



República Dominicana:
Comentarios del Licenciado
Andrés Navarro a la presentación
de Juan Carlos Gómez-Sabaini

Andrés Navarro

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

**Sector de Capacidad
Institucional y
Finanzas**

DOCUMENTO DE DEBATE

No. IDB-DP-135

Octubre 2010

República Dominicana:
Comentarios del Licenciado Andrés
Navarro a la presentación de Juan
Carlos Gómez-Sabaini

Andrés Navarro



Banco Interamericano de Desarrollo
2010

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010

www.iadb.org

Los “Documentos de debate” y las presentaciones son preparados por funcionarios del Banco y otros profesionales como material de apoyo para eventos. Suelen producirse en plazos muy breves de publicación y no se someten a una edición o revisión formal. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente a condición de que se indique que es una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

1300 New York Ave. NW, Washington, D.C., U.S.A.

Contacto: Gilberto Chona (gilbertoc@iadb.org) o Fabio Rueda (fabio@iabd.org)

COMENTARIOS AL ESTUDIO DE CASO REPUBLICA DOMINICANA

Comentario General

Los comentarios presentados en este documento, sobre el estudio realizado por el consultor Juan Gómez relativo a las finanzas de los gobiernos locales de la República Dominicana, se centran en las conclusiones y recomendaciones de dicho estudio, abordando también aspectos como la reflexiones sobre la capacidad fiscal de los ayuntamientos y la estructura del gasto. En ese marco, reconocemos el gran valor del estudio, no sólo por la problemática abordada y el enfoque con el cual se hace, sino también por el momento oportuno en el cual se realiza la reflexión.

En efecto, con la promulgación de la ley 176-07 a mediados del año 2007 se dió inicio a una nueva era de la municipalidad en la República Dominicana, pues en ese novedoso marco jurídico se han establecido oportunidades claves para el fortalecimiento de la autonomía municipal, como proceso de doble vía, a saber: por una lado se apunta al otorgamiento de nuevas facultades y mecanismos de generación de capacidades en las municipalidades, pero por otro lado, se consignan grandes responsabilidades acompañadas de más y mejores instrumentos de control del buen desempeño, tanto por organismos de fiscalización como por parte de la misma ciudadanía.

Sin embargo, la aplicación de dicha ley representa grandes retos institucionales en materia de reformulación de la estructura organizacional, de generación de nuevos procedimientos y reglamentaciones, de incorporación de nuevas tecnologías, de capacitación del personal, de participación ciudadana, y fundamentalmente de transformación de la cultura tradicional de la gestión pública local. Frente a dichos retos, adquieren singular importancia las propuestas arrojadas por el estudio del consultor Gómez, como posibles pasos a desarrollar con las municipalidades de la República Dominicana.

Comentarios Específicos

1.- Sobre la creación de municipios.

“En años recientes se produjo un proceso creciente de creación de municipios, así como de subdivisión de los mismos en juntas o distritos municipales, algunos de los cuales son tan pequeños que tienen una población que no llega a los 1000 habitantes. Al respecto en los últimos seis años el número de municipios creció en cerca de un tercio de los existentes en el año 2001, mientras que los distritos municipales se han más que duplicado.” (Juan Gómez, Página No.3)

Esa tendencia de multiplicación acelerada de nuevos municipios se ha controlado de forma significativa con la nueva ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios. En efecto, en el periodo 1998 – 2006, el número de municipios pasó de 114 a 151, es decir en sólo 8 años fueron creadas 37 nuevas demarcaciones. Sin embargo, en los últimos 4 años (2006 – 2010) sólo han surgido 4 nuevos municipios, registrándose en las pasadas elecciones locales de mayo un total de 155 municipios. Podríamos decir que este ha sido uno de los primeros impactos positivos de la ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios.

2.- Sobre las transferencias desde el Gobierno Central.

“Respecto al criterio de distribución primaria o vertical por concepto de transferencias durante el año 2004 consiste -de manera transitoria- en el 8% del total de los ingresos pautados en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos (con anterioridad el porcentaje era del 4%), neto de los ingresos especializados y de los recursos externos correspondientes a préstamos o donaciones. Este porcentaje se eleva de manera permanente al 10% a partir del ejercicio del año 2005.” (Juan Gómez, Página No. 4)

Realmente, lo planteado sobre la asignación del 8% de los ingresos no especializados del Estado para transferencia a los municipios, y su aumento paulatino hasta llegar a un 10%, es el deber ser de la aplicación de la ley 166-03 de finanzas municipales. Sin embargo, la realidad cada vez más se ha ido distanciando de ese acuerdo. En efecto, desde el año 2008 a cada ayuntamiento se le asignó un monto fijo en la transferencia mensual que ha significado una reducción paulatina en el porcentaje, en la medida en que han ido aumentando los ingresos

fiscales del Estado.

Dicha reducción porcentual ha significado una disminución significativa en la capacidad financiera de los ayuntamientos, en la medida en que, a la par, se han incrementado los precios de los insumos para las operaciones cotidianas de los servicios municipales, como los combustibles y piezas, los materiales gastables, etc., y de los gastos de personal, como el aumento substancial de los aportes a la seguridad social, entre otros. Esta situación cobra mayor gravedad en un contexto donde la legislación limita significativamente la capacidad recaudadora de los gobiernos locales, concentrando gran parte de los impuestos de vocación local en el Gobierno Central, como bien explica el estudio.

3.- Sobre la composición del gasto.

Si bien la composición de sus gastos queda determinada por la legislación se observa que la estructura efectiva registra un gasto superior al estipulado tanto en gastos de personal como en gastos de servicios municipales y operaciones, y un gasto inferior en lo que respecta a gastos de capital e inversión en obras.

Al discriminar según niveles de gasto y entre municipios y distritos municipales vemos que los municipios más pequeños junto con los distritos municipales registran un mayor porcentaje de gastos destinados a servicios personales. Podemos ver que en el 98% de los municipios el gasto destinado a servicios personales está alrededor del 33% del gasto total, mientras que para el conjunto de los distritos municipales esta cifra llega a 34,5%, a diferencia de los municipios más grandes representados por el 2% restante en donde los gastos en personal representan el 20,9%. Por otra parte, al desagregar los gastos de capital e inversión en obras vemos que la mayor parte está concentrada en transferencias y gastos financieros, con un nivel de inversiones no financieras que rondan solamente el 6% tanto para municipios como para distritos municipales. (Juan Gómez, Página No. 5)

Conforme a la ley 176-07 el gasto de los municipios debe estructurarse en un 25% para personal, un 31% para servicios, un 40% para inversión de capital y un 4% para programas de salud, educación y género. Como se puede notar, el mayor porcentaje se asigna

fundamentalmente a obras, especialmente si tomamos en cuenta que el 40% es la cuota mínima (podría gastarse más en este concepto), mientras que el gasto en servicios está limitado a un 31%, pudiendo ser menor la disposición de recursos en ese renglón. Lo anterior muestra una concepción de los gobiernos locales como entidades más dedicada a la construcción de infraestructuras que a la dotación de servicios, lo cual viene a contradecir la realidad municipal de la República Dominicana.

En efecto, las demandas cotidianas de las comunidades frente a los Gobiernos Locales responden más a la dotación de servicios y al mantenimiento de infraestructuras, que a la construcción de nuevas obras. Servicios como el aseo urbano, el mantenimiento de vías, drenaje pluvial, alumbrado público, asistencia funeraria, facilidades de medicamentos, entre otros, cubren el quehacer de los ayuntamientos. Al confrontar este volumen de demandas con la realidad financiera de los Gobiernos Locales, cada vez más limitada, se ven obligados a reducir el renglón sobre el cual tienen menos presión, la inversión de capital. En tal sentido, no es casual que el presente estudio muestre cómo una concentración del gasto en los conceptos de personal y de servicios, especialmente en las municipalidades de menor población.

4.- Sobres las recomendaciones del estudio.

El extenso análisis cualitativo y cuantitativo desarrollado en este informe lleva a SEIS recomendaciones generales (Juan Gómez, Página No. 7):

a) Realizar un análisis comparativo de economías de escala administrativas que permita obtener guías para Consolidar Municipios y Distritos Municipales, partiendo de una lógica de sostenibilidad fiscal.

Es preciso observar que la creación o refundición de municipios y distritos municipales no sólo debe partir del criterio de sostenibilidad fiscal. Resulta que la creación de nuevas entidades locales es expresión de largos procesos reivindicativos de comunidades que se consideraban excluidas del acceso a los recursos destinados a los municipios, incidiendo en ello factores de carácter político, social, económico y cultural.

En tal sentido, un planteamiento de “consolidar” municipios debe tener un espectro de variables para el adecuado análisis, siendo poco probable la practicidad del mismo en el contexto actual dominicano. Lo que en términos fiscales podría ser racional, probablemente en términos

políticos o sociales no lo sea. Más bien, una tarea inmediata y de mayor efectividad sería el establecimiento de una guía – reglamento para el establecimiento de nuevas entidades subnacionales como regiones, provincias, municipios y distritos municipales.

b) Revisar las responsabilidades otorgadas a los municipios bajo la Ley 176 de 2007 y evaluar la posible transferencia de más responsabilidades a los Municipios y Distritos Municipales, consistentemente con un monitoreo de las transferencias presupuestarias del Gobierno Central y el potencial de generación de ingresos propios.

Me parece que una evaluación de la posibilidad de transferencia de competencias debe arrojar una propuesta de reglamentación del procedimiento, que incluya la clasificación de los municipios, tomando en cuenta su volumen de población, capacidad institucional, antecedentes de desempeño y, como expresa este informe, potencial de generación de ingresos propios.

Ahora bien, no hay que olvidar que lo más apremiante en RD es el fortalecimiento de la capacidad de los ayuntamientos para ejercer las competencias propias especificadas en la ley 176-07. En tal sentido, sería preferible que el estudio propuesto esté dirigido a una evaluación de la capacidad actual de los ayuntamientos para ejercer las funciones propias, y a la vez para asumir otras funciones delegadas. De esa forma, podría establecerse un protocolo para el cumplimiento de ciertas condiciones (con indicadores de capacidad) que ayude a determinar con cuáles ayuntamientos se puede iniciar el proceso de delegación, y con cuáles competencias desarrollar las primeras experiencias.

c) Reglamentar la Ley 176/07 consistentemente con un esquema progresivo de transferencias de recursos y responsabilidades a los Municipios y Distritos Municipales.

Actualmente, el debate sobre la reglamentación de la ley 176-07 ha dejado aflorar diversas preocupaciones sobre la autonomía municipal: ¿Debe haber un reglamento único para todos los municipios? ¿Cada municipio debe aprobar su reglamento? ¿Puede ser un reglamento marco, con reglamentos específicos para cada municipio?, etc.

Hasta ahora parece ser que la salida más adecuada será la de producir un reglamento –

marco general, mediante decreto presidencial, para luego establecer los reglamentos locales por resolución municipal. Ahora bien, es importante tomar en cuenta que la ley 176-07 es amplia y compleja, por lo que no se debe descartar la opción de establecer más que un reglamento marco general, reglamentos sectoriales por aspectos de la ley, tal como uno sobre finanzas municipales, otro sobre participación social, etc.

d) Generar un esquema de incentivos positivos para desempeño fiscal municipal.

En la actualidad no existen en la RD incentivos al desempeño municipal, lo cual ha sido efectivo en otros países. En el marco de un proceso de fortalecimiento institucional de los ayuntamientos, en la aplicación de la ley 176-07, sería de gran valor el establecimiento de mecanismos de incentivos, a través de fondos especiales a los cuales aplicar con proyectos específicos, o mediante acceso a facilidades para capacitación de personal y adquisición de tecnología.

Ahora bien, no sólo la variable “desempeño fiscal municipal” debe ser tomada en cuenta para un mecanismo de incentivo, por igual otras de igual importancia como “transparencia institucional”, “democracia participativa”, “disciplina presupuestaria”, etc., deben ser consideradas. De hecho se podría generar una matriz de indicadores con las variables antes citadas, que permita generar una puntuación de rendimiento a los fines de aplicar a los posibles incentivos.

e) Revisar la estructura de gastos (particularmente el nivel de gastos en servicios personales) a nivel municipal para su reorientación hacia la producción de bienes y servicios públicos para la población local.

f) Estudiar la posibilidad de transferir los Impuestos Inmobiliario y Vehicular hacia el nivel local.

Este es uno de los aspectos más discutidos en materia de fortalecimiento de la capacidad fiscal de los ayuntamientos: la delegación de los impuestos de vocación local. Claro que para dar este paso es necesario determinar qué tipo de municipios están en capacidad de administrar

dichos impuestos, qué procedimientos de aplicación y control se requieren, y qué destino tendrán los fondos recaudados.

Sin dudas se hace impostergable el estudio de las vías para fortalecer la capacidad financiera de los ayuntamientos de la RD, mediante mecanismos de generación de recursos propios que reduzcan su dependencia del Gobierno Central. Lo anterior implicará no sólo la adecuación del marco jurídico, sino también la transformación paulatina de la cultura predominante en la gestión pública, que relega a funciones marginales a los Gobiernos Locales.