corporación para el Financiamiento Público (CFP)
- 17) Corporación del Fondo de Interés Apremiante (CORFINA)
- 18) Universidad de Puerto Rico (UPR)

## ¿Cómo se debería estructurar el plan fiscal?

- Si se cumple con las “leyes aplicables” y si se respetan las “prioridades legales o los gravámenes legales”, se debería preparar un plan fiscal para cada uno de los emisores de bonos.
- No obstante, la JSF y el Gobierno de Puerto Rico se han enfocado en preparar un solo plan fiscal basado en una aglomeración de ingresos y gastos que no cumple con las “leyes aplicables” y no respeta las “prioridades legales o los gravámenes legales”.
- Uno de los problemas con ese enfoque de aglomeración de ingresos y gastos es que el concepto de un presupuesto balanceado solamente aplica en el Fondo General y deja de tener sentido cuando se mezcla con renglones de las corporaciones públicas.



The screenshot shows the top portion of the Wall Street Journal website. At the top, there are stock market indices: DAX + 3025.71 2.0%, Nasdaq + 6870.75 0.16%, U.S. 10 Yr + 0.70 196d 2.92%, FTSE 100 + 6320 1.0%, and Nikkei + 10022 1.06%. The main header reads "THE WALL STREET JOURNAL" with "WSJ+" on the right. Below the header is a navigation menu with categories: Home, World, U.S., Politics, Economy, Business, Tech, Markets, Opinion, Arts, Life, and Real Estate. A carousel of featured articles is visible, including "China Eyes Fast-Off Gun or Military Spending", "Malaysia Expels North Korea Ambassador", and "Congress Vote on Enlarging Dispute Deal on Political Transition". The main article is titled "Greece's Response to Its Resurgent Debt Crisis: Prosecute the Statistician" by Charles A. Cohen. The sub-headline reads: "Andreas Georgiou, who became Athens's statistics chief in 2010 to fix data fraud, now faces repeated accusations he manipulated figures to help impose austerity programs".

“... He included deficits of state companies, such as the national railroad, whose sales to customers covered less than half of costs. EU rules say such bodies are government units. Also, Greece’s social-security system had overstated revenues and left out costs. Smaller corrections included unpaid government bills ...”

## Fondo General

(Extraído del Plan Fiscal sometido el 28 de febrero de 2017)

---

## Plan Fiscal para el Fondo General, en millones (Basado en el Plan Fiscal sometido el 28/2/2017)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>INGRESOS</b>	\$9,192	\$8,445	\$7,779	\$7,800	\$7,848	\$7,942	\$8,067	\$8,193	\$8,313	\$8,471
<b>DESEMBOLSOS</b>										
Gastos	(\$8,329)	(\$8,547)	(\$8,598)	(\$8,616)	(\$8,782)	(\$8,727)	(\$8,742)	(\$8,758)	(\$8,900)	(\$8,822)
Cont. adicionales - retro		(889)	(1,014)	(885)	(964)	(1,151)	(1,177)	(1,217)	(1,251)	(1,278)
Pago de deudas - OGs	(1,128)	(1,066)	(1,090)	(1,118)	(991)	(999)	(999)	(999)	(999)	(999)
Pago de deudas - CFP	(85)	(85)	(85)	(85)	(85)	(85)	(85)	(85)	(85)	(85)
<b>Total de desembolsos</b>	<b>(\$9,543)</b>	<b>(\$10,688)</b>	<b>(\$10,788)</b>	<b>(\$10,805)</b>	<b>(\$10,823)</b>	<b>(\$10,963)</b>	<b>(\$11,004)</b>	<b>(\$11,058)</b>	<b>(\$11,236)</b>	<b>(\$11,184)</b>
<b>Superávit (déficit)</b>	<b>(\$351)</b>	<b>(\$2,243)</b>	<b>(\$3,009)</b>	<b>(\$3,005)</b>	<b>(\$2,975)</b>	<b>(\$3,021)</b>	<b>(\$2,937)</b>	<b>(\$2,865)</b>	<b>(\$2,923)</b>	<b>(\$2,713)</b>
<b>Superávit (déficit) acumulado</b>	<b>(\$351)</b>	<b>(\$2,594)</b>	<b>(\$5,603)</b>	<b>(\$8,608)</b>	<b>(\$11,583)</b>	<b>(\$14,604)</b>	<b>(\$17,541)</b>	<b>(\$20,406)</b>	<b>(\$23,329)</b>	<b>(\$26,042)</b>

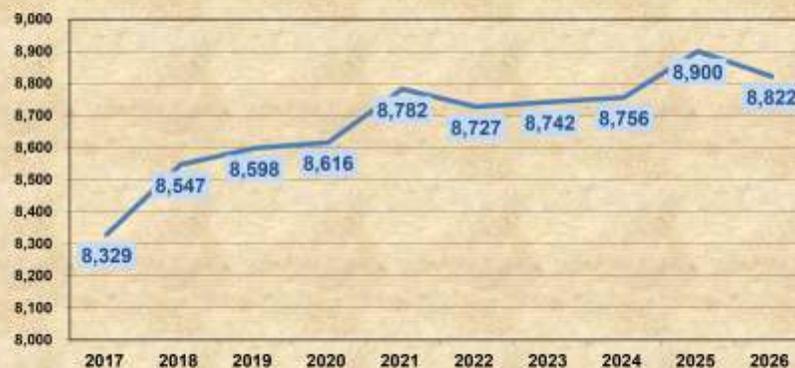
## Proyecciones de ingresos para el Fondo General, en millones



## Explicación para las proyecciones de ingresos

- La reducción en las proyecciones de ingresos del Fondo General se deben, principalmente, a una reducción proyectada en los recaudos de la Ley 154 (empresas foráneas).
- Además, se proyecta una reducción hasta el año 2021 en los fondos federales relacionados con los programas de salud debido a la expiración de los fondos recibidos mediante la "Affordable Care Act" (ACA).
  - No es una fuente de ingresos del Fondo General.

Proyecciones de gastos para el Fondo General, en millones  
(excluyendo pago de deudas y aportaciones a los sistemas de retiro)



## Fondo General: Un enfoque alternativo

---

### Ingresos del Fondo General y la economía

---

1980 – 2014	Ingresos recurrentes	Ingresos totales
Cambio promedio anual en los ingresos del FG	5.11%	4.81%
Correlación con cambios reales en PNB	0.35	0.15

2001 – 2014	Ingresos recurrentes	Ingresos totales
Cambio promedio anual en los ingresos del FG	1.86%	1.92%
Correlación con cambios reales en PNB	0.46	0.42

Ingresos del Fondo General (2016) – Actual	\$9,175
Ingresos del Fondo General (2017) – Estimado	\$9,100
Ingresos del Fondo General (julio - marzo) - Actual	+\$154

## Supuestos principales

### Ingresos

- Se proyecta que las fuentes actuales de ingresos aumentarán a razón de 1.5% al año.
- Se generarán ingresos adicionales mejorando la tasa de captación del IVU de 63.7% a 83.4% en 10 años.

### Gastos

- Se propone eliminar permanentemente algunos gastos operacionales a través de los próximos cinco años.
- Se proyecta cambiar el resto de los gastos como sigue:
  - Años 2018-2021: Reducción de -3% al año.
  - Años 2022-2026: Aumento de +1% al año.

### La solución al problema de los déficits actuariales en los sistemas de retiro se distribuirá de la siguiente forma:

- Sistema de Retiro - Empleados:
  - Patrono (Fondo General): 37.5%
  - Patrono (Corporaciones públicas): 37.5%
  - Empleados/retirados: 25.0%
- Sistema de Retiro - Maestros:
  - Patrono (Fondo General): 75.0%
  - Empleados/retirados: 25.0%

## Plan Fiscal alternativo para el Fondo General, en millones

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>INGRESOS</b>										
Ingresos de fuentes actuales	\$9,200	\$9,338	\$9,478	\$9,620	\$9,765	\$9,911	\$10,060	\$10,211	\$10,364	\$10,519
Cobros adicionales del IVU		81	170	265	367	404	443	483	525	568
<b>Total de ingresos</b>	<b>\$9,200</b>	<b>\$9,419</b>	<b>\$9,648</b>	<b>\$9,885</b>	<b>\$10,132</b>	<b>\$10,315</b>	<b>\$10,503</b>	<b>\$10,694</b>	<b>\$10,889</b>	<b>\$11,087</b>
<b>DESEMBOLOSOS</b>										
Gastos op. a ser eliminados permanentemente										
Subsidios a partidos políticos	(\$16)	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Subsidios a entidades no gubernamentales	(\$150)	(\$120)	(\$90)	(\$60)	(\$30)	0	0	0	0	0
Subsidios a estaciones de radio y TV (WIPR)	(\$8)	(\$4)	0	0	0	0	0	0	0	0
Subsidios a parques y arbolamientos	(\$10)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subsidios a los municipios	(\$60)	(\$60)	(\$60)	(\$60)	0	0	0	0	0	0
Oficina del Comisionado de Asuntos Mun.	(\$3)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autoridad de Transporte Integrado (ATI)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autoridad para las Alianzas Público-Privadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
API	(\$2)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Banco de Desarrollo Económico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Comisión de Desarrollo Cooperativo	(\$2)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Administración de Terrenos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Sub-total de gastos op. a ser elim. perm.</b>	<b>(\$55)</b>	<b>(\$42)</b>	<b>(\$29)</b>	<b>(\$16)</b>	<b>(\$0)</b>	<b>\$0</b>	<b>\$0</b>	<b>\$0</b>	<b>\$0</b>	<b>\$0</b>
Otros gastos operacionales	(\$7,949)	(\$7,711)	(\$7,479)	(\$7,256)	(\$7,037)	(\$7,108)	(\$7,179)	(\$7,250)	(\$7,323)	(\$7,396)
<b>Sub-total de gastos operacionales</b>	<b>(\$8,504)</b>	<b>(\$8,135)</b>	<b>(\$7,769)</b>	<b>(\$7,415)</b>	<b>(\$7,067)</b>	<b>(\$7,108)</b>	<b>(\$7,179)</b>	<b>(\$7,250)</b>	<b>(\$7,323)</b>	<b>(\$7,396)</b>
Cont. adicionales - Retiro de empleados	(\$24)	(\$24)	(\$24)	(\$24)	(\$24)	(\$24)	(\$24)	(\$24)	(\$24)	(\$24)
Cont. adicionales - Retiro de maestros	(\$408)	(\$408)	(\$408)	(\$408)	(\$408)	(\$408)	(\$408)	(\$408)	(\$408)	(\$408)
Pago de deudas - ODs	(\$1,128)	(\$1,088)	(\$1,050)	(\$1,118)	(\$91)	(\$99)	(\$99)	(\$99)	(\$99)	(\$99)
Pago de deudas - CFP	(\$8)	(\$8)	(\$8)	(\$8)	(\$8)	(\$8)	(\$8)	(\$8)	(\$8)	(\$8)
<b>Total de desembolsos</b>	<b>(\$10,346)</b>	<b>(\$9,919)</b>	<b>(\$9,277)</b>	<b>(\$9,251)</b>	<b>(\$9,776)</b>	<b>(\$9,825)</b>	<b>(\$9,896)</b>	<b>(\$9,967)</b>	<b>(\$9,940)</b>	<b>(\$9,112)</b>
<b>Superávit (déficit)</b>	<b>(\$1,146)</b>	<b>(\$500)</b>	<b>\$371</b>	<b>\$634</b>	<b>\$1,355</b>	<b>\$1,490</b>	<b>\$1,607</b>	<b>\$1,726</b>	<b>\$1,849</b>	<b>\$1,975</b>
Balanza de efectivo al 30 de junio de 2016	244									
Cheques sin fondos al 30 de junio de 2016	(\$308)									
<b>Superávit (déficit) acumulado</b>	<b>(\$1,210)</b>	<b>(\$1,710)</b>	<b>(\$1,639)</b>	<b>(\$1,004)</b>	<b>\$351</b>	<b>\$1,842</b>	<b>\$3,448</b>	<b>\$5,175</b>	<b>\$7,024</b>	<b>\$8,899</b>

## Conclusiones

---

### Liquidez vs. insolvencia

---

- Como se puede apreciar en la tabla anterior, una vez se lleven a cabo las reducciones de gastos apropiadas, el Fondo General tiene un problema de liquidez, pero no de insolvencia.
- La solución clásica a un problema de liquidez es un financiamiento a corto plazo el cual, como demuestra la tabla, el Fondo General puede pagar.
- Si estamos de acuerdo con este enfoque, los bonistas deben estar dispuestos a proveer ese financiamiento temporero.

## El resto de los emisores

- Una vez se resuelva el problema de liquidez del Fondo General utilizando nuestro enfoque:
  - 1) Se le va a poder pagar a los bonistas de DGS.
  - 2) Eso dejaría intacta a COFINA, lo cual debería dar por terminada la pugna entre los bonistas de OGs y los bonistas de COFINA.
  - 3) Los problemas con los sistemas de retiro irían camino a resolverse.
  - 4) Se le pagaría también a los bonistas de la CFP.
  - 5) El gobierno pagaría la renta, lo cual permitiría pagarles a los bonistas de la AEP.
  - 6) El "clawback" ya no sería necesario, así es que la ACT dejaría de ser un problema.
  - 7) Lo mismo aplica a AFI.
  - 8) ... y PRIDCO.
  - 9) ... y el Distrito del Centro de Convenciones.
  - 10) La UPR anunció que tiene el dinero necesario para pagar sus deudas.
  - 11) La AAA también pueden cumplir con sus obligaciones.
  - 12) Lo mismo aplica a la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda.
  - 13) La AFM no es un problema porque los municipios tienen los fondos para pagar sus deudas.
  - 14) El Fideicomiso de los Niños tiene sus propias fuentes de ingresos, por lo cual no debe ser un problema.
  - 15) AFICA no es relevante porque sus deudas corresponden a empresas privadas.
  - 16) La AEE ...
  - 17) ... y la CRAEE tienen su propio proceso en curso.

## ¿Eso es todo?

- No.
- El BGF tiene unos problemas particulares que se tienen que atender.
- Hay que negociar con los bonistas la forma de cubrir los pagos atrasados que se acumularon por los impagos en que innecesariamente ha incurrido el Gobierno de Puerto Rico.

## Resumen: ¿Cómo arreglamos esto?

---

- Aunque hay que arreglar la economía, arreglar la economía no va a arreglar el gobierno.
- En el corto plazo:
  - Resolver la crisis de liquidez con un préstamo de hasta un máximo de \$2,000 millones pagadero en 2 años.
  - Atar el repago de ese préstamo a la reducción de gastos operacionales del gobierno.
- En el largo plazo:
  - Promover que se aumente la inversión en Puerto Rico, comenzando por el gobierno.
  - Desarrollar una nueva estrategia económica que no esté directamente vinculada a una fórmula de estatus particular y que promueva la creación de riqueza.

## Evitemos un grave error

---

- La JSF le ha cerrado las puertas a un financiamiento a corto plazo.
- Si esa decisión se mantiene, el Gobierno de Puerto Rico se vería forzado a resolver un problema de liquidez como si fuera un problema de insolvencia.
  - Eso sería un grave error.
  - En términos económicos, eso crearía un caos innecesario.
  - En otras palabras, la proyección de la JSF de una reducción, en términos reales, de -16.2% en el PNB de Puerto Rico sería una profecía auto cumplida.
- Sinceramente ruego que, al final, la razonabilidad y la prudencia prevalezcan y que Puerto Rico pueda evitar este curso de acción innecesario.

**El desempeño de la  
Junta de Supervisión Fiscal  
y su aportación para resolver los  
problemas económicos y fiscales de  
Puerto Rico**

Por  
Carlos A. Colón De Armas, Ph.D.  
27 de abril de 2017



# Yolanda Cordero

*Discrimen Político en el Empleo Público*





## **Yolanda Cordero Nieves**

*Catedrática y Directora de la Escuela de  
Administración Pública  
Universidad de Puerto Rico,  
recinto Rio Piedras*

Posee un doctorado de la Universidad de Puerto Rico en Psicología Industrial Organizacional y una maestría en Sociología de la Universidad de Chicago. Sus áreas de especialidad académica son: Administración de Recursos Humanos; Diseño de la Organización y Desempeño Organizacional en el Sector Público. Ha pertenecido a varios comités departamentales, de facultad y del recinto. Posee varias publicaciones relacionadas con los sistemas de mérito, el discrimen político y la gestión pública.

Previo a su experiencia en la Universidad, la doctora Cordero laboró en las Ramas Ejecutiva y Legislativa por cerca de 18 años. Ha dirigido las oficinas de recursos humanos de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, donde desarrolló el primer sistema de evaluación del desempeño y del Gobierno Municipal de San Juan. Dirigió el desarrollo del primer plan de clasificación y retribución propio del Gobierno Municipal. Fue directora del área de Gerencia Gubernamental de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, desarrollando las Normas para la Organización de las Agencias. Dirigió interinamente el área de Tecnologías de Información Gubernamental, donde participó activamente en el diseño del primer portal gubernamental de Puerto Rico. Posee amplia experiencia como consultora en el rediseño y transformación de procesos gubernamentales, en organismos tales como: la Oficina de Administración de Tribunales, la Administración para el Financiamiento de la Vivienda, la Administración de Terrenos y la Cámara de Representantes, entre otros. En el año 2012 creó, junto a otros profesores, el Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos (CEMGAP) de la Universidad de Puerto Rico, como un espacio de interacción entre la academia y el gobierno. Desde esa plataforma, ha desarrollado proyectos de práctica intramural entre la Universidad y diversos organismos gubernamentales, tales como el Departamento de Hacienda, la Administración de Retiro Central, la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales y otros.

Durante los dos años que ha estado en la dirección de la Escuela Graduada de Administración Pública completó el proceso de reacreditación de la misma y se encuentran a la espera de la determinación de la entidad acreditadora sobre el currículo de la Maestría en Administración Pública, el cual se encuentra en la última fase de aprobación ante el Consejo de Educación de Puerto Rico. Al presente es miembro de la Comisión de Desarrollo del Centro para una Nueva Economía. Dirige la investigación Jóvenes 18-34 sobre las expectativas de desarrollo de este segmento de la población con un grupo multidisciplinario de investigadores. Dirige y participa como investigadora en el desarrollo de una obra sobre Gobiernos Municipales en Puerto Rico junto a otros 10 investigadores. Además, colabora con un grupo de investigadores en el desarrollo de un nuevo modelo de administración educativa de distrito.

---

## Resumen de la conferencia

En su doble condición de Administrativista y Socióloga, la Dra. Cordero describe lo que podría ser un sistema de reclutamiento de personal público basado en el mérito; contraponiéndolo al conjunto de prácticas corporativistas (clientelismo, patronazgo) que suelen permear dichos sistemas, en diversas partes del mundo, con sus consabidas secuelas, en términos de discriminación. Como parte de su análisis, hace una reseña de los avances que han tenido lugar en el países desarrollados, partiendo de una institucionalidad frágil, y proponiéndolos como referentes para las sociedades en desarrollo, incluyendo Puerto Rico y República Dominicana, donde muchos de esos objetivos siguen siendo tarea pendiente.

---

# Discrimen Político en el Empleo Público

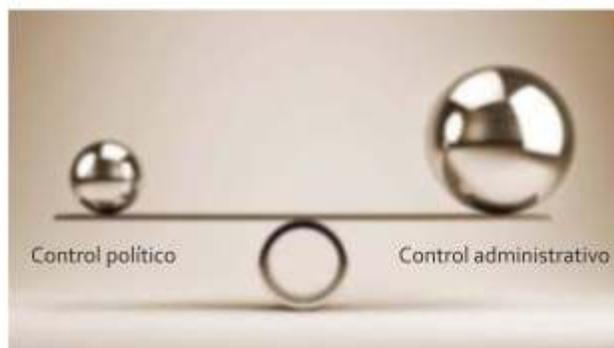
Yolanda Cordero Nieves, PhD  
Escuela Graduada de Administración Pública  
Universidad de Puerto Rico, Río Piedras



...el botín  
al ganador



La capacidad de respuesta gubernamental resulta del balance entre el **control político** que ejerce el gobernante y el **control administrativo** que ejerce la administración pública



El control excesivo de una de las partes, debilita la democracia y reduce la capacidad de respuesta gubernamental



## Capacidad de respuesta

cuán capaz es el gobernante para responder a las necesidades de la sociedad a través de acciones programáticas de los organismos gubernamentales a su cargo



La Organización Internacional del Trabajo (1958) define la discriminación en el empleo como:

*"cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación".*

## Discrimen político en el empleo público

“las acciones o decisiones en contra o a favor de un empleado, o aspirante a un empleo, que utilizan como criterio de selección la opinión, la afiliación o la preferencia política”

Cordero Nieves (2016)



## Dos formas de discrimen político

### PATRONAZGO POLÍTICO

- intercambio de influencias y empleos públicos a cambio del voto o de la colaboración política (Auyero, 2000; Feeney & Kingsley, 2008).



### CLIENTELISMO

- la distribución de recursos públicos (empleo, contratos, negocios, etc.) a cambio del voto, del apoyo político o de otros favores solicitados al ciudadano de forma ilegal.



## Corrupción





Un servicio público profesional y diverso

Muchas gracias



## *Segunda parte: las mesas temáticas*



## 1. Nota del Editor

*En principio, la idea de las mesas temáticas es estimular la más alta participación de los asistentes, generando un espacio de discusión de tópicos con un grado variado de conexión con la problemática principal, pero que están dentro del área de preocupación compartida por el personal técnico de ambas instituciones patrocinadoras del evento.*

*En esa línea de pensamiento, fueron escogidos dos, directamente vinculados a la fiscalidad: Calidad del Gasto y Crédito Público. El tercero; los proyectos e iniciativas que se vienen consensuando en el marco de la cooperación bilateral existente entre la Universidad de Puerto Rico, Recinto Río Piedras y el Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal, fue seleccionado, más bien, con miras a seguir fortaleciendo dicha relación inter-institucional.*

*En cada caso, fueron designados un coordinador y un relator, a excepción de la mesa no.1, donde una misma persona desempeñó ambos roles. Aún cuando en dichos “foros” se debatió y se logró lo más parecido a un consenso, la versión que aquí aparece, en cuanto al contenido, es responsabilidad respectiva de los coordinadores, salvo en lo concerniente a las modificaciones estilísticas, las cuales, como es costumbre, constituyen una potestad del editor.*

César David Santa

## 2.1 Mesa Temática 1: **Calidad del Gasto Público:**



# Coordinación y Relatoría:

## Griselda Gómez \*

### Consideraciones Técnicas Básicas

-La mejora de la calidad del gasto requiere de una eficaz y eficiente asignación y ejecución de recursos públicos, de tal forma que se pueda evidenciar un bienestar en la ciudadanía.

-Si bien es importante contar con un nivel adecuado de recursos, solo su buena administración asegura maximizar los resultados esperados.

-Para ello, es necesario contar con buena gestión presupuestaria.

-Así como establecer un plan ministerial, a fin de reducir los gastos que aportan menos valor a los resultados y redistribuir en aquellos sectores prioritarios.

(\*): Directora de Evaluación de la Calidad del Gasto Público de la Dirección General de Presupuesto de República Dominicana, DIGEPRES.

## Calidad del Gasto Público

*Que es importante tomar en cuenta para mejorar la calidad del gasto público?*

Los países de América Latina, hemos recurrido a la técnica de presupuestación por resultados, e instrumentos de seguimiento y evaluación, ya que los mismos contribuyen de manera significativa en la mejora de la calidad del gasto público, permitiendo una correcta vinculación entre la planificación y el presupuesto.

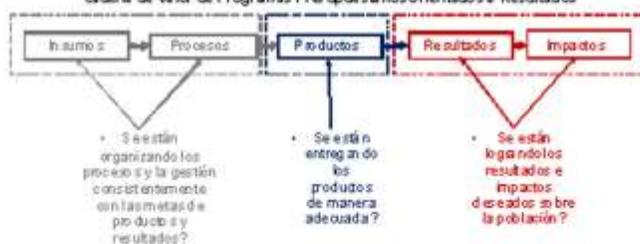
Los **Sistema de Monitoreo y Evaluación** de la ejecución presupuestaria del Estado, requieren, para sus efectos, el empoderamiento de las ciudadanía.

Otro aspecto importante requerido, es el **Fortalecimiento de la institucionalidad**, lo que implica un compromiso con el logro de los objetivos institucionales, dejando como resultado la eficiencia en la gestión pública.

### Calidad del Gasto Público en República Dominicana

Se requiere hacer un ejercicio analítico sobre la manera cómo se están realizando los procesos y las actividades conectadas a la entrega de Productos, así como del efecto real que estos productos están teniendo en la población en términos de resultados e impactos, como se detalla a continuación:

Cadena de Valor de Programas Presupuestarios orientados a Resultados



Fecha: 02/07/2011

### La calidad del gasto y la Evaluación, interrogantes que se deben tener en cuenta

Condición de evaluación	Dimensión	Pregunta de Evaluación
<b>Impactos y Resultados</b>	Efectividad	La población está mejorando su situación como consecuencia de la implementación de los programas por resultados?
	Equidad	Los efectos son diferentes (mejores) en poblaciones vulnerables?
↑ Productos	Eficiencia	Los recursos asignados responden a los costos para responder la necesidad?
	Calidad	Los productos se entregan con calidad, cantidad y oportunidad adecuados? Por qué no? (de ser el caso)
↑ Insumos	Eficiencia presupuestaria	Los insumos están adecuadamente identificados, costeados y asignados en los puntos de atención donde se proveen los productos?
	Eficiencia logística	Los insumos están disponibles de manera oportuna en los puntos de provisión de los productos?
↑ Procesos	Oportunidad	Las instituciones involucradas en productos y resultados prioritarios están alineando sus procesos de planificación operativa en función a los productos y resultados deseados? (Planes de Compras, Cuadros de necesidades, etc)

Fuente: OIG/PRF

### Ejemplo de relevancia para República Dominicana

Condición de evaluación	Dimensión	Pregunta de Evaluación
<b>Mortalidad Materna</b>	Efectividad	Qué efecto están teniendo los programas de gasto público en la reducción de la mortalidad materna?
	Equidad	Se está reduciendo con mayor velocidad la mortalidad materna en poblaciones de pobreza extrema?
↑ Mujeres gestantes con prescrite completa de anti-hipertensivos	Eficiencia	Se han asignado los recursos para lograr una cobertura óptima del producto en todo el país o en zonas prioritarias?
	Calidad	Por qué no se logran las coberturas deseadas en el producto priorizado?
↑ Nitroglicerina y aspirina	Eficiencia presupuestaria	El nitroglicerina y aspirina está costeadada y asignada por centro de salud donde se provee el producto?
	Eficiencia logística	Los puestos de salud de zonas prioritarias tienen disponibilidad inmediata de nitroglicerina y aspirina?
↑ Planificación a nivel institucional	Oportunidad	El Ministerio de Salud ha alineado sus planes de compras y planes operativos a la meta de cobertura del producto y al resultado?

Fuente: OIG/PRF

## *A modo de Conclusiones*

1. La Mortalidad Materna es alta en República Dominicana y no se ha reducido como se quisieran en los últimos años. Por ello resulta fundamental entender por qué esto no está sucediendo y consecuentemente qué mejoras se tiene que hacer en la gestión integral y específica de los servicios. Para esto, ya se cuenta con el diseño del Programa Presupuestal orientado a Resultados “Salud Materna Neonatal”, a partir del cual desarrollar las preguntas de evaluación.

2. Nota: Mortalidad Materna.- A pesar de los esfuerzos fiscales hacia Salud, la mortalidad materna en República Dominicana se ha mantenido en niveles elevados, siendo incluso mayor la tasa del año 2015 respecto de la tasa del año 2003, en los que fue de 92 por 100 mil y 69 por 100 mil nacidos vivos, respectivamente.



## 2.2. *Mesa Temática 2:* **Crédito Público**





## Coordinación:

Athemayani Del Orbe\*

## Relatoría:

Celia González Ricart\*\*

### Consideraciones Técnicas Básicas

- El Crédito Público es la capacidad que tiene el Estado de endeudarse.
- Uno de los aspectos más relevantes al momento de asumir o contraer el endeudamiento es que este conlleve inversiones reproductivas y no que sean destinados a gastos corrientes.
  
- En la RD, la Dirección General de Crédito Público es el órgano rector del Sistema Crédito Público. Esa entidad está estructurada siguiendo los estándares internacionales para oficinas de deuda. Como tal, consta de una instancia de negociación (Front), otra de análisis ( Middle) y otra de administración del endeudamiento, mejor conocida, como Back Office.
  
- En RD la deuda del Sector Público No Financiero asciende a US\$27,659.6 millones, de los cuales el 66% corresponde a deuda externa y el 34% a deuda interna.
  
- En la actualidad, la relación deuda/PIB de RD es de, aproximadamente, 48%; de los cuales, el 37.2% corresponde al Sector Público No Financiero. En el caso de Puerto Rico, dicha relación es de alrededor del 68%.
  
- Cabe destacar que la necesidad del financiamiento surge a raíz de un déficit en el balance fiscal. No es una decisión de Crédito Público.
  
  
- Es importante contar con una buena estrategia de deuda, lo cual permite mejorar los indicadores de riesgo y sostenibilidad. A raíz de esto, la RD ha desarrollado una estrategia de mediano plazo para el período 2016-2020, que tiene como lineamientos básicos los siguientes:
  - Reducir la exposición al riesgo cambiario, por medio de la reducción de la proporción de deuda en moneda extranjera, que en la actualidad se sitúa alrededor del 70%, en el caso de la deuda del SPNF.
  - Profundizar el mercado local de deuda.
  - Mantener presencia en los mercados internacionales y diversificar las fuentes de financiamiento.
  - Mantener largos plazos en el financiamiento.

(\*): Directora General de Crédito Público de República Dominicana

(\*\*): Encargada de la División de Financiamientos Bilaterales y Multilaterales de la Dirección General de Crédito Público de República Dominicana.

## 2.3 Mesa Temática 3:

*Presentación de Proyectos en el marco del convenio entre EL CAPGEFI  
y las facultades de Administración y de Ciencias Sociales  
de la Universidad de Puerto Rico, RRP.*



## **Coordinación:**

Aida Andino Pratts \*

## **Relatoría:**

Rafael Marrero\*\*

### **Consideraciones Técnicas Básicas**

- Se parte de las inquietudes del Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal –CAPGEFI- de República Dominicana, en relación al propósito de enriquecer las competencias en idioma inglés de los empleados gubernamentales, en especial del área de Hacienda.

- Al respecto, la Profesora Aida Andino presentó la propuesta preparada por el Departamento de Comunicación Empresarial de la UPR RP. En respuesta, los representantes del CAPGEFI le solicitaron enviar los costos y gastos en que habría que incurrir para cumplir con esta encomienda.

- El Lic. Mariano Escoto Saba, Director General del CAPGEFI, externó su inquietud sobre la importancia del dominio de la documentación e investigación, por parte de los servidores públicos. En esa línea, la Dra. Yolanda Cordero expresó su interés en colaborar para fortalecer el proceso de la documentación e Investigación de los mismos, por medio de internados de empleados y estudiantes en la Escuela Graduada de Administración Pública de la UPRRP. A tales fines, se acordó la elaboración de una propuesta o memorando de entendimiento para atender esta área de necesidad.

- Lic. Teofilo Ramos, Encargado de la División Centro de Documentación del CAPGEFI, expresó, por su parte, su preocupación en torno al tema de los derechos de autor. La Dra. Cordero expuso su parecer en el sentido de que eso podría ser incluido en el memorando de entendimiento ya referido.

- El Lic. Manuel Betancourt, Encargado Académico del CAPGEFI, sugiere que dicha propuesta debe incluir planes académicos para la formación de profesores, tanto del INAP como de su institución, a través de estrategias presenciales y semi-presenciales, señalando, de paso, la importancia de establecer el costo correspondiente a cada una de esas iniciativas, acorde a la modalidad respectiva.

- La conclusión final apuntó a reforzar la idea de establecer un convenio general entre la Escuela Graduada de Administración Pública de la UPR RP y el brazo académico del órgano rector de la materia en República Dominicana, el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, que pueda servir de marco institucional a cualesquiera otras iniciativas particulares de intercambio, con miras a la capacitación de los servidores públicos de ambas naciones.

*(\*): Directora del Departamento de Comunicación Empresarial de la Universidad de Puerto Rico, Recinto Río Piedras, UPRR-RP.*

*(\*\*): Decano Auxiliar de Asuntos Estudiantiles de la UPRR-RP.*





C/Pedro A. Lluberes esq. Av. Francia 4to. Piso, Edificio anexo al  
Ministerio de Hacienda, Santo Domingo, D.N., República Dominicana  
Tel.: 809-688-6544

[www.capgefi.gob.do](http://www.capgefi.gob.do)    @CAPGEFIRD