**Elementos Para el Análisis de la Sostenibilidad Fiscal y Financiera del Programa Ciudad Mujer en República Dominicana 2017 - 2028**

**Consultor: Eugenia Dinivitzer**

INDICE

[Siglas y Acrónimos 5](#_Toc499740208)

[Resumen Ejecutivo 6](#_Toc499740209)

[Introducción General 7](#_Toc499740210)

[1. El Programa CM 8](#_Toc499740211)

[1.1 El Programa 8](#_Toc499740212)

[1.2 Estado de ejecución 10](#_Toc499740213)

[2. Cuadro Macro-Fiscal e Institucional de República Dominicana 11](#_Toc499740214)

[2.1 Aspectos macro-fiscales 11](#_Toc499740215)

[2.1.1 El estado actual del déficit de la Administración Central, la deuda pública y su financiamiento 12](#_Toc499740216)

[2.1.2 La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y la necesidad de un Pacto Fiscal 16](#_Toc499740217)

[2.1.3. Iniciativas vinculadas a temas fiscales con otras organizaciones 18](#_Toc499740218)

[2.2 Aspectos institucionales 19](#_Toc499740219)

[2.2.1. Rigidez del Gasto Público 19](#_Toc499740220)

[2.2.2. Eficiencia 20](#_Toc499740221)

[3. Costos fiscales del Programa CM 22](#_Toc499740222)

[3.1 Esquema presupuestario 22](#_Toc499740223)

[3.2 Costos fiscales 23](#_Toc499740224)

[4. Cálculo del espacio fiscal disponible 31](#_Toc499740225)

[4.1 Supuestos e indicadores 31](#_Toc499740226)

[4.2 Escenarios 34](#_Toc499740227)

[5. Perspectivas de sostenibilidad fiscal y financiera 39](#_Toc499740228)

[Conclusiones 41](#_Toc499740229)

[Anexo I: Normativa contra la VCM suscripta por República Dominicana 43](#_Toc499740230)

[Anexo II: Organismos Consultados 44](#_Toc499740231)

Índice de Cuadros

**Cuadro 1.** Financiamiento según el Perfil de Proyecto…………..……………………10

**Cuadro 2.** Calendario estimado hasta la inauguración de los CCM……….….……… 10

**Cuadro 3.** Plan de Financiamiento 2015-2019………………………………………...15

**Cuadro 4.** Gasto operativo de la DNCM………………………………………...……23

**Cuadro 5.** Personal de la DNCM……………………………………………………....24

**Cuadro 6.** Personal contratado de un CCM por módulo……………………….……...24

**Cuadro 7.** Personal contratado de un CCM por institución participante………………25

**Cuadro 8.** Gasto operativo de un CCM por módulo y periodos de tiempo……………26

**Cuadro 9.** Gasto operativo de un CCM por módulo y tipo de gasto…………………..26

**Cuadro 10.** Gasto anual operativo de un CCM por institución participante…………..27

**Cuadro 11.** Gastos de capital de los CCM y DNCM……………….....………………28

**Cuadro 12.** Costo total de los CCM…………………………………………………...28

**Cuadro 13.** Fecha de inauguración esperada de los CCM………….………………….29

**Cuadro 14.** Proyecciones de costo ajustado por inflación y evolución del PBI……….30

**Cuadro 15.** Componentes de gastos e ingresos de la Administración Central………...31

**Cuadro 16.** Supuestos macroeconómicos……………………………………………...32

**Cuadro 17.** Proyecciones fiscales de la Administración Central - Escenario Base……35

**Cuadro 18.** Proyecciones fiscales de la Administración Central - Escenario 1 CCM...36

**Cuadro 19.** Proyecciones fiscales de la Administración Central - Escenario 2 CCM...37

**Índice de Gráficos**

**Gráfico 1.** Evolución del déficit fiscal……………………………..…………………..12

**Gráfico 2:** Deuda del Sector Público No Financiero **...**………………………………..13

**Gráfico 3.** Pago de intereses como % de los ingresos tributarios del Gobierno

Central………………………………………………………………………………….14

**Gráfico 4.** Evolución de Tasa de Interés Promedio de Deuda Pública………………...33

# Siglas y Acrónimos

|  |  |
| --- | --- |
| BS | Banca Solidaria |
| BAGRICOLA | Banca Agrícola |
| BANRESERVAS | Banco de Reserva de la República Dominicana |
| BCRD | Banco Central de la República Dominicana |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CCM | Centro Ciudad Mujer |
| CM | Ciudad Mujer |
| CTC | Centros Tecnológicos Comunitarios |
| DNCM | Dirección Nacional Ciudad Mujer |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| GCPS | Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales |
| INFOTEP | Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional |
| JCE | Junta Central Electoral |
| MAA | Modulo Atención Adolescente |
| MAG | Ministerio de Agricultura |
| MAE | Módulo de Autonomía Económica |
| MAI | Módulo de Atención Infantil |
| MEC | Módulo de Educación Colectiva |
| MEPES | Módulo de Espacios de Esperanza |
| MIC | Ministerio de Industria y Comercio |
| MINERD | Ministerio de Educación |
| MEPYD | Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo |
| MH | Ministerio de Hacienda |
| MM | Ministerio de la Mujer |
| MINERD | Ministerio de Educación |
| MP | Ministerio Público |
| MT | Ministerio de Trabajo |
| MVCM | Módulo de Atención a la Violencia Contra las Mujeres |
| MSP | Ministerio de Salud Pública |
| MSSR | Módulo de Salud Sexual y Reproductiva |
| MT | Ministerio de Trabajo |
| PBI | Producto Interno Bruto |
| PN | Policía Nacional |
| PGR | Procuraduría General de la República |
| POA | Plan Operativo Anual |
| PROSOLI | Progresando con Solidaridad |
| SIEM | Sistema de Servicios Integrados para el Empoderamiento de la Mujer |
| SNS | Servicio Nacional de Salud |
| SPNF | Sector Público No Financiero |

# Resumen Ejecutivo

* El presente documento aporta elementos para el análisis de los costos y la sostenibilidad fiscal y financiera del Programa *Ciudad Mujer* (CM) en República Dominicana, y se enmarca dentro del Programa de apoyo técnico y financiero que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) brinda al Gobierno de dicho país.
* La situación macro-fiscal de República Dominicana se caracteriza por un déficit fiscal moderado y un sendero de deuda sostenible si esta logra mantenerse en su tasa de crecimiento actual. El desafío del Programa CM es el de ser económicamente viable en este contexto de restricción fiscal, una vez agotados los recursos aportados por el BID por medio de un préstamo que se encuentra en preparación denominado DR-L1080.
* Este estudio elabora 1) la proyección de los costos operativos del Programa y 2) el análisis de la sostenibilidad fiscal y financiera de la implementación y puesta en funcionamiento a 10 años de nº 1 ó 2 CCM. Se concluye que, para cualquiera de estos escenarios de cobertura, los senderos de déficit y deuda son sostenibles. El gasto fiscal máximo adicional que podría tener que afrontar la Administración Central por medio de la implementación de este programa es insignificante en términos de sus gastos corrientes; alternativamente, la reducción necesaria del gasto corriente en otras áreas de la Administración Central, de forma tal de mantener inalteradas las proyecciones de déficit y deuda pre implementación del programa, es marginal. Asimismo, se señala que CM no sólo fortalece las capacidades institucionales del Estado en la provisión eficaz de sus servicios públicos –*i.e.,* *eficiencia de gasto*-, sino que también ofrece mejoras sustantivas en cuanto a la eficiencia *fiscal* y *presupuestaria* al requerir, a) escasas erogaciones adicionales al fisco para funcionar y, b) al proporcionar un mecanismo presupuestario que posibilita el cumplimiento efectivo de la normativa contra la violencia de género suscripta por el país a nivel nacional e internacional.
* Se señalan dos grandes salvaguardas. A nivel de la estimación de los costos operativos del Programa, se recomienda revisar el bajo y alto costo relativo del MSSR y MEC respectivamente; asimismo, también se plantea un interrogante respecto a los gastos de coordinación de la DNCM. En segundo lugar, a nivel presupuestario, se recomienda enfáticamente, ante la ausencia de una Ley de Responsabilidad Fiscal que lo regule, compeler a las instituciones participantes a consignar cada año en forma diferenciada los recursos de su presupuesto que deberá destinar al Programa, de forma tal de asegurar su correcto funcionamiento a lo largo del año fiscal.

# Introducción General

El Programa CM se originó en El Salvador en 2009 y constituyó un caso testigo de éxito para el tratamiento del conjunto de las problemáticas asociadas a las desigualdades de género. La razón de dicho éxito se asocia con una probada eficacia tanto desde el punto de vista del logro de su objetivo de política social como desde el económico –se ha logrado minimizar los costos inmediatos que demanda el Programa y, paralelamente, aquellos costos futuros que el gobierno debiera contemplar para atender dicha problemática.

El presente documento aborda el análisis de la sostenibilidad fiscal y financiera de la implementación y puesta en funcionamiento a 10 años de nº 1 ó 2 centros de atención integral en República Dominicana. Este problema se divide en dos instancias analíticas diversas. Por un lado, se procede a estimar los costos operativos del Programa CM y el costo absoluto y relativo de cada uno de sus componentes, de forma tal de identificar el costo fiscal adicional máximo que podría tener que enfrentar el gobierno de República Dominicana y cada una de las instituciones participantes para poder asegurar la correcta operatividad del Programa. Por otro lado, se analiza la problemática de la sostenibilidad fiscal a un nivel macroeconómico. Es decir, se analiza en cuánto se podría incrementar el gasto total de la Administración Central como consecuencia de la implementación del Programa bajo los diferentes escenarios de cobertura posibles, y se estudia su influencia en la evolución del déficit fiscal y la deuda pública.

La estructura del documento es la siguiente. En primer lugar, se realiza una descripción de la estructura de servicios del Programa CM y su esquema de gobernanza. En una segunda instancia se analiza la situación macro-fiscal e institucional del país. Luego, se procede al cálculo del costo operativo estimado del Programa bajo diversos niveles de cobertura. A partir de este resultado se realiza el análisis de la sostenibilidad fiscal y financiera del Programa, identificando los diferentes escenarios de espacio fiscal disponible para los diferentes grados de cobertura posible del Programa. Por último, se sugieren algunas recomendaciones de política para reforzar las posibilidades de éxito del Programa a nivel económico. Como conclusión se presentan las principales observaciones que surgen del informe.

# El Programa CM

**1.1 El Programa**

El Programa CM tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres en República Dominicana en las áreas de atención a la violencia, autonomía económica, salud sexual y reproductiva, educación colectiva y otras afines, mediante una red de servicios ofrecidos de manera integral y centralizada por las instituciones públicas competentes.

Más específicamente, CM ofrece un Sistema de Servicios Integrados para el Empoderamiento de la Mujer (SIEM) a través de la instalación de centros operativos denominados Centros Ciudad Mujer (CCM). Estos se distribuyen estratégicamente a lo largo del país –*i.e*., en las áreas donde se presentan los índices más alarmantes de violencia y desigualdad de género-, y son gestionados por personal exclusivamente femenino, buscando asegurar un ambiente de trato empático y donde prime un sentido de calidad y calidez.[[1]](#footnote-1)

Los CCM brindarán servicios otorgados por 17 instituciones públicas reunidas en un mismo espacio físico y distribuidos en 6 módulos de atención:

1. **Módulo de Autonomía Económica (MAE)** con servicios de habilidades para la vida, nivelación académica, orientación, intermediación y capacitación laboral, asesoría empresarial y servicios financieros;
2. **Módulo de SSR (MSSR)** con servicios de control prenatal y postnatal, asesoría pre-concepcional, planificación familiar, mamografía, ultrasonografía, citología y colposcopía;
3. **Módulo de Atención a la VCM (MVCM)** con servicios de orientación, atención psicológica y legal, intervención policial y procuración de justicia;
4. **Módulo de Atención a Adolescentes (MAA)** con servicios de orientación laboral, capacitación de habilidades socio-emocionales, consejería en materia de SSR y atención /prevención de VCM adolescentes;
5. **Módulo de Educación Colectiva (MEC)** con servicios de educación en derechos de las mujeres y en prevención de la VCM en las comunidades;
6. **Módulo de Espacios de Esperanza (MEPES)** con servicios de cuidado para las niñas/os de hasta 12 años, mientras las mujeres utilizan los servicios de CM.[[2]](#footnote-2)

La **población objetivo** del Programa o, en términos económicos, su “demanda potencial”, se restringe a las mujeres que habitan en República Dominicana y poseen 15 años o más de edad. No se establecen requisitos para su atención y no se contempla el cobro de los servicios. Se estima que la demanda de servicios se regulará por un principio de auto-selección entre las mujeres que acudan a dichos centros públicos de atención.

El **esquema de gobernanza** establecido en el Manual Operativo permite delimitar los niveles de autoridad y toma de decisiones. La gobernanza del Programa descansa en 5 niveles de toma de decisiones:

1. **Nivel estratégico nacional**: constituido por un Comité Estratégico Interinstitucional (CEI) del Programa encargado de velar por la correcta ejecución del Programa. Este está integrado por un presentante titular y suplente de las instituciones participantes y presidido por un representante de la Vicepresidenta de la República. Este comité contará con la participación de la Dirección General del Programa CM en calidad de Secretaría Técnica.
2. **Nivel técnico nacional**: La Directora General del Programa liderará una Mesa de Coordinación Técnica en la que participarán un referente de cada institución participante. Esta Mesa dará seguimiento a la implementación del Programa.
3. **Nivel programático:** se crea unequipo de dirección del Programa CM (DNCM) que asiste a la Dirección General y colabora con la correcta ejecución del Programa en cada CCM.
4. **Nivel técnico - político territorial**: esta coordinación será ejercida por los coordinadores de los CCM y asegurará el buen funcionamiento de los centros y la articulación con las unidades territoriales de las instituciones públicas que participan en el Programa.
5. **Nivel operativo territorial**: un equipo técnico de apoyo controlará el proceso de administración eficiente de los recursos

## 1.2 Estado de ejecución

* El BID posee en proceso de preparación un préstamo de 20 millones de dólares para construir y equipar los CCM de República Dominicana (DR-L1080); se estima que dicho préstamo se efectivizará durante el primer trimestre de 2018. El financiamiento estimado por módulo de atención es el siguiente:

**Cuadro 1. Financiamiento según el Perfil de Proyecto**



Fuente: Perfil de Proyecto BID (DR-L1080)

* El organismo ejecutor del proyecto es el Gabinete de Coordinación de Política Social (GCPS).

* El proyecto ya posee en proceso de preparación la puesta en funcionamiento de 2 CCM: el primero se localizará en la provincia de Santo Domingo y el segundo en la de Santiago. Las fechas estimadas al respecto son:

**Cuadro 2. Calendario estimado hasta la inauguración de los CCM**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **CCM** | **Terreno** | **PEGAS (análisis de terrenos)** | **Construcción y equipamiento** | **Inauguración** |
| Santo Domingo | Adjudicado | En proceso | 11/2019 | 1er trimestre 2020 |
| Santiago | Pendiente de licitación | Pendiente | 11/2020 | 1er trimestre 2021 |

Fuente: entrevistas personales.

* La matriz de costos de la DNCM y de los CCM se encuentra en proceso de elaboración. Actualmente se cuenta con versiones preliminares.
* Se encuentra pendiente el decreto o norma que oficialice la creación del programa CM en República Dominicana y la suscripción de los convenios interinstitucionales entre las instituciones participantes y el GCPS.

1. **Cuadro Macro-Fiscal e Institucional de República Dominicana**

La presente sección describe el contexto actual fiscal, financiero e institucional de la República Dominicana.

En primer lugar, se presentan los datos agregados y el conjunto de normativas y políticas económicas vigentes en el país como así también los aspectos más salientes del debate en torno a la situación macro-fiscal. Se argumenta que durante los últimos años se mantiene un esquema de sostenido crecimiento económico, déficit fiscal en torno al 2-3%, aumento constante del stock de deuda pública y una creciente presión sobre los ingresos fiscales para hacer frente al pago de la misma. Esto se da en el marco de la ausencia de un Pacto Fiscal y una creciente necesidad de establecer políticas claras en términos fiscales para evitar un debilitamiento de la posición fiscal del gobierno

En segundo lugar, se realiza una breve reseña del diseño institucional del Estado Dominicano que actúa como nexo entre los recursos fiscales que posee el país y las capacidades institucionales efectivas que posee el estado. El objetivo de esta segunda parte del análisis es identificar los condicionantes estructurales a la gestión pública que limitan o potencian, segunda sea el caso, los recursos fiscales y financieros previamente mencionados.

## 2.1 Aspectos macro-fiscales

La economía dominicana se encuentra en una posición robusta, expandiéndose a un ritmo promedio de alrededor del 7% anual entre 2014 y 2016 y un crecimiento proyectado para el periodo 2017-2020 en torno al 5% anual. De acuerdo con el FMI, *“los shocks positivos de oferta han contenido presiones inflacionarias y fortalecido la posición externa”*[[3]](#footnote-3). No obstante esto, tanto el Banco Mundial como el FMI esperan que el ritmo de crecimiento se modere en torno al 5% a partir de 2017 por condiciones de financiamiento externo más restrictivas. Estas proyecciones son compartidas por el propio Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, en su documento Marco Macroeconómico 2017-2021[[4]](#footnote-4). En este contexto, el país enfrenta ciertos riesgos que de acuerdo con el FMI *“se derivan de la incertidumbre en torno a las perspectivas económicas y de política de los socios comerciales externos, particularmente de Estados Unidos, los pronósticos de los precios del petróleo, las tasas de interés mundiales más elevadas de lo esperado y la consiguiente apreciación del dólar”.*[[5]](#footnote-5)

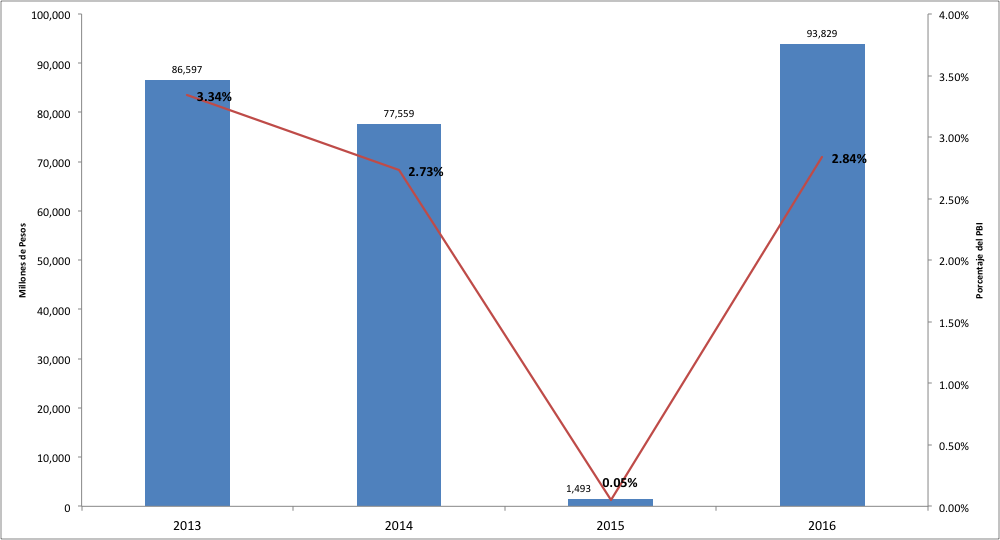
Teniendo este marco en cuenta, se pueden resaltar tres ejes centrales respecto a los aspectos más relevantes del cuadro macro-fiscal:

* El estado actual del déficit de la Administración Central, la deuda pública y su financiamiento.
* La sanción de la Ley 1-12: Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y la necesidad de un Pacto Fiscal
* Iniciativas vinculadas a temas fiscales con otras organizaciones

### 2.1.1 El estado actual del déficit de la Administración Central, la deuda pública y su financiamiento

En términos de déficit de la Administración Central, los datos muestran que este se mantiene estable en los últimos años entre el 2% y el 3% del PBI, con proyecciones en torno a los mismos números para el período 2017-2021. Cabe destacar que para el año 2015 no hay déficit presupuestario debido a una operación de recompra de deuda de Petrocaribe, una alianza en materia Petrolera entre Estados Caribeños con Venezuela. De no haber existido esta operación, el déficit estimado de acuerdo con el FMI habría alcanzado un 2.8%, es decir en cifras parecidas a de los años precedentes.

**Gráfico 1. Evolución del déficit fiscal**



Fuente: CEPAL en base a datos del Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF)

En términos de la Deuda del Sector Público No Financiero (SPNF), de acuerdo con el último Informe Trimestral sobre la Situación y Evolución de la Deuda Publica de la República Dominicana, con datos hasta junio del 2017, se ve un crecimiento sostenido desde el 2015 de todas las partidas, inclusive en términos porcentuales respecto al Producto Bruto Interno (PBI).

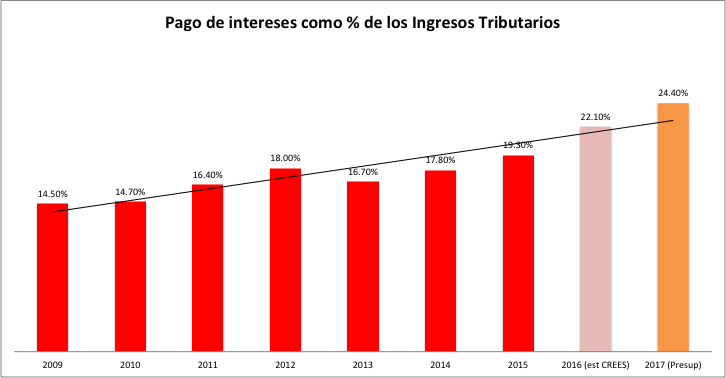
**Gráfico 2: Deuda del Sector Público No Financiero**

Fuente: Ministerio Hacienda.

En términos de ingresos fiscales, los números indican un comportamiento relativamente estable si se analizan los ingresos fiscales como porcentaje del PBI, definido como presión fiscal. Para el año 2012 los valores indican que fue de 13.1%, el 2013 de 13,7%, 2014 alcanzo 18.5%, en el 2015 descendió a 13.5% y en el 2016 fue de 13.6%. Estos números muestran un estancamiento y en niveles muy bajos en términos internacionales, dado que para el mismo periodo el porcentaje promedio de América Latina rondaba el 24% mientras que para las Economías emergentes era del 28%, según datos del FMI.

Cuando se analiza el pago de intereses como porcentaje de los ingresos tributarios del Gobierno Central, la información muestra una tendencia clara: crecimiento sostenido desde 2009 en adelante. El gráfico debajo lo describe claramente:

**Gráfico 3. Pago de intereses como % de los ingresos tributarios del Gobierno Central**



Fuente: Elaboración de CREES en base a información de BCRD, DIGIPRES y estimaciones propias.

A la hora de analizar estos números, se visualiza una situación que es compartida por casi todos los actores relevantes del país: la restricción fiscal y el manejo de la deuda pública representan fuentes de presión que enfrenta el país y que, si bien el gobierno ha gestionado bien el tema del endeudamiento, para cada ejercicio fiscal una mayor parte de los ingresos fiscales está comprometida en el servicio de la deuda, así como en subsidios y compromisos operacionales. Si bien es cierto que hay un cierto consenso respecto a que el déficit con relación al PBI es bajo, el hecho de que durante 10 años se acreciente la deuda publica produce el temor de que se las finanzas públicas deban ajustarse bruscamente.

En este contexto, se advierte la necesidad de establecer políticas claras en términos fiscales para evitar un debilitamiento de la posición fiscal del gobierno. El FMI concuerda con esta visión y en su último Artículo IV de principios del 2017 aclara que los elevados déficits proyectados para el sector público consolidado (incluido el sector público financiero y no financiero) generarán presiones vinculadas con la sostenibilidad y viabilidad de la deuda, especialmente en vista del endurecimiento de las condiciones financieras mundiales. La receta del FMI se enfoca en un importante ajuste fiscal para garantizar la sostenibilidad de la deuda, con un mayor esfuerzo de consolidación a corto plazo para aprovechar la posición aún favorable en el ciclo económico. El marco fiscal a mediano plazo debería estar anclado en un coeficiente deuda/PBI de mediano plazo que el FMI considera en torno al 40-45% del PBI e implementado a través de una regla fiscal que permita cumplir con la meta de deuda.[[6]](#footnote-6) En este sentido el FMI sugiere reformas integrales que se enfoquen en las debilidades estructurales de la base tributaria y la calidad del gasto. Según el artículo IV del informe, las autoridades del país acuerdan que el fortalecimiento de la base tributaria y evitar la tendencia alcista de la deuda son prioridades para el corto plazo. Según la posición oficial, los ajustes fiscales deberán enfocarse en fortalecer la debilitada administración tributaria y aduanera.[[7]](#footnote-7) Una vez que los resultados de estas reformas sean más claros y se avance en el Pacto Eléctrico para la Reforma del Sector Eléctrico, se podrá avanzar en otras dimensiones. El gobierno confía que estos cambios podrían alcanzar para obviar grandes reformas, pero una evaluación en detalle se hará en el contexto de un Pacto Fiscal. Hay un acuerdo que las crecientes tensiones fiscales podrían solucionarse en el marco de un gasto público más eficiente, mejor controlado y acompañado por una estructura tributaria más adecuada. Los detalles de los cambios necesarios son expuestos en el apartado siguiente de este reporte.

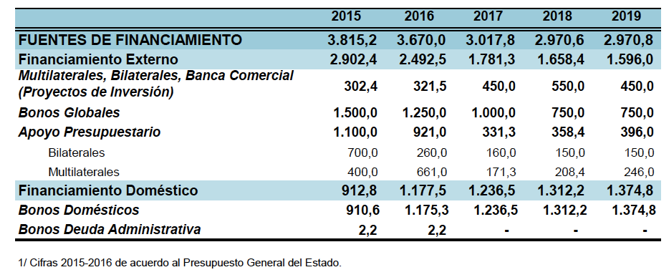
Siguiendo con los datos, es importante destacar algunos aspectos salientes del perfil de la deuda pública a Diciembre de 2016:

* Un 10.6% corresponde a deuda intra-gubernamental, un 24.4% a deuda interna y 65% a deuda externa.
* La composición de esa deuda muestra que el 37.4% a Bonos Externos, el 31.5% corresponde a Bonos Internos, 16.6% a Organismos Multilaterales, 9.3% a Bilaterales y el 5.2% a Bancos Comerciales.
* Solo el 18.7% del total de la deuda del SPNF se encuentra contratada a tasa variable de forma tal que el portfolio se encuentra poco expuesto a variaciones de la tasa de interés.
* En términos de composición de deuda, ésta ha ido progresivamente aumentando, aunque a ritmo lento, la proporción de deuda en moneda local (en 2016, 30.7% estaba en moneda local, contra el 27.3% del año 2013), contribuyendo así a la reducción del riesgo en mercados financieros internacionales y movimientos inesperados en el tipo de cambio. De todas formas, casi el 70% aún está en moneda extranjera.
* Durante los años 2013-2016 se realizaron emisiones a mayor plazo en los mercados de capitales, con lo cual se logró incrementar la madurez promedio del portafolio de 7 años a 9.4 años en dicho periodo.

En este sentido el Plan de Financiamiento 2015-2019 muestra una clara tendencia hacia una mayor financiación con bonos domésticos y una caída progresiva de la financiación externa, principalmente explicada por el menor uso de bonos globales y apoyo presupuestario de fuentes bilaterales y multilaterales.

**Cuadro 3. Plan de Financiamiento 2015-2019**

**En millones de US$**



Fuente: Ministerio de Hacienda – Dirección General de Crédito Público

### 2.1.2 La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y la necesidad de un Pacto Fiscal

La **Ley 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END 2030)** es el instrumento de planificación de largo plazo que guía el accionar de las políticas públicas en la República Dominicana. Esta estrategia abarca el ejercicio de las funciones de regulación, promoción y producción de bienes y servicios por parte del sector público nacional y local, así como la creación de las condiciones básicas que propicien la sinergia entre las acciones públicas y las privadas para el logro de la visión país de largo plazo y los objetivos y metas de dicha Estrategia. La END 2030 constituye el marco de referencia para la formulación de los instrumentos de planificación y presupuestarios.

En términos de financiamiento, la END contempla acciones tanto del sector público como del sector privado. En lo que respecta a la parte pública, Lizardo (2013) señalaba hace ya 4 años la importancia de lograr una mezcla sostenible de presión tributaria, endeudamiento público y privado y racionalización del gasto público que permita disponer de mayores recursos para financiar las tareas que demanda el reto del desarrollo, sin comprometer la sostenibilidad fiscal ni las posibilidades de crecimiento del sector público.[[8]](#footnote-8) Se destacaba que un financiamiento excesivo con impuestos podría disminuir el crecimiento mientras que un uso demasiado extensivo con deuda aumentaría la insostenibilidad fiscal, en el marco de un contexto donde se podría reasignar gastos hacia sectores prioritarios, pero no reducir el gasto.

Los mandatos de la END en materia fiscal se guían a través una línea de acción principal: desarrollar un sistema tributario progresivo otorgando prioridad a la contribución directa mediante la ampliación de la base contributiva, la racionalización de los incentivos fiscales, la minimización de sus efectos negativos sobre las decisiones de los agentes económicos y el incremento en la eficiencia recaudatoria, bajo un principio de contribución según la capacidad económica de cada contribuyente. Se ve claramente una sintonía respecto a las recetas propuestas en apartado anterior.

En este marco se destaca la **urgencia de un Pacto Fiscal**, una iniciativa que está en la agenda desde el año 2012 pero aún no ha sido concretada. En la END se destaca en su Artículo 36, relacionado a la Reforma Fiscal que “se consigna la necesidad de que las fuerzas políticas, económicas y sociales arriben a un pacto fiscal orientado a financiar el desarrollo sostenible y garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo, mediante el apoyo sostenido a un proceso de reestructuración fiscal integral y el marco de una ley de responsabilidad fiscal que establezca normas y penalidades para garantizar su cumplimiento”. Este Pacto Fiscal simboliza la necesidad de profundizar y consolidar el proceso de reforma de la gestión presupuestaria y financiera del Estado, orientada a la gestión por resultados, la transparencia y la rendición de cuentas, en línea con lo expuesto en la descripción de las cuentas fiscales del país.

A pesar de que la END destacaba la idea de su lanzamiento en un plazo no mayor a 3 años, el gran capital político necesario para encarar la iniciativa parece haber sido una gran limitante para su concreción. De todas formas, en el marco de este reporte, es importante recorrer algunos de los ejes principales que han sido discutidos entre los principales actores del país para un mejor entendimiento de la situación macro fiscal de la República Dominicana.

El Pacto Fiscal tiene como misión atender la integralidad del problema fiscal, lo que tiene implicaciones no solo tributarias, sino que también requiere un abordaje de problemas asociados a la estructura de ingresos y de gastos, que implican una discusión sobre el rol del estado y sus políticas públicas. De acuerdo al Banco Mundial, y en la misma línea que Lizardo (2013) uno de los principales retos para la República Dominicana es ampliar el espacio fiscal, manteniendo la progresividad del sistema.

La **bajísima presión tributaria** indicada anteriormente es destacada en la END. Por esa razón, ese documento contempla un incremento sostenido de esta variable, desde las sumas actuales en torno al 14% del PBI hasta llegar al 24% para el año 2030. La baja presión fiscal está vinculada a numerosos factores, entre ellos una fuerte presencia de trabajo informal y altísimo niveles de cuentapropismo. Con datos de CEPAL, se muestra que en República Dominicana el porcentaje de trabajadores cuenta propia para el año 2011 era de 38.4%, solo superado por Venezuela en Latinoamérica (Honduras 33.3%, Paraguay 24.4%, Panamá 17.9%, Costa Rica 17.2%). Otro dato interesante es que en el periodo 2000-2011, el ingreso laboral del trabajador por cuenta propia no profesional fue 22% inferior al ingreso laboral mensual promedio del país.

Otro tema relevante y relacionado respecto al Pacto Fiscal es que debe abordar temáticas que apunten a elevar la **eficiencia, transparencia y equidad de la estructura tributaria** de la República Dominicana. La República Dominicana tiene tasas impositivas iguales o superiores a la media de América Latina, sin embargo, sus recaudaciones son sustancialmente menores medidas como porcentaje del PBI. Según el estudio del BID *Desarrollo en las Américas* (2013), la principal fuente para una mejora en la recaudación de la República Dominicana debería ser una reducción en la ineficiencia. Las pérdidas de eficiencia están asociadas a comportamientos fraudulentos y deficiencias en la gestión. Según el estudio Desarrollo en las Américas (2013), debido a fraude fiscal e ineficiencia en la se pierde en la República Dominicana un 48% de la recaudación potencial. En suma, el IVA recauda un 30% de su potencial. Debido a gastos tributarios, se pierde un 23% de la recaudación potencial. En suma: el IVA recauda un 30% de su potencial.

En este sentido hay un amplio consenso: hay una necesidad imperante de una **consolidación fiscal sustentada en una exhaustiva reforma** que amplíe la estrecha base tributaria cargada de numerosas excepciones, que simplifique el sistema impositivo y lo haga más equitativo. Por ello, el ministro de Economía, Planificación y Desarrollo señaló el Pacto Fiscal debería garantizar la sostenibilidad financiera del gobierno, simplificar el sistema tributario y proponer uno de incentivos con visión desarrollista. Un eje importante respecto a la base tributaria y la necesidad de simplificación del sistema tributario es la necesidad de una revisión integral de los regímenes de incentivos tributarios existentes en el país. Hay un consenso de que numerosos regímenes de este tipo fragilizan la base tributaria al tiempo que dificultan la fiscalización. En este sentido, un control más minucioso por parte del Ministerio de Hacienda y la concentración de las leyes de incentivo dentro del Código Tributario son comúnmente señalados como acciones a ser desarrolladas en el marco del Pacto Fiscal.

### 2.1.3. Iniciativas vinculadas a temas fiscales con otras organizaciones

En el marco de la ausencia de una estructura legal que dicte o limite el gasto público y la política de endeudamiento público más allá de la ley anual de presupuesto, cabe destacar dos iniciativas que ejemplifican el debate existente desde ya hace algunos años respecto al tema fiscal en la República Dominicana.

La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, elaborada originalmente por el Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES) en 2015, tenía como finalidad el establecimiento de un marco normativo claro y contundente para sanear y transparentar las finanzas públicas, eliminar los déficits fiscales y reducir los niveles de deuda pública. El proyecto de Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal contaba con dos ejes transversales: reglas fiscales de obligatorio cumplimiento y el establecimiento de un fondo de estabilización y sostenibilidad fiscal. Este proyecto de ley no pudo sancionarse durante el 2016, aparentemente a causa de la falta consenso en el establecimiento de los topes presupuestarios.

En el mismo sentido y relacionado parcialmente con la agenda del Pacto Fiscal señalada anteriormente, el pasado 29 de Junio de 2017, se aprobó el proyecto DR-L117 *“Programa de Mejora de la Eficiencia de la Administración Tributaria y de la Gestión del Gasto Público en República Dominicana”,* financiado por el BID por un total de USD 50 millones. El objetivo de este programa es mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas mediante: (i) el fortalecimiento de las capacidades de la administración tributaria; y (ii) la modernización de los procedimientos y sistemas de apoyo a la gestión del presupuesto público. Este programa contribuirá a reducir el déficit de forma sostenible, a través del incremento de la presión tributaria por mejoras administrativas y el incremento de recursos e información para una eficiente gestión de caja. Se espera que el conjunto de acciones que apoya el programa contribuya a un incremento de la recaudación tributaria en al menos 0,5% del PBI al finalizar el proyecto, lo que beneficiará al país, ya que el gobierno contará con más recursos para llevar a cabo sus políticas públicas.

Cabe destacar que no hay actualmente un acuerdo con el FMI que condicione como debe formularse la política fiscal del país.

## 2.2 Aspectos institucionales

Se entiende por capacidades institucionales el acervo de recursos técnicos, humanos, financieros y legales que un Estado posee a su disposición para la implementación de las políticas públicas. Este concepto busca visibilizar el hecho de que los recursos económicos disponibles en un país – en este caso, fiscales y financieros- no siempre determinan las capacidades institucionales efectivas de un Estado. Así, el acervo de recursos fiscales y financieros no determina por si sola la viabilidad económica de una política pública, sino que esta se ve además potenciada o limitada, según sea el caso, por el diseño institucional del estado o por la forma en que se organizan estos recursos o dotaciones.[[9]](#footnote-9)

Los análisis de sostenibilidad fiscal y financiera de los proyectos públicos deben entonces identificar los condicionantes estructurales a la gestión pública. Esto resulta de primordial importancia para maximizar el impacto del gasto social y para identificar espacios de mejora en el gasto. En el caso de la República Dominicana, el entramado institucional se caracteriza por:

### 2.2.1. Rigidez del Gasto Público

Un aspecto para destacar es que un gran porcentaje del gasto público dominicano, estimado entre el 67 y 70% para los años del 2010 al 2012 (Lizardo 2013), está determinado por la sanción de leyes, lo cual reduce notablemente los grados de libertad en el uso de la política de gasto público. A través del sistema de leyes que se utiliza en el país, se asignan alícuotas del presupuesto a determinadas instituciones para el beneficio de sectores específicos, para el pago de deuda pública o para otras asignaciones. Estas responsabilidades producen una notable rigidez en el monto y la distribución del gasto público, que imposibilita variaciones importantes en el mismo. Las autoridades encargadas de la política fiscal disponen entonces efectivamente de sólo un 30% del presupuesto para utilizar la política de gasto público como instrumento de política fiscal.

No obstante esto, debe señalarse que, en la práctica, una parte de las erogaciones del presupuesto impuestas por ley no son cumplidas en su totalidad, lo que permite una mayor holgura en la ejecución del gasto. Esto se debe a que cuando se aprueba el presupuesto cada año, queda derogado para ese ejercicio la aplicación de las leyes que tienen partidas fijas asignadas, teniendo preponderancia la partida asignada en el presupuesto. Un último aspecto en este sentido es que, para que las asignaciones específicas del presupuesto generen los beneficios esperados, es necesario que el sector favorecido cuente con una estructura y programación del gasto que evite el dispendio de los montos asignados en gastos superfluos.

### 2.2.2. Eficiencia

Un tema que es resaltado por numerosos actores e incluso señalado específicamente en los objetivos de la END, es el tema de *eficiencia* del *gasto* público. Es clara la necesidad del país de contar con un Sistema Nacional de Planificación e Inversión Publica sustentado en la programación de políticas y objetivos estratégicos, en el marco de estrategias que pongan en relieve la consistencia, coherencia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos. En ese sentido, los objetivos generales de la END (1.1) destacan la necesidad de una administración pública eficiente, transparente y orientada a resultados. En el objetivo específico 1.1.1, se señala la necesidad de *“estructurar una administración pública eficiente que actúe con honestidad, transparencia y rendición de cuentas y se oriente a la obtención de resultados en beneficio de la sociedad y del desarrollo nacional y local”*. En este marco, se destaca la línea de acción 12 bajo estos objetivos que señalan que se debe asegurar la debida articulación entre la planificación estratégica y operativa, la dotación de recursos humanos y materiales y la gestión financiera, a fin de potenciar la eficiencia de las políticas públicas a los niveles central y local.

Adicionalmente, la eficiencia de las políticas públicas requiere como pre-requisito que los diversos planes y objetivos de desarrollo del gobierno guarden coherencia entre sí. En relación con el Programa CM, se destaca un fuerte alineamiento entre el trabajo del Ministerio de la Mujer, el Plan Plurianual del Sector Publico 2013-2016 (MEPYD) y el contenido respecto a cuestiones de género de la END.

En la END, el enfoque de género está descripto como una política transversal, donde se destaca que “todos los planes, programas, proyectos y políticas públicas deberán incorporar el enfoque de género en sus respectivos ámbitos de actuación”.  Esto además se ve reflejado en la descripción de las líneas de acción para la mayoría de sus Objetivos Generales, donde se recalca la necesidad de garantizar mediante acciones afirmativas la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Además, la END subraya la necesidad de fortalecer organizaciones comunitarias y representativas de los distintos sectores, enfatizando aquellas de las mujeres. Otra dimensión en este sentido que se destaca en el documento es la necesidad de capacitación al personal de las instituciones públicas en materia de derechos humanos, con énfasis en los derechos de la mujer como así también la necesidad de articular mecanismos institucionales para garantizar el respeto a los derechos, especialmente de mujeres y grupos vulnerables.

Es interesante subrayar acciones vinculadas a dos objetivos específicos que muestran el nivel de detalle y desarrollo de la cuestión de género en el END. El Objetivo específico 1.2.2 esta descripto como “Construir un clima de seguridad ciudadana basado en el combate a las múltiples causas que originan la delincuencia, el crimen organizado y la violencia en la convivencia social, incluyendo la violencia contra la mujer”. Las líneas de acción en este sentido incluyen mecanismos de concientización para la población; coordinación y articulación entre instituciones especializadas y población para el diseño y ejecución de políticas de prevención y vigilancia, incluyendo la violencia de género; creación de un sistema de monitoreo y evaluación continua; fortalecimiento y ampliación de los sistemas integrales de denuncia, atención y protección a personas víctimas de violencia, en particular mujeres.

Bajo el objetivo específico 2.3.1, se tiene la intención de “Construir una cultura de igualdad y equidad entre hombres y mujeres”. Las líneas de acción reflejan una multitud de estrategias y enfoques, entre las que se destacan: fortalecimiento de mecanismos jurídicos e institucionales que aseguren el pleno ejercicio de derechos económicos, sociales, culturales y políticos de la mujer; actualización del marco legal; fortalecimiento del sistema de prevención; mecanismos para facilitar la inserción de la mujer en el mercado laboral.

Un análisis cualitativo de estos componentes muestra la fuerte correlación entre esta multitud de acciones y objetivos y el enfoque del trabajo que el Ministerio de la Mujer ha llevado adelante a través de los años en todas estas áreas. Además, si se analiza el Plan Plurianual del Sector Publico 2013-2016, se ve que la cuestión de genero tiene una alta importancia para el Poder Ejecutivo desde hace varios años. El Objetivo Especifico 6 del Plan Plurianual destacaba “Construir una cultura de igualdad y equidad entre hombres y mujeres” y se repiten numerosas líneas de acción incluidas en la END, especificando objetivos cuantitativos para numerosos indicadores.

# Costos fiscales del Programa CM

En esta sección se describe el esquema presupuestario del Programa CM, *i.e.* la clasificación de los tipos de gastos del Programa en función de su fuente de financiamiento. Como siguiente paso, se presenta un análisis de las planillas de costos entregadas por la UTP del GCPS, cuya última versión actualizada corresponde a la del 28 de septiembre de 2017.[[10]](#footnote-10) Como último paso se calculan los costos totales esperados de la implementación y puesta en funcionamiento a 10 años de los CCM. Se analizan 3 escenarios de cobertura posibles en base a la apertura de 1 ó 2 ó 3 CCM a lo largo del territorio dominicano, y se realiza para todos estos casos una estimación conservadora, *i.e*., la más costosa posible en términos fiscales.[[11]](#footnote-11)

**3.1 Esquema presupuestario**

El Programa CM es particularmente adecuado al contexto macro-fiscal que atraviesa la República Dominicana. El espíritu de este Programa se alinea con el criterio de *eficientizar* la forma en que se administran las erogaciones fiscales pautadas cada año en la Ley de Presupuesto Nacional. Así, el esquema presupuestario de CM se basa en la lógica de *reasignación* de servicios (y sus recursos asociados) que ya se proveen en forma aislada en cada institución participante a un único centro de atención.

Así, este Programa se financia bajo un esquema presupuestario en el cual:

* *Los predios:* se planea comprarlos por medio del GCPS. En caso de existir disponibilidad de tierras adecuadas, estos también podrían ser obtenidos por medio de la concesión de tierras fiscales o a través de donaciones públicas o privadas. Los fideicomisos que se puedan constituir en este caso deberán posibilitar tanto la posesión, como el uso y la construcción en los terrenos.
* *Otros gastos de capital o preoperativos:* la construcción de los centros y su equipamiento inicial se financian con recursos de cooperación externa.
* Los *costos operativos:* se financian cada año fiscal con los recursos presupuestarios asignados a cada una de las instituciones participantes; estas destinan una fracción de su presupuesto a la cobertura de los servicios de su módulo de competencia, incluyendo el pago de los insumos y del personal tal como se detalla en los protocolos de funcionamiento de los módulos. El GCPS cubre enteramente los gastos del personal de apoyo del Programa y los gastos de administración y mantenimiento de los CCM. La DNCM asumirá los gastos de coordinación del Programa.[[12]](#footnote-12)

**3.2 Costos fiscales**

A continuación, se presentan los gastos operativos y de capital del Programa CM. Los gastos operativos, necesarios para estimar las brechas de financiamiento para cada año fiscal, se desglosan en los gastos que afrontan la DNCM y cada uno de los CCM en operación. A su vez, los gastos operativos de ambos tipos de centros operativos se clasifican entre aquellos destinados al capital de trabajo y aquellos destinados a la provisión de insumos de trabajo. Como la cantidad de personal de la DNCM depende del número de centros de atención en operación, se distingue además, en este caso, entre gastos operativos fijos y variables.

**Cuadro 4. Gasto operativo de la DNCM**

**(en US$– Tipo de cambio: 48.9 RD$=1 US$)**

Fuente: elaboración propia en base a GCPS-UTP.

La DNCM requiere un gasto medio de 412.675 dólares por año para mantener operativa su sede central y 230.654 dólares por año adicionales por cada centro que esté en operación. Esto significa que el costo relativo de la DNCM (sede central) decrece a medida que se inauguran los centros, pasando del 64% al 47% del costo total dependiendo si se encuentran 1 ó 2 CCM en operación. Se asume que la DNCM posee economías de escala en tanto que sus costos fijos son suficientes para solventar cualquiera de estos niveles de cobertura; en caso de funcionar más de 2 CCM, se debería reestimar el costo fijo de la DNCM. Cabe destacar que el costo variable (de coordinación) puede estar sobreestimado, suponiendo que para la cobertura máxima planeada (2 CCM), los costos variables ascienden al 53% del gasto total de la DNCM.[[13]](#footnote-13)

**Cuadro 5. Personal de la DNCM**



Fuente: elaboración propia en base a GCPS - UTP.

En base a los últimos datos disponibles, la DNCM requerirá de 17 personas para el funcionamiento de su sede central y de 13 más por cada CCM que se encuentre en operación. La participación del personal de la dirección decrece así del 57% al 40%, según se posea 1 ó 2 CCM en operación.

**Cuadro 6. Personal contratado de un CCM por módulo**



Nota: existen discrepancias de información para el módulo MAE, el número puede ser 18 empleados.

Fuente: elaboración propia en base a GCPS - UTP.

Como lo indica el cuadro 6, en lo referente al personal contratado para la puesta en funcionamiento de un CCM, el número asciende a 106. Los MSSR y MVCM emplean por sí solos el 50% del personal total, siguiendo en importancia el MAE y MAI respectivamente.

**Cuadro 7. Personal contratado de un CCM por institución participante**



Fuente: elaboración propia en base a GCPS - UTP.

El cuadro 7 computa el personal conjunto del CCM y de la DNCM, e indica que la totalidad de personal con 1 y 2 CCM en operación asciende, respectivamente, de 136 a 255 personas. Se destaca que el GCPS, a través de sus diversos programas (Programa CM, PROSOLI o CTC), se compromete a aportar entre el 41% y 37% de la totalidad del personal según los CCM que estén en operación; el SNS, seguido por el PN, MM y MP son los organismos que siguen en importancia por número de personal a proveer por medio de la reasignación de su lugar de trabajo o por medio de su contratación a nuevo.

**Cuadro 8. Gasto operativo de un CCM por módulos y períodos de tiempo**

**(en US$– Tipo de cambio: 48.9 RD$=1 US$)**

Fuente: elaboración propia en base a las planillas de costos por módulo de la GCPS – UTP.

**Cuadro 9. Gasto operativo de un CCM por módulo y tipo de gasto**

**(en US$– Tipo de cambio: 48.9 RD$=1 US$)**



Fuente: elaboración propia en base a las planillas de costos por módulo de la GCPS – UTP.

El costo medio anual de operación de un CCM es de 1.562.695 dólares. Los gastos en capital de trabajo explican el 67% promedio del costo total, mientras que el gasto en insumos el 33%. A su vez, los módulos que mayor gasto relativo poseen al interior de cada centro son los de MEC (23%), el MSSR (20%) y el MVCM (18%). Cabe señalar que muy probablemente el costo del MEC esté sobreestimado: como indica el cuadro 6, éste sólo emplea el 5% del personal del CCM y, como indica el cuadro 9, los costos laborales representan el 67% promedio del costo total. Típicamente los módulos más costosos, por tipo de función y número de personal empleado, debieran ser el MSSR, MVCM y MAE.[[14]](#footnote-14)

Las cifras indicadas en el cuadro 9 expresan la cuantía en la que las instituciones participantes deberán, *ceteris paribus*, incrementar sus presupuestos anuales si sus coeficientes de reasignación son nulos (i.e., si estos costos no se solventan la reasignación de personal e insumos ya ofrecidos y solventados desde sus lugares de origen). Este sería el escenario más conservador posible, en tanto que representa el máximo costo fiscal adicional que puede representar el Programa CM para el gobierno de República Dominicana (*i.e*., 7,8 millones de dólares en un quinquenio).

Si por ejemplo estos coeficientes de reasignación fuesen del 50% para personal e insumos promedio, el costo fiscal adicional se reduciría a 3.9 millones de dólares para el quinquenio o 780 mil dólares anuales promedio.

**Cuadro 10. Gasto anual operativo de un CCM por institución participante**

**(en US$– Tipo de cambio: 48.9 RD$=1 US$)[[15]](#footnote-15)**



Fuente: elaboración propia en base a las planillas de costos por módulo de la GCPS – UTP.

Como se observa en el cuadro 10, el análisis de los CCM en función de las instituciones participantes indica que, luego de los gastos afrontados por el GCPS que totalizan una erogación del 46% del gasto total, la institución con mayor participación relativa es la SNS con 23% del gasto total.[[16]](#footnote-16) Entre ambas cubren el 69% del costo de un CCM. En tercer lugar, se destacan el MM y el MP con el 8% cada una de participación en los costos. El resto de las instituciones poseen una participación atomizada.

**Cuadro 11. Gastos de capital de los CCM y DNCM**

**(en US$ – Tipo de cambio: 48.9 RD$=1 US$)**

Fuente: elaboración propia en base a las planillas de costos por módulo de la GCPS – UTP y entrevistas personales.

El cuadro 11 muestra los gastos de capital proyectados para los CCM y la DNCM. En el caso de los primeros, se estima que los gastos de infraestructura (construcción), mobiliario, equipo y supervisión del proyecto ascenderán a 8 millones de dólares cada uno, siendo el gasto en construcción el mayor componente de gasto de esta categoría (77%). La supervisión y ejecución de las obras civiles estará a cargo de la Unidad de Infraestructura del GCPS y se asume que la vida útil de estos bienes de capital se extiende por igual período que la duración del préstamo BID. En consecuencia, se estima que al final de dicho período la República Dominicana deberá eventualmente asumir una nueva inversión en gastos de capital para asegurar la continuidad del Programa.

Cabe destacar que este presupuesto no incluye el gasto requerido para la adquisición de los predios, el pago de sus tasas fiscales y los análisis PEGAS. En el caso de Santo Domingo, se tiene presupuestado un costo adicional aproximado de 1,3 millones de dólares para el conjunto de dichos conceptos.

**Cuadro 12. Costo total de los CCM**

**(en US$ – Tipo de cambio: 48.9 RD$=1 US$)**



Fuente: elaboración propia en base a las planillas de costos por módulo de la GCPS – UTP y entrevistas personales.

Como lo indica el cuadro 12, la puesta en funcionamiento por un año de 2 CCMs y la DNCM insume 29,2 millones de dólares. Este guarismo por sí solo no es indicativo en tanto que los gastos operativos deben ser amortizados por el período de vigencia del préstamo BID. Sí cabe destacar que los costos preoperativos equivalen al costo operativo requerido para mantener activo el programa por aproximadamente 6 años.

El cuadro 13 indica la fecha de inauguración estimada de los predios; las fechas correspondientes a Santo Domingo y Santiago fueron provistas en las entrevistas realizadas y se asume arbitrariamente, para el propósito de las proyecciones de costos que siguen, la fecha de inauguración del tercer CCM.

**Cuadro 13. Fecha de inauguración esperada de los CCM**



Fuente: elaboración propia.

El cuadro 14 estima los costos operativos totales para 2 niveles de cobertura diversos (1 ó 2 CCM) a inaugurarse en las fechas especificadas en el cuadro 13. Se procede,

* Desagregando los costos operativos entre los que corresponden a salarios e insumos tanto para los CCMs como la DNCM.
* Asumiendo que los primeros evolucionan a la par del crecimiento del PBI y los segundos a la par de la tasa de inflación esperada (valores acumulados).[[17]](#footnote-17)

Bajo estos supuestos, no se estiman costos para el período 2017 – 2019 porque no habrá ningún CCM en funcionamiento. Si se inaugurase sólo 1CCM, los costos operativos totales actualizados serían de aproximadamente 2,5 y 3,5 millones de dólares en 2020 y 2028 respectivamente. En el caso de inaugurar otro CCM en 2021 (2 CCM en operación), los costos subirán de 4,6 a 6,4 millones de dólares entre 2021 y 2028.

Bajo un escenario conservador (*i.e.,* suponiendo que los coeficientes de reasignación de recursos en las instituciones participantes son nulos), estas cifras indican el costo fiscal máximo que deberá afrontar el gobierno de República Dominicana para poner en funcionamiento del Programa CM con dos niveles de cobertura posibles.

**Cuadro 14. Proyecciones de costo ajustado por inflación y evolución del PBI**

**(en US$)**



Nota 1: se asume que los CCM entran en operación desde ene-20, ene-21, ene-22.

Fuente: elaboración propia en base a las planillas de costos por módulo de la GCPS – UTP.

# Cálculo del espacio fiscal disponible

## Supuestos e indicadores

A continuación, se especifican los principales supuestos metodológicos y macroeconómicos sobre los que se realizará el análisis del espacio fiscal que se dispone para la implementación del Programa CM.

#### Supuestos metodológicos

En primer lugar, cabe destacar que los cálculos realizados en este documento refieren exclusivamente a los ingresos y gastos de la Administración Central. De este modo, el cálculo del balance no contempla a los otros niveles del sector público (*i.e*. provinciales o municipales), empresas bajo control estatal y el Banco Central. Los componentes de este nivel de gobierno y su participación aproximada para el año corriente son los siguientes:

**Cuadro 15. Componentes de gastos e ingresos de la Administración Central**

|  |  |
| --- | --- |
| **Concepto** | **Participación %** |
| **Ingresos totales** |  |
| **1.1 Ingresos Corrientes** |  |
| 1.1.1 Impuestos | **93,59%** |
| 1.1.2 Contribución A La Seguridad Social | **0,31%** |
| 1.1.3 Ventas De Bienes Y Servicios | **3,16%** |
| 1.1.4 Rentas De La Propiedad | **2,16%** |
| 1.1.6 Transferencias | **0,05%** |
| 1.1.7 Multas Y Sanciones Pecuniarias | **0,03%** |
| 1.1.9 Otros Ingresos | **0,01%** |
| **1.2 Ingresos De Capital** |  |
| 1.2.1 Venta De Activos No Financieros | **0,00%** |
| 1.2.4 Transferencias De Capital | **0,67%** |
| **Gastos totales** |  |
| **2.1 Gastos Corrientes** |  |
| 2.1.2 Gastos De Consumo | **34,97%** |
| 2.1.3 Prestaciones Sociales | **5,04%** |
| 2.1.4 Gastos De Propiedad | **17,27%** |
| 2.1.5 Subvenciones Otorgadas A Empresas | **0,06%** |
| 2.1.6 Transferencias Corrientes | **28,92%** |
| 2.1.9 Otros Gastos | **0,00%** |
| **2.2 Gastos De Capital** |  |
| 2.2.1 Construcciones En Proceso | **3,76%** |
| 2.2.2 Activos Fijos | **6,30%** |
| 2.2.4 Objetos De Valor | **0,00%** |
| 2.2.5 Activos No Producidos | **0,22%** |
| 2.2.6 Transferencias De Capital | **3,21%** |
| 2.2.7 Inversiones Financieras Realizadas Con Fines De Política | **0,00%** |
| 2.2.8 Reserva Presupuestaria | **0,26%** |

Fuente: Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF)

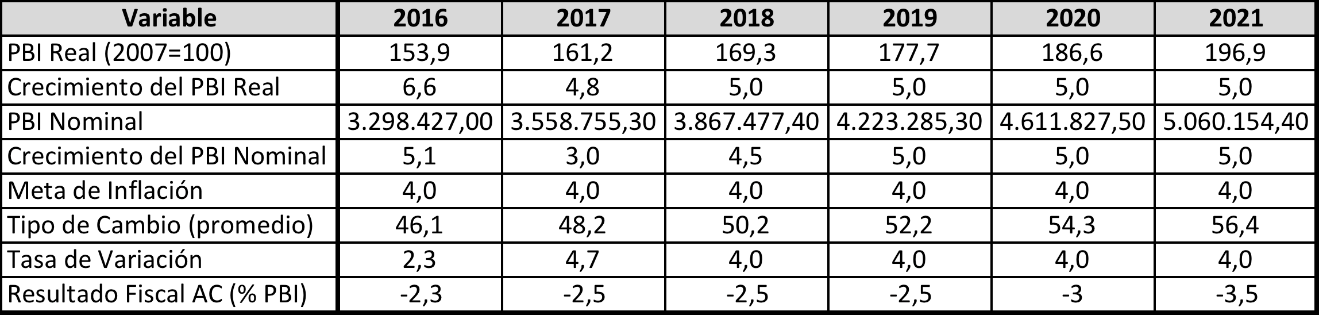
Como segundo supuesto metodológico, se asume que el PBI y la tasa de interés (doméstica y externa) son variables exógenas respecto a la política fiscal. Nótese que al tomar como exógena la tasa de interés externa se excluye la posibilidad de cambios en la tasa de financiamiento de la deuda externa a medida que el ratio Deuda-PBI se acerca a su máximo sostenible (tal como se define en la sección de indicadores de sostenibilidad).

Este segundo grupo de supuestos implica que el presente análisis deja de lado las posibles interacciones entre *e.g.* las variables exógenas mencionadas y el nivel de gasto público y/o la presión tributaria. La causalidad inversa sí puede en cambio ser estudiada a partir de este esquema de análisis: la variación en los niveles del gasto público genera *e.g.* efectos expansivos o contractivos en el crecimiento y, consecuentemente, posibles alteraciones en los niveles de pobreza del país que, a su vez, repercuten sobre la problemática de la violencia de género.

#### Supuestos macroeconómicos y de sostenibilidad financiera

Los supuestos macroeconómicos son los siguientes.

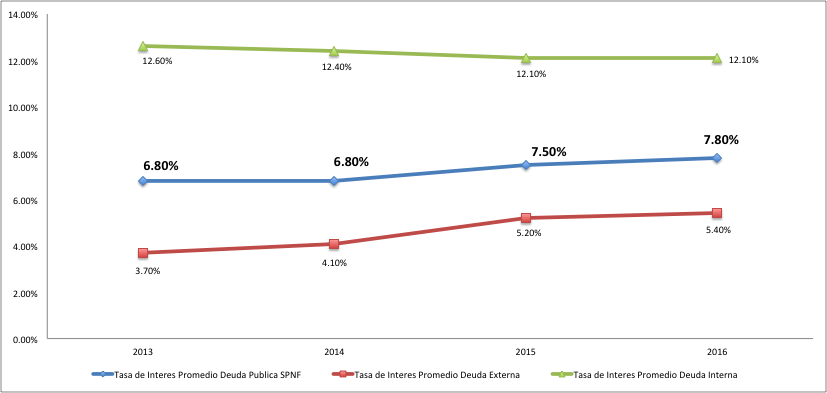
**Cuadro 16. Supuestos macroeconómicos**

Fuente: Dirección General de Presupuesto (valores a Septiembre 2017)

Se asume que para el período 2022 – 2027 se mantendrán constantes los valores de 2021.

El cuadro debajo detalla las tasas de interés de referencia, de acuerdo con los datos publicados por la Dirección Nacional de Crédito Público. Hasta 2016, la tasa de interés doméstica fue del 12.10% y la internacional del 5.4%.

**Gráfico 4. Evolución de Tasa de Interés Promedio de Deuda Pública**



Fuente: CEPAL

El indicador de sostenibilidad financiera que se utilizará en este análisis indica que el umbral de sostenibilidad de la deuda externa como porcentaje del PBI debe ser menor o igual al . Nótese que al analizar el déficit como un ratio del PBI, se admite la posibilidad de que este adquiera valores negativos. Si ocurre dicha situación, la tasa de crecimiento de la deuda será mayor que la de la tasa de interés a excepción de que el crezca en igual proporción.[[18]](#footnote-18)

* 1. **Escenarios**

Las instituciones financieras internacionales como el FMI o el Banco Mundial definen el “espacio fiscal” como el margen de maniobra o la posibilidad de financiar una expansión del gasto público -en este caso, como consecuencia de la implementación del Programa CM-, sin entrar en una dinámica insostenible de deuda pública que conduzca a episodios de default soberano.[[19]](#footnote-19) Realizar este análisis implica entonces conocer los diversos escenarios económicos posibles que se proyectan a partir de la implementación del Programa. Esto es, conocer, en función de los diversos niveles de cobertura del Programa, cuales senderos de déficit y deuda pública agregada se mantienen por debajo del umbral de sostenibilidad.

A tal fin, se construyen cuatro escenarios de análisis:

1. Escenario Base
2. Escenario con el Programa activo (1 CCM)
3. Escenario con el Programa activo (2 CCM)

En el caso del escenario base se analiza la evolución del balance de la Administración Central sin la implementación del Programa CM y según lo detallado en la sección 2. En los escenarios restantes también se analiza la evolución del balance de la Administración Central, pero incorporando el gasto que supone la implementación del Programa CM.

En todos estos casos, se toma el déficit fiscal como un dato exógeno. Los ingresos totales también son asumidos como exógenos y se proyectan en función del crecimiento del PBI. La variable de ajuste que permite cumplir las metas de déficit es entonces el gasto total, neto del costo del Programa.

**Cuadro 17. Proyecciones fiscales de la Administración Central - Escenario Base**

**(en millones de US$)**



|  |
| --- |
| **Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda.** |
| **Nota: desde 2022 se proyecta con una tasa PBI del 5% y una tasa de devaluación del 4%.** |

**Cuadro 18. Proyecciones fiscales de la Administración Central - Escenario 1 CCM**

**(en millones de US$)**



|  |
| --- |
| **Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda.** |
| **Nota: desde 2022 se proyecta con una tasa PBI del 5% y una tasa de devaluación del 4%.** |

**Cuadro 19. Proyecciones fiscales de la Administración Central - Escenario 2 CCM**

**(en millones de US$)**



|  |
| --- |
| **Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda.** |
| **Nota: desde 2022 se proyecta con una tasa PBI del 5% y una tasa de devaluación del 4%.** |

El cuadro 17 describe el Escenario Base, en el que se puede observar que el déficit fiscal global es reducido y decrece paulatinamente a lo largo del período, tanto en términos absolutos como en proporción al PBI (de 2,4% a 1,4% del PBI entre 2017 y 2028). Nótese que, por el contrario, el déficit primario se incrementa, al menos hasta el último año con información disponible que es 2022). Las estimaciones del sendero de la deuda total como porcentaje del PBI superarán el umbral del 40% desde 2021, aunque se proyecta una dinámica de incremento controlado. Si las proyecciones de PBI son correctas, el sendero fiscal y financiero de República Dominicana es sostenible aunque su deuda sea elevada.

El resultado general que arrojan los cuadros 18 y 19 es que el costo del Programa CM, para cualquiera de los niveles de cobertura analizados, es marginal en términos de los gastos corrientes que afrontará la Administración Central. Esto es, en cualquiera de los escenarios analizados, el gasto corriente *neto* de CM, medido en porcentaje del PBI, puede mantenerse prácticamente constante o no requiere reducirse sustancialmente; si el programa funcionase con 2 CCM, el gasto corriente debiera pasar del 18.39% al 18.38% del PBI para mantener los niveles de déficit fiscal previos a la puesta en funcionamiento del programa. Los senderos de déficit y deuda son en consecuencia sostenibles bajo cualquiera de los escenarios de cobertura analizados. Por estas razones, y dado que existen economías de escala al interior del Programa, la implementación de 2 CCM surge como la vía de acción más eficiente en términos fiscales.

Cabe reiterar que los escenarios 2 y 3 asumen que el costo del Programa CM equivale al 100% del costo operativo especificado en el cuadro 14 (*i.e.,* se asume que los coeficientes de reasignación son nulos). Esto implica **proyecciones conservadoras** en tanto que, en la práctica, el valor de estos coeficientes será positivo y por ende el costo operativo neto del Programa será aún menor. Esto no hace más que reforzar la conclusión de que, aún con 3 CCMs en operación, la Administración Central puede mantenerse, *ceteris paribus*, dentro de un sendero de sostenibilidad fiscal y financiera.

# Perspectivas de sostenibilidad fiscal y financiera

Luego de haber identificado el espacio fiscal existente para la implementación del Programa CM y su impacto, es pertinente realizar algunas consideraciones respecto a las decisiones de asignación del gasto que podría adoptar el Gobierno de República Dominicana para asegurar la sostenibilidad financiera del Programa en el largo plazo.

En primer lugar, debe destacarse que el Programa CM se alinea con los objetivos macro-fiscales de República Dominicana y se adapta particularmente a las características institucionales de este país. Por un lado, posibilita el uso eficiente de los recursos públicos al basarse en una lógica de reasignación de servicios y optimización de resultados. Por otro lado, la alta rigidez de los recursos tributarios no debiera ser un limitante para la implementación de este programa, ya que su presupuesto se basa mayormente en los presupuestos individuales que se le otorgan por ley cada año a las instituciones participantes. Dicho esto, es menester señalar tres grandes salvaguardas. El futuro decreto presidencial o norma que de forma legal al Proyecto CM:

1. Podría conferirle un **carácter prioritario** al programa para permitir la rápida reasignación de fondos del presupuesto y eximir a los predios donde funcionen los CCM del pago de sus tasas fiscales.
2. Podría permitir que el Programa CM –como parte de la estructura del **GCPS-**, sea un **ente presupuestario con independencia** técnica, legal, funcional y administrativa; de forma tal que no actúe como un ente recaudador y pagador, sino que posea un presupuesto asignado anualmente por ley que le sea propio para su funcionamiento. Asimismo, dicho organismo debiera contar con un auditor interno encargado de velar por la transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas del Programa.
3. Debería asegurar que los convenios interinstitucionales entre las instituciones participantes y el GCPS obliguen a las primeras a **consignar de manera diferenciada** en su presupuesto las **partidas presupuestarias** anuales necesarias para el funcionamiento adecuado del Programa.[[20]](#footnote-20)

En segundo lugar, se sugieren fuentes de financiamiento complementarias que podrían reforzar en el mediano y largo plazo la sostenibilidad fiscal y financiera del programa:

1. El **Proyecto de** **Ley Orgánica para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las mujeres**, aprobado en primera lectura por el Senado el 21/06/16, contempla que el Poder Legislativo apruebe anualmente una partida del Presupuesto General de la Nación para la aplicación de esta ley, que no podrá ser en ningún caso inferior al 10% del presupuesto institucional. Adicionalmente, este proyecto de ley contempla la creación de un **“Fondo especial para mujeres víctimas de violencia”** (art. 15). Los fondos obtenidos por las sanciones económicas impuestas por infracciones cometidas a la esta ley ingresarán al Fondo General de la Nación, y el Ministerio de Hacienda deberá trasladarlos íntegramente para aportar al financiamiento de los programas y servicios contemplados en esta ley. El Programa CM podría percibir una parte de estos ingresos para cubrir una parte de sus gastos operativos o de capital.
2. Si bien se cuenta con muy poca información acerca del presupuesto del **Ministerio de la Mujer**, es de público conocimiento que esta es una de las reparticiones del gobierno que menor cantidad de recursos percibe. En caso de que el gobierno reforzase su compromiso con las políticas sociales que le competen a este Ministerio, Ciudad Mujer podría verse beneficiada por medio de la ampliación de la cuota presupuestaria que este organismo se compromete a redireccionar al programa.

# Conclusiones

El Programa CM ofrece un abordaje integral de la problemática de las desigualdades de género, actuando no sólo en lo que hace a la adecuada atención de las mujeres violentadas física o psicológicamente, sino también en lo referente a la prevención del problema y la mitigación de las desigualdades económicas que le son propias. El impacto cualitativo esperado de esta forma de gestión integral del problema es mayor que el producido por las diversas (e inconexas) políticas actualmente en curso en la materia; más aún, este Programa cuenta con la ventaja de la utilización del *know how* previamente adquirido en otros Programas de Atención a la Violencia contra las Mujeres.

Desde el punto de vista macroeconómico, se concluye que el Programa CM es eficiente y particularmente adecuado al contexto macro-fiscal que atraviesa el país. Muy en particular, se destaca:

1. La *eficiencia del gasto* ya comprometido por el Estado en la atención y prevención de los problemas relacionados con las desigualdades de género. CM permite que los recursos invertidos en esta problemática se traduzcan en un incremento de las capacidades institucionales del Estado y la obtención de mejores resultados a nivel poblacional.
2. La *eficiencia fiscal* que este proyecto implica al requerir un escaso costo fiscal adicional para la Administración Central.
3. La *eficiencia presupuestaria* en tanto que la normativa suscripta por el país a nivel nacional e internacional no siempre identifica concretamente la fuente de recursos que posibilitará su cumplimiento efectivo.[[21]](#footnote-21) Este programa posibilita unir dichos objetivos o deberes con una herramienta que posibilita su cumplimiento.

En lo referente a la sostenibilidad fiscal y financiera, se destaca que el sendero de evolución del gasto, déficit y deuda es sostenible; en otras palabras, el Programa CM no impacta significativamente en las cuentas fiscales de República Dominicana.

Esto se verifica aun suponiendo un escenario de gasto conservador (*i.e*., coeficientes de reasignación de recursos iguales a cero o que el costo fiscal adicional es del 100% del costo operativo) y un escenario con 2 CCMs en operación. La deuda externa, variable clave a la hora de analizar la sostenibilidad financiera, si bien rebasa el umbral del 40% mantiene un sendero de crecimiento sostenible. A mediano y largo plazo la sostenibilidad de este Programa dependerá indefectiblemente de que esta tasa de crecimiento de la deuda no se incremente y que el crecimiento del PBI sea mayor o igual al proyectado.

Desde el punto de vista del marco legal y presupuestario del programa, se señala muy enfáticamente la necesidad de otorgar al GCPS un carácter de ente presupuestario con independencia técnica, legal, funcional y administrativa; asimismo, urge asegurar que los convenios interinstitucionales entre las instituciones participantes y el GCPS obliguen a las primeras a consignar de manera diferenciada en su presupuesto las partidas presupuestarias anuales necesarias para el funcionamiento adecuado del Programa.

Desde el punto de las decisiones de política económica que contribuyen a la sostenibilidad fiscal y financiera del Programa en el largo plazo, se indican que el Programa podría verse beneficiado en caso de cobrar fuerza de ley el Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las mujeres que se encuentra bajo proceso de revisión en el Senado.

Desde el punto de vista de la situación institucional, se observa que el Programa CM se adapta particularmente al entramado institucional de República Dominicana. Además, el Programa CM promueve el desarrollo de redes institucionales que posibilitarán la consolidación de este Programa como una política de estado a perpetuarse en el tiempo. La mayor virtud de CM –el uso más eficiente de los recursos fiscales ya existentes- implica a su vez su mayor desafío, *i.e*., lograr que este Programa opere bajo la lógica de una gestión pública eficiente.

Debe por último señalarse que el compromiso político del Gobierno de República Dominicana es un factor determinante para lograr la rápida puesta en funcionamiento del Programa y la eventual asignación de recursos presupuestarios extraordinarios.

# Anexo I: Normativa contra la VCM suscripta por República Dominicana

**Acuerdos Internacionales:**

* Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW 1979).
* Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará 1994).
* Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995).
* Consensos de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.
* Adhesión a los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM/ONU - <http://odm.gob.do/>

**Normativa Nacional:**

* Ley 24-97 sobre Violencia Intrafamiliar
* Ley 86-99 de creación del Ministerio de la Mujer
* Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género II (PLANEG) 2007 – 2017
* Plan Estratégico de la Comisión Nacional de Prevención y Lucha Contra la Violencia de Género (CONAPLUVIG)
* Estrategia Nacional de Desarrollo 2030
* Plan Estratégico 2015-2020 (Ministerio de la Mujer)
* Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las mujeres

# Anexo II: Organismos Consultados

Los organismos consultados fueron:

* **Ministerio de Hacienda**
  + Cynthia Arias (enlace)
  + Soraya P. Asunción Montilla - Dirección General de Crédito Público
  + Evelio Paredes Encarnación - Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF)
* **Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS)**
  + Héctor Lopez – Unidad de Infraestructura
* **Progresando con Solidaridad (Prosoli)**
  + Hector Bienvenido Medina Disla
  + Luis Yanel Cordero Fernandez – Asistente Ejecutivo
* **Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD)**
  + Ana Francisca Mejía (enlace)
* **BID**
  + Rodrigo Salas – Consultor en Evaluación de Impacto– en espera de respuesta.

1. *Cf.* Manual Operativo del Sistema de Gestión del Programa Ciudad Mujer en República Dominicana, BID-Plenus, junio 2017. [↑](#footnote-ref-1)
2. Las tablas de costos de la sección 3 incluyen además el Módulo de Atención Infantil (MAI) ya que se decidió respetar la clasificación de costos provistas por el GCPS. En términos de lo expuesto en el Manual Operativo, se entiende que el MAI formará parte del MEPES. [↑](#footnote-ref-2)
3. [Comunicado de Prensa No 17/47. Misión del Artículo IV. 13 de Febrero 2017](https://www.imf.org/es/News/Articles/2017/02/13/pr1747-IMF-Staff-Completes-2016-Article-IV-Mission-to-The-Dominican-Republic). [↑](#footnote-ref-3)
4. *Cf*. [MEPYD 2017](http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2017/04/Marco-Macro-marzo-2017.pdf). [↑](#footnote-ref-4)
5. [Comunicado de Prensa No 17/47. Misión del Artículo IV. 13 de Febrero 2017](https://www.imf.org/es/News/Articles/2017/02/13/pr1747-IMF-Staff-Completes-2016-Article-IV-Mission-to-The-Dominican-Republic). [↑](#footnote-ref-5)
6. De acuerdo al FMI, la deuda consolidada de la República Dominicana llegó al 47.6% en el año 2016. [↑](#footnote-ref-6)
7. Cabe destacar que ya hay programas de asistencia técnica del FMI en ambas áreas. [↑](#footnote-ref-7)
8. Lizardo, M. (2013): “Pacto Fiscal y Financiamiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo”. V Congreso Internacional en Tributación - CIET 2013, Santo Domingo, República Dominicana. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Cf*. Vargas Cullell & Durán (2016), “La Institucionalidad de los Estados en Centroamérica”, en “Una Mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana 2007-2013”, BID [↑](#footnote-ref-9)
10. Como señalado anteriormente, estos costos incluyen los costos del MAI que no están mencionados en el Manual Operativo (se entiende que estos son un desagregado del MEPES). [↑](#footnote-ref-10)
11. Los datos utilizados para los cálculos que se presentan en esta sección se encuentran en proceso de elaboración por el GCPS. En consecuencia, se sugiere un uso cauteloso de estas cifras, considerándolas como indicadores aproximados del gasto fiscal estimado. [↑](#footnote-ref-11)
12. En los protocolos de funcionamiento se detallará con precisión cada uno de estos gastos. [↑](#footnote-ref-12)
13. Se toma como referencia la estructura de costos de la DNCM de Honduras. [↑](#footnote-ref-13)
14. Estos guarismos también resultan desproporcionados en relación la estructura de costos de los CCM de Honduras. [↑](#footnote-ref-14)
15. Por falta de información, estas cifras se obtuvieron en forma indirecta. Se procedió a, 1) calcular la participación de gasto de cada institución a partir de una base de datos con cifras desactualizadas y, 2) se calcularon los porcentajes de participación y tradujeron a los valores absolutos utilizados en este documento. [↑](#footnote-ref-15)
16. La institución que financia el MEC es PROSOLI. [↑](#footnote-ref-16)
17. Las proyecciones de inflación y PBI son las especificadas en la sección 4.1. [↑](#footnote-ref-17)
18. *Cf*. Blanchard (1990). También sería posible utilizar el ratio de deuda externa pública sobre exportaciones y la deuda externa pública sobre los ingresos fiscales (menor o igual al 150% y 250% respectivamente). [↑](#footnote-ref-18)
19. Se descarta calcular la brecha fiscal como el resultado entre los costos operativos del programa y las fuentes de financiamiento no-contingentes porque a) en el presente análisis, la brecha sería nula (por definición, todos estos costos son financiados por el presupuesto programado de las instituciones participantes) y, b) porque asegurar que las fuentes de financiamiento no-contingente cubran los gastos operativos del programa no significa que estas fuentes de gasto no impliquen una dinámica insostenible de la deuda pública. [↑](#footnote-ref-19)
20. En otros países esto podría ya estar contemplado en sus Leyes de Responsabilidad Fiscal, pero como mencionamos en la sección 2 Republica Dominicana aún no cuenta con este tipo de normativa. [↑](#footnote-ref-20)
21. *Cf*. Anexo I. [↑](#footnote-ref-21)