BID
Banco Interamericano de Desarrollo

Descentralización en República Dominicana

Desempeño actual y perspectivas de reforma

Sector de Instituciones para el Desarrollo

División de Gestión Fiscal

DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN Nº IDB-DP-522

Jorge Martínez-Vázquez
Axel Radics
Belinda Pérez Rincón

Junio de 2017

Descentralización en República Dominicana

Desempeño actual y perspectivas de reforma

Jorge Martínez-Vázquez
Axel Radics
Belinda Pérez Rincón

Junio de 2017

Banco Interamericano de Desarrollo

http://www.iadb.org

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Contactos: Axel Radics, axelradics@iadb.org; Belinda Pérez Rincón, belindap@iadb.org.

Resumen[*]

El objetivo de este estudio es realizar un diagnóstico sobre la descentralización en República Dominicana (RD) y analizar perspectivas de reforma, incluyendo un análisis comparado del proceso de descentralización de RD con respecto a los países de la región. RD es un país altamente centralizado, con numerosos desafíos en materia de descentralización: (i) alta atomización municipal, (ii) escasa transparencia presupuestaria y limitadas capacidades municipales, (iii) indefinición de las funciones de gasto, (iv) bajas competencias de ingresos propios, (v) debilidad del sistema de transferencias, y (vi) ausencia de un marco de responsabilidad fiscal subnacional. El estudio propone opciones de reforma para lograr una descentralización más efectiva en RD.

Clasificaciones JEL: H53, H54, H71, H72, H77
Palabras clave: descentralización, transferencias, municipios, ingreso, gasto, República Dominicana

[*] Los autores están agradecidos con William Castro Rodríguez por su invaluable asistencia en la elaboración de datos y cuadros.

Índice

Resumen ejecutivo **3**
1. Introducción **5**
2. Marco institucional **6**
3. Características del sistema municipal dominicano **8**
3.1. Conducción del proceso y fuentes de información *13*
3.2. Asignación de potestades fiscales a municipios *14*
4. Principales desafíos en el sistema municipal **23**
4.1. Tamaño reducido de los gobiernos subnacionales *23*
4.2. Alta fragmentación en la provisión de servicios a nivel local *25*
4.3. Rol menor de los gobiernos locales en responsabilidades de gasto *31*
4.4. Baja autonomía tributaria municipal *48*
4.5. Sistema de transferencias incompleto *53*
4.6. Ausencia de un marco de responsabilidad fiscal subnacional *59*
5. Conclusiones y recomendaciones **60**
Referencias **64**
Anexo: Disponibilidad de datos **66**

Resumen ejecutivo

El objetivo de este estudio es realizar un diagnóstico sobre la descentralización en República Dominicana (RD) y analizar perspectivas de reforma. El estudio se enmarca en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y en la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal de RD, a partir de la cual surge la oportunidad de impulsar una descentralización más efectiva, de manera gradual y abordando los principales desafíos del país en la materia. Éstos incluyen **la alta atomización municipal**: en efecto, la proliferación de municipios durante los últimos 20 años ha sido inédita en la experiencia internacional. Si bien revertir esta situación es difícil, pueden evaluarse opciones para incentivar la fusión municipal; entre ellas, la eliminación gradual de la participación mínima de los municipios en las transferencias, los incentivos para la fusión de distritos y municipios, y para la creación de mancomunidades.

Adicionalmente hay **escasa transparencia presupuestaria y limitadas capacidades municipales**. La información municipal disponible es incompleta, poco confiable y no oportuna; además, existen deficiencias en las capacidades locales, que estarían afectando la calidad de los servicios. En este aspecto, surgen como oportunidades la implementación de un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) municipal y la profundización de la capacitación y asistencia técnica a los funcionarios municipales en las competencias a su cargo, particularmente en la gestión de proyectos de inversión pública.

Las funciones de gasto no están claramente definidas. Existe espacio para mejorar la definición de las funciones de gasto municipales en tres aspectos: (i) ampliar la provisión de servicios básicos, que debe estar supeditado a la acreditación de la capacidad administrativa de cada municipio; (ii) mejorar la claridad y transparencia en las funciones de acuerdo a tres “atributos”: regulación, financiación e implementación del servicio; y (iii) simplificar las restricciones al gasto, velando por su cumplimiento efectivo y permitiendo el uso de ingresos propios de libre disponibilidad.

Los **municipios presentan bajas competencias de ingresos propios**, ya que apenas cobran ciertos arbitrios y tasas, junto a la contribución por mejoras, lo que reduce la rendición de cuentas a la población. Al respecto es fundamental ampliar las competencias de ingresos municipales, con foco en municipios, ampliando su capacidad de cobro de tasas y arbitrios, y considerando la descentralización del Impuesto al Patrimonio Inmobiliario (IPI) y la mejora de su gestión.

Hay espacio para **mejorar el sistema de transferencias.** En RD existe una única transferencia cuyo porcentaje legal del 10% de los ingresos del Estado no se cumple. Además,

las restricciones al uso de esos fondos son complejas y no se verifica su cumplimiento. En tanto la asignación de montos mínimos incentiva la atomización municipal. Como recomendaciones se propone: (i) estimar la capacidad fiscal y necesidades de gasto de cada municipio, buscando mejorar la equidad distributiva de las transferencias; (ii) evaluar las necesidades de recursos municipales (desbalance vertical) para calibrar el porcentaje legal de las transferencias; (iii) introducir transferencias de capital, en lugar de la restricción del uso de las transferencias para gasto de inversión, a fin de incentivar el desarrollo territorial equilibrado; y (iv) eliminar gradualmente las transferencias mínimas por municipio.

Por último, falta un marco de responsabilidad fiscal subnacional. Es clave mejorar la calidad de la información del endeudamiento municipal, incluyendo todos los pasivos municipales, y debe explicitarse un marco de responsabilidad fiscal subnacional, que regule el endeudamiento municipal bajo condiciones de transparencia, monitoreo y alerta temprana por parte del Ministerio de Hacienda (MH), como condición necesaria para convertir al crédito sano y responsable en una fuente de financiamiento para la infraestructura municipal.

1. Introducción

Con una población estimada en alrededor de 10 millones de personas en una superficie de 48.311 kilómetros cuadrados, República Dominicana (RD) es el segundo país de Centroamérica más poblado (luego de Guatemala) y el segundo con mayor densidad poblacional (luego de El Salvador). La capital, Santo Domingo de Guzmán, concentra en su área metropolitana alrededor de un tercio de la población del país (unos 3,3 millones de habitantes). Santiago de los Caballeros es la segunda área metropolitana en importancia, con unos 600.000 habitantes, mientras que ninguna otra ciudad del país supera los 300.000 habitantes. En tres de las 32 provincias del país (incluyendo entre ellas al Distrito Nacional) se concentra el 44% de la población nacional. A su vez, al igual que el resto de América Latina y el Caribe (ALC), RD es crecientemente urbana: cerca del 80% de la población fue considerada urbana en 2015, en comparación con un poco más del 60% en 2000 (Oficina Nacional de Estadisticas (ONE), 2016).

RD ha sido una de las economías más dinámicas de ALC durante las últimas décadas, con una tasa de crecimiento per cápita del 3,9% entre 1990 y 2012 –ampliamente superior al promedio regional del 1,8%–, impulsada por actividades orientadas a la exportación como la manufactura de zonas francas y el turismo (BID, 2014). Esto ha permitido duplicar el producto interno bruto (PIB) per cápita en valores corrientes entre 2001 y 2013 de US$2.920 a US$5.822 (BCRD, 2015).

Este crecimiento ha contribuido a reducir la pobreza monetaria de la población, que en promedio bajó del 41,7% al 29,4% entre 2004 y 2014, aunque aún es superior al 26,1% registrado en 2000. A nivel territorial, los resultados son desiguales. En tres de las 10 regiones del país (Cibao Noroeste, El Valle y Enriquillo) la pobreza superó el 40% en 2014, más del doble de lo registrado en el Distrito Nacional (ONE, 2016; BID, 2014). En 2014 la desigualdad, medida por el índice de Gini, alcanzó un valor de 0,47, muy superior al promedio internacional, aunque es el segundo más bajo en Centroamérica detrás de Nicaragua y es menor al registrado en 2000 (0,52). En tanto el Índice de Desarrollo Humano, que alcanzó en 2014 un valor de 0,72, clasifica a RD como país de desarrollo humano alto y la ubica en tercer lugar en Centroamérica luego de Panamá y Costa Rica.

En este contexto, y como parte de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, RD está madurando un nuevo impulso a la reforma y modernización de la administración municipal, para lo cual ha constituido mediante el Decreto 85-15 una Comisión Presidencial para la Reforma Municipal. Esta Comisión tiene entre sus funciones encomendar la realización de

estudios técnicos sobre la gestión municipal, con el objetivo de identificar propuestas institucionales para su mejora. En particular, dicha Comisión ha solicitado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) asistencia técnica para diseñar intervenciones orientadas a fortalecer la fiscalidad municipal, especialmente dirigidas a crear condiciones para el fortalecimiento del sistema tributario y de generación de ingresos a nivel municipal.

De esta manera, el objetivo de esta nota de discusión de políticas es explorar los avances y retos pendientes de la administración municipal en RD, en el marco del Documento de Retos de Desarrollo del País y la Estrategia del BID con la República Dominicana 2017-2020, tomando en cuenta que la elección de nuevas autoridades nacionales en 2016 coincidió con la renovación de las autoridades municipales.

2. Marco institucional

La organización institucional de RD ha sido históricamente unitaria. Esta situación no ha cambiado mucho desde el advenimiento de la democracia electoral en 1978 (Matías, 2007). La Constitución vigente de 2010 indica que el país se organiza en forma de República Unitaria y que, para fines del gobierno y la administración del Estado, el territorio se divide políticamente en un Distrito Nacional y en las regiones, provincias y municipios que las leyes determinen.

A nivel central, el Poder Ejecutivo está formado por el Presidente de la República y sus ministros. El Presidente es elegido por voto directo cada cuatro años, sin posibilidad de reelección inmediata.[1] El Poder Legislativo está representado por el Congreso Nacional, conformado por el Senado de la República y la Cámara de Diputados. El Senado se compone de miembros elegidos a razón de uno por cada provincia y el Distrito Nacional (32 representantes), por períodos de cuatro años. Por su parte, la Cámara de Diputados se compone de 178 representantes elegidos por circunscripción territorial, en representación del Distrito Nacional y las provincias, distribuidos en proporción a la densidad poblacional, sin que en ningún caso sean menos de dos los representantes por cada provincia.[2]

República Dominicana es un Estado altamente centralizado. El Título IX de la Constitución vigente del año 2010, referido al ordenamiento del territorio y la administración local, define someramente las características de las entidades subnacionales. Reitera que RD es un Estado unitario, cuya organización territorial tiene como finalidad propiciar su desarrollo integral y equilibrado. La región está definida como la unidad básica de articulación y

[1] La reforma constitucional aprobada en 2015 permitió la reelección del Presidente por una única vez.
[2] Existen otros cinco representantes elegidos por acumulación de votos de la minoría, y siete más en representación de la comunidad dominicana en el exterior. El mandato de los diputados y senadores es de cuatro años con derecho a la reelección.

formulación de las políticas públicas en el territorio. Sin perjuicio del principio de solidaridad, el Estado procurará el equilibrio razonable de la inversión pública en las distintas demarcaciones geográficas de manera que sea proporcional a los aportes de aquellas a la economía nacional. A su vez, la provincia es la demarcación política intermedia en el territorio; ésta se divide en municipios, distritos municipales, secciones y parajes. El Poder Ejecutivo designará en cada provincia a un gobernador civil, quien será su representante en esa demarcación.

Por su parte, el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema administrativo local. Se trata de personas jurídicas que gozan de patrimonio propio, autonomía presupuestaria, y cuentan con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo. Los municipios podrán establecer arbitrios en el ámbito de su demarcación que de manera expresa establezca la ley, siempre que los mismos no coliden con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la Constitución o las leyes. El gobierno de los municipios está a cargo del ayuntamiento, constituido por un Concejo de Regidores (legislativo) y la Alcaldía como órgano ejecutivo. A su vez, el gobierno de los distritos municipales estará a cargo de una Junta de Distrito, integrada por un director que actúa como órgano ejecutivo y una Junta de Vocales con funciones normativas, reglamentarias y de fiscalización. Los distritos municipales tienen una autonomía "tutelada" respecto de los Concejos Municipales, quienes a su vez ratifican los presupuestos formulados y aprueban los informes de los distritos.[3] El número de regidores se determina en proporción a los habitantes, sin que puedan ser menos de cinco para el Distrito Nacional y los municipios, ni menos de tres para los distritos municipales. Los alcaldes y regidores son elegidos cada cuatro años, con posibilidad de reelección; a partir del año 2016 su elección coincide con la de las autoridades a nivel central.

La Constitución indica que el Estado propiciará la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, lo que conllevará políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos. Señala también que la inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos (hasta un 40% del total de ingresos), que propicien la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local.

A su vez, las principales leyes que regulan el sistema municipal en RD y cuyo contenido se detalla en la próxima sección son las siguientes:

[3] Artículo 52, literales (h) y (n), de la Ley 176-07.

1. Ley del Distrito Nacional y los municipios (176-07) o “ley de municipios” que, a efectos prácticos, es una ley orgánica que regula la organización, competencia, funciones y recursos del nivel local;
2. Ley sobre ingresos municipales (166-03) que dispone el sistema de transferencias a los municipios; y
3. Ley que instituye el sistema de presupuesto participativo municipal (170-07).

Existen también otras normas con importantes regulaciones municipales, tales como la ley que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (1-12), que incluye la cohesión territorial como una de las políticas transversales, la Ley de Planificación e Inversión Pública (498-06), la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público (423-06) y la Ley de Crédito Público (6-06), con capítulos dedicados a los municipios; y el ya mencionado decreto que crea la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal (85-15).

3. Características del sistema municipal dominicano

El cuadro 1 resume la estructura de gobierno de RD, en la cual destaca el nivel municipal como instancia política descentralizada. Un rasgo del país es la existencia de dos niveles de gobierno municipal: uno integrado por municipios y el otro por distritos municipales. Ambos tienen autoridades popularmente electas, elecciones que en el caso de los distritos municipales se llevan a cabo desde el año 2007.

Cuadro 1. Resumen de la estructura de gobierno de RD

Nivel de gobierno	Número de entidades	Consideraciones institucionales
Nacional	1	País unitario
Regiones	10	Articulación y formulación de políticas públicas
Provincias	31 y Distrito Nacional*	Demarcación política intermedia con gobernador civil designado
Municipios	158	Nivel de gobierno descentralizado
Distritos municipales	234	Demarcación interna del municipio con autoridades electas desde 2007

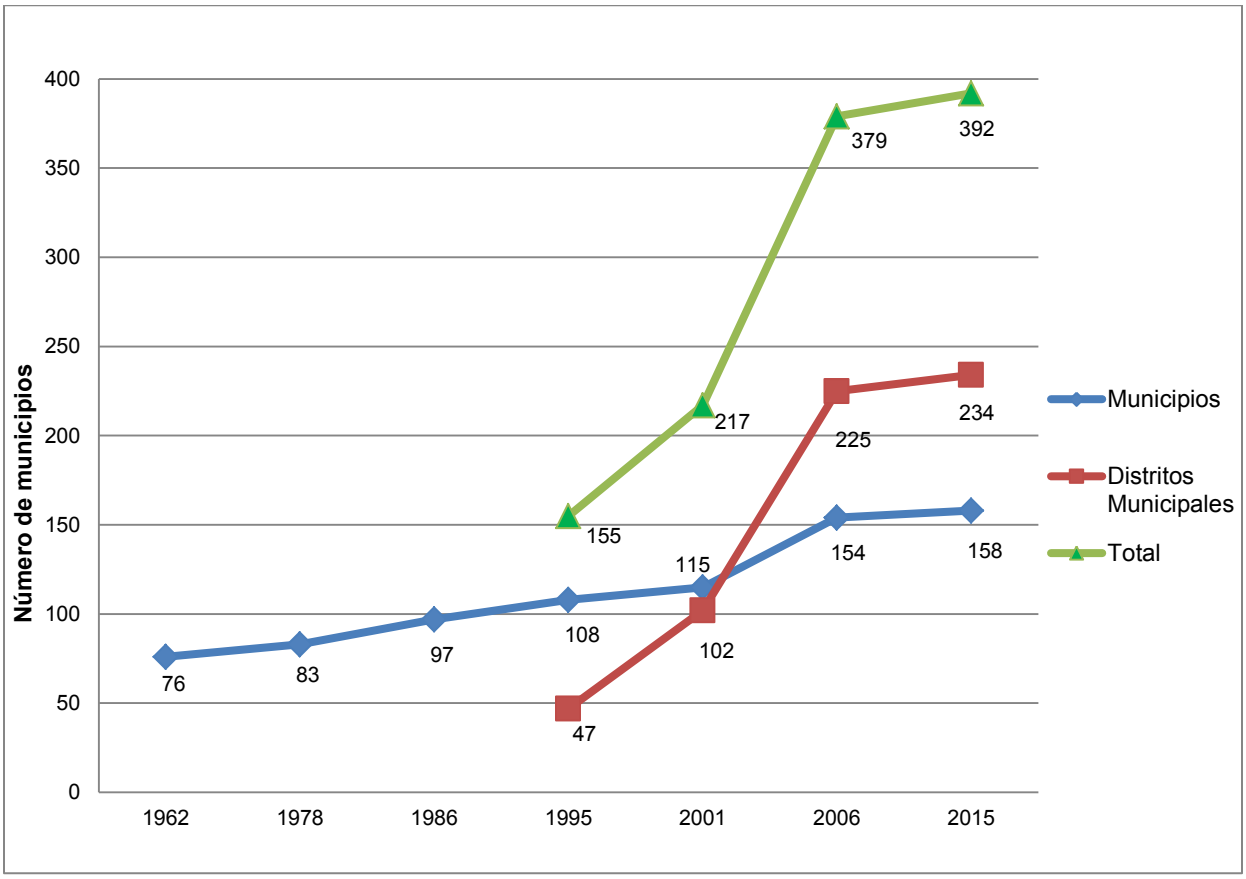
Fuente: Pérez Rincón (2014).
Notas: * El Distrito Nacional, sede del gobierno nacional, es caracterizado como provincia y municipio.

En la experiencia latinoamericana un caso similar de organización política subnacional es Perú, cuyos municipios se dividen en municipalidades provinciales (provincias) y municipalidades distritales (distritos). También guarda parentesco con Panamá, donde las autoridades de corregimientos dentro de cada municipio, elegidas popularmente, tienen capacidad de ejecutar ciertos proyectos de inversión pública. Las atribuciones y peso fiscal de los distritos municipales de RD los ubican a mitad de camino entre la experiencia peruana, cuyas municipalidades distritales tienen atribuciones y peso fiscal similar a las municipalidades provinciales,[4] y la Panameña, donde los corregimientos ejecutan pequeñas inversiones y no cuentan con estructura administrativa propia por lo cual no se consideran un nivel de gobierno en sí mismo, a pesar de que su peso fiscal es relevante (alrededor del 30% de los ingresos municipales totales de Panamá en el año 2012).

Una característica clave de la evolución de la descentralización en RD ha sido la proliferación reciente de entidades municipales. En efecto, como muestra el gráfico 1, el número de municipios se ha más que duplicado durante las últimas cinco décadas, y los distritos municipales se han casi quintuplicado en menos de 20 años. El crecimiento ha sido particularmente dramático entre 2001 y 2006: durante dicho lustro el número de entidades municipales se incrementó un 75%. Esta dinámica es inédita en América Latina: en Brasil, por ejemplo, también hubo un fuerte crecimiento en el número de municipios con posterioridad al regreso de la democracia, aunque el incremento fue solo del 34% entre 1984 y 1997, porcentaje muy inferior al observado en RD.

[4] Aunque claramente Perú es un país con una superficie mucho mayor que la de RD.

Gráfico 1. Evolución de la creación de municipios y distritos municipales



Fuente: BID (2010) y Matías (2007).
Nota: No se contó con la información de los distritos municipales con anterioridad a 1995.

Esta situación ha llevado a que RD sea junto con El Salvador el país con mayor atomización municipal dentro del grupo comparable de naciones de Centroamérica (cuadro 2), medida por el número de habitantes promedio por municipio. Contrasta con el año 1995, cuando RD contaba con alrededor de 47.000 habitantes por municipio, casi el doble que en la actualidad.

Cuadro 2. Atomización municipal en Centroamérica y RD

País	Población	N° municipios	Población/municipio
El Salvador	6.401.240	262	24.432
República Dominicana*	9.980.243	392	25.460
Honduras	8.576.532	298	28.780
Nicaragua	6.169.269	153	40.322
Guatemala	16.176.133	340	47.577
Panamá	3.926.017	78	50.334
Costa Rica	4.937.755	81	60.960
Promedio			**39.742**

Fuente: Elaboración propia con base en información estadística y municipal de los países.
Nota: * Incluye municipios y distritos municipales. RD es el único de los países analizados con dos niveles de gobierno municipal.

¿A qué se debió este crecimiento explosivo de municipios? Una de las principales razones obedece a que la creación de un nuevo municipio o distrito municipal asegura fondos del gobierno central (BID, 2010; Matías, 2007). En efecto, la ley sobre ingresos municipales (166-03) asegura una participación mensual a cada municipio que, en ningún caso, será inferior a RD$500.000 (equivalente a poco más de US$10.000), y a RD$250.000 en el caso de los distritos municipales.

Con el objetivo de contener el crecimiento de entidades locales, la Ley 176-07 incluyó requisitos de población mínima para la creación de nuevos municipios (15.000 habitantes) y distritos municipales (10.000 habitantes). La ley ha contribuido a evitar que se agudice el problema de la creciente atomización municipal pero no a solucionarlo: desde su aprobación, se han creado tres municipios y ocho distritos municipales, pero algunos de ellos no cumplen los requisitos de población mínima exigido por la ley (véase el cuadro 3). Según el estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Cámara de Cuentas (PNUD, 2014), solo el 66% de los municipios y el 20% de los distritos municipales existentes cumplen con el requisito legal de población.

Cuadro 3. Municipios y distritos municipales creados con posterioridad a la aprobación de la Ley 176-07

Municipio	Provincia	Antiguo municipio cabecera	Hogares	Población	Fecha de creación
Baitoa	Santiago	Sabana Iglesia	2.524	11.770	Mayo, 2013
San Víctor	Espaillat	Moca	5.743	21.006	Junio, 2013
Matanzas	Peravia	Baní	4.685	16.620	Agosto, 2013
Distrito municipal	**Municipio**	**Provincia**	**Hogares**	**Población**	**Fecha de creación**
Don Juan Rodríguez - Barranca	La Vega	La Vega	2.320	8.850	Octubre, 2012
Tavera (D.M.)	La Vega	La Vega	3.580	12.490	Agosto, 2010
Santa María	Pepillo Salcedo (Manzanillo)	Monte Cristi	824	2.248	Diciembre, 2013
Mamá Tingó (D.M.)	Yamasá	Monte Plata	2.426	9.922	Marzo, 2010
Doña Ana	Yaguate	San Cristóbal	1.437	5.676	Julio, 2014
Hatillo	San Cristóbal	San Cristóbal	5.668	21.636	Julio, 2014
Quita Sueño, San Cristóbal (D.M.)	Bajos de Haina	San Cristóbal	4.904	17.868	Diciembre, 2011
Zambrana abajo	Cotuí	Sánchez Ramírez	1.200	4.278	Diciembre, 2010

De hecho, dada la baja población de muchos de los municipios, y en particular de los distritos municipales, un interrogante a desarrollar es la capacidad de los mismos de brindar servicios de manera eficiente, o si existen oportunidades de generar economías de escala a través de la provisión conjunta de ciertos servicios mediante esquemas de asociación municipal. La ley de municipios contempla las mancomunidades como forma asociativa intermunicipal para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Sin embargo, el procedimiento de creación no es sencillo, ya que requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de cada concejo municipal y de una consulta popular. El ejemplo más sobresaliente es la mancomunidad del Gran Santo Domingo, formada por nueve municipios del área metropolitana de la capital de RD, aunque cuenta con muy limitadas atribuciones.

3.1. Conducción del proceso y fuentes de información

Con base en la Constitución de 2010 y la aprobación de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030 (Ley 1-12) que plantea la necesidad de promover una adecuada descentralización como medio para lograr una administración pública eficiente, transparente y orientada a resultados, ha comenzado a cobrar dinamismo un nuevo ciclo de reforma de la administración local en RD que se evidencia en la creación en 2015 de la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal, como responsable de la elaboración e implementación de una política integral de reforma y modernización de la gestión de los gobiernos locales dominicanos.

Dicha Comisión está presidida por el Ministerio de la Presidencia con participación del Ministerio de Administración Pública (MAP), el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), la Contraloría General y la Liga Municipal Dominicana. También participan la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y la Federación Dominicana de Distritos Municipales (FEDODIM) en representación de los gobiernos locales, con lo cual están involucrados todos los actores relevantes del proceso de descentralización. Se prevé que la Comisión tendrá una duración de cuatro años.

Una iniciativa de reforma como la propuesta requiere de información confiable y completa para tomar decisiones. Diversos órganos rectores tienen competencias para solicitar y publicar información de los resultados (especialmente presupuestarios y financieros) de la gestión de los gobiernos locales: la Cámara de Cuentas (CC) como órgano de control externo, la Contraloría General de la República como órgano de control interno, la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES),[5] la Dirección General de Contabilidad (DIGECOG) y la ONE. Sin embargo, los datos disponibles son incompletos y presentan inconsistencias, según afirman los informes anuales presentados por dichas instituciones. En general, se dispone de mayor información sobre los presupuestos aprobados que sobre su ejecución. Por ejemplo, en 2014 de los 392 gobiernos locales, 383 enviaron sus presupuestos aprobados a la CC pero solo 157 de ellos (40%) enviaron sus informes de ejecución presupuestaria completos. Para el mismo año, 366 entidades municipales reportaron sus presupuestos a DIGEPRES, pero solo 72 enviaron informes de ejecución presupuestaria completos. La disponibilidad de datos sobre los gobiernos locales se detalla en el Anexo de este reporte.

La rendición de cuentas representa un alto costo para los gobiernos locales, no solo porque las diversas instituciones a las que deben reportar utilizan clasificadores y formatos diferentes, sino también porque no cuentan con herramientas de gestión adecuadas que

[5] En 2011, la Tesorería transfiere a la DIGEPRES la responsabilidad de hacer el seguimiento de los resultados de los gobiernos locales.

faciliten esta obligación. Se han llevado a cabo varias iniciativas para dotar a los gobiernos locales de sistemas de administración financiera pero, en general, la mayor parte de ellos hacen uso de herramientas de mercado que no siempre se ajustan a los requerimientos de los órganos rectores. Entre las iniciativas públicas más conocidas cabe mencionar el Sistema Integrado de Finanzas Municipales (SISMUN), desarrollado con auspicio de la Unión Europea (UE), el cual fue implantado de forma gratuita y voluntaria en los municipios. A la fecha, 39 municipalidades disponen y usan el SISMUN. Recientemente en 2014, con apoyo del Banco Mundial (BM), se inició la implementación de una herramienta de mercado para apoyar la gestión financiera de 31 municipios categorizados como pequeños. Por su parte, DIGEPRES desarrolló una aplicación web de captura de datos para facilitar la rendición por parte de los municipios. Este aplicativo tiene la finalidad de registrar y no de apoyar a la gestión de la entidad local. El Anexo de este informe incluye información de las herramientas públicas y privadas que pudieron ser identificadas.

Una iniciativa más reciente a destacar es la implementación del Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal),[6] como plataforma tecnológica, orientada a medir el avance en el fortalecimiento de la gestión pública municipal, mediante un conjunto de indicadores y subindicadores que abarca la gestión de recursos humanos, la transparencia, la planificación y programación institucional, la gestión presupuestaria y financiera, la gestión de las compras y contrataciones, la calidad del gasto en la ejecución presupuestaria y la participación social en la gestión municipal, a través de los mecanismos de participación. El sistema es administrado por el MAP, en coordinación con los órganos rectores de los respectivos sistemas que integran la administración financiera del Estado. Se trata de una iniciativa piloto, en la cual participan aproximadamente 50 municipios. En 2016, por primera vez, con base en la evaluación realizada les fue entregado a los municipios destacados un incentivo por su esfuerzo en mejorar su gestión.

3.2. Asignación de potestades fiscales a municipios

Las funciones de gasto asignadas a los municipios en RD guardan similitud con el resto de los países de Centroamérica, y consisten en los típicos servicios municipales: aquellos que permiten una mejor respuesta del sector público a las necesidades y preferencias de los ciudadanos (véase el cuadro 4). Ninguno de los países de la región ha asignado a los

[6] Programa de Apoyo Presupuestario para el Apoyo de las Autoridades Locales y la Sociedad Civil (PASCAL), financiado por la UE, cuyo objetivo específico es mejorar la gestión y la responsabilidad de los gobiernos locales mediante la profesionalización del servicio público municipal y la participación de la sociedad civil como parte del Plan Estratégico 2012-2016 del MAP.

municipios la provisión de servicios sociales clave como educación y salud. Solo en Guatemala la legislación asigna a los municipios la gestión de la educación pre-primaria y primaria como función compartida. El nivel local de RD es más limitado que en otros países de la región con respecto a las competencias de provisión de servicios domiciliarios. En relación con los distritos municipales, sus funciones parecen más acotadas que las de los municipios, pero la ley municipal (176-07) indica que tienen como atribución “la ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés del distrito municipal”, lo cual sugiere que su rango de funciones puede ser similar al de los propios municipios.

Cuadro 4. Asignación de funciones de gasto municipales en RD y Centroamérica

Funciones	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana	
							Municipios	Distritos municipales
Constitución define funciones	No	No	No	No	No	No	No	
Exclusivas								
Tránsito y transporte urbano	1	1	1	1	1	1	1	
Calles, caminos y veredas	1	1	1	1	1	1	1	1
Espacio público y equipamiento urbano	1	1	1	1	1	1	1	
Mataderos, mercados y ferias	1	1	1	1	1	1	1	
Cementerios y servicios fúnebres	1	1	1	1	1	1	1	1
Residuos sólidos	1	1	1	1	1	1	1	1
Planeamiento urbano y gestión del suelo	1	1	1	1	1		1	
Construcción, mantenimiento y uso de áreas verdes	1		1	1	1	1	1	
Higiene y salubridad públicas		1	1	1		1	1	
Preservación patrimonio		1	1	1	1		1	1
Provisión de servicios públicos (agua y saneamiento, luz, teléfono, gas y/o transporte)			1	1	1	1		
Alumbrado, barrido y limpieza	1	1	1			1	1	1
Turismo local		1		1		1		
Promoción del desarrollo económico local		1			1	1	1	
Regulación de actividad comercial y económica		1	1	1				
Acueductos					1	1		
Bomberos				1			1	
Compartidas								
Coordinación de servicios sociales	1			1	1	1		
Coordinación de servicios de atención primaria				1			1	
Infraestructura educativa			1	1		1	1	
Gestión de la educación pre-primaria y primaria			1					
Control sanitario			1					
Gestión farmacias municipales populares			1					
Infraestructura de puestos y centros de salud			1	1	1	1		
Desarrollo de programas de salud		1						
Programas de generación de empleo		1						
Vivienda	1	1		1	1			
Defensa civil					1	1	1	
Policía municipal	1	1	1			1	1	
Promoción y fomento del turismo							1	
Protección del medio ambiente		1	1		1		1	
Electrificación rural		1						
Generación de energía			1					

Fuente: BID (2010), BID (2014) y legislación vigente de los países.

La diferencia más notoria de RD con respecto a los países de Centroamérica se observa en las competencias de ingresos propios. Como puede observarse en el cuadro 5, las potestades tributarias municipales de RD son muy escasas. Los municipios apenas pueden cobrar ciertos arbitrios y tasas, junto a la contribución por mejoras. De hecho, la ley municipal prohíbe explícitamente el cobro de tasas por vigilancia, alumbrado y limpieza de la vía pública. En cambio, todos los países de Centroamérica asignan a los municipios el impuesto al patrimonio inmobiliario o predial, que es el impuesto local por excelencia. En Panamá desde 2016 se descentralizó el Impuesto a los Bienes Inmuebles (IBI) a los municipios, por lo que es cobrado centralmente y asignado con base en criterios devolutivos y de equidad; en Guatemala el gobierno central lo recauda en aquellos municipios que lo demandan (menos de la mitad del total), que suelen ser los de menor capacidad administrativa, y cobra una comisión del 25% del monto recaudado por hacerlo. Honduras y Nicaragua son los países con más potestades tributarias a nivel local y los que más ingresos propios recaudan como porcentaje del PIB (1,3% y 1,8%, respectivamente).

Cuadro 5. Fuentes de ingreso propio de municipios de RD y Centroamérica

Fuentes de ingreso propio	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Constitución define ingresos	No	No	No	Inversiones y recursos naturales	No	Sí	Sí
Arbitrios, tasas y licencias	1	1	1	1	1	1	1
Contribuciones especiales	1	1	1		1	1	1
Prohibición expresa de ciertas tasas							1
Impuesto a bienes inmuebles/Predial	1	1	1*	1	1	1**	
Patentes	1						
Construcciones	1						
Matrículas					1		
Alojamiento						1	
Derechos sobre espectáculos						1	
Expendio de bebidas alcohólicas						1	
Derechos por extracción de madera, piedras y degüello de animales						1	
A la actividad económica		1					
Impuesto sobre ingresos					1		
Personal o vecinal				1			
Industria, comercio y servicios				1			
Extracción y explotación de recursos naturales				1			
Impuesto de rodamiento					1***		

Fuente: BID (2010), BID (2014) y legislación vigente de los países.
Notas: * Recaudado por el 52% de los municipios. En el resto de los casos lo recauda el gobierno central, que se queda con el 25% de lo recaudado. El 70% se asigna a inversión.
** Se recauda centralmente y se devuelve a municipios: 50% devolutivo y 50% por población, asegurando monto mínimo por municipio. El 90% se asigna a inversión (75% en municipios semiurbanos y rurales).
*** Solo en Managua.

Con relación a la determinación del monto de las transferencias intergubernamentales, las mismas se han definido en casi todos los países (con excepción de Costa Rica) como un porcentaje creciente de los ingresos propios del Estado (véase el cuadro 6). El porcentaje legal asignado en RD a los municipios (10%), es similar al de otros países de la región, pero en la práctica no se cumple: durante 2014 las transferencias representaron el 4,4% de los ingresos del Estado, es decir, menos de la mitad de lo legalmente establecido. Honduras es otro país de la región donde no se cumple el porcentaje previsto, que es de 11% de los ingresos del Estado;

pero allí las transferencias efectivas representaron el 9% en 2013, un cumplimiento de más del 80% de lo que indica la ley (Pérez Rincón, 2014).

A los efectos de la distribución de las transferencias, todos los países (excepto Costa Rica) incluyen el criterio de población, mientras que países como El Salvador y Nicaragua incorporan de manera explícita en sus fórmulas el criterio de equidad. RD es el único país en el grupo que utiliza solamente el criterio de población. Adicionalmente, varios países utilizan fórmulas que aseguran montos mínimos de transferencias a los municipios: en el caso de Panamá y RD dichos montos son explícitos en la ley y ayudan a explicar los incentivos a la atomización municipal. Como ya se vio, dichos incentivos se han señalado como la explicación del fuerte crecimiento en el número de municipios y distritos municipales en RD y, en menor medida, de los corregimientos de Panamá, que pasaron de 588 en 2003 a 655 en 2015, lo que representa un crecimiento del 11%. En Guatemala y Honduras el monto mínimo se canaliza a través de la fórmula de distribución de las transferencias, que incluye la asignación de un porcentaje en partes iguales a cada municipio.

Todos los países incluyen la obligación de los municipios a utilizar cierto porcentaje de las transferencias en gastos de inversión o en gastos específicos, tales como los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua. RD es el único país que aplica restricciones a la totalidad de los recursos, incluyendo no solo las transferencias sino también los recursos propios municipales.

Cuadro 6. Transferencias a municipios en República Dominicana y Centroamérica

Transferencias	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Constitución define transferencias	No	FISDL*	Sí	No	Sí, priorizando municipios con menos ingresos	No	No
Porcentaje de ingresos del Estado	Asignación presupuestaria anual + 25% de impuesto a hidrocarburos	8% anual. También presentación de proyectos (FISDL)	10% anual + 1,5% IVA y % impuesto circulación de vehículos y consumo de carburantes	11%	12%	Asignación presupuestaria anual + recursos del IBI	10%
Transferencia mínima por municipio						US$110.000 por junta comunal + US$500.000 por municipio (desde 2016)	Unos US$130.000 por municipio y US$65.000 por distrito municipal por año
Restricciones al uso de fondos	Impuesto a hidrocarburos se destina a gasto de capital	Hasta 25% en gastos de funcionamiento	10% gasto corriente y 90% programas de inversión en educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos	Gasto corriente: del 65% al 40% de menor a mayor ingreso municipal. Del 50% de transferencias: 5% niñez, 5% desarrollo económico, 25% educación y salud, 15% seguridad, 15% gastos de administración, 1% fondo de transparencia	Gasto corriente: hasta 10% y 40% en municipios más y menos desarrollados, respectivamente. 5% salud, 5% educación, 5% medio ambiente y 7,5% para agua y saneamiento.	Según recurso, del 70% al 90% se destina a inversión	25% gasto de personal, 35% servicios y operaciones, 40% gastos de capital
Criterios de distribución	Impuesto a hidrocarburos: 60% por extensión vial y 40% por índice desarrollo social	50% población, 25% equidad, 20% pobreza y 5% extensión territorial	30% población, 35% partes iguales, 25% proporcional a ingresos propios per cápita, 10% proporcional a número de aldeas y caseríos	50% en partes iguales, 20% por población y 30% por pobreza	25% equidad fiscal, 25% eficiencia recaudación IBI, 25% población y 25% ejecución de transferencia	50% de IBI se asigna por población	Por población

Fuente: BID (2010), BID (2014) y legislación vigente de los países.
Notas: * FISDL: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

Con respecto a las potestades de endeudamiento, en todos los países excepto en Costa Rica se requiere la autorización del gobierno central, normalmente a través del Ministerio de Hacienda, para acceder a endeudamiento (véase el cuadro 7). La legislación establece distintas reglas fiscales para autorizar dicho acceso, y en El Salvador y Guatemala el gobierno central lleva un seguimiento cercano de indicadores de sostenibilidad fiscal de cada municipio. En cada país el endeudamiento municipal está concentrado en las principales ciudades.

Cuadro 7. Autonomía de municipios para contraer endeudamiento en RD y Centroamérica

Endeudamiento	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Constitución define funciones	No	No	No	Sí	No	Sí	No
Gobierno central debe autorizar endeudamiento	Con autorización de Contraloría y mayoría de 2/3 en Concejo	Ministerio de Hacienda en función de indicadores de solvencia y sostenibilidad	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Reglas fiscales subnacionales		Deuda de corto plazo < 0,6 veces ahorro operacional. Deuda/ingresos operativos < 1,7	Endeudamiento no debe exceder capacidad de pago ni un período de gobierno	20% de ingresos corrientes	50% de ingresos corrientes anuales del municipio para deuda interna	Prohibido comprometer más del 50% del presupuesto en últimos seis meses de mandato	Corto plazo: 30% ingresos periodo anterior. Largo plazo: no superar capacidad de pago del municipio

Fuente: BID (2010), BID (2014) y legislación vigente de los países.

Por último, el cuadro 8 presenta indicadores de descentralización fiscal en RD en relación con los países de Centroamérica. Como es de esperar a raíz de las escasas competencias tributarias disponibles a nivel municipal, RD es el país con más baja capacidad de generación de ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales. Más sorprendente es el bajo gasto de inversión como porcentaje del gasto total (20%), si se considera que la legislación indica que debe asignarse el 40% de las erogaciones municipales a gasto de capital; este valor es también el más bajo de los países analizados. El gasto municipal de RD como porcentaje del gobierno general y del PIB es también muy bajo, apenas superando a Panamá, aunque la situación en dicho país se modificó en 2016 a raíz de la transferencia a los municipios de la recaudación del IBI (alrededor de medio punto del PIB). Con respecto a la deuda municipal, es muy baja en RD, de apenas 0,04% del PIB, y está concentrada en la región Metropolitana y en

Cibao Norte (CC, 2015). Cabe mencionar que los distritos municipales de RD participaron en 2012 con el 16% de los ingresos municipales totales, a pesar de su elevado número y crecimiento reciente. Asimismo, en 2012 los ingresos propios de los distritos municipales fueron del 11% de sus ingresos totales, en relación con el 29% para los municipios (PNUD, 2014). Esto refleja la escasa importancia del sector público municipal en la estructura de gobierno de RD.

Cuadro 8. Indicadores municipales de República Dominicana y Centroamérica

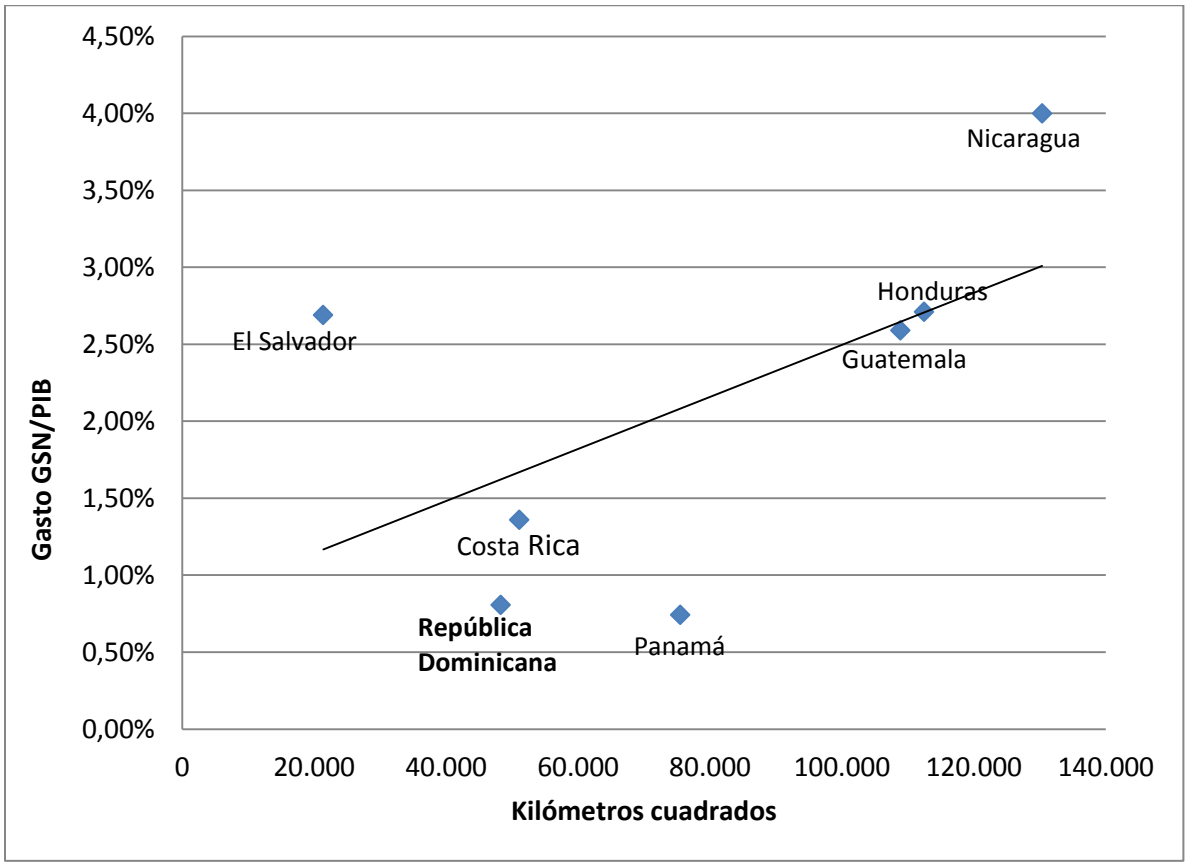
Variable\País	Costa Rica (2014)	El Salvador (2014)	Guatemala (2013)	Honduras (2013)	Nicaragua (2013)	Panamá (2012)	República Dominicana (2012 y 2014)*
Ingresos propios/ingresos totales municipios	90%	47%	35%	68%	44%	65%	26%
Ingresos propios municipales/ingresos gobierno central	7,5%	7,1%	6,5%	9,0%	6,3%	1,7%	1,4%
Ingresos propios/PIB	1,1%	1,1%	0,8%	1,5%	1,6%	0,4%	0,2%
Gasto de capital/total	30%	29%	71%	55%	61%	33%	20%
Gasto municipios/gasto primario gobierno central	5,6%	15,5%	15,8%	7,8%	15,0%	2,3%	5,1%
Gasto municipios/PIB	1,4%	2,7%	2,6%	2,7%	4,0%	0,7%	0,8%
Deuda municipios/PIB	0,5%	1,8%	1,3%	1,0%	-	0%	0,042%

Fuentes: BID (2015), CNCR (Contabilidad Nacional de Costa Rica) (2014), BCCR (Banco Central de Costa Rica) (2014), PNUD (2014), BCRD (2015), BID (2010), Transparencia Fiscal ES (2015).
Notas: * Todos los datos de 2012 fueron extraídos de CC (2013), excepto gasto de capital/total y deuda municipios/PIB, que fueron obtenidos para 2014 de CC (2015).

El gráfico 2 refleja la correlación positiva entre el tamaño geográfico de los países analizados (medido por su superficie) y el grado de descentralización fiscal (gasto de los gobiernos subnacionales sobre PIB). Pueden observarse dos grupos de países: cuatro más pequeños, con menor grado de descentralización (Costa Rica, El Salvador, Panamá y RD); y tres más grandes y más descentralizados (Guatemala, Honduras y Nicaragua).

El Salvador aparece como el país del primer grupo con mayor grado de descentralización, mientras que Panamá y RD son lo que presentan un menor grado, aunque Panamá se aproxima al nivel de Costa Rica a partir de 2016 a raíz del proceso de descentralización que está atravesando. Este gráfico sugiere que existe espacio para incrementar la participación del sector público municipal en el sector público y en la economía de RD, principalmente a través de la asignación de mayores potestades tributarias y de un mayor esfuerzo de recaudación.

Gráfico 2. Descentralización y superficie, República Dominicana y Centroamérica



4. Principales desafíos en el sistema municipal

4.1. Tamaño reducido de los gobiernos subnacionales

A nivel de gastos (e ingresos) actualmente descentralizados, RD continúa siendo un país muy centralizado. En términos del PIB, los gastos de los gobiernos locales en RD representaban el 0,83% del PIB en 2014, cifra que muestra un continuo declive si se compara con el monto registrado en 2011 (0,90%, véase el cuadro 9). También, el gasto de los gobiernos locales es muy bajo como porcentaje del total de gasto público consolidado (cuadro 10). En 2014, las entidades municipales representaron el 3,7% del gasto público consolidado, más de un punto porcentual por debajo del monto registrado en 2011 (4,8%). Dada la importancia de los servicios públicos provistos por los municipios para el bienestar de la población en RD es quizás el momento oportuno de reflexionar sobre la conveniencia de revisar a fondo el sistema de descentralización fiscal para hacerlo más efectivo. Surge la oportunidad de evaluar las asignaciones de ingresos propios y gastos a los municipios; estimar si cuentan con los recursos

y capacidades suficientes para cumplir de manera efectiva con sus funciones; y analizar las reformas necesarias para que RD aproveche los beneficios potenciales de la descentralización fiscal con mayor eficiencia del gasto público de los que muchos países en América Latina y otras regiones del mundo ya se benefician. Los siguientes apartados exploran las opciones de reforma de los aspectos más fundamentales del sistema de descentralización fiscal en la RD.

Cuadro 9. Total de ingresos y gastos como porcentaje del PIB, por nivel de gobierno, años 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
Ingresos totales, como porcentaje del PIB				
Ingresos corrientes gobierno central	12,69%	13,49%	14,51%	14,87%
Ingresos totales gobierno central	18,48%	19,79%	20,36%	19,97%
Entidades municipales	0,90%	0,88%	0,84%	0,83%
Municipios	0,77%	0,75%	0,71%	0,70%
Distritos municipales	0,13%	0,13%	0,13%	0,13%
Gastos totales, como porcentaje del PIB				
Gastos gobierno central	15,28%	18,81%	17,11%	17,66%
Gastos con aplicaciones financieras	17,96%	21,36%	20,06%	21,54%
Entidades municipales	0,90%	0,88%	0,84%	0,83%
Municipios	0,77%	0,75%	0,71%	0,70%
Distritos municipales	0,13%	0,13%	0,13%	0,13%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central, DIGEPRES y Cámara de Cuentas.

Cuadro 10. Ingresos y gastos del gobierno central y las municipalidades como porcentaje del total consolidado del sector público, años 2011-2014, en porcentaje del total consolidado

	2011	2012	2013	2014
Ingresos como porcentaje del total consolidado	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**
Ingresos corrientes gobierno central	65,5%	65,3%	68,4%	71,5%
Ingresos totales gobierno central	95,3%	95,8%	96,0%	96,0%
Ingresos totales entidades municipales*	4,7%	4,2%	4,0%	4,0%
Municipios	4,0%	3,6%	3,3%	3,3%
Distritos municipales	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%
Gastos como porcentaje del total consolidado	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**
Gastos gobierno central	81,0%	84,6%	81,9%	78,9%
Gastos con aplicaciones financieras	95,2%	96,1%	96,0%	96,3%
Entidades municipales	4,8%	3,9%	4,0%	3,7%
Municipios	4,1%	3,4%	3,4%	3,1%
Distritos municipales	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%

Fuente: DIGEPRES y Cámara de Cuentas (datos entidades municipales con base en presupuestos).
Notas: * Incluye transferencias.

4.2. Alta fragmentación en la provisión de servicios a nivel local

Para el tamaño poblacional y superficie de RD, la estructura de los gobiernos subnacionales muestra un alto grado de fragmentación, tanto en su dimensión vertical (niveles de gobierno) como en su dimensión horizontal (número de entidades). Aunque las regiones y provincias son entidades desconcentradas del gobierno central y por tanto no deben ser incluidas entre los niveles de gobierno descentralizados, la presencia de dos tipos de entidades descentralizadas a nivel local –los municipios y los distritos– es atípica en la experiencia internacional, sobre todo entre los países de tamaño similar a RD. Como se mostró en el cuadro 2, países en el mismo rango de tamaño se organizan solo con dos niveles de gobierno: el central y el municipal. Por lo tanto, una cuestión importante es si se necesitan dos niveles de gobierno al nivel local en RD y cuál es la relación costo-beneficio de esta aparente duplicación a nivel local.[7] Con 158 municipios, ¿cuán necesario es mantener los 234 distritos municipales? Puesto que ya ha transcurrido casi una década desde la introducción de la ley de municipios, ¿sería deseable que haya una evaluación formal de su desempeño? Aunque sin duda los distritos

[7] Es interesante señalar en este sentido que el artículo 7 de la ley de municipios describe a las juntas de distritos municipales, como *órganos desconcentrados* del ayuntamiento del municipio. Sin embargo, un órgano desconcentrado no requeriría instituciones descentralizadas que hacen de los distritos un nivel separado de gobierno.

buscan objetivos deseables de mayor acercamiento de las instituciones gubernativas a los ciudadanos, ello también ha contribuido a la mayor fragmentación de los gobiernos locales y a una menor eficiencia, con escalas subóptimas en la provisión de servicios públicos y con multiplicación del empleo público.

Los distintos estudios empíricos llevados a cabo en muchos países muestran que la vasta mayoría de los servicios públicos provistos a nivel local requieren una mínima escala óptima de 10.000 habitantes.[8] Para un número reducido de servicios públicos (por ejemplo, transporte urbano), la población mínima óptima puede llegar hasta los 100.000 habitantes. El problema de la atomización municipal no radica tanto en el tamaño promedio de los gobiernos locales, dado que con 25.000 habitantes de promedio se puede lograr el aprovechamiento de las economías de escala de acuerdo a la evidencia empírica en otros países descentralizados. El problema radica en que ese valor promedio oculta el hecho de que existen muchos municipios con tamaño subóptimo. En el cuadro 11 se puede observar que 48 municipios o el 30% de los 158 municipios en RD están por debajo del umbral de los 10.000 habitantes. En el caso de los distritos municipales 187, es decir el 80% de la totalidad de 234 distritos, están por debajo de ese umbral.

Cuadro 11. Cumplimiento del criterio de tamaño de la población de las entidades municipales (población con base en el Censo de 2010)

Tipo / Rango población	Cantidad entidades	Población
Municipio	**158**	**7.609.481**
< 5.000	18	64.820
5.000 – 10.000	30	237.223
10.000 – 15.000	33	407.470
> 15.000	77	6.899.968
Distrito municipal	**234**	**1.835.800**
< 5.000	118	372.610
5.000 – 10.000	69	498.472
10.000 – 15.000	28	356.532
> 15.000	19	608.186
Total entidades	**392**	**9.445.281**

Como se indicó, RD ha experimentado un crecimiento inédito de entidades locales; se ha duplicado el número de municipios en las últimas cinco décadas y se han quintuplicado los

[8] Véase, por ejemplo, Martínez-Vázquez, J. y S. Lago-Peñas (eds.). 2013. *The Challenge of Local Government Size: Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.

distritos municipales en menos de 20 años. Una de las posibles causas de esta proliferación radica en los incentivos perversos creados por la ley sobre ingresos municipales (166-03) que asegura una participación mensual a cada municipio no inferior a RD$500.000 y a los distritos no inferior a RD$250.000. La ley de municipios (176-07) ha contribuido a frenar la proliferación ineficiente al requerir requisitos de población mínima para la creación de nuevos municipios (15.000 habitantes) y distritos municipales (10.000 habitantes).[9]

Debería evaluarse la garantía de una participación mensual mínima en la ley sobre ingresos municipales (166-03). Un gran número de países no proveen participaciones mínimas y en su lugar usan criterios de población –y en ocasiones otros– para financiar las necesidades de gasto mínimas de los gobiernos locales. Ello no solo elimina los incentivos perversos a la proliferación sino que también provee incentivos positivos a la asociación y amalgamiento de los entes locales –una cuestión que se discute más adelante–. En resumen, el problema no radica solo en el elevado número de gobiernos locales –cuyo crecimiento parece por el momento contenido– sino también en la escala subóptima de muchos municipios y distritos.

Otros muchos países que se han encontrado en una situación similar han recurrido a tres opciones de políticas: (i) introducir o reforzar los incentivos a la asociación de municipios pequeños para la provisión más eficiente de los servicios públicos; (ii) promover a través de incentivos el amalgamiento o fusión voluntaria de esos municipios pequeños; y (iii) fusionar forzosamente por ley a esos municipios. Una cuarta opción, desarr ollada en la próxima sección, consiste en clarificar cómo sería la asignación asimétrica de funciones de gasto para los diferentes municipios y distritos municipales; dicha asignación estaría supeditada al tamaño y capacidades de cada nivel de gobierno. No obstante, aunque esta alternativa reduce los incentivos a la creación de nuevas entidades (el flujo) no aborda el excesivo número de municipios existentes (el *stock*).

[9] Otro de los requisitos para la creación de municipios y distritos que la ley de municipios acertadamente también exige es que las nuevas entidades puedan generar ingresos propios equivalentes al menos al 10% de los recursos que le serán transferidos.

Con respecto a la primera opción, en RD la ley de municipios introduce la posibilidad de crear mancomunidades como forma asociativa intermunicipal.[10] Pero como ya también se ha indicado arriba, el procedimiento que se contempla en la ley es complejo, ya que requiere una consulta popular y el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de cada concejo. En la realidad se han creado pocas mancomunidades. El ejemplo más notorio es la del Gran Santo Domingo, formada por nueve municipios del área metropolitana de la capital de RD, aunque cuenta con muy limitadas atribuciones.

El atractivo de las mancomunidades es que a través de este tipo de cooperación se permite a los gobiernos locales más pequeños acceder a tecnologías, equipamientos y personal especializados. Sin embargo, también pueden generarse ineficiencias como provocar duplicidades en la medida en que los gobiernos locales continúen prestando servicios en el mismo ámbito de competencia. Ello podría ocurrir cuando las municipalidades participantes no reducen sus plantillas de empleados –debido a restricciones legales o a la inercia burocrática–. La rendición de cuentas podría también quedar diluida. En la experiencia internacional, un mayor inconveniente para la formación de mancomunidades es la falta de garantías de estabilidad y continuidad del arreglo institucional. También es posible que el entramado institucional sea poco flexible y transparente (lo que parece ser el caso en RD), o que los costos de llegar a acuerdos sean muy elevados (por razones de comunicación, negociación, coordinación, o de supervisión y seguimiento). La experiencia internacional con el uso de mancomunidades como una solución a la fragmentación local es muy variada y con lecciones importantes a aprender (recuadro 1). Entre esas lecciones se pueden destacar los diversos incentivos y reglas para la creación y buen funcionamiento de las mancomunidades (recuadro 2).

Una segunda solución al problema de la fragmentación municipal es promover a través de incentivos el amalgamiento o fusión voluntaria de esos municipios pequeños. En la experiencia internacional, en términos generales, este enfoque ha disfrutado de poco éxito. Países europeos como Francia, España o Italia que históricamente han experimentado altos niveles de fragmentación local han probado por muchos años esta vía de solución con

[10] En un sentido más amplio la cooperación municipal podría incluir no solo la provisión conjunta de servicios públicos por varios gobiernos locales, sino también la posible contratación de un gobierno subnacional por otro para proveer un servicio público en su territorio a cambio de un pago prefijado. El artículo 20 de la ley de municipios establece una lista de servicios municipales mínimos y contempla precisamente que los ayuntamientos puedan solicitar la cooperación y asistencia técnica de otros municipios (o de otras instituciones públicas) para la provisión de estos servicios. Aunque no se contempla en la ley, también existe la posibilidad de que distintos gobiernos locales encarguen el suministro de un servicio a una empresa, pública o privada, lo que puede incluir la formación de un consorcio en el que participan varios gobiernos locales y la empresa encargada de producir el servicio. Estas otras posibilidades de cooperación municipal se practican en un número de países, aunque solo la contratación con empresas es relativamente frecuente.

resultados mínimos, aun cuando se ofrecían ventajas fiscales significativas. La razón fundamental está asociada con la economía política de este tipo de proceso. Los oficiales elegidos localmente se muestran sumamente reacios a perder sus empleos y posición al mismo tiempo que los residentes temen la pérdida de representación y rendición de cuentas asociadas con pasar a formar parte de un municipio más grande y que puede tener su sede en lugares distantes. En resumen, la lección que se puede extraer de esta experiencia internacional es que la fusión voluntaria de municipios tampoco sería una solución efectiva en RD.

Recuadro 1. Experiencias internacionales en cooperación intermunicipal

La cooperación más habitual es para la prestación de servicios cuya producción es intensiva en un factor capital –servicios que requieren de fuertes inversiones, tales como recogida y tratamiento de residuos y canalización y suministro de aguas, o el desarrollo económico regional que también es un objetivo frecuente–. En general, el análisis de la experiencia latinoamericana muestra poco uso de las mancomunidades y la cooperación intermunicipal. Pero hay excepciones. En el caso de Bolivia existen cerca de 100 mancomunidades las cuales reciben apoyo financiero y tratamiento preferente en los sistemas de planificación e inversión pública por parte del gobierno central. También allí las entidades con menos de 5.000 habitantes tienen que asociarse para poder optar a fondos adicionales para la inversión productiva y social.

En Honduras, en parte gracias al papel de la Asociación de Municipalidades de Honduras y a proyectos de colaboración local auspiciados por la cooperación internacional, se han formado 55 mancomunidades que incorporan a la casi totalidad de las municipalidades. Una característica interesante del proceso de descentralización hondureño es la creación del Sistema de Información Municipal (SIM), que constituye un mecanismo mediante el cual las municipalidades que forman parte de una mancomunidad comparten información relativa a los proyectos con sus socios, los ciudadanos y otros niveles de gobierno.

En otros países como Argentina, Guatemala y Perú las mancomunidades se reconocen bajo varios nombres, como microrregiones en Argentina, pero por una variedad de razones no han prosperado. En el caso de Europa, existe una gran variedad de experiencias, entre las que se destacan los casos de Portugal, Francia y España, países que fomentan la formación de mancomunidades desde una legislación nacional muy precisa y desarrollada. En el caso de Francia, se proveen incentivos financieros para fomentar la cooperación. En España, no existen estos incentivos pero sí una formulación legal muy flexible que permite adaptarse a nuevos formatos y objetivos con facilidad. En el caso de los Estados Unidos es frecuente que localidades pequeñas contraten a gobiernos locales de mayor tamaño o que se creen “distritos especiales” para ciertos servicios.

Recuadro 2. Incentivos y reglas para la creación y buen funcionamiento de las mancomunidades

Primero, la legislación debe establecer canales sencillos y flexibles para su creación. Segundo, dado que los municipios pequeños tienen menos recursos financieros, humanos y técnicos es necesario que el gobierno central y las asociaciones de municipalidades les presten el apoyo y asesoramiento técnico necesarios. En este sentido, sería deseable garantizar que los gobiernos locales cuenten con el apoyo formativo necesario, como por ejemplo la creación de un centro especializado en asesoramiento para la cooperación local –en la órbita del gobierno central–, que asistiera a las municipalidades a través de programas de formación acerca de las distintas posibilidades de colaboración. Tercero, es preciso buscar formas de abaratar la comunicación y los costos de transacción para llegar a acuerdos y para supervisar la correcta ejecución de los mismos; por ejemplo ello se puede conseguir con modelos de acuerdo estándar y con la demostración de proyectos piloto. Cuarto, hay que introducir incentivos financieros positivos, por ejemplo otorgando un tratamiento financiero prioritario a los proyectos de inversiones y/o prestaciones de servicios públicos que procedan de mancomunidades; creando una línea de subvenciones (o créditos subsidiados) específicamente destinada a financiar proyectos propuestos por gobiernos de mancomunidades; o alternativamente creando un sistema de transferencias condicionadas cuya "tasa de cobertura" fuese superior en el caso de proyectos nacidos de mancomunidades. Quinto, se deben buscar formas de fomentar la competencia entre las empresas concesionarias usadas por las mancomunidades.

Por último, existe la posibilidad de implementar la fusión forzosa por ley de esos municipios que se considere tengan una escala subóptima. Un buen número de países han implementado este tipo de medida en décadas recientes. Ese es el caso de países nórdicos europeos como Dinamarca, Suecia y Finlandia y más recientemente, a raíz de la crisis económica de la Gran Recesión, países como Grecia e Italia. Estas medidas son a veces implementadas de golpe o en dos etapas: en un principio a través de un periodo de fusión voluntaria al que le sigue uno final de fusión forzosa. Aunque estas fusiones fueron aceptadas en muchos de estos países como una solución a problemas históricos, en varias de ellas las consideraciones sobre los resultados alcanzados no siempre fueron positivas. En algunos casos la formación de jurisdicciones de mayor tamaño disparó los costos de gestión de las nuevas entidades, en parte por la falta de consolidación de puestos de trabajo y en parte por la adopción de salarios y estándares más altos que antes de la consolidación. También la consolidación jurisdiccional forzosa puede limitar el aprovechamiento de las ventajas propias de la descentralización, como ser un mayor grado de representatividad y rendición de cuentas y un mejor ajuste de la provisión pública de servicios a la diversidad de preferencias existentes en las distintas

jurisdicciones, lo que genera mejoras en el bienestar social. En resumen, aun cuando sea políticamente factible, las fusiones forzosas deben ser sopesadas desde una perspectiva individualizada de costo-beneficio y encontrar formas de que realmente se realicen economías en la gestión de los servicios públicos.

4.3. Rol menor de los gobiernos locales en responsabilidades de gasto

Un principio generalmente aceptado para ayudar con la asignación de competencias de gasto es el "principio de la subsidiaridad", esto es: las competencias de gasto deben asignarse al nivel de gobierno más bajo donde puedan ser efectivamente desempeñadas. Un segundo principio, el "de correspondencia" requiere que los beneficios del servicio público deben acoplarse a los confines del territorio del nivel de gobierno encargado de proveer el servicio. Si existen externalidades o esos beneficios van más allá de los confines del territorio entonces esa función deber ser asignada a un nivel de gobierno más alto de tal forma que todos los beneficios puedan internalizarse en ese nivel de gobierno. Por último, la asignación de competencias deber ser transparente, clara y estable en el tiempo. Las funciones de gasto asignadas a los municipios en RD, como se vio en la sección anterior, conciernen muchos de los típicos servicios municipales en otros países (cuadro 4). Sin embargo, no se cumplen todos los principios deseables que se acaban de enunciar. Si bien las asignaciones de competencias son estables y obedecen el principio de correspondencia, no sucede así con los principios de subsidiaridad y de claridad o transparencia.

Utilizando el principio de la subsidiaridad y desde un punto de vista más expansivo del rol de los gobiernos locales en RD, la lista de asignación de competencias detallada en el cuadro 4 podría incluir (actualmente no lo hace) como competencias locales: la provisión de servicios públicos básicos de agua y saneamiento, el transporte público local y la regulación básica de la actividad comercial y económica. Tal como muestra el cuadro 4, estas son competencias exclusivas de gasto de los gobiernos locales en otros países de Centroamérica, así como en otras regiones del mundo.

Una consideración de importancia es que en el caso de RD existe un buen número de municipios que no tiene la capacidad administrativa y fiscal para asumir este tipo de responsabilidad. Naturalmente, este no es un problema exclusivo de RD y en otros países la forma en que muchas veces se resuelve este dilema es adoptando el principio de asimetría en la asignación de (algunas) competencias de gasto a nivel local. Mientras que a los municipios que reúnan los requisitos necesarios de capacidad administrativa les son asignadas estas competencias, en el caso de los que no los reúnen, esas competencias permanecen asignadas

a un nivel más alto de gobierno. El traspaso progresivo de esas competencias se realiza a medida que los municipios demuestren a través de reglas objetivas haber adquirido la necesaria capacidad; y este proceso de graduación puede ser facilitado por programas de capacitación puestos en marcha por las autoridades centrales. También, y con carácter más expansivo del rol de los municipios, estos podrían participar –al menos de una manera asimétrica– en la provisión de algunas otras funciones compartidas listadas en el cuadro 4, entre ellas, la coordinación de servicios sociales y la participación en centros de salud y en programas de vivienda.

La asignación de competencias de gasto vigentes a nivel local también podría ser mejorada desde el punto de vista de la claridad y la transparencia. La falta de claridad puede llevar a la duplicación de servicios, a malgastar los recursos, a una menor rendición de cuentas y a dificultar la posibilidad de esclarecer quién es responsable de deficiencias existentes en la prestación de los servicios. Como ya se ha indicado, aunque las funciones de los distritos municipales parecen más acotadas que las de los municipios, la ley municipal (176-07) indica que tienen como atribución "la ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés del distrito municipal", lo cual sugiere que su rango de funciones puede ser similar al de los propios municipios. Ello debería ser aclarado en la ley con una lista cerrada de competencias distritales. Debe notarse en el cuadro 4 el actual solapamiento entre municipios y distritos en un número de servicios incluyendo calles y caminos y veredas, cementerios, residuos sólidos, alumbrado y barrido y limpieza. También existe falta de claridad en la asignación de responsabilidades compartidas entre los municipios y el gobierno central (incluyendo las provincias como sus órganos desconcentrados). Estas responsabilidades compartidas incluyen: la coordinación de servicios de atención primaria, infraestructura educativa, defensa civil y policía municipal, protección del medio ambiente y electrificación rural. Una forma de clarificar la asignación de competencias es hacerlas completamente exclusivas para un nivel determinado de gobierno. Sin embargo, ello no siempre es posible o incluso deseable. Si se mantienen las funciones compartidas como se listan en el presente, se puede aumentar la claridad en la asignación de manera significativa indicando de forma explícita el nivel de gobierno que es responsable de cada uno de los tres "atributos" de una función: la regulación, la financiación y la implementación del servicio.[11] Si

[11] Se trata de desagregar los distintos componentes hasta el punto en que la responsabilidad para ese componente o subcomponente se convierte en una responsabilidad exclusiva. Por ejemplo, si la responsabilidad para la financiación de la policía municipal es todavía compartida, entonces existe la necesidad de volver a desagregar y así determinar qué partes son financiadas por cada nivel de gobierno. Por ejemplo en el caso de la policía municipal, los sueldos y salarios pueden ser responsabilidad del gobierno central pero el equipamiento y todo lo demás, del gobierno local. En este caso se habría llegado a un punto de desagregación con responsabilidades exclusivas.

bien es complejo llegar a este grado de detalle, siempre es deseable y reporta dividendos en el funcionamiento y eficiencia de los servicios públicos y ello debe hacerse en la ley o reglamento interpretativo de la ley. Naturalmente, la asignación de competencias puede ser renovada al cabo de ciertos años para reflejar cambios en la tecnología para la prestación de servicios.

Una forma adicional de incrementar la claridad en la asignación de responsabilidades funcionales compartidas es la creación de comités sectoriales mixtos compuestos de representantes de los niveles de gobierno involucrados.[12] Aunque la ley y reglamentos pueden ser mucho más claros, su redacción nunca llegará a contemplar todas las combinaciones de circunstancias y de cambios de las condiciones que se pueden dar en la realidad. Esclarecer todas estas contingencias es el rol de los comités sectoriales multinivel, los cuales deben reunirse con cierta periodicidad para tratar de aclarar las competencias y obligaciones de cada nivel. La configuración de estos comités debería estar explicitada en la ley municipal conjuntamente con la asignación explícita y transparente de las responsabilidades de los gobiernos locales. Como se sugirió en la sección anterior, una clara asignación asimétrica de funciones de gasto para los distintos municipios y distritos municipales, supeditando las responsabilidades en función de sus respectivos tamaños y capacidades administrativas, contribuiría también a reducir los incentivos a la atomización.

Una perspectiva diferente sobre las funciones de gasto a nivel municipal es analizar: (i) cómo se gasta, esto es con qué grado de eficiencia; (ii) en qué se gasta, dado que los gobiernos locales tienen un grado limitado de autonomía para decidir las prioridades y énfasis de gasto dentro de las funciones competenciales que se le asignan; (iii) las disparidades en gasto per cápita a través de los distintos gobiernos locales, lo que proporciona una medida del grado de equidad con que funciona el sistema de descentralización; y por último, (iv) cuáles son los resultados en términos de índices de desempeño para los distintos servicios a nivel local –incluyendo tanto los que son responsabilidad de los gobiernos locales como aquellos que son prestados por otros niveles de gobierno–, en el caso de RD por el gobierno central y sus órganos desconcentrados, las provincias. Estas son las distintas dimensiones que se examinan a continuación.

En cuanto a la composición económica del gasto –o "en qué se gasta"– la ley de municipios en su artículo 21 circunscribe de forma muy precisa el destino de los fondos presupuestarios de los ayuntamientos. En particular, establece los siguientes límites de gasto: (i) hasta el 25% para gastos de personal, sean estos relativos al personal fijo o bajo contrato

[12] Ello podría incluir por ejemplo representantes de las asociaciones de gobiernos municipales y de los ministerios sectoriales competentes del gobierno central.

temporal; (ii) hasta el 31% para la realización de actividades y el funcionamiento y mantenimiento ordinario de los servicios municipales; (iii) al menos el 40% para obras de infraestructura; y (iv) un 4% dedicado a programas educativos, de género y salud. La misma ley prevé la posibilidad de sobrepasar los límites establecidos para personal y servicios pero solo con un voto favorable de las 2/3 partes del concejo y el visado positivo de la contraloría interna del ayuntamiento. La violación de estos preceptos es sancionada con de 2 a 5 años de prisión, con el pago de una indemnización de 5 a 20 salarios mínimos y también con la inhabilitación para el servicio público. En el caso de que el tesorero y el contralor municipal no denuncien estas faltas, se les castigará como infractores responsables. Además, la ley requiere que la Cámara de Cuentas publique cada año los resultados en cuanto al cumplimiento con estas normas de las auditorías anuales realizadas a los municipios y distritos municipales.

El cuadro 12 muestra los gastos de las 383 entidades municipales que enviaron sus presupuestos en 2014 y que totalizan RD$23.057,7 millones. Allí puede verse la desagregación por la clasificación económica del presupuesto para 2014 en gastos corrientes (que representa el 62% para los municipios y el 65% para los distritos) y los gastos de capital más el concepto de aplicaciones financieras.[13] Ello significa que aproximadamente alrededor de un cuarto de los presupuestos municipales se dedican a las inversiones de capital. Ello no cumple, por lo menos en términos promedio, con el artículo 21 de la ley de municipios y dentro de la experiencia comparada internacional no es lo suficientemente elevado. En particular, dentro de Centroamérica, el gasto de inversión subnacional ejecutado en RD es menor que en el resto de los países analizados (véase el cuadro 12).

Cuadro 12. Gastos presupuestados de las entidades municipales por clasificación económica, año 2014

Tipo entidad	Millones de RD$				En porcentaje		
	Gastos corrientes	Gastos capital	Aplic. financieras	Total	Gastos corrientes	Gastos capital	Aplic financieras
Municipio (158)	12.098,3	5.080,7	2.230,4	19.409,5	62,3%	26,2%	11,5%
Distrito Municipal (225)	2.399,1	842,8	406,3	3.648,2	65,8%	23,1%	11,1%
TOTAL (383)	**14.497,4**	**5.923,5**	**2.636,8**	**23.057,7**	**62,9%**	**25,7%**	**11,4%**

Como se muestra en el cuadro 13 para los municipios y en el cuadro 14 para los distritos, en 2014 los gastos de personal en sueldo y salarios como porcentaje del gasto ejecutado están en

[13] Estas son principalmente las amortizaciones y disminución de cuentas por pagar y excluyen pagos de intereses.

niveles razonables del 24% y 25%, respectivamente. Estas cifras se comparan positivamente con la experiencia internacional[14] y cumplen –por lo menos de manera agregada– con lo dispuesto en el artículo 21 de la ley de municipios.

[14] Véase, por ejemplo, FMI (Fondo Monetario Internacional). 2016. “Case studies on managing government compensation and employment: institutions, policies, and reform challenges.” Washington, D.C., Departamento de Asuntos Fiscales, 6 de mayo.

Cuadro 13. Gastos por destino como porcentaje del total de municipios selectos, año 2014*

Entidades	En millones de RD$					Como porcentaje del total			
	Gasto de personal	Servicio municipal	Inversión	Educ. en género y salud	Total	Gasto de personal	Servicio municipal	Inversión	Educ. en género y salud
Municipio (92)	**2.306**	**3.397**	**3.524**	**346**	**9.573**	**24,1%**	**35,5%**	**36,8%**	**3,6%**
Santo Domingo Este	393	524	455	52	1.423	27,6%	36,8%	32,0%	3,6%
Santiago	344	793	458	37	1.632	21,1%	48,6%	28,1%	2,3%
Santo Domingo Norte	181	245	257	30	712	25,4%	34,3%	36,1%	4,2%
San Pedro de Macorís	90	113	117	19	339	26,4%	33,4%	34,6%	5,6%
Los Alcarrizos	85	106	133	16	340	25,0%	31,2%	39,0%	4,7%
La Vega	97	159	105	16	377	25,8%	42,1%	27,9%	4,2%
Higüey	90	116	174	15	395	22,7%	29,3%	44,1%	3,9%
Resto	1.027	1.341	1.825	161	4.354	23,6%	30,8%	41,9%	3,7%

Nota: * Solo abarca los 92 municipios que enviaron datos de ejecuciones a la CC.

Cuadro 14. Gastos por destino como porcentaje del total de distritos municipales selectos, año 2014*

Entidades	En millones de RD$					Como porcentaje del total			
	Gasto de personal	Servicio municipal	Inversión	Educ. en género y salud	Total	Gasto de personal	Servicio municipal	Inversión	Educ. en género y salud
Distrito municipal (65)	**276**	**344**	**458**	**42**	**1.120**	**24,6%**	**30,8%**	**40,9%**	**3,7%**
San Luis (D.M.)	29	33	42	4	107	26,8%	30,6%	38,9%	3,7%
La Victoria (D.M.)	23	29	38	4	94	25,0%	30,9%	40,2%	4,0%
Hato del Yaque (D.M.)	13	16	19	2	51	26,0%	32,2%	37,8%	4,0%
Resto	210	266	359	32	868	24,2%	30,7%	41,4%	3,7%

Nota: * Solo abarca los 65 distritos municipales que enviaron datos de ejecuciones a la CC.

Sin embargo, en la ejecución de los presupuestos por todos los entes municipales (para los casos en los que se dispone de esos datos), la evidencia disponible es que un número alto no cumple con los mandatos legales con respecto a un mínimo del 40% para obras de infraestructura. Al parecer, un buen número de entidades locales no cumple tampoco con algunos de los otros límites. Ello se puede ver en los casos aislados seleccionados en los cuadros 13 y 14. Pero más precisamente, y de acuerdo con el informe de la Cámara de Cuentas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014), en 85 de estas entidades el gasto en servicios personales sobrepasa el 25%, en 81 el gasto en servicios municipales supera el 31% que indica la ley, mientras que en 98 se gasta menos del 40% en obras de infraestructura, y en un número superior (100) el gasto en programas educativos, género y salud es inferior al 4% fijado por la Ley 176-07. Es también importante notar que más allá de la cuestión del uso de los fondos, un gran número de municipios no rinde cuentas y de hecho muchos no presentan cuentas presupuestarias ejecutadas.

Esta situación sugiere varias reflexiones. En primer lugar, el número de restricciones al gasto es bastante excepcional dentro de la práctica internacional comparada ya que no solo son muchas, sino también incluyen tanto los fondos recibidos por las transferencias como los ingresos propios de los gobiernos locales. Ello quizás refleja un paternalismo excesivo por parte del gobierno central sobre la descentralización emergente en RD. Aunque existen casos de países que limitan el uso de fondos transferidos, por ejemplo para gastos de capital, es mucho menos frecuente que se limiten los fondos a utilizar en gastos de personal y mucho más excepcional la restricción a utilizar en otros gastos de operación, sobre todo cuando también se incluyen los ingresos propios. En segundo lugar, es necesario encontrar fórmulas para que todos los municipios presenten cuentas presupuestarias y rindan apropiadamente sus cuentas.[15]

Tres líneas de acción deberían ser consideradas con respecto a las reglas de ejecución de presupuestos y las restricciones vigentes. En primer lugar, sería deseable revisar las normas vigentes sobre restricciones en el uso de los fondos con el objetivo de simplificarlas, conservando tan solo las más relevantes. Dentro de los principios de la descentralización, generalmente aceptados en la práctica internacional, las restricciones a los usos de los fondos se deberían aplicar a aquellos transferidos por el gobierno central y no a los fondos propios. La restricción para uso de gasto en infraestructura puede ser más apropiada que las otras restricciones y quizás sea más razonable rebajar esa restricción a una tercera parte de esos fondos. Sería necesario tener en cuenta que en la mayoría de los países descentralizados, los fondos de

[15] También sería deseable desarrollar vías para que los municipios recauden más ingresos propios. Este tema se aborda en la siguiente sección.

participación de ingresos (*revenue sharing*) y las transferencias de igualación son, en la vasta mayoría de los casos, de uso incondicionado. Tan solo las trasferencias específicas, también llamadas "condicionadas", tienen uso restringido dado por la estructura misma de esas transferencias.

En segundo lugar, también sería deseable reconsiderar a fondo el papel jugado por el gobierno central; es difícil exigir a los municipios cumplimiento con las normas cuando se incumple con los montos de transferencias de recursos previstos en la ley.[16]

En tercer lugar, habría que introducir un sistema de incentivos y penalizaciones para mejorar el cumplimiento con las normas que sean más realistas y apropiadas a los fines perseguidos. Las penalizaciones por incumplimiento que aparecen en la ley de municipios podrían parecer desproporcionadas y, como tal, de hecho nunca se han aplicado. Sería deseable contemplar medidas más realistas y aplicables, que combinen incentivos positivos al cumplimiento junto con penalizaciones frente al incumplimiento. Un buen número de países ha recurrido a una serie de mecanismos para incentivar el cumplimiento y castigar el incumplimiento por parte de los gobiernos locales de las normas de preparación y ejecución presupuestaria. Un ejemplo reciente es Perú con la introducción de un programa de transferencias adicionales para aquello gobiernos que cumplan con un número de indicadores fijados por el Ministerio de Finanzas ("Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal").[17] Otra alternativa que combina incentivos con penalización sería reservar un porcentaje alto de las participaciones de ingresos del gobierno central, o por ejemplo reservar la totalidad del incremento de las participaciones hasta el 10%, como un fondo para compensar solamente a los gobiernos locales cumplidores. Esta propuesta mantendría indemnes a todos los entes municipales ya que ninguno perdería los fondos que tiene ahora. Este tipo de programa de incentivos al cumplimiento presupuestario tendría que ser elaborado cuidadosamente y ser transparente y objetivo. Su gran ventaja sería ofrecer un doble dividendo con beneficios para las entidades locales y también para el gobierno central, que vería avanzar de forma significativa el cumplimiento presupuestario por parte de las entidades municipales.

Es necesario ahora considerar cuáles son las prioridades de gasto dentro de las funciones competenciales que se le asignan a los municipios y distritos. En realidad no existe una buena correspondencia entre la asignación de competencias a los gobiernos locales y la clasificación

[16] Ello no será fácil de cumplir puesto que la presión tributaria está alrededor del 14% del PIB y los gastos están por el 20%, lo que sugiere la posibilidad de reducir el porcentaje legal a un nivel realista y cumplible.
[17] Esto es similar a lo propuesto por el Programa PASCAL de la UE con 50 municipios dominicanos. El riesgo en este caso es la sostenibilidad de la iniciativa porque se financia con recursos externos, los cuales terminan en 2017.

funcional del gasto en sus presupuestos. La clasificación funcional que se denomina por "programas" contiene 10 programas que se listan en el recuadro 3.

La gran mayoría del gasto se reparte en cuatro programas principales, tal como se puede apreciar en los cuadros 15 (para los municipios) y 16 (para los distritos). Estos programas son Prog. 01: Normas, políticas y administración municipal; Prog. 11: Obras públicas municipales; Prog. 12: Gestión y administración de servicios públicos; y Prog. 96: Deuda pública y otras operaciones financieras. Desafortunadamente, los títulos de los programas son demasiado generales y vagos para que pueda entenderse mejor en qué responsabilidades y funciones se gastan los fondos disponibles.[18] Por ejemplo, en el caso del programa 12 de servicios públicos, no se puede identificar el tipo de servicio público. En cuanto al programa 11 de obras públicas municipales existe una correspondencia con la inversión en la clasificación económica del gasto que ya se presentó más arriba. Es interesante identificar que el cuarto programa en importancia para los municipios es el 96 sobre la deuda pública, aunque ello no es así en general para los distritos.

Recuadro 3. Clasificación funcional por "programas" de los entes municipales

- 01 - Normas, políticas y administración municipal
- 11 - Obras públicas municipales
- 12 - Gestión y administración de servicios públicos
- 13 - Saneamiento ambiental y forestal
- 14 - Gestión y administración de servicios sociales
- 15 - Fomento de la cultura, deporte y recreación
- 16 - Promoción, relación y participación comunitaria
- 96 - Deuda pública y otras operaciones financieras
- 98 - Administración de contribuciones especiales
- 99 - Administración de activos y transferencias públicas

[18] De hecho ya se ha aprobado una estructura programática única que detalla los programas en proyectos y actividades/obras. Véase la página 61 de http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/LIBRO-PRESUPUESTO-DE-LOS-GOBIERNOS-LOCALES-2015.pdf. Pero como en otras ocasiones el cumplimiento es débil. Solo se publica el presupuesto participativo (proyecto/obra). Véase la página 63 de la misma publicación.

Cuadro 15. Gastos por programa como porcentaje del total de municipios selectos, año 2014

	En millones de RD$						Como porcentaje del total				
Entidades	**Prog. 01**	**Prog. 11**	**Prog. 12**	**Prog. 96**	**Resto**	**Total**	**Prog. 01**	**Prog. 11**	**Prog. 12**	**Prog. 96**	**Resto**
Municipio (92)	**2.577**	**1.939**	**2.729**	**1.377**	**951**	**9.573**	**26,9%**	**20,3%**	**28,5%**	**14,4%**	**9,9%**
Santo Domingo Este	329	332	420	268	75	1.423	23,1%	23,3%	29,5%	18,8%	5,2%
Santiago	369	96	566	445	157	1.632	22,6%	5,9%	34,7%	27,2%	9,6%
Santo Domingo Norte	170	182	205	15	140	712	23,9%	25,5%	28,8%	2,1%	19,6%
San Pedro de Macorís	76	91	108	27	38	339	22,3%	26,8%	31,9%	8,0%	11,1%
Los Alcarrizos	82	41	125	57	35	340	24,2%	12,0%	36,7%	16,8%	10,2%
La Vega	81	83	125	41	47	377	21,6%	22,0%	33,1%	11,0%	12,4%
Higüey	81	83	146	57	27	395	20,4%	21,1%	37,0%	14,5%	6,9%
Resto	1.388	1.032	1.034	467	433	4.354	31,9%	23,7%	23,7%	10,7%	10,0%
Valor mínimo	4	1	1	0	1	15	18,4%	5,4%	6,3%	0,0%	3,5%
Valor máximo	369	332	566	445	157	1.632	56,0%	51,2%	44,7%	35,9%	25,2%
Promedio	28	21	30	15	10	104	32,8%	25,9%	22,1%	9,5%	9,7%
Desviación Std.	54	41	78	54	23	236	7,8%	10,9%	8,9%	8,1%	4,2%
Coeficiente Var.	1,92	1,95	2,62	3,61	2,27	2,27	0,24	0,42	0,40	0,85	0,43

Cuadro 16. Gastos por programa como porcentaje del total de distritos municipales selectos, año 2014

	En millones de RD$						Como porcentaje del total				
Entidades	**Prog. 01**	**Prog. 11**	**Prog. 12**	**Prog. 96**	**Resto**	**Total**	**Prog. 01**	**Prog. 11**	**Prog. 12**	**Prog. 96**	**Resto**
Distrito Municipal (65)	**385**	**264**	**251**	**106**	**114**	**1.120**	**34,4%**	**23,6%**	**22,4%**	**9,5%**	**10,2%**
San Luis (D.M.)	32	22	36	9	9	107	29,5%	20,2%	33,5%	8,7%	8,1%
La Victoria (D.M.)	26	17	31	2	18	94	28,1%	17,8%	33,4%	2,0%	18,7%
Hato del Yaque (D.M.)	17	9	10	12	3	51	33,4%	18,3%	18,8%	23,2%	6,4%
Resto	310	216	174	83	84	868	35,8%	24,9%	20,1%	9,6%	9,7%
Valor mínimo	2	0	1	0	0	5	22%	2%	5%	0%	1%
Valor máximo	32	22	36	12	18	107	62%	52%	64%	35%	30%
Promedio	6	4	4	2	2	17	37%	23%	21%	9%	10%
Desviación Std.	5	4	6	2	2	17	9%	11%	9%	7%	5%
Coeficiente Var.	0,85	0,95	1,46	1,28	1,42	1,00	0,24	0,46	0,43	0,76	0,55

Una característica importante de todo sistema descentralizado de gobierno es la presencia de disparidades en el gasto per cápita entre los gobiernos locales. Ello es importante desde el punto de vista del objetivo de equidad, es decir, del acceso de todos los ciudadanos a servicios públicos básicos independientemente de dónde residan en el territorio nacional. Dada la muy baja autonomía tributaria que tienen los gobiernos locales, y que la principal fuente de financiación es la coparticipación de ingresos por parte del gobierno central –la cual se distribuye por el criterio de población– es posible anticipar que la distribución de gasto per cápita sea homogénea entre los municipios y los distritos. La distribución de los gastos ejecutados per cápita se muestra para los municipios en el cuadro 17 y para los distritos en el cuadro 18. Si bien, como se esperaba, los gastos per cápita son bastante similares, se aprecian disparidades significativas sobre todo en los extremos. Por ejemplo, para el caso de los municipios, el valor máximo es de RD$7.835 y el mínimo, de RD$1.515 mientras que en el caso de los distritos estas diferencias son incluso más pronunciadas. Dos son las causas aparentes. La primera es que tanto los municipios como los distritos reciben montos fijos mínimos lo que lleva a gastos per cápita muy elevados cuando la población es pequeña. Ello representa una razón adicional (además de dar incentivos a la fragmentación, como ya se ha visto) para reformar esta provisión en la ley de municipios. La segunda causa es que aunque la autonomía tributaria es muy reducida, los municipios con grandes bases económicas, como en el caso de Santiago y Santo Domingo, pueden recaudar (y gastar) en términos per cápita por encima de las otras entidades municipales.

Cuadro 17. Gastos ejecutados per cápita de los municipios selectos y estadísticas resumen, año 2014, en RD$

Entidades	Total
Municipio (92)	**2.059,13**
Santo Domingo Este	1.595,61
Santiago	2.757,11
Santo Domingo Norte	1.520,33
San Pedro de Macorís	1.735,84
Los Alcarrizos	1.646,63
La Vega	1.945,34
Higüey	2.342,84
Resto	2.253,34
Valor mínimo	1.515,69
Valor máximo	7.835,37
Promedio	2.587,67
Desviación Std.	1.139,97
Coeficiente Var.	0,44

Cuadro 18. Gastos ejecutados per cápita de los distritos municipales selectos y estadísticas resumen, año 2014, en RD$

Entidades	Total
Distrito Municipal (65)	**1.998,40**
San Luis (D.M.)	1.878,10
La Victoria (D.M.)	1.543,80
Hato del Yaque (D.M.)	1.728,10
Resto	2.101,30
Valor mínimo	1.113,08
Valor máximo	8.292,10
Promedio	2.603,45
Desviación Std.	1.313,17
Coeficiente Var.	0,50

Las disparidades en el gasto per cápita ocurren principalmente debido a que hay un mínimo de monto transferido para los municipios (RD$16,7 millones) y para los distritos municipales (RD$8,3 millones). Bánica y Mella son los municipios con la menor población (2.112 y 2.500 habitantes, respectivamente) y registran el gasto per cápita más alto (RD$7.835 y RD$6.271, respectivamente). También están en juego otros factores como por ejemplo el desarrollo

económico del área. Maimón es el segundo municipio con mayor gasto per cápita (RD$6.637) debido a que tiene una captación directa elevada por la presencia de las principales industrias mineras del país. Sosúa que es un municipio turístico genera ingresos propios que le permiten financiar un alto gasto per cápita. Otro factor que genera distorsiones son las transferencias extraordinarias, que no responden a criterios objetivos y transparentes. En el caso de los distritos municipales, los resultados sugieren igualmente que es necesario tomar en cuenta otros factores, además de población, para lograr una distribución más equitativa de las transferencias.

En general, los municipios y distritos tienen un gasto ejecutado per cápita muy similar a las transferencias recibidas y si se descuenta el efecto de la población baja existe, como es de esperar, una estrecha relación entre transferencias y población (gráficos 3 y 4).

Gráfico 3. Transferencias y población de municipios que recibieron menos de RD$100 millones de transferencias en 2014

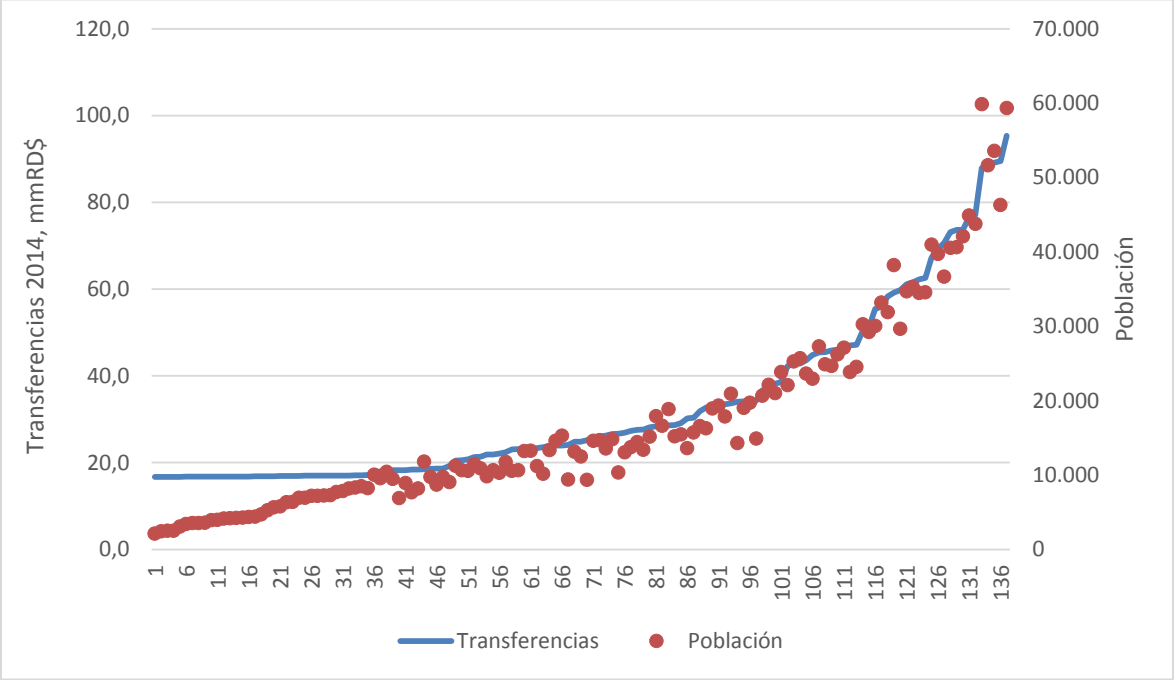
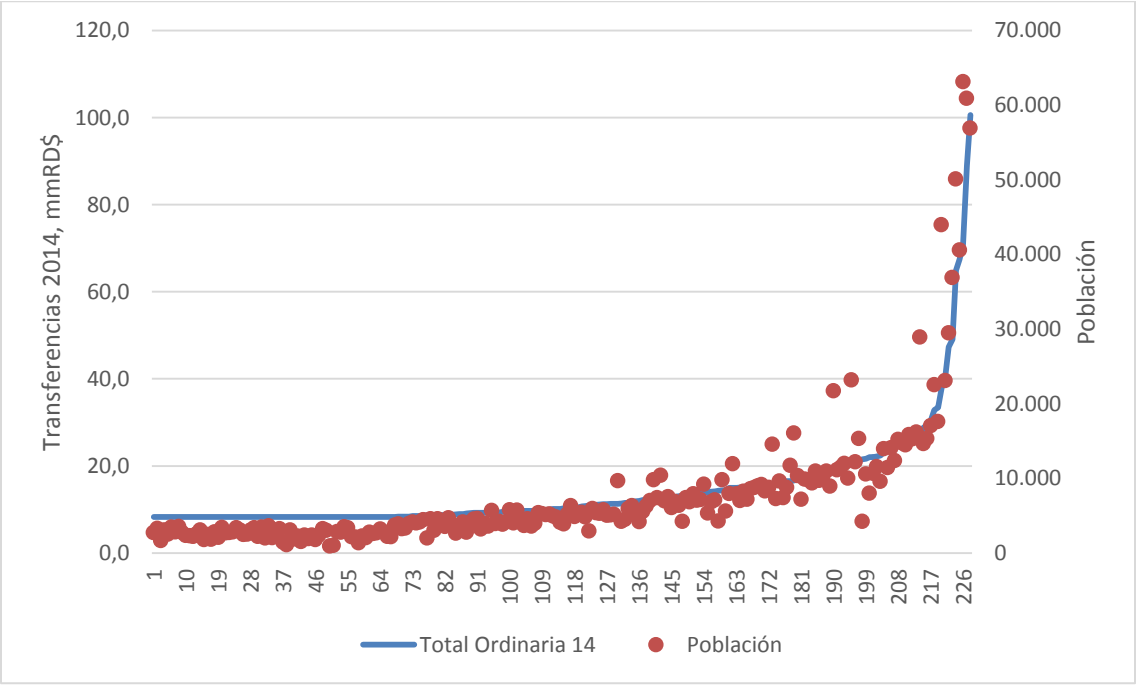


Gráfico 4. Transferencias y población de distritos municipales en 2014



Por último es preciso examinar en esta sección cuáles son los resultados en términos de índices de desempeño para los distintos servicios a nivel local –incluyendo esos servicios para los que los gobiernos locales son responsables y también aquellos que son prestados por otros niveles de gobierno–. Los indicadores de acceso a los servicios básicos no siempre están disponibles. En los cuadros 19 y 20 se muestran varios indicadores sociales que reflejan datos recogidos en el Censo de 2010 para todas las entidades municipales y para los municipios de mayor población, respectivamente. La razón de mostrar una tabla adicional para los municipios de mayor tamaño poblacional, por encima de los 100.000 habitantes, es ver la calidad del rendimiento de los servicios públicos en las áreas urbanas, ya que se puede dar por descontado que el acceso y la calidad de los servicios públicos es inferior en las áreas rurales.

Dos son los mensajes que se desprenden de los cuadros 19 y 20. Primero, el acceso a los servicios varía significativamente de entidad local a entidad local, lo cual no sorprende dadas las diferencias en términos de gasto per cápita mencionadas anteriormente. Por ejemplo, en el caso de “hogares sin recolección de basura” el acceso a este servicio tiene una variación de casi el 100% y no solo para todos los gobiernos locales sino también para los de mayor población. Segundo, el nivel de servicios es bajo o muy bajo para los varios servicios para los que el gobierno central es responsable de forma exclusiva o concurrente con los gobiernos locales. Este es el caso del acceso a agua potable o de saneamiento y también de los indicadores de

educación básica recibida. Ello podría indicar que la hipótesis de contraste –o la observación contra-factual– de la provisión de servicios públicos por parte del gobierno central no parecería ser superior a la de los gobiernos locales. Entonces cabe preguntar, por ejemplo, ¿se verían las diferencias en necesidades de agua y sanitarias entre poblaciones urbanas que se evidencian en el Censo de 2010 si estas funciones fuesen responsabilidad de los gobiernos locales? La respuesta es desde luego incierta, pero quizás no sea con base en lo observado en otros países que se han descentralizado de una manera más profunda que en el caso de RD.[19]

Aunque cualquier lección que se pueda extraer de esta sección con respecto al nivel deseable de descentralización en RD es debatible, sí es mucho menos debatible la necesidad de buscar formas de igualar el acceso a los servicios básicos en los distintos lugares del país. Este tema de la igualación interterritorial se aborda más abajo en este documento.

Cuadro 19. Indicadores sociales en entidades municipales, con base en los datos del Censo de 2010

Entidad / rango población	Tasa de analfabetismo en la población adulta (15 años y más)	Población > 15 años con estudios primarios	Hogares sin recolección de basura	Abastecimiento agua acueducto en vivienda	Necesidad de agua potable*	Necesidad de sanitario**
Municipios (158 entidades)						
Valor mínimo	7,2%	32,8%	1,4%	8,1%	3,3%	4,0%
Valor máximo	41,4%	61,7%	75,4%	96,7%	91,9%	88,9%
Promedio	18,3%	48,6%	34,9%	66,1%	33,9%	32,5%
Mediana	18,7%	51,1%	38,9%	66,1%	33,9%	33,2%
Desviación Std.	7,3%	4,7%	18,8%	19,5%	19,5%	18,4%
Coeficiente Var.	0,39	0,09	0,48	0,29	0,01	0,01
Distritos Municipales (228 entidades)						
Valor mínimo	7,1%	23,6%	0,9%	0,0%	3,4%	3,3%
Valor máximo	69,8%	68,2%	99,7%	96,6%	100,0%	86,0%
Promedio	22,6%	52,6%	45,6%	57,5%	42,5%	36,9%
Valor medio	18,7%	51,1%	38,9%	66,1%	33,9%	33,2%
Desviación Std.	9,6%	6,3%	25,5%	25,7%	25,7%	20,0%
Coeficiente Var.	0,51	0,12	0,66	0,39	0,01	0,01

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ONE y Mapa de Pobreza 2014, MEPyD.
Notas: * Sin instalación de agua potable de la red pública.
** Sin servicio sanitario adecuado (sistema de eliminación de excretas).

[19] Véase, por ejemplo, Martínez-Vázquez, J., S. Lago-Penas y A. Sachhi. 2015. "The impact of fiscal decentralization: A survey." *International Center for Public Policy Working Paper 15-02.*

Cuadro 20. Municipios con mayor población: indicadores sociales

Entidad / rango población	Población	Tasa de analfabetismo en la población adulta (15 años y más)	Población > 15 años con estudios primarios	Hogares sin recolección de basura	Abastecimiento agua acueducto en vivienda	Necesidad de agua potable*	Necesidad de sanitario**
Municipios con mayor población (49% de la población)							
Distrito Nacional	965.040	7,4%	32,8%	7,9%	79,6%	20,4%	5,1%
Santo Domingo Este	891.952	7,2%	35,7%	18,3%	72,0%	28,0%	5,0%
Santiago	591.985	9,4%	41,1%	9,8%	92,1%	7,9%	4,0%
Santo Domingo Norte	468.468	8,9%	42,3%	18,3%	55,1%	44,9%	10,5%
Santo Domingo Oeste	363.321	8,1%	37,3%	8,8%	79,4%	20,6%	4,2%
Los Alcarrizos	206.557	9,6%	46,5%	19,3%	81,5%	18,5%	11,8%
San Pedro de Macorís	195.307	8,4%	41,9%	13,0%	60,6%	39,4%	22,0%
San Cristóbal	195.239	10,9%	43,1%	30,1%	75,2%	24,8%	12,8%
La Vega	194.014	11,0%	46,2%	27,0%	40,7%	59,3%	8,7%
Higüey	168.501	11,9%	49,7%	23,1%	8,1%	91,9%	18,0%
San Francisco de Macorís	149.508	11,2%	42,4%	16,4%	73,0%	27,0%	17,4%
La Romana	130.426	8,0%	42,0%	2,4%	86,2%	13,8%	11,7%
Puerto Plata	128.240	10,6%	42,1%	9,2%	75,8%	24,2%	8,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ONE y MEPyD.
Notas: * Sin instalación de agua potable de la red pública.
** Sin servicio sanitario adecuado (sistema de eliminación de excretas).

4.4. Baja autonomía tributaria municipal

Aunque es típico de los sistemas descentralizados tener un mayor grado de descentralización por el lado del gasto que por el de los ingresos, este desequilibrio vertical se lleva a un extremo en RD. Como ya se mencionó, el sistema legal vigente concede a los municipios y distritos muy escasas potestades tributarias. Sin que en la ley[20] se mencione ningún impuesto en particular –con capacidad recaudatoria o no– los municipios pueden cobrar ciertos impuestos locales[21] y tasas o arbitrios,[22] siempre y cuando no coliden con las bases de impuestos nacionales o perjudiquen el comercio inter-jurisdiccional o las exportaciones. Otra forma –quizás más sorprendente– que se destaca en la práctica internacional es que la ley prohíbe explícitamente el cobro de tasas por vigilancia, alumbrado y limpieza de la vía pública. Sin embargo, y por el lado positivo, la ley permite el uso de una "contribución por mejoras" y afecta directamente los recursos obtenidos para los gastos de mejoras de infraestructura y servicios. El recuadro 4 muestra un ejemplo de las tasas y plazos de pago de impuestos y arbitrios para el caso del ayuntamiento del Distrito Nacional.

Recuadro 4. Tasas y plazos de pago de impuestos y arbitrios en el ayuntamiento del Distrito Nacional

- Galleras: 14% de las ventas de boletos de entrada.
- Hoteles y moteles: 10% sobre el cobro de la ocupación de habitaciones; mensual.
- Espectáculos públicos: 7% de la venta total de boletos de entrada.
- Letreros ordinarios: RD$125 por cada metro cuadrado; anual.
- Letreros lumínicos: RD$200 por cada metro cuadrado; anual.
- Vallas de publicidad: RD$150 por metro cuadrado; anual.
- Billares: RD$250 por cada mesa; semestral.
- Mesa de mercado: RD$400; anual.
- Cementerio: Por categorías desde RD$100 hasta RD$400 por enterramiento.
- Parqueos públicos: RD$40 por cada espacio; mensual.
- Cierre de vía: RD$5.000.
- Drenaje pluvial: tasa basada en escala desde RD$125 hasta RD$700 por galones de agua; mensual.
- Desechos sólidos tasa basada en escala desde $RD5 en adelante; mensual.

Fuente: DGII. 2014. *Educación tributaria; Guía del estudiante – Nivel intermedio*.

[20] Ley sobre ingresos municipales 166-03 y ley del Distrito Nacional y los municipios 176-07.

[21] Ejemplos de impuestos locales incluyen: permisos para cerrar calles, cortar árboles, remodelar casas y edificios; emisión de certificaciones para registrar propiedades, aprobación de planos para construcciones; sobre establecimientos comerciales tales como billares, hoteles, moteles, parqueos públicos; realización de espectáculos públicos con el cobro de boletas; colocación de vallas publicitarias y letreros (Dirección General de Impuestos Internos (DGII). 2014. *Educación tributaria; Guía del estudiante – Nivel intermedio*).

[22] Ejemplos de tasas o arbitrios municipales que se pagan por los servicios municipales incluyen: recogida y procesamiento de los desechos sólidos (basura); uso de los hidrantes por establecimientos comerciales como los lavaderos de vehículos y las gasolineras; entierros en los cementerios. (DGII 2014. *Educación tributaria; Guía del estudiante – Nivel intermedio*).

En realidad la calidad de la información sobre los ingresos propios recaudados por los municipios y los distritos es, de nuevo, muy deficiente. En el cuadro 21 se recogen los ingresos propios como parte de los ingresos totales presupuestados para cada entidad. En los datos de la Cámara de Cuentas los ingresos propios que se reportan incluyen: impuestos, arbitrios, donaciones, venta de servicios y otros ingresos y activos no financieros.[23] Ha sido necesario el uso de los ingresos propios presupuestados, en lugar de los ejecutados, por el gran número de entidades que no reportan las cifras ejecutadas o lo hacen de manera incompleta.

Cuadro 21. Ingresos presupuestados en entidades municipales, 2011-2014, en millones RD$

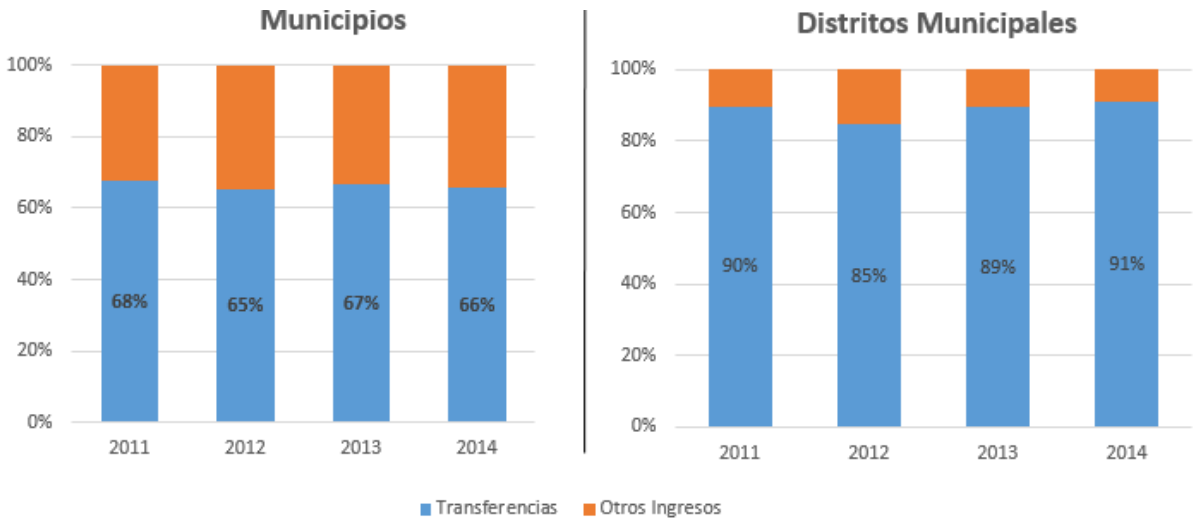
Tipo	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014
Municipios (158)				
Transferencias	11.632	11.629	12.108	12.810
Ingresos presupuestados	17.133	17.775	18.084	19.409
Transferencias / ingresos	68%	65%	67%	66%
Ingresos (porcentaje del PIB)	0,77%	0,75%	0,71%	0,70%
Distritos municipales (234)				
Transferencias	2.580	2.583	3.079	3.314
Ingresos presupuestados	2.871	3.054	3.442	3.648
Transferencias / ingresos	90%	85%	89%	91%
Ingresos (porcentaje del PIB)	0,13%	0,13%	0,13%	0,13%
TOTAL (392)				
Transferencias	14.212	14.212	15.187	16.124
Ingresos presupuestados	20.005	20.829	21.526	23.058
Transferencias / ingresos	71%	68%	71%	70%
Ingresos (porcentaje del PIB)	0,90%	0,88%	0,84%	0,83%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cámara de Cuentas y Banco Central.

Como queda ilustrado en el gráfico 5, existe un alto grado de dependencia de las transferencias como fuente de financiación. Sin embargo esto es mucho mayor en el caso de los distritos, donde las transferencias llegan a representar alrededor del 90% de los ingresos totales. En el caso de los municipios los ingresos propios varían, y llegan a representar una tercera parte del total de ingresos. Es difícil saber si esta cifra optimista se mantiene en los presupuestos ejecutados.

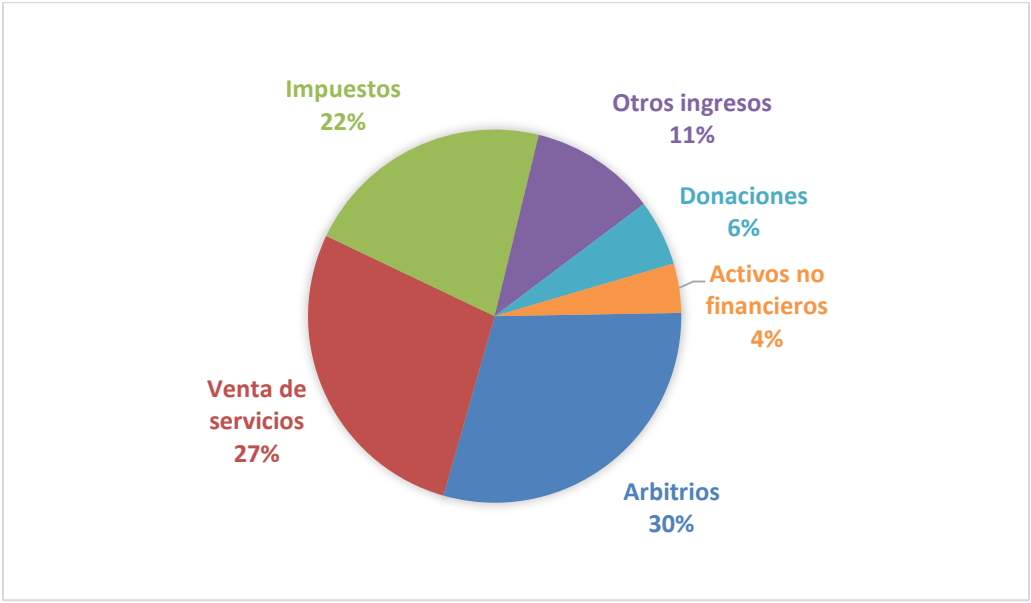
[23] Esta clasificación solo se obtiene en el informe de Cámara de Cuentas en 2014. Para 2013 y años anteriores se dividen en captación directa, transferencias y fuentes financieras.

Gráfico 5. Fuente de ingresos de las entidades municipales como porcentaje del total, 2011-2014



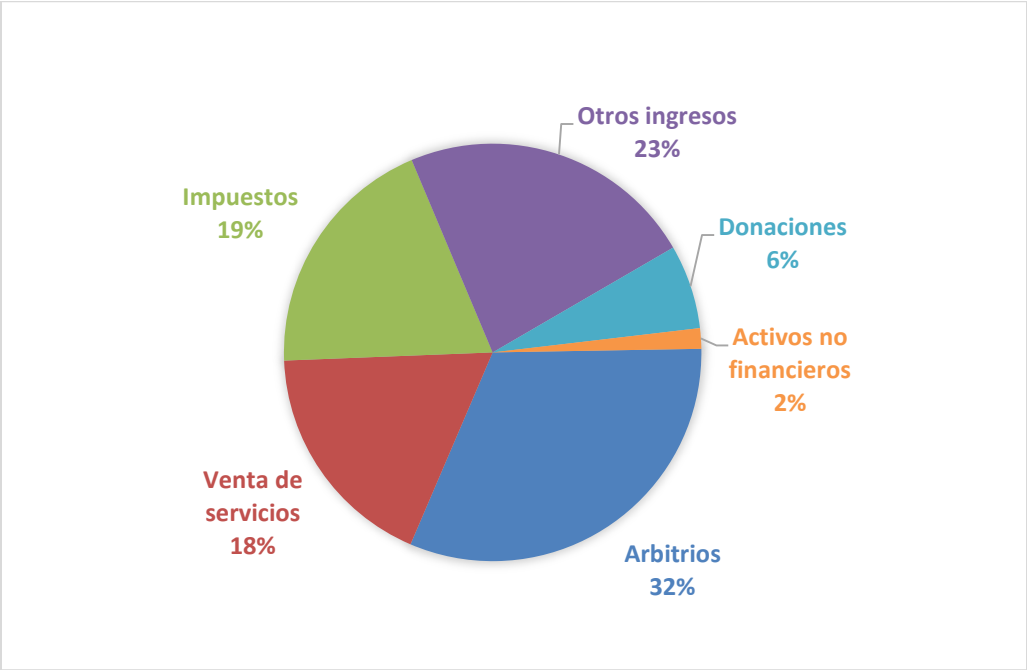
¿Cuáles son las partidas relativamente más importantes en los ingresos propios? En el caso de los municipios en el gráfico 6 se evidencia que la partida más importante son los arbitrios con un 30%, seguida por la venta de servicios con el 27% e impuestos con el 22%. En el caso de los distritos, la relación es similar aunque aquí la categoría "otros ingresos" ocupa el segundo lugar con el 23% después de arbitrios con el 30%.

Gráfico 6. Ingreso por captación directa en municipios, 2014*



Notas: * Solo entidades con datos de ejecuciones (92 entidades).

Gráfico 7. Ingreso por captación directa en distritos municipales, 2014*



Notas: * Solo entidades con datos de ejecuciones (48 entidades).

Cuando se computa la recaudación ejecutada en función de la información disponible queda claro que los valores son inferiores a los presupuestados. Además, se evidencia que la recaudación directa de los distritos en términos absolutos con RD$48 millones en 2014 es trivial con respecto a la de los municipios, RD$1.623 millones, tal como se recoge en el cuadro 22.

Cuadro 22. Captación directa de ingresos, 2014, en millones de RD$

	Municipios	Distritos municipales	Total
Arbitrios	482	15	497
Venta de servicios	449	9	457
Impuestos	353	9	362
Otros ingresos	177	11	188
Donaciones	93	3	96
Activos no financieros	69	1	70
Total	**1.623**	**48**	**1.671**

El problema fundamental con la asignación vigente de ingresos propios a las entidades municipales es que con una autonomía tributaria débil se reduce de forma significativa la

rendición de cuentas de los oficiales locales a sus residentes.[24] También disminuyen la responsabilidad fiscal y la calidad del gasto, ya que los gobiernos locales tienden a ser más cuidadosos cuando gastan lo que han recaudado de sus residentes (con el coste político correspondiente) en comparación con los fondos recibidos desde el centro en forma de transferencias (para los cuales el costo político es nulo). La falta de autonomía tributaria a nivel local hace también más difícil que los gobiernos locales operen dentro de una restricción presupuestaria dura –en contraste con la búsqueda constante de más transferencias y participaciones de ingresos del gobierno central con una restricción presupuestaria blanda–.

Si es necesario y deseable aumentar la autonomía tributaria de los gobiernos locales, ¿cuál sería la mejor forma de hacerlo? Existen tres maneras de ejercer la autonomía tributaria pero ellas no son igualmente deseables. La primera sería dejar que los gobiernos locales introduzcan sus propios impuestos, siempre y cuando no coliden con los impuestos centrales. Esta no es una opción deseable –para los impuestos y tampoco para los arbitrios y tasas como es ahora el caso en RD– porque puede causar problemas con tributos que son altamente distorsionadores de la actividad económica o de alto costo de cumplimiento con bajo rendimiento. En este caso, la vía deseable es ofrecer a los gobiernos locales en la ley una lista cerrada de impuestos y tasas que de antemano garantice efectos asumibles en la actividad económica y desde el punto de vista de la equidad y costos de cumplimiento.

Una segunda forma de aumentar la autonomía tributaria de los gobiernos locales es darles potestades para cambiar la estructura –bases, tasas o tipos, créditos, etc.– de los impuestos en la lista cerrada que se mencionó en el punto anterior. De todas estas variaciones, la más deseable es conceder a los gobiernos locales la potestad de fijar los tipos o tasas de los tributos entre una banda de tipos máximos y mínimos también establecida en la ley para cada tributo. Ello es así porque los tipos del impuesto son la parte más visible, lo que lleva a mayor rendición de cuentas y también la forma eficaz de minimizar las distorsiones y los costos de administración y cumplimiento con el impuesto.

Por último, una tercera forma de incrementar la autonomía tributaria es conceder a los gobiernos locales la capacidad de administrar y recaudar por sí mismos los impuestos que le han sido asignados. Aunque ello es también una forma de hacer el impuesto más visible como un impuesto local a los residentes –y por tanto contribuir a una mayor rendición de cuentas– la administración y recaudación de cada impuesto es una cuestión más técnica en donde la solución óptima –que sea recaudado localmente o por la administración de tributos central, como

[24] La utilización de presupuestos participativos –aunque no se sabe a ciencia cierta lo efectivos que son en la realidad– puede ser un remedio parcial para la disminución en la rendición de cuentas por falta de autonomía tributaria.

ocurre en Panamá con el IBI desde 2016– depende del tipo de tributo, de la capacidad administrativa presente y de otros parámetros. Se pueden dar también soluciones asimétricas donde los gobiernos locales de cierto tamaño y capacidad puedan administrar ciertos impuestos mientras que en el caso de gobiernos locales con menor capacidad esos impuestos sean administrados por la agencia tributaria central, como ocurre en Guatemala.

Así pues la cuestión es qué impuestos se podrían asignar a los municipios para incrementar su autonomía tributaria de forma significativa y, por lo tanto, permitir una expansión en la lista, cantidad y calidad de los servicios públicos de los que son responsables y/o una reducción en las transferencias del gobierno central. Existe una gama amplia de impuestos que se utilizan a nivel subnacional en la experiencia comparada. Este no es el lugar de revisar muchas de esas posibilidades,[25] pero el candidato más obvio en el caso de los municipios es el impuesto al patrimonio inmobiliario (IPI) o predial, que es el impuesto local por excelencia a nivel internacional y que como ya se ha mencionado también es asignado a nivel local en todos los países de Centroamérica. Si se extrapola de la experiencia de países en vías de desarrollo con el IPI, este impuesto podría representar entre medio punto y un punto del PIB, lo cual no es mucho, pero sería un gran incremento en la capacidad de recursos de los municipios en RD.[26]

Proveer a los distritos municipales con mayor autonomía tributaria es un desafío dada la estrechez de las bases económicas. Pero si se decide seguir adelante con los distritos como entes descentralizados sería conveniente pensar en qué figuras podrían usarse para garantizarles una mayor autonomía tributaria; un ejemplo podría ser un impuesto anual sobre el uso de vehículos ligeros.[27]

4.5. Sistema de transferencias incompleto

En la mayoría de los países descentralizados el sistema de transferencias es usado para perseguir una variedad de objetivos, que incluyen: cerrar desequilibrios verticales y de fomento de la base económica donde se recauda el impuesto (usando la participación de ingresos por origen), equidad territorial (usando transferencias de igualación), fines específicos de atender

[25] Véase, por ejemplo, la discusión en Martínez-Vázquez, J. 2015a. "Tax Assignments at the Regional and Local Levels," en E. Ahmad y G. Brosio (eds.), *Handbook of Multilevel Finance*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
[26] En RD el impuesto al patrimonio inmobiliario (IPI) es asignado al gobierno central. El gasto tributario generado por este impuesto se estimó en RD$6.109,6 millones (2015) lo que equivale al 0,19% del PIB. Como medida de comparación, los ingresos recaudados por este impuesto equivalen al 0,06% del PIB (2014), mucho menor al gasto tributario generado, lo que indica que es un impuesto claramente perforado y para convertirlo en una fuente medianamente relevante se requeriría su revisión a fondo. Según un estudio realizado en 2013, solo el 5% de los inmuebles registrados por la DGII son sujeto de este impuesto. Véase De Cesare, C. 2013. "Study for the reinforcement of property tax in Central America: The Dominican Republic." BID, Sector de Instituciones para el Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal.
[27] Para otras posibilidades y ejemplos, véase Martínez-Vázquez, 2015a.

externalidades o programas prioritarios a nivel nacional (usando una variedad de transferencias condicionales o específicas, incluyendo transferencias de capital). En RD existe básicamente una transferencia única, la cual implícitamente está diseñada para cumplir una variedad de objetivos.[28] Sin embargo, dado que no queda nada claro cuánto se cumplen los distintos objetivos, sería más deseable desempaquetar esos distintos objetivos en instrumentos separados.

Las transferencias a las entidades municipales en RD se regulan en la ley sobre ingresos municipales (166-03) y consisten en la coparticipación en el 10% de los ingresos del gobierno central.[29] No obstante, como ya se ha mencionado dicho porcentaje en la práctica no se cumple. El gobierno central solo ha asignado el 49,7% y el 43,80% en 2013 y 2014, respectivamente, de lo que indica la Ley 166-03 como transferencia (cuadro 23).[30]

Cuadro 23. Cumplimiento de la ley de transferencias a entidades municipales, en millones de RD$

	2013	2014
Monto a asignar	32.167	38.801
Monto asignado	15.986	16.995
No asignado	16.180	21.806
Porcentaje de cumplimiento	**49,70%**	**43,80%**

Fuente: Informes Cámara de Cuentas al Congreso 2013 y 2014.

En cuanto a la fórmula de distribución, la ley sobre ingresos municipales especifica el criterio único de la población. Este criterio tiende a ser redistributivo –sobre todo en contraste con un criterio basado en el principio de derivación u origen usado en algunos países– pero no es tan redistributivo como cuando la fórmula de distribución utiliza estimaciones explícitas de

[28] En efecto se puede asumir que se persiguen los objetivos de cerrar la brecha vertical (por falta de suficiencia tributaria de los gobiernos locales), el objetivo de equidad –ya que se utiliza el criterio de población que es redistributivo–, y también objetivos de transferencias condicionales como reservar el 40% de los fondos para gastos de capital. En muchos otros países este último objetivo se persigue usando un sistema de transferencias de capital.

[29] "De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 166-03, del 6 de octubre de 2003, a partir del año 2005 los Ayuntamientos y Juntas de Distritos Municipales, recibirán cada año el 10% de los ingresos del Estado Dominicano pautados en el Presupuesto General del Estado, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos". (Informe Cámara de Cuentas al Congreso, 2014, pp. 295-296). Asimismo, el párrafo del artículo 3 especifica: "No estarán afectados con este porcentaje los ingresos fiscales que están especializados en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos de la Nación a la fecha de la publicación de la presente ley, ni los ingresos fiscales por concepto de recursos externos correspondientes a préstamos y donaciones".

[30] Se debe destacar que los recursos asignados a la Liga Municipal Dominicana forman parte del 10% referido y, a tal efecto, el artículo 6 de la Ley 166-03 establece que "La Liga Municipal Dominicana percibirá para atender los gastos de su funcionamiento operativo y el cumplimiento de sus fines, el cinco por ciento (5%) de la cantidad que se destine en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos de la Nación a los Municipios y Distritos Municipales, la cual se deducirá del monto total que se asigne a estos".

transferencias de igualación en función de la brecha fiscal. Esta última se define como la diferencia entre las necesidades de gasto de los municipios –es decir, los recursos que precisan para cumplir con sus funciones estimados en función de la población o número de usuarios de los distintos servicios y del costo diferencial de brindar los bienes y servicios a su cargo– y la capacidad fiscal o potencial de recaudación de ingresos propios, que depende primordialmente del desarrollo económico de cada entidad.[31] Esta estimación apunta a dotar a cada municipio de los recursos necesarios para brindar un nivel de bienes y servicios públicos similar, independientemente de su ubicación o desarrollo.

La estimación de la brecha fiscal contribuye además a evaluar el desbalance vertical, es decir, los recursos adicionales que los municipios precisan para cumplir con sus funciones sobre la base de su capacidad de recaudación. Esto a su vez puede aportar un elemento objetivo a la discusión sobre el porcentaje de ingresos del gobierno central a transferir a los municipios, para responder a la pregunta sobre si alcanzan los recursos actualmente transferidos para que los municipios cumplan adecuadamente con sus funciones.

El monto y distribución de las transferencias ya fue discutido en la sección sobre ingresos. Aquí solamente es importante constatar que son los municipios y distritos municipales con menor población los que más dependen de las transferencias del gobierno central (cuadro 24).

[31] Véanse Martínez-Vázquez (2015b) para la descripción de los componentes y metodología de este tipo de transferencias en la práctica internacional, y Bone, Muñoz y Radics (2016) para un análisis de transferencias de igualación en América Latina y el Caribe.

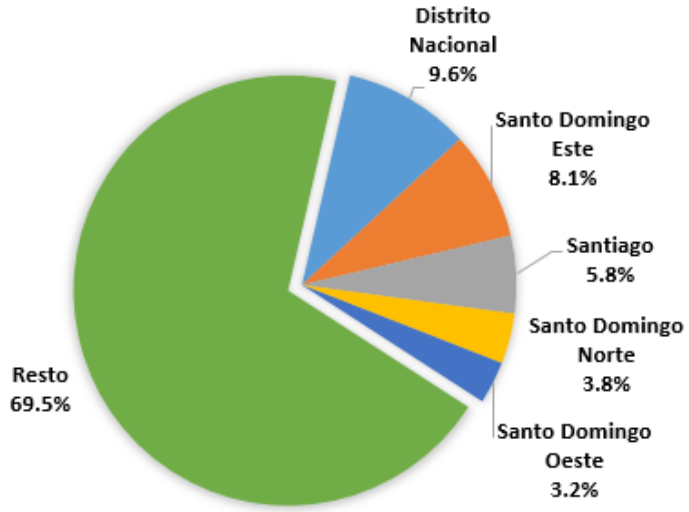
Cuadro 24. Transferencias ordinarias a entidades municipales de acuerdo a su tamaño de población, año 2014

Entidad / rango población	Cantidad entidades	Población	Transferencias (millones de RD$)	Ingresos (millones de RD$)*	Porcentaje Transf./ ingresos	Ingresos per cápita (RD$)
Municipio	**158**	**7.609.481**	**12.810**	**19.409**	**66,0%**	**2.550,7**
< 5.000	18	64.820	302	326	92,6%	5.034,2
5.000 – 10.000	30	237.223	544	611	89,1%	2.575,2
10.000- 15.000	38	407.470	941	1.124	83,7%	2.758,9
> 15.000	72	6.899.968	11.022	17.348	63,5%	2.514,2
Distrito municipal	**234**	**1.835.800**	**3.314**	**3.648**	**90,8%**	**1.987,3**
< 5.000	118	372.610	1.044	1.129	92,5%	3.028,7
5.000 – 10.000	69	498.472	914	944	96,9%	1.893,1
10.000- 15.000	28	279.369	582	651	89,4%	2.330,9
> 15.000	19	685.349	774	925	83,6%	1.349,5
TOTAL	**392**	**9.445.281**	**16.124**	**23.058**	**69,9%**	**2.441,2**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Cámara de Cuentas y la ONE.
Notas: * Ingresos estimados en presupuesto.

De todas formas, dado el criterio de población, es esperable que la distribución de las transferencias refleje la concentración de la población a través del territorio nacional. Solo cinco municipios de las 387 entidades municipales que recibieron transferencias en 2014 concentraron el 30,5% del monto asignado (gráfico 8); ello se corresponde con su ponderación en la población del país.

Gráfico 8. Concentración de las transferencias, año 2014



Municipio	Transferencias	%Ingresos
Distrito Nacional	1,566	40.6%
Santo Domingo Este	1,336	60.9%
Santiago	957	67.2%
Santo Domingo Norte	619	83.5%
Santo Domingo Oeste	522	52.1%
Resto	11,395	82.0%

Una última cuestión de importancia para la reforma del sistema vigente de transferencias es evaluar su poder igualador. Aunque la autonomía tributaria de los gobiernos locales es limitada, las grandes diferencias existentes en las bases económicas de los distintos entes locales implican también diferencias significativas en la capacidad de recaudación dentro de los instrumentos que ahora concede la ley. Estas diferencias en capacidad recaudatoria se plasman en la realidad. Como se muestra en el gráfico 8, las transferencias representan por ejemplo tan solo el 40,6% de los ingresos totales del Distrito Nacional en 2014 o el 52,1% para Santo Domingo Oeste, cuando para el resto de los municipios (exceptuando los cinco más grandes) las transferencias representan en promedio el 82% de los ingresos totales. Naturalmente, estas diferencias se agudizarían si se introdujese una mayor autonomía tributaria, por ejemplo, a través de la asignación del IPI o impuesto predial a los municipios. Ello requeriría de forma más acuciante el reconsiderar el poder igualador del sistema de transferencias. Como se puede observar en el cuadro 25 para los municipios y en el cuadro 26 para los distritos, si se pasa de los ingresos fiscales pre-transferencias per cápita a los ingresos fiscales post-transferencias per cápita, el coeficiente de variación se reduce hasta un tercio. Ello implica que actualmente las transferencias tienen un importante efecto igualador.

Cuadro 25. Efecto de las transferencias en los ingresos de municipios selectos y estadísticas resumen. Datos ejecutados per cápita, año 2014, en RD$

Entidades	Ingresos fiscales post-transferencias per cápita	Ingresos fiscales pre-transferencias per cápita	Gastos totales per cápita	Población
Municipio (92)	**2.085,58**	**412,52**	**2.059,13**	**4.649.006**
Santo Domingo Este	1.834,05	326,26	1.595,61	891.952
Santiago	2.544,58	981,23	2.757,11	591.985
Santo Domingo Norte	1.542,69	221,76	1.520,33	468.468
Higüey	2.272,40	806,45	2.342,84	168.501
San Pedro de Macorís	1.843,95	77,95	1.735,84	195.307
La Vega	1.786,69	128,28	1.945,34	194.014
Los Alcarrizos	1.624,42	152,53	1.646,63	206.557
Valor mínimo	1.542,69	1,20	1.515,69	
Valor máximo	8.029,02	4.726,96	7.835,37	
Promedio	2.619,33	375,07	2.587,68	
Desviación Std.	1.140,82	543,78	1.139,96	
Coeficiente Var.	0,44	1,45	0,44	

Cuadro 26. Efecto de las transferencias en los ingresos de distritos municipales selectos y estadísticas resumen. Datos ejecutados per cápita, año 2014, en RD$

Entidades	Ingresos fiscales post-transferencias per cápita	Ingresos fiscales pre-transferencias per cápita	Gastos totales per cápita	Población
Distrito Municipal (65)	**2.012,58**	**151,87**	**1.998,38**	**560.403**
San Luis (D.M.)	1.882,01	114,93	1.878,13	56.933
La Victoria (D.M.)	1.508,26	48,08	1.543,78	60.922
Hato del Yaque (D.M.)	1.705,10	103,32	1.728,13	29.524
Valor mínimo	1.097,87	0,00	1.113,08	
Valor máximo	7.883,30	1.373,66	8.292,10	
Promedio	2.639,91	163,54	2.603,45	
Desviación Std.	1.265,81	261,14	1.313,17	
Coeficiente Var.	0,48	1,60	0,50	

De cara al futuro la reforma del sistema de transferencias vigente podría introducir ciertos cambios que se han mencionado más arriba en este reporte, como por ejemplo condicionar el balance de incremento de las transferencias al cumplimiento de los requisitos presupuestarios. En relación con las reformas más profundas, podría adoptarse una estrategia de "desempaquetamiento" del sistema vigente, introduciendo distintos instrumentos que puedan ser utilizados de forma transparente y precisa en el seguimiento de los siguientes objetivos: (i) después de la introducción de nuevos instrumentos de autonomía tributaria –en particular el IPI a nivel municipal– utilizar las participaciones de ingresos para poder cerrar la brecha vertical,[32] considerando la introducción de una transferencia de igualación basada en la brecha fiscal (diferencia entre necesidades de gasto y la capacidad fiscal); (ii) introducir transferencias condicionales de capital separadas (actualmente reconocidas en el mandato del 40%) con criterios programáticos que reflejen las prioridades nacionales para el desarrollo de infraestructura, así como también otras transferencias condicionales atendiendo otros objetivos nacionales; y (iii) condicionar algunas de las transferencias anteriores o establecer un fondo distinto de incentivos al cumplimiento con la normativa presupuestaria y la provisión puntual de información.

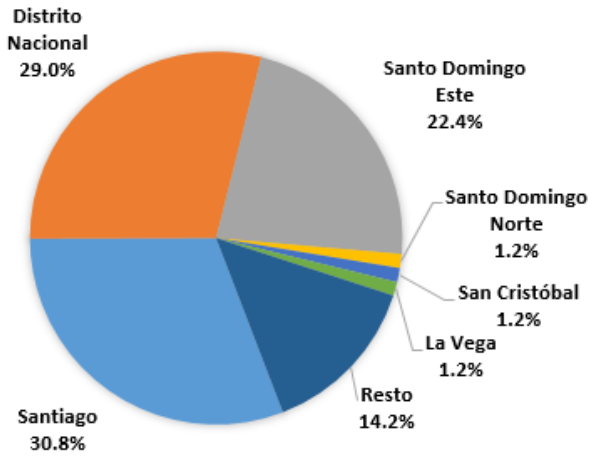
[32] La brecha vertical puede ser definida como la diferencia entre las necesidades de gasto estandarizadas y la capacidad fiscal de los gobiernos locales con más potencial recaudatorio.

4.6. Ausencia de un marco de responsabilidad fiscal subnacional

Generalmente se acepta que un sistema de crédito local prudente y responsable es una manera eficiente y justa de financiar las necesidades de gasto para la inversión en infraestructura local. El crédito local está regulado por la ley de crédito público (6-06), con capítulos dedicados a los municipios. La autorización previa del gobierno central continúa justificada pero la norma de "no superar la capacidad de pago del municipio" debería hacerse más explícita a través de reglas fiscales, siguiendo la buena práctica internacional, concernientes al servicio de la deuda y el total de la deuda como porcentaje de los ingresos de libre disposición del gobierno local. Es importante que se incluyan en el cálculo todos los pasivos municipales.

Como sucede en muchos otros países el endeudamiento municipal en RD está concentrado en los municipios principales.[33] En 2014, tres municipios representaron el 82% del total de la deuda interna reportada de los municipios (gráfico 9). Aunque de acuerdo a esta información no hay causa de alarma, es de notar que en el municipio de Santiago el balance de deuda interna de 2014 representó el 25% de sus ingresos estimados.

Gráfico 9. Deuda interna municipios, año 2014, en millones de RD$



Tipo Entidad	Cantidad	Balance Deuda	Ingresos Estimados	%Deuda / Ing
Municipio	82	1,129.70	14,299.09	7.9%
Distrito Municipal	113	43.61	2,007.38	2.2%
TOTAL	**195**	**1,173.31**	**16,306.47**	**7.2%**
Santiago		361.2	1,425.1	25.3%
Distrito Nacional		339.8	3,831.3	8.9%
Santo Domingo Este		263.4	2,161.7	12.2%
Santo Domingo Norte		14.3	741.1	1.9%
San Cristóbal		14.3	441.8	3.2%
La Vega		14.0	533.8	2.6%
Resto		166.29	7,171.66	2.3%

Fuente: Cámara de Cuentas.

[33] También existe poca calidad en la información sobre la deuda municipal. Por ejemplo, el informe de la Cámara de Cuentas y PNUD (PNUD, 2014) encuentra que mientras la Dirección de Crédito Público tiene registrado que 59 ayuntamientos amortizaron deuda y pagaron intereses por la misma durante 2012, los reportes enviados a la Cámara de Cuentas por los ayuntamientos evidencian que 95 de ellos amortizaron deuda y solo 29 pagaron intereses por su deuda.

A futuro el crédito local ordenado y prudente debe seguir siendo parte del sistema de relaciones intergubernamentales en RD. Por el lado institucional es deseable mejorar el cumplimiento de los requisitos de información y reporte de empréstitos, amortización de deuda y pagos de intereses y el monitoreo por parte del Ministerio de Finanzas. También es deseable por el lado de la demanda clarificar los límites y reglas para la obtención de crédito en términos del servicio de la deuda y sus *stocks* como porcentajes de los ingresos de libre disposición de los entes municipales. Por último, por el lado de la oferta sería deseable analizar posibles medidas para incrementar la oferta potencial de crédito a las entidades municipales guardando todas las distancias y protocolos de los mercados de crédito e instituciones financieras.

5. Conclusiones y recomendaciones

República Dominicana es un país unitario y altamente centralizado. De hecho es más centralizado en relación con países similares de Centroamérica, con un nivel de descentralización menor al esperado en función del tamaño y desarrollo del país. A partir de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y de la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal, surge la oportunidad de dar un nuevo impulso a una descentralización más efectiva en RD, de manera gradual y abordando los principales desafíos del país en la materia, que se resumen a continuación:

1. **Alta atomización municipal**. La proliferación de municipios durante los últimos 20 años ha sido inédita en la experiencia internacional. Así, RD es junto a El Salvador el país más atomizado de Centroamérica, medido por habitantes por municipio. Es además el único país de este grupo con dos niveles de gobierno municipal, algo atípico para países del tamaño de RD. El problema radica en la gran cantidad de municipios y distritos municipales con baja población (menos de 10.000 habitantes), lo que plantea desafíos para el aprovechamiento de economías de escala y la provisión eficiente de bienes y servicios locales. La ley de municipios (176-07) ha puesto un freno a la proliferación de municipios, pero la garantía de una participación mensual mínima sigue generando incentivos a la creación de entidades.

   Revertir esta situación es difícil dada la existencia de autoridades popularmente electas. No obstante, pueden evaluarse opciones para reforzar los incentivos orientados a la fusión municipal. Estos incluyen: (i) eliminar la participación mínima mensual de los municipios en las transferencias, que puede hacerse gradualmente en el marco de la reforma al sistema de transferencias; (ii) crear incentivos para la fusión de distritos municipales y municipios, en particular de aquellos que estén por debajo del umbral

mínimo de habitantes para la creación de nuevas entidades; y (iii) simplificar la normativa y los procedimientos para la creación de mancomunidades, y proveer incentivos a municipios mancomunados (por ejemplo, en la asignación de recursos para inversión pública).

2. **Escasa transparencia y limitadas capacidades municipales**. Una condición necesaria para el éxito de cualquier proceso de descentralización es la existencia de información completa, confiable y oportuna sobre la ejecución presupuestaria municipal; así como la dotación de funcionarios locales con capacidad para cumplir con sus funciones. En ambos aspectos, la situación del sector municipal en RD es deficiente, lo cual compromete los objetivos de la descentralización. La información municipal disponible es incompleta, dado que muchos gobiernos locales no reportan o lo hacen de manera parcial; no es confiable, ya que hay discrepancias entre distintas bases de datos; y no es oportuna porque está disponible mucho después de la ejecución presupuestal. Adicionalmente, los gobiernos locales deben reportar a múltiples fuentes, con distintos formatos y escasa orientación de cómo hacerlo, por lo que se incurre en ineficiencias. Por su parte, la elevada heterogeneidad en materia de recursos humanos y remuneración de empleados municipales (véase CC, 2014) sugiere importantes deficiencias en las capacidades locales que estarían afectando la calidad de los servicios municipales.

   La mejora en la transparencia fiscal y en las capacidades municipales son condiciones necesarias para profundizar en el esfuerzo descentralizador. Es necesario mejorar la coordinación entre los órganos rectores competentes para uniformar los requerimientos de información fiscal municipal, así como la implementación gradual en todos los gobiernos locales de un sistema de información financiera, bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda, que permita la consulta en línea y en tiempo real de la ejecución presupuestaria, así como los *stocks* de deuda local. Asimismo, es necesario profundizar los esfuerzos de capacitación y asistencia técnica a los funcionarios municipales en las competencias a su cargo, particularmente en la gestión de proyectos de inversión pública, construyendo sobre las experiencias de la Dirección de Inversión Pública y el SISMAP Municipal. La Comisión Presidencial para la Reforma Municipal desempeña un rol clave en la coordinación de estos esfuerzos.

3. **Funciones de gasto no están claramente definidas**. Si bien las funciones de gasto municipales son similares a las de los países de Centroamérica, existe espacio para mejorar su definición en tres aspectos: (i) ampliar el rol de los municipios a la provisión de servicios públicos básicos de agua y saneamiento, transporte público local y la regulación

básica de la actividad comercial y económica; dicha ampliación debe supeditarse a la acreditación de la necesaria capacidad administrativa por parte de los municipios, en sintonía con el punto anterior; (ii) mejorar la claridad y transparencia en las responsabilidades de gasto, tanto para los distritos municipales, para los cuales debe definirse una lista cerrada acotada de funciones a su cargo a fin de minimizar la ambigüedad con las responsabilidades municipales; como en relación con el gobierno central, clarificando las funciones compartidas en función de tres "atributos" –regulación, financiación e implementación del servicio–; y por último, (iii) las restricciones al gasto de la ley de municipios son inusualmente detalladas, y contrario a la experiencia internacional, abarcan no solo las transferencias sino también los ingresos propios; al respecto, es deseable simplificar estas restricciones, velar por su cumplimiento efectivo y permitir que los municipios utilicen sus ingresos propios con libre disponibilidad.

4. **Municipios con muy bajas competencias de ingresos propios**. La diferencia más notoria de RD con respecto a los países de Centroamérica se observa en las competencias de ingresos propios. En efecto, los municipios de RD apenas cobran ciertos arbitrios y tasas, junto a la contribución por mejoras. Inclusive, la ley municipal prohíbe explícitamente el cobro de tasas por vigilancia, alumbrado y limpieza de la vía pública, que son tributos municipales por excelencia. Esto reduce la rendición de cuentas a la población, por la alta dependencia de transferencias, que en la experiencia internacional también incide en la baja calidad del gasto y reduce los incentivos a la responsabilidad fiscal subnacional.

   Al respecto, es fundamental ampliar las competencias de ingresos municipales, con foco en los municipios, ampliando su capacidad de cobro de tasas y arbitrios, y considerando la descentralización del IPI. Para esto último pueden evaluarse distintas alternativas de recaudación, tales como la centralización y posterior transferencia, como está ocurriendo en Panamá; o la descentralización asimétrica en función de la capacidad administrativa local, como sucede en Guatemala. En cualquiera de estas variantes es fundamental mejorar la capacidad de recaudación del impuesto, eliminando exenciones, actualizando catastros y auditando el cumplimiento de los contribuyentes. También puede considerarse la asignación de la recaudación del impuesto automotor a los municipios.

5. **Existe espacio para mejorar el sistema de transferencias**. En RD existe básicamente una transferencia única, asignada en función de la población. Adicionalmente no se cumple el porcentaje legal del 10% de los ingresos del Estado. Como ya se mencionó, las

restricciones al uso de las transferencias son complejas y no se verifica su cumplimiento; en tanto los montos mínimos por municipio incentivan la atomización municipal.

Como recomendaciones de mejora del sistema cabe mencionar: (i) en función de la asignación de mayores competencias tributarias a los municipios, realizar la estimación de la brecha fiscal –definida como la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal– para mejorar la equidad distributiva de la asignación de las transferencias incorporando a la fórmula de distribución indicadores socio-económicos, tales como pobreza y/o necesidades básicas insatisfechas; (ii) evaluar el desbalance vertical, utilizando como insumo la estimación de la brecha fiscal, con el propósito de calibrar las necesidades de coparticipación de ingresos del gobierno central y reformar el marco legal de manera correspondiente, ya sea reduciendo el porcentaje de la ley, considerando la necesidad de mejorar el resultado fiscal del gobierno central; y/o incrementando las transferencias a los municipios en función de incentivos a la mejora de la gestión local; (iii) introducir transferencias de capital, en lugar de la restricción del uso de las transferencias para gasto de inversión, orientadas a incentivar el desarrollo territorial equilibrado; estas transferencias deben ir acompañadas de asistencia técnica para apoyar a los municipios en la gestión de la inversión pública; y (iv) eliminar gradualmente las transferencias mínimas por municipio.

6. **Falta un marco de responsabilidad fiscal subnacional**. Es clave mejorar la calidad de la información del endeudamiento municipal, como parte de la mejora en la transparencia fiscal, y en particular debe explicitarse un marco de responsabilidad fiscal subnacional, que regule el endeudamiento municipal, bajo condiciones de transparencia, monitoreo y alerta temprana por parte del MH. En particular, deben establecerse reglas fiscales sencillas y de fácil seguimiento que abarquen el *stock* de deuda (incluyendo todos los pasivos existentes) y el crecimiento del gasto, junto a la mejora de capacidades para el seguimiento oportuno de las mismas. Esto comprende sistemas de información de la ejecución presupuestaria y la deuda municipal, entre ellas, la alerta temprana para detectar y corregir incumplimientos particularmente en los municipios más grandes, que suelen ser los de mayor capacidad de acceso al crédito. Esto es condición necesaria para convertir el crédito sano y responsable en una fuente de financiamiento de infraestructura municipal.

Referencias

BCRD (Banco Central de la República Dominicana). 2015. Producto Interno Bruto. http://www.bancentral.gov.do/.

BCCR (Banco Central de Costa Rica). 2014. http://www.bccr.fi.cr/indicadores_economicos_/.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2010. "Estudios de caso – Perfil del sector municipal en Centroamérica y República Dominicana". Proyecto RG-K1100: Conociendo a nuestros clientes en el sector municipal. Huascar Eguino, Jefe de Proyecto, Carlos Pineda y Mario Rosales.

—. 2014. Estrategia de país del BID con República Dominicana 2013-2016. Noviembre 2013.

—. 2015. Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales. GN-2813-3. Washington, D.C.: BID. (Incluye cuestionarios a países de Centroamérica y RD).

Bone, C., A. Muñoz y A. Radics. 2016. "Oportunidades similares para gobiernos subnacionales diferentes. El rol de las transferencias de igualación en América Latina y el Caribe". Documento para Discusión Nº IDB-DP-493. Washington, D.C.: BID.

CC (Cámara de Cuentas). 2013. "Informe al Congreso Nacional: Análisis y evaluación de la ejecución presupuestaria y la rendición de cuentas generales del Estado, año fiscal 2012".

—. 2015. "Informe al Congreso Nacional: Análisis y evaluación de la ejecución presupuestaria y la rendición de cuentas generales del Estado, año fiscal 2014".

CNCR (Contabilidad Nacional de Costa Rica). 2014. "Liquidación final período 2014". San José: Dirección General de Contabilidad Nacional, Ministerio de Hacienda.

De Cesare, C. 2013. "Study for the reinforcement of property tax in Central America: The Dominican Republic". Washington, D.C.: BID.

FMI (Fondo Monetario Internacional). 2016. "Case studies on managing government compensation and employment: Institutions, policies and reform challenges". Washington, D.C.: FMI, Departamento de Asuntos Fiscales.

Martínez-Vázquez, J. 2015a. "Tax assignments at the regional and local levels." En E. Ahmad y G. Brosio (eds.). *Handbook of Multilevel Finance*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.

—. 2015b. "Nota metodológica para el estudio de 'Las transferencias intergubernamentales y las disparidades fiscales en ALC'". Washington, D.C.: BID, abril.

Martínez-Vázquez, J. y S. Lago Peñas (eds.) 2013. *The challenge of local government size: Theoretical perspectives, international experience and policy reform*, Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.

Martínez-Vázquez, J., S. Lago Leñas y A. Sachhi. 2015. “The impact of fiscal decentralization: A survey.” *International Center for Public Policy Working Paper* 15-02.

Matías, D. 2007. “La descentralización en República Dominicana. Descentralización y poder local en el desarrollo humano”. Foro sobre desarrollo humano. PNUD.

ONE (Oficina Nacional de Estadística). 2016. Estimaciones y proyecciones de la población total. http://www.one.gob.do/.

Pérez Rincón, B. 2014. Evolución reciente de la descentralización en Honduras. Cuestionario completado para el SFD “Descentralización y GSN”. BID.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2014. “Los Municipios y los Distritos Municipales: Evaluación Preliminar sobre la situación de los Municipios y los Distritos Municipales a la luz del cumplimiento de las Leyes 176-07 y 10-04”.

Transparencia Fiscal El Salvador. 2015. Portal de Transparencia Fiscal de El Salvador.

Anexo: Disponibilidad de datos

Uno de los problemas con la información reportada por parte de los municipios y distritos es la falta de uniformidad en el formato utilizado. El informe de la Cámara de Cuentas y el PNUD (PNUD, 2014) recomienda la necesidad de que todas las entidades municipales utilicen la misma clasificación presupuestaria, conforme al Manual de Clasificadores Presupuestarios de los Ayuntamientos. Se da el caso de que en 63 entidades municipales el total de recursos ejecutados varía según se utiliza la clasificación por destino de fondos o por objeto del gasto.[34] A nivel de datos de presupuestos y ejecuciones, la Cámara de Cuentas tiene disponible un mayor número de entidades reportadas que la DIGEPRES.

Cuadro A.1. Datos disponibles en la Cámara de Cuentas y DIGEPRES, 2011-2014 (en cantidad de entidades)

	Cámara de Cuentas			DIGEPRES	
Tipo	**Transferencias**	**Presupuestos**	**Ejecuciones**	**Presupuestos**	**Ejecuciones**
Municipio (158)					
2011	158	158	119	65	12
2012	158	158	106	105	(-)
2013	158	156	133	150	58
2014	158	158	92	153	58
Distrito Municipal (234)					
2011	227	227	110	91	5
2012	229	229	122	135	(-)
2013	229	225	154	218	14
2014	229	225	65	213	14
TOTAL (392)					
2011	385	385	229	156	17
2012	387	387	228	240	(-)
2013	387	381	287	368	72
2014	387	383	157	366	72

De todas maneras, se puede dar el caso de que la información de ejecución de una entidad no esté disponible en la Cámara de Cuentas, pero sí lo esté en DIGEPRES. Por ejemplo, para el ayuntamiento del Distrito Nacional, en el informe de la Cámara de Cuentas y el PNUD (PNUD, 2014) la información de ejecución es parcial (hasta enero-junio 2014), mientras que en DIGEPRES el dato comprende el año completo.

[34] Véase PNUD. 2014. "Los Municipios y los Distritos Municipales: Evaluación Preliminar sobre la situación de los Municipios y los Distritos Municipales a la luz del cumplimiento de las Leyes 176-07 y 10-04".

Hay 153 municipios y 210 distritos municipales (363 entidades) que enviaron sus presupuestos tanto a la Cámara de Cuentas como a la Dirección General de Presupuesto. En este grupo existe una diferencia de RD$311,3 millones ya que hay discrepancia en los datos de 35 municipios y 15 distritos municipales.

Cuadro A.2. Diferencia en datos de Presupuesto de Ingresos de la Cámara de Cuentas y DIGEPRES, 2014 (en millones de RD$)

Tipo entidad	Ingresos según Cámara de Cuentas	Ingresos según DIGEPRES
Municipio	19.224,65	18.967,02
Distrito Municipal	3.403,49	3.349,82
TOTAL	**22.628,14**	**22.316,84**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Cámara de Cuentas y DIGEPRES.

Cuadro A.3. Sistemas de administración financiera utilizados por los municipios y distritos municipales de República Dominicana

	AVACOMP	SIAFIM	MUNICIPIA	SIGEM	CASEM	SIFMUN	GESADAY	DIGEPRES
Origen	Privado	Privado	Privado	Privado. Instalado por vía oficial con fondos BM	Privado	Público. Desarrollado por la Liga Municipal Dominicana con financiamiento de la UE.		Público. Desarrollado por DIGEPRES
Modalidad	Sistema de gestión financiera (modular)	Sistema de gestión financiera (modular)	Sistema de gestión financiera (modular) / web	Sistema de gestión financiera (modular)	Sistema de gestión financiera (modular)	Sistema de gestión financiera (modular)		Sistema de captura de datos de formulación y ejecución presupuestaria
Tiempo en el mercado	10 años	5 años	10 años	2 años	N.D.	N.D.		2 años
Clientes	1	70 entidades	51 entidades	20 entidades Recientemente instalado en 31 entidades pequeñas con recursos del Programa PRODEM (BM)	23 entidades	39 entidades	14 entidades	157 entidades
Observaciones generales	Al día con modificaciones / inconsistencias / no se reporta directamente a DIGEPRES	Al día con modificaciones / inconsistencias / no se reporta directamente a DIGEPRES	Al día con modificaciones / inconsistencias / no se reporta directamente a DIGEPRES	Las entidades no han podido reportar a DIGEPRES	Problema con los cambios de clasificadores	Desactualizado		

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a alcaldías seleccionadas y a instituciones públicas e informe de proyectos publicados.