

Consejo Económico y Social

Incidencia y concertación alrededor del Pacto Fiscal

Rosa Cañete Alonso, abril 2026



Incidencia y concertación

3 momentos para pensar el papel del CES

La incidencia en políticas públicas no ocurre en el vacío: ocurre en contextos de crisis, asimetría de poder y disputa por legitimidad.

Una lectura histórica y política del diálogo fiscal y CES en República Dominicana



Los 3 sectores sentados en el CES hacen incidencia en políticas públicas con intereses diferentes

La incidencia en políticas públicas es el conjunto de acciones orientadas a colocar temas en la agenda pública, influir en decisiones, mejorar diseños de política, construir sentido común alrededor, vigilar su implementación y promover rendición de cuentas.

Implica diálogo, negociación, producción de evidencia, construcción de alianzas y capacidad de sostener posiciones en el tiempo.

¿Qué rol juega el CES?

Incidir no es solo participar

Participación

Estar presente
Opinar
Ser consultado



Incidencia

- **Influir en decisiones, reglas y prioridades de política pública.**
- **Modificar incentivos institucionales y mecanismos de rendición de cuentas.**
- **Fortalecer ciudadanía organizada con capacidad de sostener cambios en el tiempo.**

El CES como espacio de concertación e incidencia

- **El CES agrega valor cuando procesa conflicto entre sectores con intereses distintos y lo traduce en propuesta.**
- **Su fortaleza no está en sustituir al Congreso ni al Ejecutivo, sino en mejorar la calidad política de las decisiones.**
- **Es un órgano consultivo y su interés es que lo que plantea sea tomado en cuenta por el Ejecutivo.**
- **El antecedente institucional arranca en 2005; luego se constitucionaliza en 2010 y se regula por la Ley 142-15.**

3 momentos

Cómo llegar a acuerdos con legitimidad, influencia real y sostenibilidad.

3 momentos



2004-2005

Reformas fiscales sin
una institucionalidad
estable.



2012

Reforma fiscal con CES
ya creado
constitucionalmente y la
END.



2024

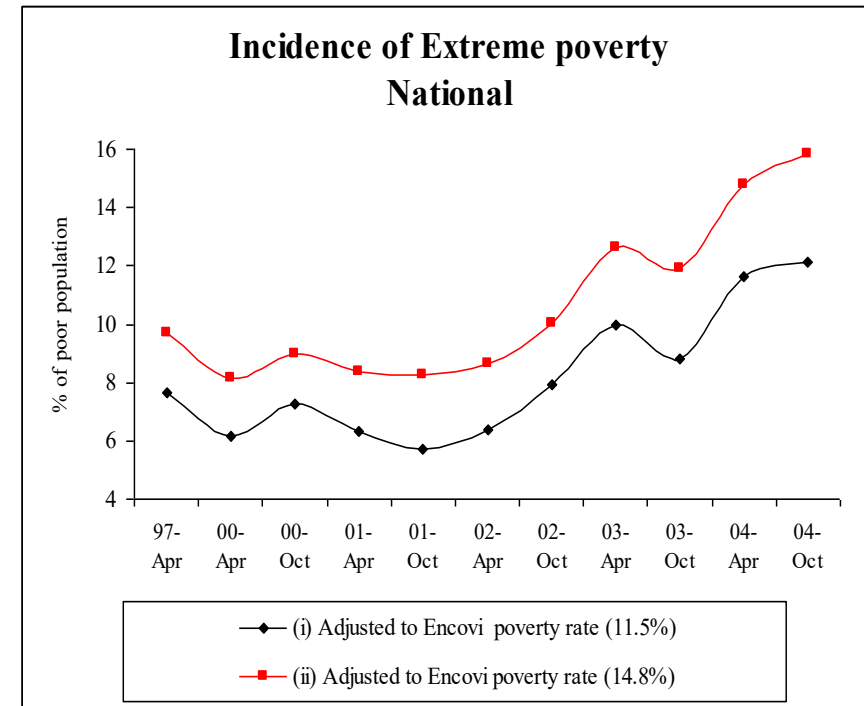
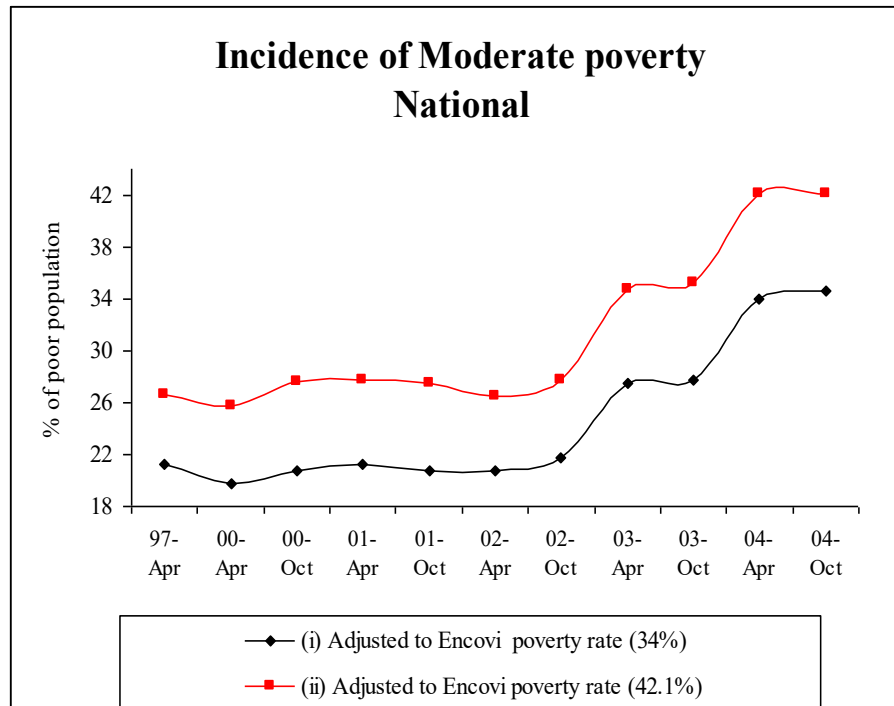
Reforma fiscal con CES
ya creado
constitucionalmente y la
END.

Fuente Impositiva	Social	Empresarial	Sindical	Gobierno	Resultado Consenso
Patrimonio-Activos de las empresas	1% sobre activos compensable con el ISR a un año	0.5% sobre los activos compensable con el ISR por 5 años y 3 años de exención para nuevas empresas. Otra opción 1% al patrimonio neto con las mismas consideraciones anteriores	1% sobre los activos compensable con el ISR 1 año	1% sobre los activos compensable con el ISR 1 año	
ITBIS	Expandir la base dejando exenta los bienes de la canasta alimentaria de la ENCOVI, y los combustibles, servicios de salud, educación, electricidad y financieros	Expandir la base dejando exenta los bienes de la canasta alimentaria, combustibles, servicios de salud, educación, electricidad y financieros e insumos agrícolas	Expandir la base dejando exenta los bienes de la canasta alimentaria de la ENCOVI, y los combustibles, servicios de salud, educación, electricidad y financieros	Expandir la base dejando exenta los bienes de la canasta alimentaria de la ENCOVI, y los combustibles, servicios de salud, educación, electricidad y financieros	Consenso en cuanto uso para compensar por comisión cambiaria
Patrimonio-IVSS personas físicas	Exención se aplicará al contribuyente, no a cada vivienda, manteniendo la tasa del 1%	La exención se aplicará al contribuyente, no a cada vivienda, con tasa del 0.5%	Exención se aplicará al contribuyente, no a cada vivienda, manteniendo la tasa del 1%	Exención se aplicará al contribuyente, no a cada vivienda, manteniendo la tasa del 1%	Consenso en cuanto uso para compensar por comisión cambiaria

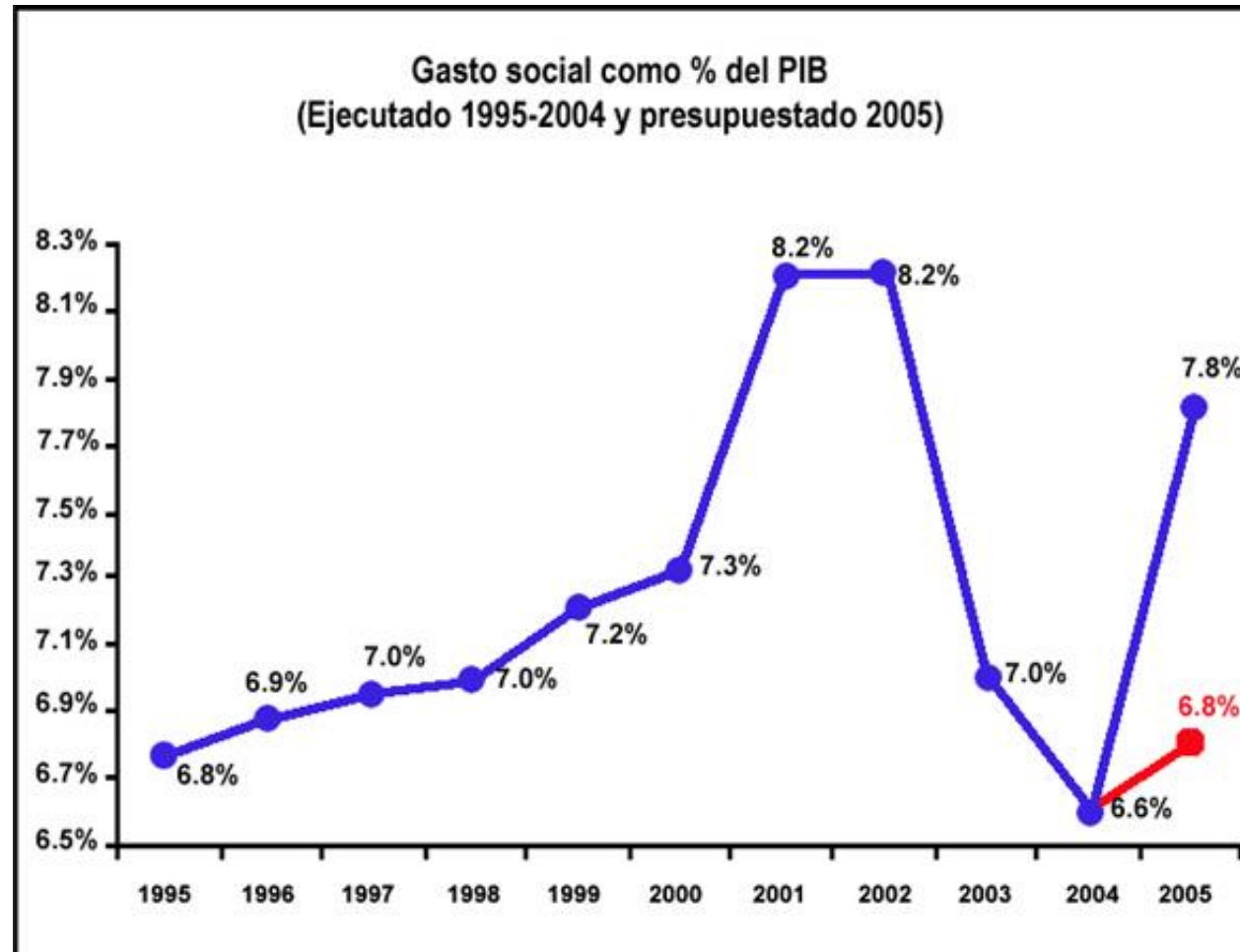
2004-2005

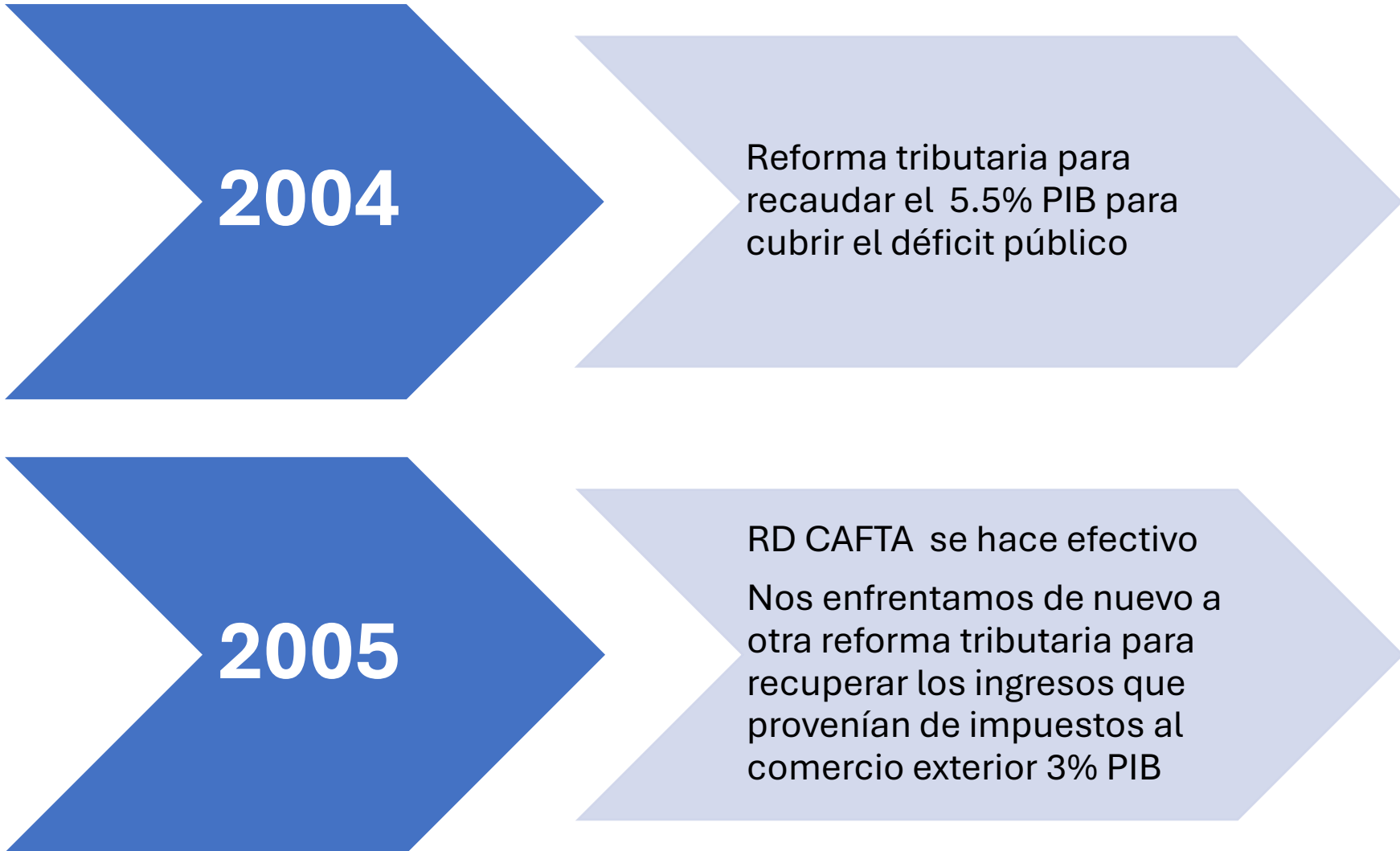


En 2003 el fraude privado de Baninter 2003 colapsó la economía dominicana



La inversión social cayó dramáticamente





2004

Reforma tributaria para recaudar el 5.5% PIB para cubrir el déficit público

2005

RD CAFTA se hace efectivo
Nos enfrentamos de nuevo a otra reforma tributaria para recuperar los ingresos que provenían de impuestos al comercio exterior 3% PIB

2004–2005: de negociación coyuntural a concertación institucionalizada

La crisis obligó a negociar; la debilidad política obligó a abrir espacios.

2004

Reforma urgente sin espacio institucional robusto

- Crisis Baninter y fuerte deterioro fiscal y social.
- El gobierno entrante de Leonel Fernández debía impulsar la reforma sin controlar el Congreso.
- Se abrió diálogo político con mediación de Agripino Núñez Collado, concentrado sobre todo en empresariado y oposición.
- Organizaciones sociales como el Centro Montalvo participaron desde fuera con contrapropuesta y demanda de inclusión.
- La reforma fue dura: ITBIS 12% → 16%, más cheques, telecomunicaciones y otros tributos.

Hay diálogo, pero la participación social sigue siendo externa y dependiente de la coyuntura.

**De diálogo ad
hoc
a estructura
de
concertación**

2005

La concertación gana forma institucional

- En enero se crea formalmente el CESI, antecedente directo del actual CES.
- La concertación deja de depender solo de arreglos coyunturales y adquiere una arquitectura más estable.
- Se institucionaliza la presencia de empresariado, sindicatos y sociedad civil.
- Nueva presión fiscal por DR-CAFTA y compromisos con el FMI.
- La reforma de 2005 se discute ya en un entorno más estructurado de concertación.

La concertación deja de ser solo una necesidad coyuntural y adquiere forma institucional.

2004 mostró la necesidad del diálogo; 2005 marcó su institucionalización.

Qué enseña este período

1

La crisis abre ventanas de concertación

La concertación no se abrió por diseño ideal, sino porque la gravedad de la crisis y la debilidad congresual hacían inviable una decisión completamente unilateral.

Implicación

El diálogo gana espacio cuando el poder necesita apoyo externo para sostener una reforma.

2

Sin institucionalidad, la incidencia social entra en condiciones más frágiles

En 2004 hubo incidencia social, pero sin un canal formal robusto. La participación dependía más de presión, propuesta y capacidad de hacerse oír que de reglas claras de inclusión.

Implicación

Participar no es lo mismo que estar incorporado institucionalmente al proceso.

3

La institucionalización mejora el proceso, aunque no elimina el conflicto

La creación del CESI en 2005 dio estructura, previsibilidad y reconocimiento al diálogo y a los actores. Eso fortaleció la concertación, aunque no garantizaba por sí solo acuerdos justos ni resolvía automáticamente las asimetrías de poder.

Implicación

La institución no sustituye la política, pero sí ordena mejor el conflicto.

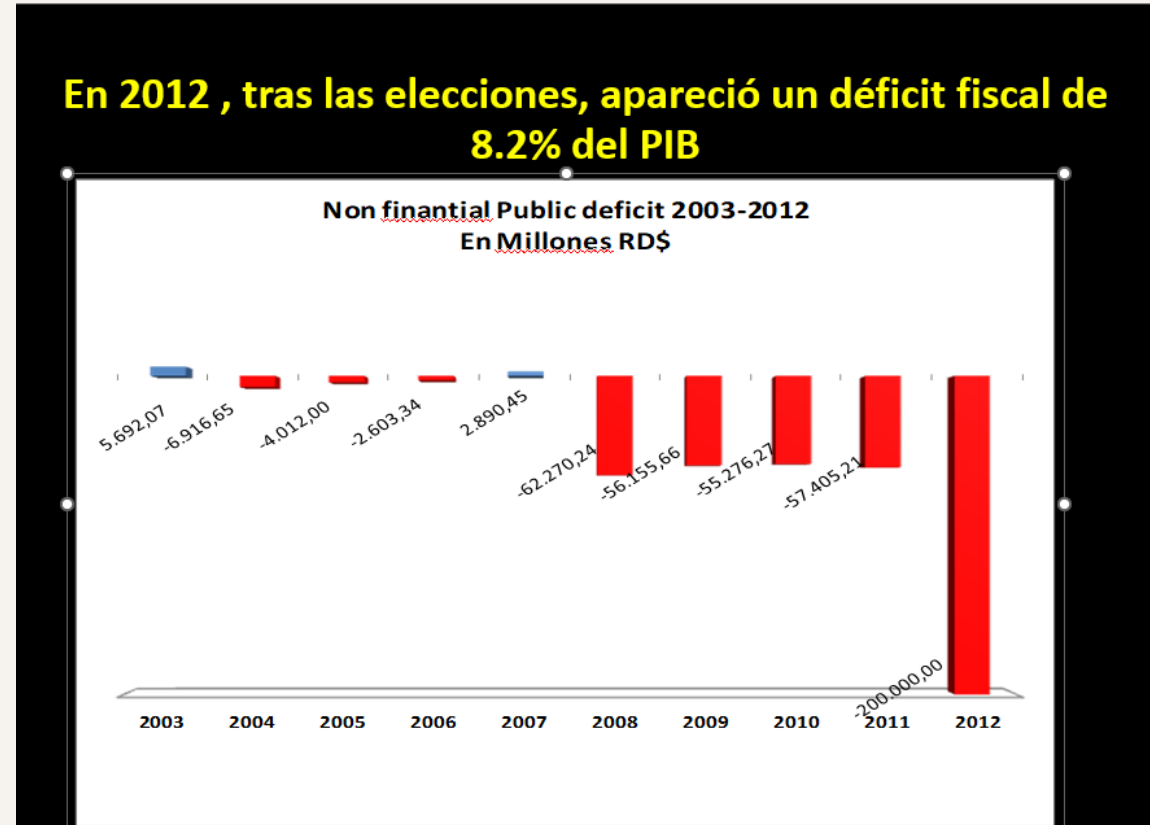
La gran lección es esta: la concertación pesa más cuando coinciden necesidad política y arquitectura institucional y ser capacer de negociar desde los diferentes sectores por un bien común.

2012



2012: ya existe institucionalidad, ¿es garantía de acuerdos?

- En 2012 el CES ya operaba en un marco nuevo: la Constitución de 2010 lo reconocía y la Ley 1-12 preveía un pacto fiscal en el seno del CES.
- El contexto venía marcado por un fuerte déficit fiscal previo a las elecciones, reportado en 8.2% del PIB por una revisión del FMI.
- El gobierno convoca al CES para debatir la reforma fiscal.



2012: ya existe institucionalidad, ¿es garantía de acuerdos?

- El gobierno abrió diálogo en el CES, tanto empresariado como sindicatos y sociedad civil endurecieron las condiciones del debate.
- Acuerdo de los 3 sectores: Antes de nuevos impuestos, exigieron respuesta pública sobre el déficit, control del gasto, combate a corrupción e impunidad y mayor transparencia presupuestaria.
- Cuando el costo político de seguir dialogando aumentó, el Ejecutivo llevó la reforma al Congreso, donde contaba con mayoría.

ECONOMÍA

Gobierno defiende decisión de romper con el Consejo Económico y Social



Por **Gustavo Olivo Peña** 20/10/2012 · 09:05 AM

Tener CES no basta: una arquitectura institucional puede existir y aun así fracasar como mecanismo de concertación efectiva.

- ¿Coyunturas o pactos sostenibles a largo plazo?
- ¿Qué ocurre cuando la concertación entre los actores no genera concertación con el Ejecutivo?
- Vínculos entre movilización y presión social fuera del CES y dentro del CES



2024: doce años después, el pacto fiscal seguía pendiente

- La Ley 1-12 había ordenado un pacto fiscal, pero en 2024 el gobierno llevó directamente al Congreso el proyecto de Ley de Modernización Fiscal.
- El punto político clave es la secuencia: se eligió acelerar el trámite antes que construir concertación previa en el CES.
- El retiro posterior del proyecto confirmó que rapidez institucional no equivale a viabilidad política.

**La vía escogida revela una premisa:
el consenso fue tratado como
prescindible hasta que su ausencia
se volvió un costo visible.**

Base: referencias a la END, al CES y a la prensa nacional recogidas en el archivo del usuario

Cuando el consenso se considera prescindible

2024 muestra que el costo de omitir la concertación no siempre aparece al inicio; a veces aparece cuando ya no hay margen político para sostener la reforma.

- El presidente terminó retirando el proyecto al reconocer que no contaba con el consenso necesario.
- Eso vuelve especialmente potente la pregunta central de esta presentación: si al final lo que faltó fue consenso, ¿por qué no se construyó antes?
- La secuencia refuerza la idea de que evitar la concertación puede acelerar el procedimiento, pero también disparar el rechazo.

Base: retiro del proyecto de 2024 según el archivo del usuario

La pregunta para los consejeros del CES

El reto no es sentarse en la mesa; es lograr que la mesa importe.

¿Cómo hacer que la concertación sea un mecanismo real de orientación, control y legitimación democrática, y no un paso opcional?

PREGUNTAS

La concertación no es un lujo deliberativo; puede ser una condición de sostenibilidad política.

Crisis: ¿son oportunidades o afectan las reformas de largo plazo?

¿Puede una institución representar una energía social que no cabe en estructuras? ¿Como relacionarse con los movimientos sociales o los procesos de movilización social?

¿Cómo evitar que las desigualdades de partida no se reproduzcan en el en el CES? ¿Cómo nivelar las asimetrías de poder?

La incidencia no empieza o acaba en el CES, cómo abordar el proceso de negociación en las instancias decisivas como el legislativo u otras?

