

Seguimiento a las finanzas de los gobiernos locales en 2022

El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local del Estado dominicano. Como entes descentralizados, gozan de autonomía administrativa y funcional para gestionar los intereses de la colectividad e impulsar el desarrollo sostenible de su territorio.

Para satisfacer las necesidades y aspiraciones del territorio, el artículo 19 de la Ley No. 176-07, establece las competencias que deben ejercer los ayuntamientos, de manera propia, coordinada o compartida, con otros niveles de la administración pública del Estado Dominicano y los servicios municipales mínimos (art. 20) que deben ofrecer con carácter de obligatoriedad, ya sea por sí solos o asociados a otros.

Si bien a los gobiernos locales se les asocia más comúnmente a la construcción de equipamientos y el ornato público, quizás la responsabilidad más desafiante y de mayor impacto a largo plazo para el cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU), lo constituye el cumplimiento del ordenamiento del territorio y gestión del suelo, por la posibilidad de orientar la dimensión y composición de la huella urbana.

En este contexto, dadas las amplias responsabilidades de la gestión local, es pertinente el seguimiento periódico a las finanzas municipales, que indican la posibilidad presupuestaria para el cumplimiento de estas obligaciones.

Servicios obligatorios de la gestión municipal



Servicios fúnebres

Recolección y
disposición de
desechos sólidos



Mantenimiento de
calles, aceras,
parques, mataderos

Defensa Civil



Limpieza vial

Protección del medio
ambiente



DIFUSIÓN DEL

Observatorio de la zona fronteriza

Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo

Generalidades de la dinámica presupuestaria de los gobiernos locales

Los gobiernos locales están conformados por 393 entidades, clasificadas en 158 ayuntamientos y 235 juntas de distrito municipal (JDM). En la zona fronteriza se encuentran 66 del total de las entidades mencionadas, concentrando el 21% de los ayuntamientos y el 14% de las juntas de distrito municipales del país, llama la atención que el Distrito Nacional y Santiago Rodríguez no tienen JDM.

De acuerdo con la ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública, en cuanto a la planificación territorial, los gobiernos locales están llamados a la formulación de los planes municipales de desarrollo (art. 21) y los planes municipales de inversión pública (art.45), que deben contener una mirada priorizada de las inversiones pertinentes de acuerdo con cada comunidad.

De acuerdo con la ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, los gobiernos locales perciben ingresos por leyes especiales, arbitrios, contribuciones, patrimoniales, impuestos, venta de productos y servicios, las transferencias del Estado, entre otras fuentes (art. 271).

Asimismo, la ley 166-03 sobre Finanzas Públicas municipales establece que se debe destinar un 10% del Presupuesto General del Estado a los gobiernos locales (Art. 3), de los cuales un 5% se destina al funcionamiento de la Liga Municipal Dominicana (Art. 6). A 2022, el monto transferido ascendió a RD\$27,043.8 millones.

La distribución de la asignación presupuestaria territorial entre ayuntamientos y juntas de distrito municipal obedece al criterio poblacional, de acuerdo con el último censo disponible, en este caso 2010. De esta manera, demarcaciones más densamente pobladas recibirían mayores asignaciones para cubrir sus responsabilidades¹.

Estas transferencias ordinarias constan la mayor fuente presupuestaria para los gobiernos locales consiste en las transferencias ordinarias del sector público. Son aproximadamente el 79.45% de todo el ingreso de los gobiernos locales a nivel nacional y un 93.16% para aquellos en la zona fronteriza.

En cuanto a la finalidad del gasto, hasta el 25% debe asignarse a gastos de personal, un tope de 31% para mantenimiento de los servicios municipales, un mínimo de 40% para inversión en obras y finalmente, un 4% para programas sociales (art. 21, ley 176-07).

¹ Artículo 6 del Decreto 360-04 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la ley 166-03 que regula el régimen jurídico y 10s procedimientos por el que se realizan las aportaciones a los ayuntamientos y distritos municipales.



Programación presupuestaria de los gobiernos locales del territorio para 2022

Los ingresos y gastos formulados por los gobiernos locales en el 2022 ascendieron a RD\$ 29,159.20 millones, representando la zona fronteriza 5.53% de los mismos. Al observar la programación conjunta de los gobiernos locales a nivel provincial, el mayor ingreso y gasto formulado lo obtuvieron los gobiernos locales localizados en la provincia de Santo Domingo, seguido por el Distrito Nacional y Santiago, que en su conjunto agrupan poco menos de la mitad del ingreso y gasto programado para dicho año. Dentro del otro espectro, se encuentran Pedernales, como la provincia con menor ingreso y gasto proyectado del país. En este contexto, es importante contrastar lo anterior con el hecho de que los gobiernos locales de esta provincia tienen bajo su responsabilidad dos de las diez mayores extensiones territoriales del país: Pedernales (1,024.46 km²) y Oviedo (893.22 km²).

De las diez provincias que proyectan menores ingresos y gastos, seis pertenecen a la zona fronteriza, a excepción de Baoruco. En cuanto a las subregiones de la zona fronteriza (norte, central y sur), no se encontraron diferencias significativas entre los ingresos y gastos del territorio.

Al observar el ingreso y el gasto por región de desarrollo se observa que la región Ozama agrupa el 38.03% de los ingresos presupuestados, mientras que la región El Valle cuenta con la menor asignación (3.34%), seguido por Cibao Noroeste (3.99%) y la región Enriquillo (4.10%). Estas dos últimas agrupan a seis (6) de las siete (7) provincias de la zona fronteriza. Estos datos son de esperarse ya que dichas regiones contienen la menor distribución de la población.

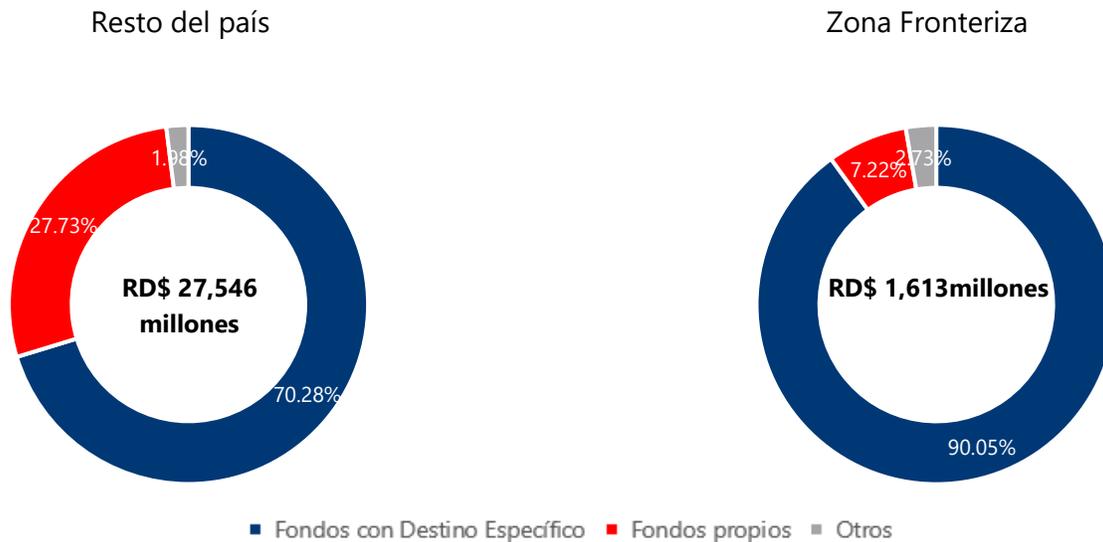
Estructura de los ingresos programados

A nivel general, la mayoría de los ingresos formulados se destinan a los ayuntamientos, tanto en la zona fronteriza (71.47%) como para resto del país (81.63%), las juntas de distrito municipal tienen menor participación en la captación de ingresos. Los ingresos están divididos en Fondos con Destino Específico (se encuentra repartido en 60% gasto corriente y 40% gasto de capital), Fondos Propios y Otros (Transferencias, Crédito Interno, Donación Externa, Fondos de Terceros y Fondo General).

Existen diferencias significativas entre la distribución de dichos ingresos para el resto del país y la zona fronteriza, aunque en orden jerárquico es el mismo. Los fondos con destino específico ocupan la mayor parte de los ingresos formulados, tanto en el resto del país (70.28%) como en la zona fronteriza (90.05%), seguido por los fondos propios (27.73% resto y 7.22% zona fronteriza). La participación del ingreso por fondos propios es sustancialmente menor en el territorio, posiblemente obedeciendo a la limitada capacidad de recaudación asociada a menor actividad económica, en particular en los territorios rurales.



Distribución de los ingresos formulados en gobiernos locales, 2022



Fuente: Elaborado por la DPDZF-OZF en base a Presupuesto de los Gobiernos Locales 2022, DIGEPRES

Estructura del gasto programado

El gasto presupuestado total de los gobiernos locales para el año 2022 fue de RD\$ 29,159.20 millones, representando la zona fronteriza 5.53% de este total. Al observar el gasto conjunto de gobiernos locales a nivel provincial, el mayor gasto formulado lo obtuvo Santo Domingo, seguido por el Distrito Nacional y Santiago, que en su conjunto agrupan poco menos de la mitad del gasto formulado para dicho año. Dentro del otro espectro, se encuentran Pedernales como la provincia con menor gasto del país, seguido por Santiago Rodríguez.

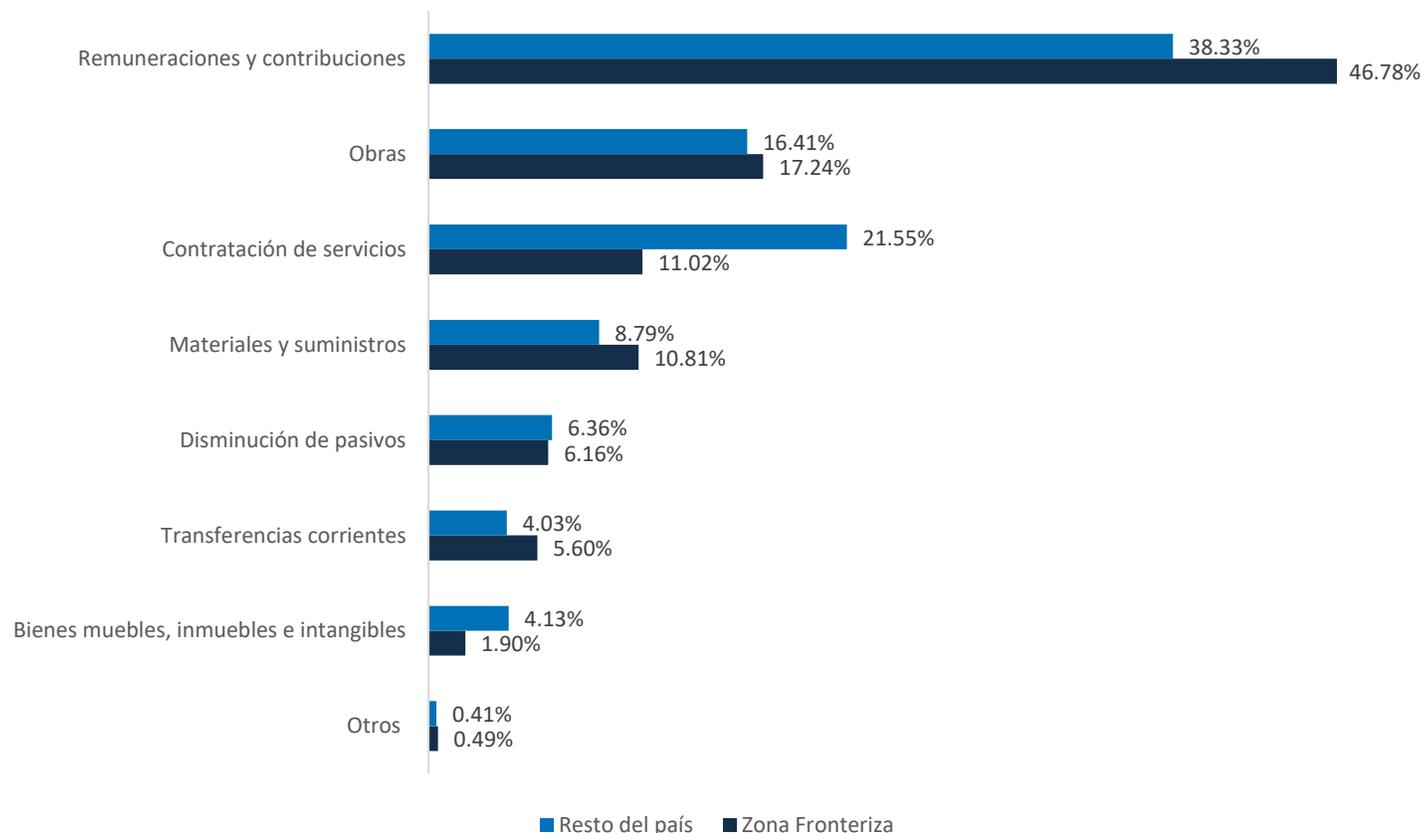
De las diez provincias que proyectan menor gasto, seis pertenecen a la zona fronteriza a excepción de Baoruco. Tanto para la zona fronteriza como para el resto del país la estructura de la distribución por institución es parecida, más de un 70% para los ayuntamientos y el resto para las juntas de distrito municipal.

Al desglosar el gasto a nivel de los gobiernos locales, se observa que la única partida donde el monto que se destina a las juntas es mayor al de los ayuntamientos en la zona fronteriza es en las transferencias de capital. Respecto del gasto por partida en la zona fronteriza, la mitad de este se dirige a remuneraciones y contribuciones (46.78%), luego a obras (17.24%), contratación de servicios (11.02%) y materiales y suministros (10.81%). Dicha estructura se mantiene relativamente para el resto del país,



remuneraciones (38.33%), contratación de servicios (21.55%), obras (16.41%) y materiales y suministros (8.79%).

Distribución del gasto programado, por clasificación económica, 2022



Fuente: Elaborado por la DPDZF-OZF en base a Presupuesto Gobiernos Locales 2022, DIGEPRES

Ejecución presupuestaria de los gobiernos locales del territorio para 2022

Como se menciona al inicio de este informe, los gobiernos locales tienen grandes responsabilidades las cuales tienden a ser mayores en la medida en que los territorios se encuentren más alejados del gobierno central. Para cumplir con este cometido, estas entidades disponen de ingresos que provienen del Gobierno Central y otras fuentes que se obtienen por los servicios ofrecidos. En esta sección, se presenta un análisis general de los ingresos de las entidades locales enfocado en la zona fronteriza.

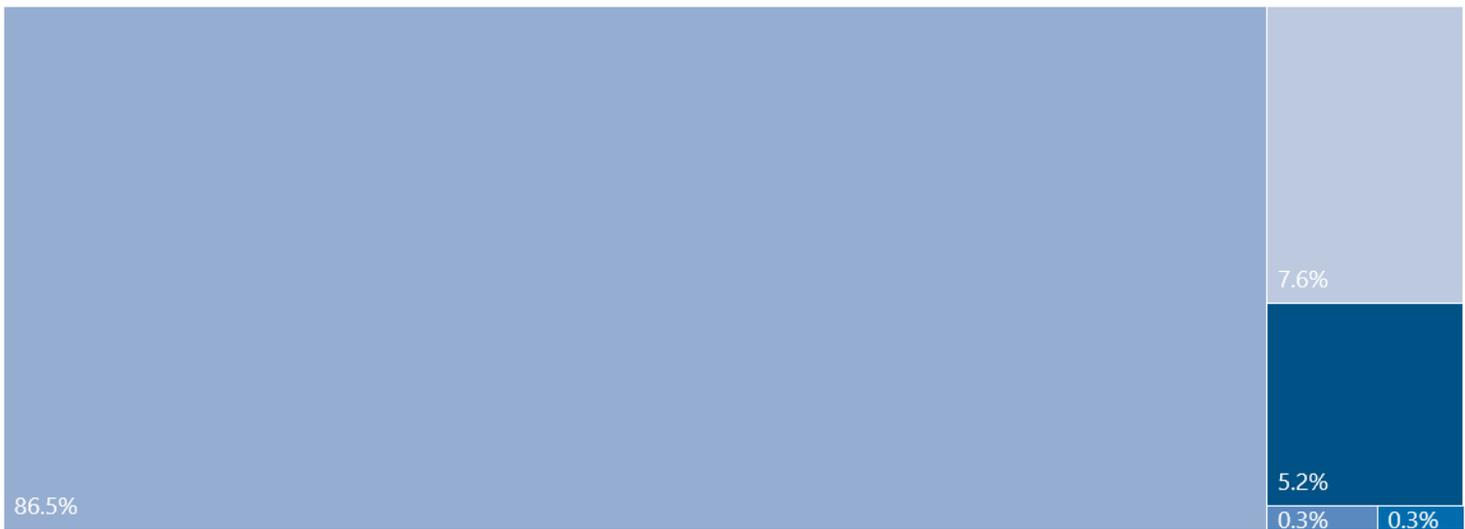


Ejecución de los ingresos

A 2022, los ingresos percibidos por los gobiernos locales del país ascendieron a RD\$34, 052 millones, 59.7% corrientes, 40.3% de capital. En términos territoriales, los mayores ingresos fueron percibidos en la Región Ozama o Metropolitana (32.0%) encabezado por la provincia de Santo Domingo (17.8%). En el territorio, la Región Cibao noroeste -constituida en su mayoría por provincias de la fronteras²- fue la que percibió menos ingresos (4.6% del total nacional). Por su parte, la zona fronteriza percibió RD\$2, 260 millones, que representaban 6.6% del total de ingresos del país.

Distribución de los Ingresos Corrientes en la Zona Fronteriza, 2022

- Impuestos
- Multas y sanciones pecuniarias
- Otros ingresos corrientes
- Rentas de la propiedad
- Transferencias y donaciones corrientes recibidas
- Ventas de bienes y servicios



Fuente: elaboración del OZF/DPDZF en base a Ingreso de los Gobiernos Locales 2022, ONE.

A lo interno de la zona, se observa que Monte Cristi (21.9%), Baoruco (18.6%) y Elías Piña (16.4%) percibieron la mayor cantidad de ingresos, contrario con lo observado en Pedernales y Santiago Rodríguez, provincias con menor ingreso recibido del territorio y del país. No obstante, se recuerda que la distribución del ingreso responde legalmente en mayor medida a la población del territorio, por lo cual, se justificaría esta asignación en el caso de las provincias fronterizas.

En general, la mayoría de los fondos provinieron de las transferencias de capital recibidas (país 40.0%, Zona Fronteriza 49.6%), transferencias y donaciones corrientes recibidas (país 39.5%, Zona Fronteriza

² Dajabón, Monte Cristi, Santiago Rodríguez y Valverde.



43.6%). Otras categorías con menor preponderancia pero que llaman la atención son los Impuestos (país 10.3%, ZF 2.6%) y las Ventas de Bienes y Servicios (8.7%, Zona Fronteriza 3.8%), que constituyen un indicador de la eficiencia de las Entidades Locales en la recaudación por pago por servicios recibidos e igualmente del compromiso ciudadano. En general, las provincias con mayor peso en la recaudación de impuestos son el Distrito Nacional (35.2%), Santo Domingo (17.7%) y La Altagracia (10.4%); por su parte, las provincias de la zona no sobrepasan el 0.11% de lo percibido por recaudación de impuestos en el país, indicativo de las mejoras que se necesitan hacer.

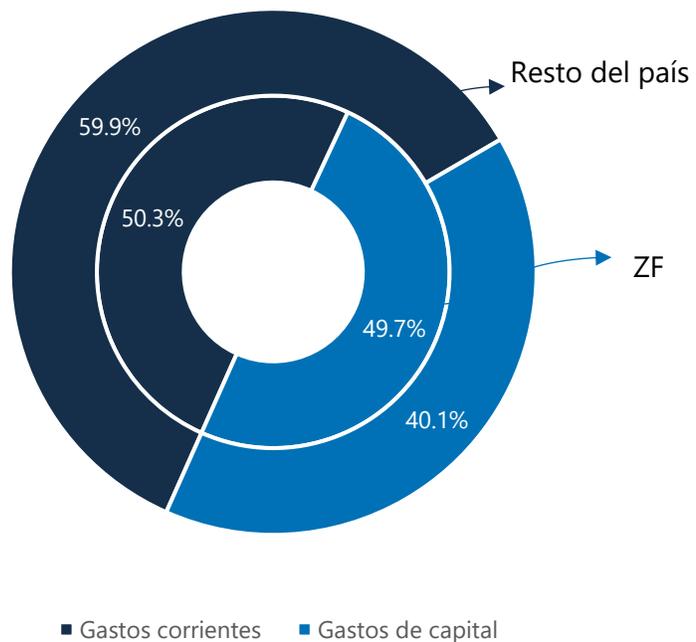
Ejecución del gasto

A 2022, el total devengado para la zona fronteriza fue RD\$ 2,045 millones, correspondiente al 6.6% del total del país y con una distribución diferente (50.3% gasto de capital y 49.7% gasto corriente). A lo interno del territorio, Monte Cristi (21.2%) y Baoruco (17.5%) devengaron el mayor gasto, contrario a lo observado en Santiago Rodríguez (9.2%) y Pedernales (5.6%).

En contraste, en el resto del país el total devengado por las Entidades Municipales fue de RD\$ 30, 939 millones, distribuidos entre gasto de capital (40.1%) y corriente (59.3%)³. En términos territoriales, el mayor gasto devengado lo tuvo la Región Cibao Norte (14.6%), contrario a lo observado en la Región Enriquillo (4.9%) y Región Cibao Noroeste (4.7%) con las menores cifras del país.

El 70.9% del gasto fue devengado por los ayuntamientos mientras que el 29.1% restante por las juntas de distrito municipal, guardando coherencia con las responsabilidades de cada entidad. Si se hace un

Distribución de la ejecución del gasto, por clasificación económica, 2022



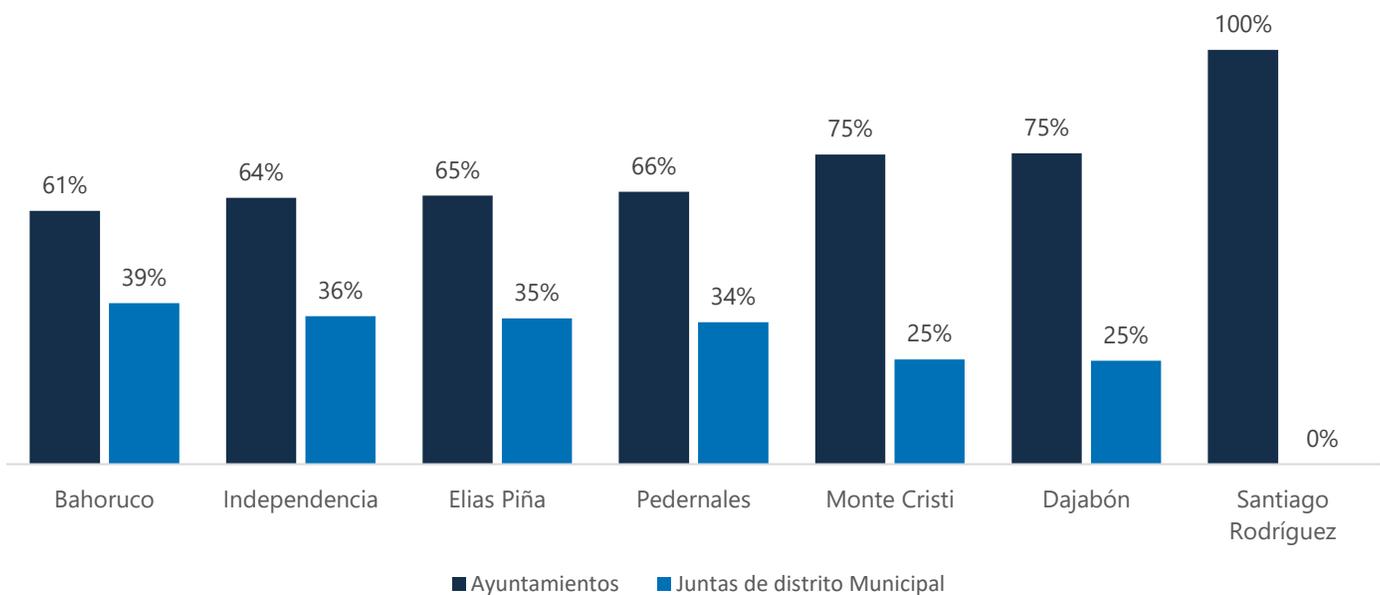
Fuente: elaboración del OZF/DPDZF en base a Ingresos de los Gobiernos Locales 2022, ONE.

³ Estas cifras excluyen a la Zona Fronteriza.

acercamiento a todos los ayuntamientos de la zona se observa que los ayuntamientos de Monte Cristi acumulan el mayor gasto a nivel de provincia, sin embargo, de manera individual, el Ayuntamiento Municipal de San Ignacio de Sabaneta erogó más fondos (RD\$ 107 millones).

En el territorio, en promedio se destina 4 de cada 10 pesos a gastos de consumo (que incluye las remuneraciones) y una misma proporción a la construcción de obras.

Distribución del Gasto Ejecutado por los gobiernos locales en la Zona Fronteriza, 2022



Fuente: elaboración del OZF/DPDZF en base a Gastos de los Gobiernos Locales 2022, ONE.

Balance Presupuestario

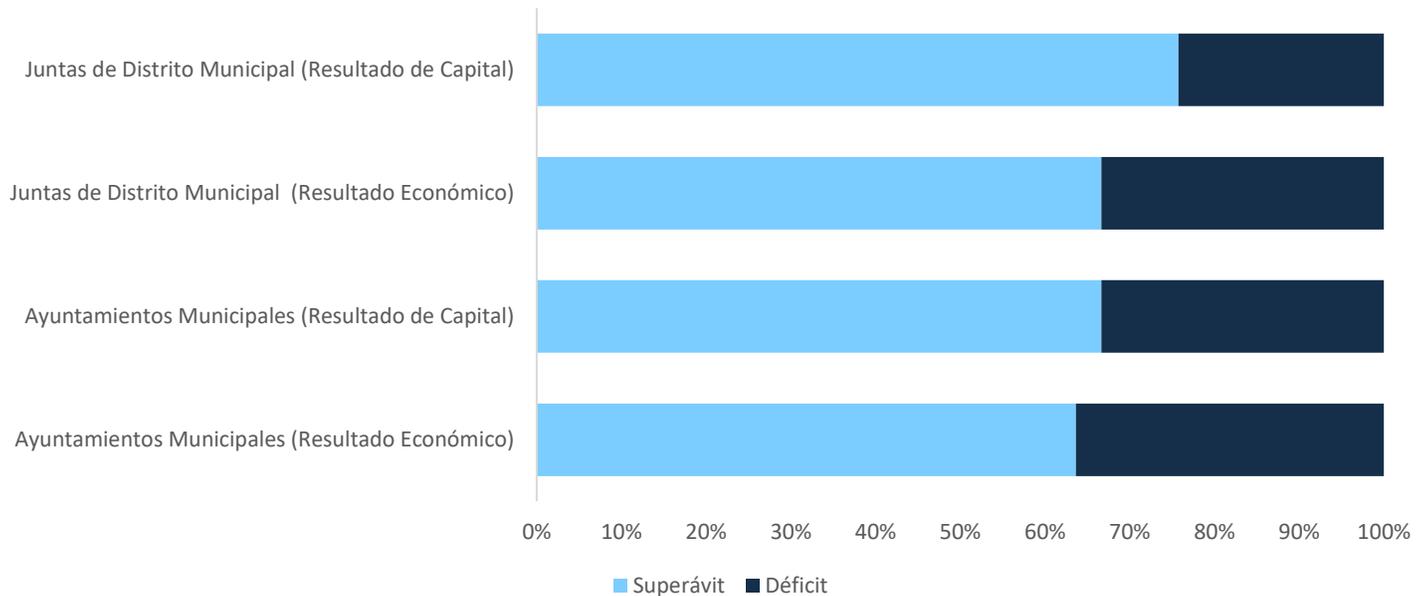
A grandes rasgos, se observa que, tanto en la zona fronteriza como en el resto del país, los gobiernos locales operan de forma superavitaria. En particular para el territorio, el balance primario de 2022 presenta un superávit de aproximadamente RD\$214 millones. Se recuerda que los ingresos percibidos ascendían a RD\$2,260 millones mientras que el devengado fue de RD\$2,045 millones. En este sentido, Monte Cristi encabeza el renglón estudiado con RD\$59 millones de superávit, mientras que Pedernales (RD\$7 millones) y Santiago Rodríguez (RD\$3 millones) están en los últimos lugares.

Una vista pormenorizada del resultado apunta a que este se origina en un superávit a partir del resultado económico (corriente), que en la zona es de RD\$109.50 millones. Un superávit corriente puede estar fundamentado en limitaciones en la ejecución del gasto de consumo.



No obstante, un desglose territorial refleja que, de 66 entidades locales, 23 presentaron resultado económico (corriente) negativo, de las cuales el 47.82% fueron juntas de distrito municipal. En Elías Piña, 7 de 13 entidades resultaron deficitarias; en Dajabón, 4 de 9 y en Independencia 2 de cada 5 gobiernos locales.

Distribución de Gobiernos Locales según resultado presupuestario, Zona Fronteriza, 2022



Fuente: elaboración del OZF/DPDZF en base a Gastos de los Gobiernos Locales 2022, ONE.

Por otro lado, el resultado de capital para la zona en conjunto es superavitario en RD\$105.02 millones. Sin embargo, 19 entidades reportaron déficits, siendo el 63.15% ayuntamientos municipales. Se puntualizan los resultados más pronunciados en Monte Cristi (Pepillo Salcedo), Dajabón (Loma de Cabrera y Santiago de la Cruz) y Baoruco (Los Ríos).

Visto a nivel de municipios, se observa que 9 presentaron déficits de ejecución en el periodo. En este sentido, la mayor parte se encuentran en la zona norte 1) Monte Cristi: Pepillo Salcedo (RD\$17.85 millones) y Villa Vásquez (RD\$3.86 millones); 2) Dajabón: Loma de Cabrera (RD\$12.40 millones); y 3) Santiago Rodríguez: Monción (RD\$2.05 millones) y Villa los Almácigos (RD\$1.68 millones). Estos resultados podrían indicar necesidades de gasto no previstas en la formulación inicial.



Los gobiernos locales como propulsores del desarrollo local

Los gobiernos locales (GL) son esenciales para abordar las necesidades de desarrollo social de sus ciudadanos (salud pública, educación, vivienda, movilidad, gestión de residuos, acceso al agua, alumbrado, instalaciones culturales y recreativas entre otros)⁴.

Al ser los GL las entidades gubernamentales más próximas a la ciudadanía, con un entendimiento inmediato de los recursos, las carencias y los desafíos que enfrentan sus comunidades, los gobiernos locales son los actores más apropiados para convocar a todos los representantes clave en la economía local. Estos representantes pueden abarcar desde la cámara de comercio hasta representantes de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs), sindicatos y trabajadores, productores, instituciones educativas y de formación, funcionarios gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y colaboradores internacionales activos en la comunidad.

Los GL están idealmente situados para iniciar, catalizar y conducir los procesos que involucran a estos interesados claves en visionar el futuro, diseñar estrategias e implementar iniciativas de desarrollo económico.

En este sentido, este documento presentó un primer acercamiento a las finanzas de los gobiernos locales en la zona fronteriza, tema de suma importancia considerando el objetivo de territorialización de las políticas públicas. Por lo mismo, es fundamental el monitoreo continuo de la distribución del presupuesto y ejecución de los ingresos y gastos.

En este caso, se tomó el año 2022 para analizar las finanzas de los gobiernos locales destacando hallazgos importantes. A nivel de planificación, los gobiernos locales en la zona fronteriza mantienen un presupuesto equilibrado con ingresos y gastos iguales de RD\$ 1,613 millones (5.53% del presupuesto total). Se ejecutaron RD\$ 2,045 millones en la zona, un 27% más que el presupuesto y el 6.6% del total nacional. El gasto se divide equitativamente entre capital y corriente en la zona fronteriza, mientras que en el resto del país es de 40% capital y 60% corriente. En el territorio, 40% del gasto se destina a consumo y remuneraciones y otro 40% a la construcción de obras. A pesar de los gastos, los gobiernos en la zona fronteriza presentan superávit al comparar los ingresos percibidos con los gastos devengados.

En atención a estos hallazgos y las oportunidades de mejoras encontradas en las entidades de la zona fronteriza, la literatura hace referencia a mejores prácticas para garantizar el bienestar y desarrollo sostenible de las comunidades, tales como:

⁴ Cassiani, S. H., Hoyos, M. C., Barreto, M. C., Sives, K., & Da Silva, F. M. (2018). *Distribución de la fuerza de trabajo en enfermería en la Región de las Américas*. Obtenido de Rev Panam Salud Publica: <https://doi.org/10.26633/RPSP.2018.72>

United Cities and Local Governments (UCLG). (2016). *El Rol de los Gobiernos Locales en el Desarrollo Económico Territorial*. Bogota: Summit of Local and Regional Leaders.



- a) **Presupuesto transparente y participación ciudadana:** se recomienda implementar publicaciones que, adicional a las bases de datos usadas para la realización de este informe, puedan ser entendidas por todo público para de ese modo incentivar el debate sobre el uso de los fondos públicos. Para esto, países como Chile, han creado campañas a través de las redes sociales con el objetivo de mejorar la recaudación de impuestos.⁵
- b) **Diversificación de ingresos:** como se menciona en el cuerpo del informe, la zona fronteriza presenta grandes oportunidades respecto al aumento de ingresos a través del pago por servicios brindados por los ayuntamientos locales. Un primer paso puede revisar el histórico de ayuntamientos locales y ver cuáles han aumentado sus recaudaciones, igualmente, revisar iniciativas internacionales que hayan funcionado y depurar para ver cuales se adaptan a la realidad del territorio.
- c) **Eficientizar la descentralización:** se ha evidenciado que la descentralización no garantiza efectividad. Es esencial que la descentralización vaya acompañada del apoyo necesario de las entidades pertinentes del gobierno central y la Liga Municipal Dominicana para asegurar que la gestión administrativa y financiera ocurra adecuadamente⁶.
- d) **Monitoreo y evaluación:** se recomienda la implementación de monitoreo y evaluación con el objetivo de medir el desempeño financiero y ajustar estrategias según sea necesario. Se podrían crear informes como este con rendición por entidad los cuales puedan ser publicados y sean sinónimos de la eficiencia de las instituciones involucradas. Por ejemplo, el Banco Mundial trabajó en conjunto con los ayuntamientos de Argentina en un proyecto piloto para la recolección de información sobre las capacidades institucionales de los municipios de la provincia de Salta. Esta iniciativa incluía la realización de un cuestionario a las municipalidades con preguntas sobre las capacidades de gestión presupuestaria, planificación, disponibilidad de recursos humanos, programas de desarrollo económico local y prestación de servicios básicos.⁷

⁵ Faba, E. (2023, 8 junio). *¿Cómo el uso de contenidos en redes sociales cambió las percepciones ciudadanas hacia la efectividad gubernamental y el cumplimiento tributario en Chile?* Gobernarte. Disponible en [BID](#)

⁶ Mundial, H. T.-. V. A. L. Y. E. C. B. (2013, 19 junio). El desarrollo empieza y termina con la gestión local. [World Bank](#).

⁷ Bravo, E. D. N. L. G. J. C. G., Bravo, E. D. N. L. G. J. C. G., & Bravo, E. D. N. L. G. J. C. G. (2023, 2 octubre). *Cómo fortalecer los gobiernos locales para beneficio de sus ciudadanos.* [Blogs del Banco Mundial](#).

monitor de la frontera
#somoseconomía #somosplanificación #somosdesarrollo

MINISTRO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO **PAVEL ISA CONTRERAS** | DIRECTOR DE POLÍTICAS DE DESARROLLO DE LA ZONA FRONTERIZA **ERICK DORREJO** | COORDINACIÓN **ILVIN MENDOZA** | REDACCIÓN TÉCNICA **JOHANNA MONSERAT VASQUEZ, RUDDY JAPA & KIRSIS ROA RAMÍREZ** | EL MONITOR DE LA FRONTERA ES UNA PUBLICACIÓN MENSUAL DONDE SE DESTACAN TEMAS ESTRATÉGICOS DE LA ZONA FRONTERIZA, COMO APORTE AL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALIZADAS.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, PLANIFICACION Y DESARROLLO - DIRECCIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO DE LA ZONA FRONTERIZA

