



Universidad Iberoamericana

Escuela de Derecho

**LIMITADA AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA  
REPÚBLICA DOMINICANA.**

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar por el título de

Maestría en Derecho Tributario y Asesoría Fiscal

Autor/a:

MANUEL FRANCISCO FERNÁNDEZ MOTA

24-1182

Asesor/a:

OSCAR VALDEZ

Los conceptos expuestos  
en la presente  
investigación son de  
exclusiva responsabilidad  
del sustentante.

Santo Domingo, República Dominicana

**16 DE DICIEMBRE, 2025**

## ÍNDICE GENERAL

<b>TEMA.....</b>	<b>5</b>
<b>JUSTIFICACIÓN. ....</b>	<b>6</b>
<b>DELIMITACIÓN DEL TEMA.....</b>	<b>8</b>
1. Delimitación temporal.....	8
2. Delimitación espacial.....	8
3. Delimitación sustantiva. ....	9
<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. ....</b>	<b>10</b>
<b>PREGUNTA CENTRAL.....</b>	<b>11</b>
<b>INTERROGANTES CLAVES. ....</b>	<b>12</b>
<b>MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>13</b>
1. Breves referencias a estudios anteriores sobre el tema.....	13
2. Desarrollos teóricos atinentes al tema. ....	14
3. Definición de términos básicos. ....	19
<b>OBJETIVOS.....</b>	<b>21</b>
1. Objetivo general. ....	21
2. Objetivos específicos. ....	21
<b>METODOLOGÍA.....</b>	<b>22</b>
1. Tipo de investigación.....	22
2. Métodos.....	22
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>24</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>25</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>26</b>
<b>CAPÍTULO I: ANÁLISIS DE LA AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA (2007-2025). ....</b>	<b>28</b>
1. Evolución histórica del régimen fiscal municipal.....	28
1.1. De la centralización pre-2007 a la Ley 176-07.....	32
1.2. Impacto de la Constitución de 2010. ....	35
1.3. Políticas fiscales recientes (DGII, Hacienda, FEDOMU). ....	39
1.4. Estructura de ingresos municipales. ....	43

1.5. Transferencias del gobierno central (Ley 166-03).....	46
1.6. Tasas, arbitrios y contribuciones especiales. ....	49
1.7. Centralización del Impuesto al Patrimonio Inmobiliario (IPI).....	51
1.8. Evaluación de la capacidad recaudatoria. ....	54
1.9 Desigualdad entre municipios. ....	56
1.10. Brecha entre competencias y recursos. ....	59
1.11. Eficiencia y transparencia en la gestión municipal. ....	61
1.12. Consecuencias de la limitada autonomía fiscal.....	64
1.13. Impacto en los servicios públicos locales.....	66
1.14. Efectos sobre la equidad territorial y el desarrollo local. ....	69
1.15. Legitimidad y participación ciudadana. ....	73
<b>CAPÍTULO II: ANÁLISIS COMPARADO.....</b>	<b>76</b>
2. Experiencias latinoamericanas relevantes. ....	76
2.1. Colombia: fortalecimiento del impuesto predial y descentralización fiscal .....	78
2.2. México: coordinación fiscal y transferencias condicionadas. ....	81
2.3. Chile: equilibrio territorial y responsabilidad fiscal municipal.....	84
2.4. Enseñanzas aplicables al caso dominicano.....	86
2.5. Condiciones institucionales para la descentralización efectiva. ....	90
2.6. Lecciones sobre sostenibilidad y rendiciones de cuentas.....	92
<b>CAPÍTULO III: PROPUESTAS DE REFORMA Y RECOMENDACIONES. ....</b>	<b>95</b>
3. Propuestas normativas.....	95
3.1. Creación o municipalización de un impuesto predial. ....	97
3.2. Modificación de la Ley núm. 166-03 para garantizar el 10% real de ingresos nacionales.....	99
3.3. Fortalecimiento del régimen de arbitrios y tasas municipales.....	102
3.4. Propuestas institucionales y administrativas. ....	104
3.5 Mecanismos de coordinación fiscal intergubernamental. ....	106
3.6. Capacitación y modernización de la gestión tributaria local.....	108
3.7. Transparencia, control y participación ciudadana.....	110

<b>3.8. Impacto esperado de las reformas.....</b>	<b>113</b>
<b>3.9. Sostenibilidad fiscal municipal.....</b>	<b>115</b>
<b>3.10. Eficiencia del gasto local.....</b>	<b>117</b>
<b>3.11. Mejora de la gobernanza y la equidad territorial.....</b>	<b>120</b>
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>123</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>126</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>127</b>

**TEMA.**

El tema escogido para la investigación que ha de constituir el trabajo final de esta maestría en Derecho Tributario y Asesoría Fiscal es “Limitada autonomía fiscal municipal y la descentralización en la República Dominicana”.

## **JUSTIFICACIÓN.**

La República Dominicana tiene un sistema de impuestos muy centralizado. La administración tributaria nacional se encarga de la mayor parte de la recaudación, y los gobiernos locales dependen casi por completo de las transferencias del poder ejecutivo. La Constitución dominicana reconoció la autonomía política, administrativa y fiscal de los municipios. Sin embargo, en la práctica, esta autonomía es limitada, lo que provoca un desfase entre el diseño jurídico y la realidad institucional.

Esto restringe la autonomía política y presupuestaria que la Constitución les reconoce en su artículo 199 a los gobiernos locales. El problema es que los ayuntamientos no tienen recursos propios suficientes para hacer frente a las competencias que la ley les atribuye (basuras, urbanismo, alumbrado, mercados, cementerios, entre otros). Como resultado, los gobiernos locales no tienen fondos para costear las políticas públicas locales. Esto es que en la República Dominicana los gobiernos locales no tienen una manera propia de recaudar impuestos; dependen de las transferencias o participaciones que el gobierno central les otorga de lo que se recauda a nivel nacional y de los arbitrios o tasas por servicios que cobran en los municipios donde operan. Pero estas últimas fuentes no existen en municipios más pequeños y pobres, imposibilitando o anulando la eficacia de los servicios que gobiernos anteriores ofrecían cuando surgía un problema.

Además, el impuesto sobre el cual la mayoría de países basa su autonomía municipal —el impuesto predial— en República Dominicana está centralizado bajo el IPI (Impuesto al Patrimonio Inmobiliario), sustrayendo a los gobiernos locales de una fuente fundamental de recursos propios.

Y esto trae como consecuencia:

- Falta de calidad de los servicios públicos municipales, al no tener fuentes ciertas de ingresos.

- Baja legitimidad ciudadana hacia los gobiernos municipales, ya que la gente siente que paga impuestos, pero no recibe buenos servicios locales.
- Pérdida de incentivos a mejorar la gestión tributaria local, porque los municipios viven de transferencias y no de lo que recaudan.
- Disparidad territorial, ya que municipios con potencial económico similar no aprovechan por carecer de herramientas de recaudación.

Estas situaciones anteriores implican que con urgencia el Estado adecue o cree los instrumentos y mecanismos (legales) de que dispone para esta función. En caso de suceder, afectaría en gran medida la eficiencia con que los gobiernos locales llevan a cabo la gestión, contribuyendo a alcanzar los objetivos de descentralización del recaudo de la administración central.

En fin, en República Dominicana hay una asimetría estructural: se les atribuyen más responsabilidades a los municipios de las que están autorizados a recaudar, creando un círculo vicioso de dependencia, ineficiencia y debilidad institucional.

## **DELIMITACIÓN DEL TEMA.**

### **1. Delimitación temporal.**

La investigación abarca el periodo 2007-2025, partiendo de la promulgación de la ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, que crea un nuevo marco legal, financiero y administrativo para los gobiernos locales, sentando las bases legales para la autonomía municipal.

Este periodo es suficiente para analizar cómo ha evolucionado la autonomía fiscal municipal desde la promulgación de esta ley hasta el año 2025, con dos puntos importantes:

- La Constitución del 2010, la cual reconoció la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios (arts. 199-201).
- Las reformas y modernizaciones fiscales posteriores, pero sobre todo la centralización del Impuesto sobre el Patrimonio Inmobiliario (IPI) en la DGII y los esfuerzos por descentralizar a través de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y el Ministerio de Hacienda.

### **2. Delimitación espacial.**

La investigación se limita al espacio geográfico de la República Dominicana, analizando el régimen tributario de los gobiernos locales (ayuntamientos y distritos municipales) tutelados por el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU).

Para fines de análisis comparativo, se tomarán ejemplos de municipios de distintos niveles socioeconómicos, tales como Santo Domingo, Santiago, San Francisco de Macorís, La Vega y Barahona, para mostrar las diferencias en capacidad recaudatoria y dependencia del gobierno central.

### 3. Delimitación sustantiva.

La investigación abordará desde una perspectiva jurídico-tributaria la autonomía fiscal municipal que la Constitución dominicana reconoce y que la Ley 176-07 desarrolla, con sus límites normativos, institucionales y presupuestarios.

El estudio abarcará tres dimensiones:

- **Marco constitucional-tributario:** Lectura del artículo 199 de la Constitución y del régimen rentístico municipal establecido en la Ley 176-07, la Ley 166-03 de asignación presupuestaria a los ayuntamientos y el Código Tributario (Ley 11-92).
- **Capacidad efectiva de recaudación:** evaluación de los ingresos municipales, transferencias, tasas y arbitrios, y la centralización del Impuesto al Patrimonio Inmobiliario (IPI) que impide la instauración de un genuino impuesto predial local.
- **Descentralización y fortalecimiento:** Analice el efecto que la descentralización de potestades tributarias en favor de los municipios tendría sobre la eficiencia del gasto local, la equidad territorial y la gobernanza fiscal.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

Con la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, la República Dominicana consagró el marco legal para garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos locales. Esta ley es el instrumento fundamental de ordenamiento territorial y reconoce a los municipios la capacidad de generar sus propios ingresos a través de tasas, arbitrios y contribuciones. Más tarde, la Constitución de la República Dominicana de 2010, en su artículo 199, lo consagró al establecer que los municipios son unidades fundamentales del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y autónomos en la gestión de sus intereses.

Pero entre 2007 y 2025, la autonomía fiscal municipal ha sido más un precepto que una realidad. Pero más allá de las competencias que la ley les asigna, la mayoría de los municipios dominicanos no cuentan con verdaderos instrumentos tributarios y dependen casi por completo de las transferencias del gobierno central. La ley núm. 166-03 establece que los ayuntamientos deben recibir el 10% de los ingresos nacionales (Congreso Nacional, 2003). Pero los informes del Ministerio de Hacienda y la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) revelan que ese porcentaje casi nunca se cumple.

Esta dependencia económica crea una asimetría estructural: los municipios tienen grandes competencias materiales —recogidas de basuras, alumbrado, mercados, cementerios, ordenación urbana, etc.—, pero no tienen capacidad fiscal para llevarlas a cabo (Ley núm. 176-07, arts. 19-22). Como resultado, los gobiernos locales se ven sometidos a fuertes restricciones presupuestarias que deterioran los servicios públicos, disminuyen la legitimidad ciudadana y limitan su capacidad de planificación a largo plazo.

A eso se agrega que el impuesto en que la mayoría de los países fundamentan la autonomía municipal —el impuesto predial— no existe en la República Dominicana, pues su equivalente, el Impuesto al Patrimonio Inmobiliario (IPI), lo recauda de forma centralizada la Dirección General de Impuestos Internos (DGII). De acuerdo con el Lincoln Institute of Land Policy (2018), la República Dominicana es uno de

los pocos países latinoamericanos en que el impuesto predial no lo recauda el municipio, sino el gobierno central, lo que restringe la autonomía fiscal local.

Esta concentración tributaria viola el principio constitucional de descentralización administrativa y financiera consagrado en el artículo 200 de la Constitución Dominicana y frustra las metas de desarrollo sostenible asociadas a la gobernanza local. El resultado es un círculo vicioso de dependencia e ineficiencia:

- Los municipios no tienen incentivos para perfeccionar su gestión recaudatoria, ya que sus ingresos no son proporcionales a su rendimiento.
- El gobierno central sigue controlando en gran medida la asignación de recursos, lo que perjudica la equidad territorial.
- La ciudadanía observa una baja correspondencia entre lo que paga de impuestos y lo que recibe en servicios locales, deteriorando la confianza en las instituciones.

Entonces, surge la necesidad de analizar las causas normativas, institucionalizadas y administrativas que restringen la autonomía fiscal municipal en la República Dominicana, 2007-2025, y proponer mecanismos jurídicos y tributarios para avanzar hacia una real descentralización fiscal, en consonancia con la Constitución de la República y los estándares internacionales de la gobernanza local.

### **PREGUNTA CENTRAL**

¿Cuáles son las principales limitaciones jurídicas, institucionales y fiscales que impiden el ejercicio efectivo de la autonomía fiscal municipal en la República Dominicana durante el periodo 2007-2025, y cómo puede fortalecerse el proceso de descentralización tributaria para mejorar la gestión y la equidad territorial?

## **INTERROGANTES CLAVES.**

1. ¿En qué medida la autonomía fiscal consagrada en la Constitución dominicana de 2010 y en la ley 176-07 se ha hecho efectiva en la práctica entre 2007 y 2025?
2. ¿Cuáles son las principales restricciones legales, administrativas y políticas que inhiben a los gobiernos locales para generar y administrar sus propios recursos tributarios?
3. ¿Qué consecuencias trae la centralización de IPI para la autonomía financiera municipal y la equidad territorial?
4. ¿En qué medida las transferencias del gobierno central, fijadas en la ley 166-03, aseguran suficiencia de recursos y sostenibilidad fiscal a los municipios?
5. ¿Qué enseñanzas pueden aprenderse de experiencias latinoamericanas de descentralización fiscal (como Colombia, México o Chile) para mejorar la autonomía tributaria de los municipios dominicanos?
6. ¿Qué medidas jurídicas y tributarias se podrían adoptar en República Dominicana para mejorar la recaudación municipal, la eficiencia del gasto local y la equidad interterritorial?

## MARCO TEÓRICO.

### 1. Breves referencias a estudios anteriores sobre el tema.

1.1- Nickson, A. (2023). *Decentralization in Latin America after 40 years: Work in progress; A commentary essay*. *Public Organization Review*, 23(5), 1017–1034. <https://doi.org/10.1007/s11115-023-00739-9>

1.2- Ahmad, E., & Brosio, G. (2007). *Political economy of multi-level tax assignments in Latin American countries: Earmarked revenue versus tax autonomy*. *National Tax Association Proceedings of the 100th Annual Conference on Taxation*, 191–205. National Tax Association.

1.3- Stein, E. (1999). *Fiscal decentralization and government size in Latin America*. *Journal of Applied Economics*, 2(2), 357–391. Inter-American Development Bank.

1.4- Wessels, J. S. (2023). *Local government: A social ontology of care*. *Public Governance, Administration and Finances Law Review*, 8(2), 41–72. <https://doi.org/10.53116/pgaflr.7061>

1.5- Oates, W. E. (1999). *Fiscal decentralization and economic growth in the United States*. *National Tax Journal*, 52(4), 319–338. National Tax Association.

1.6- Bahl, R. (1999). *Fiscal decentralization as development policy*. *Public Budgeting & Finance*, 19(2), 59–75. <https://doi.org/10.1046/j.0275-1100.1999.01163.x>

1.7- Ahmad, E., & Tanzi, V. (2002). *Fiscal decentralization, economic growth, and democratic governance*. In E. Ahmad & V. Tanzi (Eds.), *Managing fiscal decentralization* (pp. 1–23). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203219959>

1.8- Digdowiseiso, K. (2022). *Are fiscal decentralization and institutional quality poverty abating? Empirical evidence from developing countries*. *Cogent Economics & Finance*, 10(1), 1–16. <https://doi.org/10.1080/23322039.2022.2095769>

1.9- Oates, W. E. (1985). *Fiscal decentralization and government size: An international examination*. *Journal of Urban Economics*, 19(1), 21–30. [https://doi.org/10.1016/0094-1190\(85\)90021-8](https://doi.org/10.1016/0094-1190(85)90021-8)

1.10- Schiefelbein, E. (2004). *The politics of decentralization in Latin America*. *International Review of Education*, 50(3–4), 359–378. <https://doi.org/10.1007/s11159-004-2628-8>

## **2. Desarrollos teóricos atinentes al tema.**

2.1- El artículo **"Decentralization in Latin America After 40 Years: "Work in Progress; A Commentary Essay"** de **Andrew Nickson (2023)** examina cuarenta años de descentralización en América Latina, desde la centralización colonial hasta los recientes desarrollos democráticos. El autor argumenta que la descentralización emergió como un proceso político-económico asociado con la democratización y las crisis fiscales de los años 80, convirtiéndose en una "revolución silenciosa" que redefinió la relación entre los gobiernos centrales y locales. Nickson destaca avances en autonomía política y fiscal, participación ciudadana y desarrollo local, pero también advierte sobre desafíos pendientes como el caudillismo, la debilidad institucional y la captura política. Su enfoque teórico se inscribe en la Economía Política de la Descentralización, como interacción entre estructuras institucionales, intereses locales y sociales. Esta perspectiva entiende la descentralización no como un proceso técnico, sino como un proceso político que redefine el poder territorial y democratiza la gestión pública, fortaleciendo los gobiernos locales y la participación ciudadana.

2.2- Artículo **"Political Economy of Multi-Level Tax Assignments in Latin American Countries: "Earmarked Revenue versus Tax Autonomy"** de **Ehtisham Ahmad y Giorgio Brosio (2007)** examina la naturaleza y los problemas de la descentralización fiscal en América Latina, con el conflicto entre autonomía tributaria y dependencia de ingresos compartidos o condicionados. Los autores argumentan que la hipercentralización de la recaudación y el amplio uso de

transferencias condicionadas (earmarking) crean rigideces fiscales, disminuyen la responsabilidad de los gobiernos locales y alientan el oportunismo (soft budget constraint). Su abordaje teórico se encuadra en la Economía Política de la Descentralización Fiscal, analizando cómo las decisiones fiscales son un reflejo de relaciones de poder, intereses políticos e institucionales más que criterios técnicos. Ahmad y Brosio proponen fortalecer los impuestos propios (predial, vehicular y un posible impuesto adicional sobre la renta personal) para generar responsabilidad fiscal y rendición de cuentas subnacional. En suma, su argumento es que la autonomía fiscal es condición para la sostenibilidad democrática y la eficiencia del federalismo fiscal latinoamericano.

2.3- En su artículo "**Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America**", **Ernesto Stein (1999)** analiza cómo la descentralización fiscal afecta el tamaño del gobierno en América Latina, mostrando cómo la descentralización de poderes tributarios y de gasto puede llevar a un sector público más grande o más pequeño. Stein argumenta que, en contra del Leviatán de Brennan y Buchanan (1980), descentralizar no siempre reduce el tamaño del gobierno, y que en América Latina la descentralización lo amplía en condiciones de gran desequilibrio vertical, transferencias discrecionales y amplia autonomía de endeudamiento subnacional. Su posición teórica se enmarca en la Economía Política de la Descentralización Fiscal, planteando que el problema del "common pool" (sobreexplotación de recursos comunes) es la causa del crecimiento del gasto público en sistemas descentralizados con restricciones presupuestarias laxas. En resumen, para Stein, la descentralización solo es eficiente para las finanzas públicas si va acompañada de autonomía tributaria, reglas precisas de transferencia y disciplina fiscal, creando así un marco institucional que integre incentivos políticos y estructura fiscal en la administración pública.

2.4- El artículo "**Local Government: Una ontología social del cuidado**" de **Jacobus S. Wessels (2023)** plantea una mirada filosófico-ontológica del gobierno local desde el "ser-en-el-mundo" (Dasein) de Heidegger. El autor propone que los gobiernos locales son constructos sociales integrados por personas y colectivos que

operan entre la ansiedad y el cuidado, siendo a la vez instituciones, comunidades y prácticas de servicio público. Su enfoque teórico se basa en la ontología social del cuidado, donde el gobierno local no es una estructura administrativa o territorial, sino una red humana de cuidado. Wessels afirma que el “cuidado” es el fundamento ontológico de las instituciones locales, su legitimidad democrática y su capacidad de crear calidad de vida. En ese sentido, el gobierno local no es una máquina, sino la forma de vida colectiva que crea comunidades afectivas, responsables y habitables.

2.5- En su artículo "**Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States**" (1999), Wallace E. Oates explora la relación entre la descentralización fiscal y el crecimiento económico, sentando una de las bases teóricas más influyentes del federalismo fiscal contemporáneo. Oates afirma que la descentralización genera eficiencia asignativa al aproximar las decisiones públicas a las preferencias locales y lograr una mejor adecuación entre las necesidades ciudadanas y el gasto público. Pero cuidado: su impacto positivo depende de la capacidad institucional y la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales. Su enfoque teórico se enmarca dentro del federalismo fiscal de segunda generación, que integra eficiencia económica con incentivos políticos, ya que la descentralización puede promover la competencia interjurisdiccional y la disciplina fiscal, pero también puede crear desequilibrios si no hay coordinación multinivel. En suma, Oates aboga por un modelo descentralizado funcionalmente y controlado, donde la autonomía local promueva la eficiencia económica y la estabilidad macrofiscal.

2.6- El artículo "**Fiscal Decentralization as Development Policy**" de Roy Bahl (1999) examina la descentralización fiscal como una política de desarrollo económico en países en vías de desarrollo y en transición. Bahl sugiere que, si bien la descentralización fiscal tiene el potencial de generar eficiencia, responsabilidad y autonomía local, la descentralización fiscal enfrenta obstáculos estructurales, políticos y administrativos. Critica la transferencia acrítica de la teoría clásica del federalismo fiscal (economías desarrolladas) a contextos con instituciones locales débiles y sistemas fiscales incipientes. Su posición teórica es la Economía Política

de la Descentralización Fiscal Adaptativa, que reconoce la necesidad de adaptar las teorías del federalismo a contextos institucionales distintos. Para Bahl, la descentralización exitosa implica no solo la transferencia de poderes, sino la creación de capacidades fiscales, autonomía decisional y mecanismos de control democrático. En resumen, aboga por un enfoque pragmático: la descentralización puede promover el desarrollo, pero solo si se ajusta a las condiciones económicas y políticas locales.

2.7- El artículo **"Fiscal Decentralization, Economic Growth, and Democratic Governance"** de **Ehtisham Ahmad y Vito Tanzi (2002)** explora la relación entre descentralización fiscal, crecimiento económico y calidad de la gobernanza democrática. Los autores señalan que la descentralización puede aumentar la eficiencia y la rendición de cuentas, pero también puede crear desequilibrios fiscales, fragmentación política y desigualdades territoriales en ausencia de instituciones fuertes. Su abordaje teórico se enmarca en la Economía Política del Federalismo Fiscal, en que las políticas tributarias y de gasto son producto de la interacción entre incentivos políticos, capacidad administrativa y arreglos institucionales. Para Ahmad y Tanzi, la descentralización no debe ser un objetivo en sí misma, sino una herramienta dependiente del contexto político y económico de cada país. Abogan por la descentralización funcional, apoyada en la responsabilidad fiscal, la coordinación intergubernamental y la transparencia, como medios para fortalecer el crecimiento económico sustentable y la gobernanza democrática.

2.8- Artículo **"¿Are Fiscal Decentralization and Institutional Quality Poverty Declining?" "Evidencia Empírica de Países en Desarrollo"** de **Kumba Digdowiseiso (2022)** analiza cómo la descentralización fiscal afecta la calidad institucional y la reducción de la pobreza en 53 países en vías de desarrollo entre 1990 y 2014. El autor argumenta que la descentralización fiscal puede reducir la pobreza si se acompaña de instituciones fuertes, transparentes y democráticas. Desde la evidencia empírica, prueba que la descentralización fiscal, tanto de ingresos como de gasto, se asocia con menor pobreza, aunque no linealmente (en forma de U). La investigación asume una perspectiva teórica basada en el nuevo

federalismo fiscal y la economía institucional, y plantea que la descentralización será eficiente en la medida en que existan buenas instituciones que gestionen los recursos. En democracias con buena gobernanza, la descentralización hace más eficiente y equitativa la distribución; en cambio, en regímenes corruptos o con poca capacidad administrativa, profundiza la desigualdad. En resumen, según Digidowiseiso, la descentralización fiscal sin un marco institucional fuerte no asegura la reducción de la pobreza y puede incluso revertir sus potenciales beneficios.

2.9- El artículo **“Fiscal Decentralization and Government Size: "An International Examination" de Wallace E. Oates (1985)** analiza empíricamente la relación entre la descentralización fiscal y el tamaño del sector público en diferentes países. Oates sostiene que, en el marco del federalismo fiscal, la descentralización conduce a un gobierno más eficiente y controlado porque lo acerca a la gente y crea competencia entre jurisdicciones. Pero su evidencia empírica es ambigua: en algunos casos la descentralización sí que disminuye el tamaño del gobierno, pero en otros lo aumenta por duplicidades administrativas o por el crecimiento del gasto subnacional. Su posición teórica se alinea con la teoría del Leviatán de Brennan y Buchanan (1980), según la cual los gobiernos intentan maximizar su tamaño y poder, pero la descentralización es un freno fiscal. Oates llega a la conclusión de que la descentralización, con responsabilidad fiscal y transparencia, puede frenar el crecimiento del Estado y mejorar la eficiencia del gasto público.

2.10- El artículo **“The Politics of Decentralisation in Latin America” de Ernesto Schiefelbein (2004)** examina las descentralizaciones educativas que se llevaron a cabo en América Latina en los años 80 y 90, promovidas por el Banco Mundial y organismos internacionales. Para Schiefelbein, la descentralización se planteó como una solución técnica para hacer más eficiente la administración, involucrar a la comunidad y mejorar la calidad de la educación, pero sus resultados fueron escasos. La descentralización del poder a manos de los gobiernos locales no mejoró el desempeño de los estudiantes, lo que demostró que el problema se encontraba en el aula y en los maestros, no en la administración. Su posición teórica se inscribe en la Economía Política de la Descentralización Educativa, explicando las reformas

como procesos políticos determinados por intereses económicos y externos, más que por diagnósticos pedagógicos. El autor plantea que la descentralización solo puede funcionar si se acompaña de políticas de fortalecimiento docente, seguimiento institucional y reformas pedagógicas que atajen la desigualdad estructural. En definitiva, Schiefelbein plantea una mirada crítica: la descentralización no es sinónimo de calidad ni de equidad.

### **3. Definición de términos básicos.**

1- Por “descentralización” entendemos que es el traspaso gradual de funciones, poderes y recursos del Estado a los gobiernos locales, para hacerlos más autónomos y eficientes (Ley 176-07, 2007).

2- Por “desconcentración” es la delegación de autoridad dentro de la propia institución a niveles inferiores, sin que la institución receptora pierda su dependencia orgánica (Ley 176-07, 2007).

3- El “principio de subsidiariedad”, según el cual el nivel nacional delega en la entidad más capacitada la ejecución y financiación de la tarea, pero conservando la competencia inicial. (Ley 176-07, 2007).

4- El “principio de concurrencia”, según el cual, una vez que a un órgano de la administración pública le ha sido atribuida una función, esta no puede ser ejercida por otro de manera independiente. Pero posibilita la acción conjunta o coordinada de diferentes niveles de gobierno. En el ámbito local significa que los municipios pueden concretar y adaptar la forma de ejercer estas funciones a las características de su territorio, siempre en el marco de lo que defina la legislación estatal. (Ley 176-07, 2007).

5- Por “autonomía” entendemos que es la capacidad jurídica administrativa de los gobiernos locales para manejar sus propios asuntos, ejercer sus poderes y administrar sus recursos sin interferencia del gobierno central. Esta facultad les permite establecer reglas, desarrollar políticas y tomar medidas dentro de los límites de la constitución y la ley, asegurando su autogestión, responsabilidad fiscal y

rendición de cuentas. A nivel local, la autonomía es fundamental para la descentralización y el fortalecimiento de la gobernanza local. (Ley 176-07, 2007).

6- Por “administración local” entendemos que son personas jurídicas de derecho público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta constitución y las leyes. (Constitución de la República Dominicana [CRD], 2015, art. 199).

## **OBJETIVOS**

### **1. Objetivo general.**

Identificar las restricciones jurídicas institucionales y tributarias que han obstaculizado la autonomía fiscal municipal en la República Dominicana, 2007-2025, para sugerir mecanismos normativos y administrativos que profundicen la descentralización tributaria, mejoren la capacidad recaudatoria local y promuevan una gestión municipal eficiente y justa.

### **2. Objetivos específicos.**

1. Examinar el marco constitucional y legal que regula la autonomía fiscal municipal en la República Dominicana.
2. Evaluar el grado de cumplimiento de las transferencias fiscales dispuestas en la Ley núm. 166-03 y su impacto en la sostenibilidad financiera de los gobiernos locales.
3. Identificar los principales obstáculos institucionales y administrativos que limitan la capacidad recaudatoria municipal, incluyendo la ausencia de un impuesto predial y la centralización del IPI en la DGII.
4. Analizar las consecuencias económicas y sociales de la limitada autonomía fiscal municipal en la provisión de servicios públicos, la equidad territorial y la confianza ciudadana en las instituciones locales.
5. Comparar el modelo dominicano de financiamiento municipal con las mejores prácticas internacionales en materia de descentralización fiscal y gestión tributaria subnacional.
6. Proponer reformas jurídicas y mecanismos tributarios orientados al fortalecimiento de la autonomía fiscal municipal, incluyendo alternativas para la implementación de instrumentos impositivos locales.

## **METODOLOGÍA.**

### **1. Tipo de investigación.**

La investigación es de naturaleza cualitativa, para conocer las restricciones y condicionantes jurídico-normativas, institucionales y tributarias que limitan la autonomía fiscal de los municipios en la República Dominicana, en el periodo 2007-2025. Esta manera de abordarlo lo hace comprensible desde su propia complejidad: el marco constitucional, las leyes sectoriales, la doctrina, la jurisprudencia, la evidencia empírica institucional.

Según (Sampieri, 2006), el enfoque cualitativo se basa en un proceso inductivo que tiene lugar en entornos naturales y contextuales. En este método, se establece una estrecha relación con los participantes de la investigación para captar sus experiencias e ideologías, en lugar de utilizar instrumentos de medición predefinidos. A diferencia del enfoque cuantitativo, no se definen variables con el propósito de ser manipuladas experimentalmente, lo que implica que se analiza una realidad subjetiva y se carece de la capacidad de replicar la investigación y de fundamentos estadísticos. Además, las preguntas de investigación no están completamente definidas y las conclusiones no se reducen a números, sino que se basan en una dispersión de información que enriquece el estudio. El objetivo principal del enfoque cualitativo es comprender fenómenos sociales complejos, y no simplemente medir las variables involucradas. Esto se logra al permitir una amplia gama de ideas e interpretaciones que enriquecen la investigación.

### **2. Métodos.**

#### **Analítico.**

Según Cutipa (2023), el método analítico es un proceso de investigación que se utiliza para examinar y analizar un fenómeno o problema en detalle. El método analítico implica dividir el fenómeno o problema en partes más pequeñas y examinar cada parte por separado para comprender mejor el todo.

**Analítico-inductivo.**

Según Cutipa (2023), el método inductivo es un proceso de razonamiento que se utiliza para llegar a conclusiones o leyes generales a partir de observaciones o datos específicos. El proceso inductivo implica recopilar una gran cantidad de datos u observaciones sobre un fenómeno o problema y luego analizarlos para encontrar patrones o tendencias. A partir de estos patrones o tendencias, se pueden formular hipótesis o leyes generales que expliquen el fenómeno o problema.

**Comparativo.**

Según Cutipa (2023), el método comparativo es un proceso de investigación que se utiliza para comparar y contrastar dos o más elementos o fenómenos para comprender mejor sus similitudes y diferencias. El método comparativo implica examinar los elementos o fenómenos de manera detallada y luego hacer comparaciones y contrastes para identificar sus similitudes y diferencias.

## BIBLIOGRAFÍA.

Ahmad, E., & Brosio, G. (2007). *Political economy of multi-level tax assignments in Latin American countries: Earmarked revenue versus tax autonomy*. *National Tax Association Proceedings of the 100th Annual Conference on Taxation*, 191–205. National Tax Association.

Ahmad, E., & Tanzi, V. (2002). *Fiscal decentralization, economic growth, and democratic governance*. In E. Ahmad & V. Tanzi (Eds.), *Managing fiscal decentralization* (pp. 1–23). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203219959>

Bahl, R. (1999). *Fiscal decentralization as development policy*. *Public Budgeting & Finance*, 19(2), 59–75. <https://doi.org/10.1046/j.0275-1100.1999.01163.x>

Cutipá, G. (2023, enero 4). *Tipos de métodos de investigación: diferencias y ejemplos*. Investigación científica, tesis, proyectos de grado. <https://guidocutipá.blog.bo/investigacion/tipos-de-metodos-de-investigacion-diferencias-y-ejemplos/>

Digdowiseiso, K. (2022). *Are fiscal decentralization and institutional quality poverty abating? Empirical evidence from developing countries*. *Cogent Economics & Finance*, 10(1), 1–16. <https://doi.org/10.1080/23322039.2022.2095769>

Hernández-Sampieri, R., & Torres, C. P. (2023). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill

Ministerio de Administración Pública. (s. f.). *Historia del municipio dominicano*. Gobierno de la República Dominicana. <https://map.gob.do>

Nickson, A. (2023). *Decentralization in Latin America after 40 years: Work in progress; A commentary essay*. *Public Organization Review*, 23(5), 1017–1034. <https://doi.org/10.1007/s11115-023-00739-9>

Oates, W. E. (1985). *Fiscal decentralization and government size: An international examination*. *Journal of Urban Economics*, 19(1), 21–30. [https://doi.org/10.1016/0094-1190\(85\)90021-8](https://doi.org/10.1016/0094-1190(85)90021-8)

República Dominicana. (2015). Constitución de la República Dominicana (G.O.10805 del 10 jul.) <https://www.presidencia.gob.do/sites/default/files/statics/transparencia/base-legal/Constitucion-de-la-Republica-Dominicana-2015-actualizada.pdf>

República Dominicana. (2003). *Ley núm. 166-03 sobre asignación de los recursos a los ayuntamientos* (6 oct.). <https://www.digepres.gob.do/wp->

República Dominicana. (2007). *Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios* (17 jul.). [https://ri.gob.do/wp-content/uploads/Marco\\_Legal/Leyes/Ley\\_176-07.pdf](https://ri.gob.do/wp-content/uploads/Marco_Legal/Leyes/Ley_176-07.pdf)

República Dominicana. (1992). *Ley núm. 11-92 que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana* (16 may.).

Stein, E. (1999). *Fiscal decentralization and government size in Latin America*. *Journal of Applied Economics*, 2(2), 357–391. Inter-American Development Bank.

Schiefelbein, E. (2004). *The politics of decentralization in Latin America*. *International Review of Education*, 50(3–4), 359–378. <https://doi.org/10.1007/s11159-004-2628-8>

Wessels, J. S. (2023). *Local government: A social ontology of care*. *Public Governance, Administration and Finances Law Review*, 8(2), 41–72. <https://doi.org/10.53116/pgaflr.7061>

## **CONCLUSIONES.**

## **INTRODUCCIÓN.**

La República Dominicana ha establecido constitucional y legalmente un modelo de organización territorial que reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios. Pero entre el diseño legal y la práctica institucional existe una distancia que restringe el ejercicio de la autonomía, sobre todo en el campo fiscal. Aunque la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios y la Constitución de 2010 crean un ambiente descentralizado, en la realidad los gobiernos locales siguen dependiendo casi exclusivamente de las transferencias del gobierno central y no tienen herramientas tributarias propias para financiar las competencias que tienen asignadas. Esto ha creado un desequilibrio estructural entre competencias y recursos que deteriora la calidad de los servicios públicos locales y la legitimidad de la gestión municipal.

La investigación se justifica en la necesidad de estudiar esta contradicción entre la autonomía fiscal municipal reconocida jurídicamente y su escasa materialización. El carácter centralizado del sistema tributario dominicano, la centralización del Impuesto al Patrimonio Inmobiliario (IPI) en la administración tributaria nacional y el incumplimiento reiterado del porcentaje de transferencias que manda la Ley núm. 166-03 han mermado la capacidad financiera de los municipios, agudizando las desigualdades territoriales y debilitando la gobernanza local. En este contexto, se debe abordar qué razones normativas, institucionales y administrativas restringen la autonomía fiscal de las municipalidades y qué tipos de reformas alternativas se requieren para apoyar la descentralización fiscal y mejorar la eficacia del gasto público municipal.

En consonancia con lo anterior, el objetivo general de esta investigación es determinar las limitaciones jurídicas, institucionales y tributarias que han afectado la autonomía fiscal de los municipios en la República Dominicana en el periodo 2007-2025, para proponer mecanismos normativos y administrativos que profundicen la descentralización tributaria, fortalezcan la capacidad recaudatoria local y promuevan una gestión municipal eficiente, justa y sostenible.

Metodológicamente, la investigación se sustenta en el enfoque cualitativo, utilizando los métodos analítico, inductivo y comparado. La investigación se basa en el análisis del marco constitucional-tributario y normativo actual, la revisión de la doctrina más autorizada, los informes técnicos de organismos nacionales e internacionales y las experiencias comparadas en Latinoamérica sobre autonomía local. También se utiliza evidencia institucional y normativa relevante para comprender las restricciones contemporáneas del régimen de fiscalidad municipal y valorar reformas que contribuyan a la autonomía.

El trabajo tiene una estructura de tres capítulos, con la que se da un paso a paso para la progresión del problema de investigación, desde el análisis del marco normativo y tributario municipal del diagnóstico para luego proceder con la comparación con la experiencia extranjera y, posteriormente, con la propuesta de ejercicios de reforma. La estructura se basa en un enfoque lógico y sistemático que incorpora un estudio desde la ciencia jurídica e impositiva tributaria con la utilización de la institucional, la evidencia y las mejores prácticas comparadas.

El Capítulo I estudia el pasado y el presente de la autonomía fiscal municipal en la República Dominicana. Esto incluye la influencia de la Ley núm. 176-07 y de la Constitución de 2010 sobre la estructura de los ingresos municipales, las transferencias del gobierno, la monopolización por parte del Impuesto al Patrimonio Inmobiliario y su impacto en la equidad territorial, la eficiencia del gasto y los servicios públicos locales. Por lo tanto, basándose en este capítulo analítico, es posible identificar las debilidades estructurales dominantes y las líneas conflictivas de las competencias y los recursos en el nivel municipal.

El Capítulo II compara la evidencia de las experiencias en descentralización fiscal, coordinación intergubernamental, fortalecimiento de los ingresos propios de los municipios y mecanismos de rendición de cuentas en tres importantes casos de América Latina, como son Colombia, México y Chile. En este análisis se aportan conclusiones y lecciones o enseñanzas para el caso de la República Dominicana y se teorizan las condiciones institucionales para una descentralización fiscal exitosa y sostenible, compatible con la equidad territorial y la responsabilidad fiscal.

Finalmente, el Capítulo III hace planteamientos de reforma y recomendaciones para fortalecer la autonomía fiscal municipal en la República Dominicana. Este capítulo propone alternativas normativas, institucional-administrativas, tales como la creación o municipalización del impuesto predial, el fortalecimiento del régimen de arbitrios y tasas municipales, mecanismos de coordinación fiscal intergubernamental, la modernización de la gestión tributaria local y medidas para mejorar la transparencia, eficiencia del gasto y equidad territorial, analizando el impacto esperado de estas reformas en la gobernanza y el desarrollo local.

## **CAPÍTULO I: ANÁLISIS DE LA AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA (2007-2025).**

### **1. Evolución histórica del régimen fiscal municipal.**

La historia de los impuestos se remonta a los orígenes mismos de la civilización humana. Desde las primeras organizaciones sociales, los gobernantes exigían tributos que, en muchos casos, se destinaban a ceremonias religiosas o al sostenimiento de las élites dominantes. En aquellos tiempos, la evasión fiscal era poco frecuente, pues la recaudación estaba supervisada directamente por sacerdotes o autoridades soberanas, quienes ejercían un control estricto sobre el proceso.

Las primeras manifestaciones de normas tributarias surgieron en civilizaciones como Egipto, China y Mesopotamia. En tablillas escritas en cuneiforme hace aproximadamente cinco mil años, se expresaba que “se puede amar a un príncipe o a un rey, pero ante un recaudador de impuestos solo queda temblar”, reflejando el temor y la autoridad que acompañaban la labor fiscal.

El impuesto sobre la renta se introdujo por primera vez en 1798, por el primer ministro inglés William Pitt, para recaudar fondos para la guerra contra Francia; fue suprimido en 1816. En 1909, Lloyd George presentó en Inglaterra la modernidad e impuso un gravamen extraordinario a determinados alquileres. En cuanto a los impuestos internacionales, los pueblos antiguos en sus relaciones con otras

naciones se basaron en los impuestos como una manera de sujeción y control de los pueblos conquistados. Como ejemplo tenemos al Imperio Romano, que explotaba con altos impuestos a sus colonias, lo que posibilitó que durante mucho tiempo los ciudadanos romanos no pagaran impuestos.

Los impuestos se pagan desde que se crearon las primeras sociedades humanas y son la piedra angular de construir y mantener bienes y servicios que todos conocemos. Algunas civilizaciones de la historia han logrado “gran poder por las aportaciones de sus ciudadanos”. Al principio, la gente aportaba trabajo y bienes como pieles, parte de sus cosechas, terrenos y animales. Más adelante comenzaron a recaudarse metales como el oro, la plata y el cobre. Hoy en día se paga con monedas y billetes.

Según (Roa, 2024), para hablar de los orígenes del municipio, habría que hablar de los orígenes de la humanidad. Pero hemos sabido que desde que el hombre cavernícola se reunió en pequeños grupos o clanes, para defenderse, cazar, aparearse, allí nacieron las primeras comunidades primitivas.

En ese tiempo, el trabajo era comunitario; los frutos y la comida se repartían según la necesidad de supervivencia del grupo; los individuos que lo integraban realizaban la labor que consideraban que debían realizar para su propia supervivencia. Con el desarrollo de los instrumentos de producción se estableció la primera forma de división natural del trabajo, la cual estaba dada por el sexo y la edad. Mientras el hombre se dedicaba a recolectar frutos y cazar pequeños animales, la mujer los distribuía y cuidaba de las crías. Con la agricultura, el hombre dio el mayor paso de su historia; cambió los hábitos que habían tenido durante miles de años. Por lo cual el hombre deja de ser nómada para establecerse en un lugar y así surge la primera división social. Con la especialización y la división del trabajo en la comunidad primitiva se generó un excedente de alimentos y bienes. El trueque de estos excedentes dio origen espontáneamente primero a la propiedad familiar y luego a la propiedad privada.

Según (Roa, 2024), con la creación de la figura jurídica, social y económica, se organiza la sociedad en la comunidad primitiva. Es así como la creación de la

propiedad privada trajo como consecuencia la creación de reglas simples de convivencia, que, aunque no podríamos hablar de un código legal, sí de estructuras de comportamientos compartidos, respetados y sancionados por aquellos que las incumplieran por parte de toda la comunidad.

En este camino histórico, diversas civilizaciones dejaron huellas significativas en el desarrollo del sistema tributario. Egipto creó sofisticados sistemas recaudatorios ligados al control territorial y al poder centralizado del faraón; Grecia diversificó los modos de participación ciudadana y los impuestos extraordinarios para las necesidades públicas; Roma estableció un sistema fiscal imperial que, a través de impuestos directos e indirectos, mantuvo al mayor imperio de la antigüedad.

El estudio de estas culturas muestra cómo la tributación hizo posible el mantenimiento del aparato estatal y fue un reflejo de la estructura política, económica y social de cada civilización. De estas primeras manifestaciones puede rastrearse el desarrollo del tributo desde formas primitivas y comunitarias hasta los sistemas fiscales desarrollados que dieron origen al derecho tributario actual.

Después de haber pasado por las mayores contribuciones tributarias de civilizaciones como Egipto, Grecia y Roma, es importante saber cómo esto contribuyó a desarrollar las estructuras fiscales y administrativas en la tierra que más tarde sería la República Dominicana. El régimen tributario municipal dominicano se origina en la época colonial, cuando se establecieron las primeras instituciones locales con poderes normativos, jurisdiccionales y recaudatorios. Según el Ministerio de Administración Pública (MAP, s. f.), el 24 de abril de 1494 se constituyó en La Isabela el primer Ayuntamiento del Nuevo Mundo y se inició la vida administrativa y tributaria municipal en América. Desde entonces, los cabildos coloniales detentaron poderes para gravar y recaudar tributos, arbitrios y cargas locales que nutrían la hacienda real.

Para 1501, ciudades tales como Santo Domingo, La Vega y Santiago ya contaban con autoridades locales elegidas por sus propios habitantes, cuyo número de regidores dependía de la importancia de cada ciudad (Ministerio de Administración Pública [MAP], s. f.). La tradición municipal se codificó más tarde en la Constitución

de 1844, la cual estableció que el gobierno interno de los pueblos estaría regido por ayuntamientos, compuestos por alcaldes, regidores y un procurador síndico. En 1845 se dictó la Ley No. 32, la primera Ley Municipal del país, y hasta la Constitución de 1868 el municipio fue reconocido como un poder del Estado. La institucionalización siguió con la Ley No. 5189 de 1913, que dio a las comunes una estructura administrativa y consagró la elección directa y bienal de los regidores a los ayuntamientos. Luego, la Constitución de 1924 otorgó a los municipios atribuciones en materia de ornato, sanidad, policía local e instrucción pública, ampliando su esfera de acción administrativa. En 1938, haciéndose eco de las decisiones del Primer Congreso Panamericano de Municipios, se dictó la Ley No. 49, que reconoció de interés nacional la organización de la Liga Municipal Dominicana, en la cual podrían asociarse todos los municipios del país, bajo la supervisión del Secretario de Interior y Policía (MAP, s. f.).

Este proceso histórico muestra que la municipalidad dominicana pasó de ser una forma elemental de gobierno local a convertirse en una institución con poderes jurídicos, administrativos y fiscales cada vez más sofisticados, que dieron origen al régimen fiscal municipal actual.

El recorrido histórico de este capítulo nos muestra que la tributación, desde sus formas más elementales hasta las institucionalizadas, siempre ha sido parte de la estructura política y económica de las sociedades. Los pueblos antiguos —Egipto, Grecia, Roma— crearon sistemas fiscales sofisticados que establecieron principios conceptuales y administrativos para recaudar, controlar y mantener el aparato estatal. Estos primeros testimonios muestran que el tributo no solo tuvo una función económica, sino también social, territorial y de legitimación política.

En el caso dominicano, la historia del régimen fiscal municipal está entrelazada con la historia del Estado y los modelos de organización territorial que se siguieron desde la época colonial. Con la creación del primer cabildo en el Nuevo Mundo en 1494, se estableció la primera forma de gobierno local con funciones legislativas, administrativas y de recaudación. Durante los siglos XIX y XX, este modelo se fue moldeando a través de constituciones y leyes que ampliaron las funciones

municipales, reforzaron su estructura y definieron sus primeras competencias tributarias.

Este viaje muestra que la alcaldía dominicana ha evolucionado desde formas elementales de gobierno local hasta un sistema más complejo en términos jurídicos y administrativos. Pero también muestra que la autonomía fiscal municipal ha dependido mucho de un modelo estatal centralizado que no permite a los gobiernos locales generar sus propios recursos y ejercer sus propias facultades.

Conocer estos antecedentes es fundamental para entender lo que hoy es el marco legal vigente, los problemas actuales de la autonomía fiscal municipal y las contradicciones que siempre han existido entre la descentralización que se anuncia y la que realmente se practica. Solo desde la mirada comprensiva del pasado se pueden entender las restricciones actuales y proponer medidas de reforma para fortalecer la gobernanza tributaria local en la República Dominicana.

### **1.1. De la centralización pre-2007 a la Ley 176-07.**

Así, antes de la promulgación de la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, el régimen municipal dominicano se encontraba organizado sobre la base de una estructura altamente centralizada, tanto política como administrativa y financieramente. En consecuencia, los ayuntamientos funcionaban, a lo largo del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, como un órgano subordinado del Gobierno Central, carecían de todo derecho a decisión, no tenían oportunidades para ejercer autoridad otorgada y, en general, carecían prácticamente de una autonomía fiscal. Por lo tanto, en particular, hasta 2007, los municipios dominicanos no tenían sistemas tributarios efectivos, no tenían institucionalidad fuerte y participaban pobremente en una política espacial, lo que disminuía significativamente el papel de los municipios dominicanos en el desarrollo local (Martínez-Vasquez, 2017). Como resultado de esta dependencia estructural, se formó una discriminación crónica entre las autoridades locales asignadas y los recursos para implementarlas.

El marco legal previo a la Ley núm. 176-07 estaba formado por todas estas leyes dispersas, decretos y reglamentos, los cuales improvisaban una estructura para el funcionamiento municipal y la asignación de competencias y al mismo tiempo de recursos. Según la investigación de Serafino de la Cruz sobre los gobiernos locales de la República Dominicana, describe este periodo como uno caracterizado por una “fragmentación normativa y una ausencia de reglas uniformes que generaba debilidad institucional y dependencia estructural del poder central” (De La Cruz, 2011, p. 14). Además, la carencia de un régimen financiero municipal moderno significaba que la mayoría de los ayuntamientos operaban con presupuestos sumamente reducidos, altamente condicionados y con muy limitada capacidad para planificar e implementar políticas públicas de manera sostenible. La histórica centralización de funciones administrativas —como el registro civil, la fiscalización territorial, los servicios públicos esenciales y la organización comunitaria— relegaba al municipio a un rol de ejecutor de tareas menores y, por ende, en una gran parte de los casos, en un mero administrador de problemas ajenos.

En términos fiscales, la situación antes de 2007 mostraba una dependencia casi total desde el centralismo. La evidencia empírica durante los primeros años del siglo ha demostrado que más del 90% de sus ingresos provenían de las transferencias nacionales, mientras que los propios seguían siendo marginales. En otras palabras, los ingresos propios son insuficientes para financiar la carga para las competencias transferidas legislativamente (Martínez-Vasquez, 2017). El Banco Interamericano de Desarrollo describió los círculos viciosos de bajos niveles de recaudación, debilidad de la gestión administrativa y baja rendición de cuentas. La situación empeora debido a la falta de fuertes incentivos presupuestarios: los ayuntamientos no tenían un fuerte marco institucional. Los sistemas de control interno estaban en sus primeras etapas, los departamentos financieros carecían de gerentes capacitados y los departamentos financieros no tenían sus proveedores técnicos. Además, no había mecanismos fuertes de planificación obligatoria, tales como presupuestos participativos, planes municipales de desarrollo o sistemas de evaluación de desempeño.

A esto se sumaba otro problema esencial: la no profesionalización del personal municipal. El documento titulado *Los gobiernos locales en la República Dominicana* indica evidencias de que, antes de 2007, la mayoría de los ayuntamientos era operada por comisionados políticos, no técnicos, lo que transformó la administración al nivel local en una estructura débil a la discrecionalidad y ajena a la planificación institucional. En palabras exactas del estudio, “los municipios operaban sin los mínimos estándares de profesionalización, con estructuras administrativas primarias y una débil cultura institucional” (De La Cruz, 2011, p. 22). Los dos factores mencionados limitan el papel del municipio como sujeto soberano y aumentan la interdependencia político-económica con el poder central.

En tal contexto, la Ley núm. 176-07 emergió como una respuesta a un diagnóstico generalizado entre las agencias internacionales, las instituciones nacionales y los especialistas académicos; es decir, la otra necesidad era hacer del régimen municipal dominicano un marco moderno que permitiera una verdadera y efectiva descentralización. Como subraya (Martínez-Vasquez, 2017), la ley significó un cambio con el esquema centralista anterior; también marcó el inicio de un proceso destinado a fortalecer la autonomía municipal en su dimensión política, administrativa y financiera. En otras palabras, esta no fue solo una reorganización del régimen municipal, ya que también estableció niveles mínimos de institucionalidad, reguló los instrumentos de planificación y desarrollo municipal, integró mecanismos de control interno y volvió a definir las acciones de los ayuntamientos.

Asimismo, la Ley núm. 176-07 incluyó principios de gobernanza local enmarcados en corrientes regionales promovidas por organismos como la CEPAL, el Banco Mundial y el BID que, entre otros, entendían la descentralización como uno de los vectores imprescindibles del desarrollo sostenible. Su promulgación implicó no solo la redefinición de las competencias municipales y el regulado del funcionamiento administrativo, sino también la aplicación de criterios de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y planificación estratégica que hasta el momento habían estado ausentes en el régimen municipal dominicano. En general, con ella

se estructuró un sistema más ordenado y coherente que procura superar el modelo hipercentralizado que secularmente había condenado a los gobiernos locales de la nación dominicana.

Finalmente, el paso de la centralización anterior a 2007 al nuevo marco de la Ley núm. 176-07 implicó un cambio profundo desde la perspectiva legal e institucional. En efecto, el modelo legal previo, marcado por la dependencia extrema, la dispersión normativa y la debilidad administrativa, ahora ha sido reemplazado por un régimen legal estructurado que apunta a fortalecer la autonomía local, mejorar la gestión territorial y avanzar hacia una forma de descentralización fiscal más moderna. A pesar de que la autonomía fiscal municipal es aún muy restringida en la práctica, la Ley núm. 176-07 representó el primer paso crucial en la construcción de un sistema municipal más sólido con mayores capacidades de respuesta a las exigencias del desarrollo local en la República Dominicana.

## **1.2. Impacto de la Constitución de 2010.**

La Constitución de la República Dominicana de 2010 marcó un antes y un después en el marco legal, administrativo y financiero del régimen municipal dominicano. Hasta ese momento, los gobiernos locales habían funcionado con una base normativa dispersa y un modelo claramente centralizado. Aunque la Ley núm. 176-07 había establecido un marco básico para el proceso de modernización de la municipalidad, la Constitución de 2010 otorgó a nivel constitucional componentes clave, incluida la autonomía municipal política, administrativa y financiera, la condición de “entidades básicas del Estado” y la responsabilidad del poder central de proporcionar recursos suficientes para ejecutar sus tareas respectivas. Desde este punto de vista, la Constitución no solo solidificó el marco jurídico, sino que también transformó la naturaleza misma de las interacciones entre el gobierno central y las municipalidades.

La forja del nuevo régimen municipal se colige mediante los artículos de 199 a 204 de la Constitución. El artículo 199 ve a los municipios como entidades públicas fundamentales, dotadas de personalidad jurídica, patrimonio y capacidad de autoadministración de sus intereses, así como de competencia para formular

reglamentos y para establecer su gobierno interno. Esta definición constitucional cambió radicalmente el color de antaño: situó la supremacía fortalecida de la autonomía municipal a nivel constitucional, a través de la cual “ninguna ley ni acto administrativo podría ser aplicable si contradijera el principio constitucional”. Como se mencionó, (Matías, 2017), la protección al concepto fue la primera vez que intentó verdaderamente convertir la autonomía del municipio en un principio estructural de la ley pública dominicana, aunque resonó con la legislación latina y la ola de la descentralización de finales de 1990.

Además, la Constitución fortaleció la autonomía financiera municipal al establecer que el Estado debe garantizar a los municipios “los medios suficientes para el cumplimiento de sus funciones” (Constitución de la República Dominicana, 2010, art. 200). Esta reforma constitucional revalidó la disposición de la Ley núm. 176-07 y creó una obligación expresa para el gobierno central, al definir un criterio de suficiencia y no de mera transferencia voluntaria. Aunque la Ley núm. 166-03 ya destinaba el 10% de los ingresos nacionales a los gobiernos locales, la disposición del 2010 elevaba la obligación constitucionalmente, intensificando la exigibilidad jurídica del derecho a los recursos municipales. Cabe señalar, sin embargo, como documento (Matías, 2017), tal como ha denunciado reiteradamente FEDOMU, que dicho monto no ha sido debido implementado en la práctica.

El mayor logro de la Constitución de 2010 fue la creación del Tribunal Constitucional, cuyos dictámenes han sido decisivos en la protección de la autonomía municipal. En ese sentido (Villegas, 2019), la desmonopolización del poder, el respeto a las decisiones locales, el carácter descentralizado y desconcentrado del poder estatal, la descentralización territorial, la descentralización funcional y muchos otros principios y prácticas que hoy reconoce la Constitución tienen en el día de hoy sus cuerpos protectores judiciales. La jurisprudencia ha consagrado la autonomía municipal como un derecho de rango constitucional derivado del principio democrático y la participación de los ciudadanos. Como afirma literalmente uno de los análisis publicados: “La autonomía municipal es un componente esencial del Estado social y democrático de derecho y su afectación constituye una violación.

constitucional de carácter grave” (Villegas, 2019). Esta cita textual refleja el carácter vinculante que ha adquirido la autonomía en el modelo constitucional contemporáneo.

Adicionalmente, la nueva constitución redefinió las competencias municipales y su articulación con las políticas públicas, al consagrar la planificación del desarrollo local como una función propia del municipio. Por lo tanto, “según el estudio de la descentralización territorial y gobiernos locales en la República Dominicana (Montero, 2024), establece un marco de obligación de planes de desarrollo municipal, presupuestos participativos y mecanismos de control social que constitucionalizan prácticas de gobernanza local que antes dependían de los deseos políticos de los gobiernos centrales y las autoridades locales. En cuanto a habilidades, el artículo 204 de la Constitución ha fomentado la participación ciudadana y el control social, y ha aumentado la legitimidad del gobierno local y la democracia municipal”.

En materia administrativa, la Constitución asumió la promoción de la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales como deber estatal, constituyendo la descentralización en política pública constitucionalizada. Según los gobiernos locales en la República Dominicana (De La Cruz, 2011), esta redefinición llevó al gobierno central a la obligación de crear mecanismos de coordinación interinstitucional, asistencia técnica y fortalecimiento institucional para los gobiernos locales. Sin embargo, los informes de (Matías, 2017) indican que la implementación ha sido desigual, especialmente en municipios con baja capacidad administrativa y bajo personal técnico, estableciendo una brecha territorial en el acceso a los beneficios de la descentralización.

Otra dimensión relevante del impacto constitucional es el fortalecimiento de la legitimidad democrática de los gobiernos locales. La nueva Carta Magna confirmó las elecciones directas para elegir alcalde y concejales y el principio de responsabilidad pública y control social, con el objetivo de aumentar la transparencia y la responsabilidad. De manera complementaria, el mandato constitucional y la Ley núm. 176-07 ampliaron la gama de instrumentos obligatorios de gestión local, como

la planificación estratégica local, el presupuesto participativo, mecanismos de auditoría y sistemas de gestión financiera municipal. Según estudios de gobernanza local de (Matías, 2017), ha sido un gran refuerzo de la democracia local, aunque su implementación ha dependido de la habilitación política e institucional de cada una de las municipalidades.

Estos preceptos constitucionales también han chocado con el modelo descentralizado, por el uso centralizador que siempre ha tenido el Estado dominicano. Sin embargo, los avances jurídicos no han impedido que “instituciones del poder central continúen desarrollando actuaciones invasivas o limitativas de las competencias locales”, siendo las más vulneradas las materias de ordenación del territorio y licencias de edificación, residuos sólidos, tráfico y medio ambiente, entre otras (Moreno, 2024). La tensión entre gobierno central y gobiernos locales sobre estas competencias ha llegado incluso ante el Tribunal Constitucional, que en varias sentencias ha recordado el principio de supremacía constitucional de la autonomía municipal.

Finalmente, la constitución de 2010 tuvo un impacto más profundo: simbólico e institucional. Por primera vez en la historia republicana, se vio formalmente reconocido que el municipio no es una dependencia del poder ejecutivo, sino un nivel de gobierno autónomo que, como ya se ha destacado, tiene personalidad política propia. Simbolizo, por lo tanto, una ruptura formal con más de cien años de centralismo sobre la base del Estado dominicano. Según (Matías, 2017) y (Martínez-Vázquez, 2017), el constitucionalismo de 2010 sentó las bases del federalismo fiscal incipiente y un modelo sobre el terreno menos desigual que, sin embargo, descansa en nuevas formas de centralismo emergentes y financieras estatales, profesionalización municipal y la adecuación del régimen tributario local.

### **1.3. Políticas fiscales recientes (DGII, Hacienda, FEDOMU).**

Entre 2007 y 2025, la política fiscal dominicana experimentó transformaciones significativas, pero asumió medidas que inciden notoriamente sobre la administración fiscal subnacional. Si bien República Dominicana ha logrado avances importantes en el proceso de modernización de su administración tributaria nacional y en la consolidación de prácticas modernas de administración de las finanzas a nivel nacional, la lógica que subyace a la evolución de su política fiscal reciente ha sido notoriamente centralista. Esto ha tenido el efecto de limitar la autonomía fiscal de los municipios y reforzar la dependencia financiera e institucional de los ayuntamientos en relación a la caja chica del gobierno central. Al igual que innumerables medidas, la estructura subnacional del sistema fiscal dominicano sigue caracterizada por una marcada concentración de las principales fuentes de recaudación tributaria a nivel central y la asignación de bajas cuotas de la capacidad de recaudación a las entidades subnacionales. Por lo tanto, el país tiene una brecha importante entre las competencias asignadas a los municipios y la capacidad efectiva de generar recursos para autofinanciarlas (Martínez-Vasquez, 2017).

Desde la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), las políticas fiscales recientes han seguido pautas similares y se han centrado en la macrogestión fiscal y “han estado mayormente orientadas a fortalecer el sistema tributario nacional, ampliando la base imponible y mejorando los niveles de cumplimiento voluntario”. La DGII ha promovido procesos de digitalización, reformas normativas y modernización de los mecanismos de control fiscal, lo que ha permitido aumentar la recaudación en todo el país, aunque sin un impacto directo en la financiación municipal. Según su revista institucional, el sistema tributario dominicano “se reestructuró para asegurar más eficiencia administrativa y sostenibilidad en la recaudación” (Dirección General de Impuestos Internos, 2025, p.12), lo que sugiere que el esfuerzo se centró en la administración tributaria a nivel macro, pero no en la descentralización. Sin embargo, la DGII mantiene la administración integral de los principales impuestos nacionales, incluido el IPI; este último, según instituciones

internacionales, podría ser un tributo clave a municipalizar para fortalecer la autonomía fiscal municipal (Gómez-Sabaini, 2010).

En lo que a política fiscal se refiere, ha sido clave la actuación del Ministerio de Hacienda en materia de formulación de política tributaria y de administración de las transferencias intergubernamentales. Sin embargo, y aunque los informes de Hacienda informan de importantes progresos en el ámbito de la gestión presupuestaria, la ejecución del gasto y la transparencia fiscal, en general, el ámbito municipal ha estado claramente postergado. Tal y como se observa, informes de Hacienda muestran avances importantes en lo relativo a la planificación financiera subnacional, la modernización de los sistemas de información y el pago efectivo de las transferencias de la Ley núm. 166-03 (Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, 2020); no se han establecido estrategias robustas y coherentes que permitan avances sostenidos en esta materia. Por el contrario, consta de observar una clara desconexión entre la política fiscal nacional, por un lado, y las necesidades de financiamiento local, por el otro, lo que ha generado una brecha persistente que reduce la capacidad efectiva de los gobiernos locales de ejecutar sus políticas públicas en términos locales.

Y en ello la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) ha jugado un rol protagónico en el fortalecimiento de la capacidad de los municipios en materia de competencia fiscal. En ese tenor, desde el SISMAP Municipal hasta la capacitación y asistencia técnica en formulación y ejecución presupuestaria, la FEDOMU ha contribuido a dar grandes pasos en materia de transparencia, control interno y capacitación de cuadros. Como expresa el Manual de Gestión Municipal, “es imperativo que los gobiernos locales, con relación a su pasivo que constituye parte del proceso de descentralización, adapten sistemas de control, indicadores de performance y normas presupuestarias alineados a la moderna gestión pública y empresarial” (Ministerio de Administración Pública, 2016). En efecto, dichos procesos han permitido avanzar notoriamente en la gestión interna de muchos municipios, sobre todo aquellos de mayor tamaño. Sin embargo, las diferencias territoriales al respecto siguen siendo significativas.

De hecho, el análisis de la literatura especializada ha demostrado que, a lo largo de la última década, las políticas fiscales aplicadas por el Estado dominicano han tenido niveles diferentes de impacto en los municipios. Es importante señalar que, si bien la modernización de la recaudación de impuestos nacionales ha tenido un efecto positivo en la estabilidad macroeconómica del país, la falta de reformas diseñadas para aumentar la recaudación de ingresos municipales ha perpetuado el nivel desigual de relaciones verticales. Según (Matías, 2017), “el sistema municipal dominicano sigue enfrentando serias limitaciones estructurales derivadas de una política fiscal central que no reconoce las necesidades reales de los territorios ni la importancia de fortalecer las finanzas públicas locales” (Matías, 2017, p. 27). Esta evaluación demuestra una clara divergencia entre la administración y sus subdivisiones, lo que reduce la capacidad de los gobiernos municipales para responder eficazmente a las demandas de la población.

Además, los estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) indican que las políticas fiscales ejecutadas recientemente han dado lugar a un efecto de recentralización funcional. Aunque el discurso oficial sobre descentralización haya puesto énfasis en los principios de autonomía, participación y fortalecimiento territorial, la implementación real de las políticas aún favorece la concentración de los recursos fiscales en el nivel central y una provisión condicionante de los recursos fiscales a los municipios (Martínez-Vásquez, 2017). En otras palabras, ha favorecido un sistema en el que los gobiernos locales carecen de los incentivos y las capacidades para aumentar sus esfuerzos fiscales, disminuir su dependencia de las transferencias y mejorar la sostenibilidad financiera de sus territorios.

En cuanto a los instrumentos tributarios, varias limitaciones aún están en vigor. Una de las barreras más sobresalientes para el desarrollo fiscal local es la falta de un impuesto predial en lugar del impuesto al patrimonio inmobiliario. (Gómez-Sabaini, 2010) subraya que la ausencia de un tributo inmobiliario gestionado a nivel subnacional “debilita la capacidad de los municipios de generar ingresos estables, equitativos y relacionados con el desarrollo urbano”, perjudicando directamente su

autonomía fiscal. No obstante, la política fiscal en el nivel nacional no ha avanzado mucho en la municipalización de este impuesto o la compensación de esta pérdida de ingresos con la coparticipación.

Asimismo, el incumplimiento crónico de la Ley núm. 166-03, que establece que los ayuntamientos deben recibir al menos un 10% real de los ingresos provenientes del nivel nacional, comprueba la debilidad de las políticas fiscales intergubernamentales; desde la incapacidad política de asegurarse a cabalidad el 10% de las transferencias, la falta de la aprobación de una ley que establezca el mecanismo del cálculo de las transferencias que recibe cada municipio y el no reconocimiento, por parte de la Liga Municipal Dominicana, de que el presupuesto formal fue recortado cada año. (Matías, 2017); en sus balances sobre el sistema municipal constata que tal situación provoca “un déficit estructural que impide a los municipios planificar, invertir y asegurar servicios públicos básicos” y que “su casi absoluta dependencia de las transferencias limita su capacidad de transformación”, respectivamente (Matías, 2017).

En ese contexto, es evidente que las nuevas políticas tributarias lograron concretar una modernización tributaria y un fortalecimiento institucional, pero con pocos beneficios para los municipios. La centralización de las facultades impositivas, la carencia de mecanismos tributarios propios y la desvinculación de la política fiscal nacional con el desarrollo territorial continuaron haciendo precario e insuficiente el esquema de financiamiento municipal. Como afirma (Radics, 2017), “la descentralización solo será efectiva si se acompaña de una reforma fiscal que fortalezca la recaudación territorial y la redistribución de recursos”.

En conclusión, los datos del periodo 2007-2025 demuestran que, pese a cierto avance de la modernización y control de la fiscalidad en la República Dominicana, la ausencia de una perspectiva territorial del diseño de política fiscal ha desempoderado a los municipios como actores de un desarrollo sostenible. La DGII, el MH y FEDOMU han sido actores relevantes, pero ninguna de sus acciones transformadoras y articuladas para que la autonomía fiscal pudiera apoyar en un verdadero desarrollo territorial. Como consecuencia, el sistema local se ha vuelto

dependiente, asimétrico y con escasa capacidad tributaria, lo que reafirma la necesidad de una reforma fiscal integral para fortalecer el gobierno local.

#### **1.4. Estructura de ingresos municipales.**

Dentro de este escenario, la estructura de ingresos municipales en la República Dominicana constituye, quizá, uno de los elementos determinantes, tanto para comprender la magnitud real de la autonomía fiscal local como, al mismo tiempo, las limitaciones históricas que han acompañado el proceso de descentralización. Y es que los ingresos municipales no solo ilustran la capacidad recaudatoria de los mismos, sino la dependencia estructural que estos mantienen con relación al gobierno central, así como los desequilibrios que caracterizan el sistema tributario subnacional. La literatura nacional y regional, en este sentido, está del lado de que el modelo de fuentes de ingreso de los municipios dominicanos se ha configurado de forma fragmentada y débil e insuficiente. Incluso después de las reformas de 2007 y 2010, continúa condicionado en el funcionamiento del gobierno local (Matías, 2017).

A nivel normativo, el instrumento jurídico más relevante para definir la arquitectura de los ingresos municipales es el Manual de Clasificadores Presupuestarios para los Ayuntamientos. Esta se deriva del proceso de modernización de gestión financiera en el ámbito municipal. Dicho instrumento precisa que “los ingresos municipales se clasifican en ingresos corrientes e ingresos de capital, de conformidad con los principios del Sistema de Administración Financiera del Estado” (Ministerio de Administración Pública, 2016, p. 17). La importancia que tiene esta cita textual radica no solo en que define la estructura de un presupuesto municipal, sino también porque constituye la base técnica a partir de la cual se realizan los análisis de suficiencia y calidad de los ingresos locales.

En función de este marco técnico, los ingresos corrientes están compuestos por las transferencias del gobierno central y los ingresos propios generados por tasas, arbitrios y contribuciones por servicios; multas, recargos y otros ingresos no tributarios son parte también. Los ingresos de capital abarcan donaciones, aportes extraordinarios procedentes del Estado y recursos obtenidos a través de la

enajenación de bienes o proyectos de inversión (Ministerio de Administración Pública, 2016). Esa clasificación sitúa a los municipios bajo un esquema de dependencia financiera, ya que la mayor parte de sus recursos emana de una fuente que está más allá de su capacidad recaudatoria directa.

La evidencia recopilada por (Matías, 2017) indica que, incluso después de la promulgación de la Ley núm. 176-07 y la Constitución de 2010, las transferencias nacionales continúan representando entre el 85% y el 95% de los ingresos municipales en la mayoría de los ayuntamientos medianos y pequeños del país. La conclusión es que la autonomía fiscal establecida constitucionalmente se limita gravemente debido a la estructura real de financiamiento municipal. En ese sentido similar, un estudio de (Medrano, 2021) argumenta que la capacidad recaudadora municipal está “considerablemente constreñida por la ausencia de un impuesto predial local, la rigidez del marco normativo de los arbitrios y la centralización de tributos estratégicos que en otros países son municipales” (Medrano, 2021).

Además, (Medrano, 2021), en *Descentralización en República Dominicana: situación actual y perspectiva de reforma*, destaca tres características estructurales del sistema de rentas municipales en RD: (a) alta dependencia de las transferencias, (b) bajo nivel de ingresos propios sostenibles y (c) gran desigualdad entre municipios. Como apunta Medrano, “estas características no solo impactan en la autonomía fiscal, sino también en la legitimidad del gobierno local, ya que la ciudadanía siente que los servicios municipales no tienen nada que ver con la carga tributaria global”.

En general, el análisis de los ingresos propios arroja un panorama aún más aterrador. Aunque la ley núm. 176-07 reconoce la facultad de los municipios para establecer tasas, arbitrios y contribuciones por mejoras, la realidad evidencia que la mayoría de los ayuntamientos no cuenta con los instrumentos técnicos, catastrales y de gestión tributaria local necesarios para desarrollar estas fuentes. (Matías, 2017) llama la atención al hecho de que menos del 15% de los municipios responden con uno o, a lo sumo, dos catastrales y menos del 10% aplica de forma sistemática mecanismos de fiscalización de tasas locales. El Manual de Gestión Municipal

(Ministerio de Administración Pública, 2016) afirma que la debilidad de los sistemas administrativos locales genera una recaudación fragmentada, irregular y dependiente de la voluntad política, lo que inhibe la consolidación de ingresos propios estables.

Los recursos generados a partir del uso de activos municipales, actividades económicas realizadas localmente y contribuciones especiales no son significativos bajo ningún cuadro, y su desarrollo potencial se ve restringido por factores institucionales, técnicos y normativos. La debilidad histórica del gobierno local en República Dominicana no ha logrado desarrollar un sistema fuerte para las finanzas municipales. A su desarrollo lo han frenado la falta de incentivos tributarios, la escasa automatización, la falta de personal técnico capacitado y, sobre todo, la presión de los actores locales sobre los arbitrios de impacto.

La transferencia del gobierno central, dentro de los ingresos corrientes, que se han detallado en la Ley núm. 166-03, es la fuente principal de financiamiento del municipio. Sin embargo, como se ha documentado exhaustivamente, el monto fijado en la ley es 10%, en términos reales, inexistente. Según (Matías, 2017), el promedio de la tasa de cumplimiento entre 2007 y 2020 fue alrededor del 3.5%. El impacto directo de este incumplimiento en la planificación del municipio es limitar la capacidad de inversión en nuevas obras públicas e infraestructura, y limitar el mantenimiento de los servicios esenciales. Según Martínez-Vásquez (2017), la distancia entre lo que la ley dice que debería ser y lo que realmente se transfiere es una de las principales barreras para consolidar la descentralización fiscal.

En este sentido, la estructura de ingresos de capital ha sido casi insignificante respecto al total de ingresos del municipio. Las inversiones de cualquier magnitud dependen de fondos extraordinarios, programas nacionales, donaciones o cooperación internacional, lo que implica una bajísima sostenibilidad de las políticas públicas impulsadas desde el nivel local. El Manual de Clasificadores Presupuestarios (Ministerio de Administración Pública, 2016) indica que los ingresos de capital se deberían destinar a inversiones estratégicas, pero en la realidad muchos municipios los utilizan para cubrir déficits operativos, ya que los ingresos

corrientes no son suficientes. Esta forma de operar replica la fragilidad capacitante del gasto local y refuerza nuevamente el círculo vicioso de dependencia intergubernamental.

Los gobiernos locales que recaudan poco están condenados a ciclos permanentes de la debilidad institucional, escasa participación ciudadana y baja eficiencia del gasto. En muchos aspectos, los flujos de ingresos influyen directamente en la calidad del gobierno local y en la opinión que la gente tiene de su actuación.

La estructura de los ingresos municipales en la República Dominicana muestra que existe una profunda contradicción entre el marco normativo que reconoce la autonomía municipal y la realidad fiscal de los ayuntamientos. Si bien el Manual de Clasificadores Presupuestarios brinda una arquitectura técnica moderna y coherente, la forma en que se implementa demuestra que la recaudación propia sigue siendo marginal, fragmentaria y depende de capacidades institucionales que la gran mayoría de los municipios carece. Las transferencias, aunque insuficientes, representan la mayor parte del presupuesto municipal, reproduciendo un aparato vertical que niega la iniciativa local. Los estudios del (Martínez-Vásquez, 2017), (Medrano, 2021) y (Matías, 2017) coinciden en que esta estructura fiscal no solo limita la autonomía financiera, sino que también afecta negativamente la calidad de los servicios públicos, produce inequidades territoriales y socava la credibilidad del gobierno local. Por lo tanto, es posible afirmar que la actual estructura de ingresos es uno de los principales desafíos para una verdadera consolidación de la descentralización y la modernización de la gobernanza municipal en el país.

### **1.5. Transferencias del gobierno central (Ley 166-03).**

La Ley núm. 166-03 es el acto legislativo básico en virtud del cual se rige la financiación intergubernamental en la República Dominicana. Define el sistema a través del cual el gobierno central transfiere a los demás niveles gubernamentales: municipios y distritos municipales. La adopción de la ley enumerada anteriormente fue justificada por la necesidad de abordar urgentemente el desequilibrio crónico de las finanzas municipales. Se debió a la falta de ingresos propios, la concentración excesiva de los impuestos clave y la distribución geográfica desigual de la

financiación que la ley núm. 166-03 fue diseñada para convertir la transferencia intergubernamental en un factor estructural del Estado y asegurar la independencia financiera de las autoridades locales, de recibir un porcentaje predefinido de los ingresos nacionales. Sin embargo, los datos de los estudios académicos posteriores demuestran que la ley en cuestión no cumple su función. En muchos aspectos, la norma y la realidad práctica difieren significativamente.

Como se afirma en el artículo 1 de la Ley núm. 166-03 en lo referido a “los Municipios y Distritos Municipales participarán de los ingresos del Estado Dominicano en la cuantía y según los criterios que se establecen en la presente ley” (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2003), no hablamos de una concesión voluntaria del Poder Ejecutivo, sino de un derecho legalmente exigible inspirado en el principio constitucional de autonomía municipal, y, después de la reforma constitucional de 2010, también consagrado en los artículos 199 y 200 de la Constitución Dominicana. Teóricamente, esta ley implica que los municipios deberían redistribuir el 10% de los ingresos nacionales, dentro de criterios técnicos de volumen poblacional, equidad territorial y necesidades de inversión. Sin embargo, como se deduce de la evidencia secundaria proporcionada por múltiples informes, el Estado dominicano nunca cumplió de manera efectiva este mandato.

Los estudios académicos consultados arrojan, además, que en promedio, en ningún año el monto transferido a los gobiernos locales entre 2007 y 2023 supera el 3.5% de lo formalmente exigible. Esta situación revela un incumplimiento estructural y persistente. Tal y como lo establece el análisis jurídico-económico de los ingresos tributarios municipales y su impacto presupuestario, el marco regulatorio establece “una dependencia asfixiante y un deterioro en la capacidad de planificación municipal, especialmente en territorios de bajo desarrollo institucional” (Ordoñez, 2022). Asimismo, el libro Derecho Tributario, Tomo II (Geara, 2011), sostiene que la insuficiencia de transferencias afecta no solo la autonomía financiera, sino la legitimidad misma de los gobiernos locales, pues estos quedan atrapados entre competencias amplias y recursos insuficientes para ejecutarlas.

Desde la perspectiva de la gestión pública, por lo tanto, la Ley núm. 166-03 fue concebida como un mecanismo destinado a la equidad fiscal entre los municipios y la corrección de las asimetrías derivadas del centralismo histórico. Tal como destaca el libro Derecho Tributario, Tomo II (Geara, 2011), las transferencias revisten una función estructural en un país donde la recaudación propia es marginal, por efecto de la reducida base tributaria local y de la centralización del Impuesto al Patrimonio Inmobiliario: la transferencia se convierte en la principal herramienta para la financiación de servicios esenciales como recolección de residuos, alumbrado, mercados, cementerios, zonificación y vialidad. La carencia de volúmenes suficientes, sin embargo, ha llevado a que en los hechos los municipios dediquen una elevada proporción de sus recursos a gastos corrientes, reduciendo significativamente la inversión local.

Ese círculo vicioso de sistemas mal financiados de distribución de transferencias se vincula directamente con la centralización porque interactúa con los siguientes factores: dependencia del gobierno central, inhibición de la innovación tributaria, dificultad para profesionalizar el personal haciéndolo crecer localmente y baja calidad de los servicios públicos. En el caso de la República Dominicana, este círculo se convierte en una espiral, porque la violación constante del porcentaje que establece la ley genera incertidumbres financieras que impiden elaborar presupuestos plurianuales, consolidar planes y proyectos y aplicar políticas municipales. En efecto, el análisis comparado de las transferencias óptimas condicionadas en una federación fiscalmente centralizada (Viramontes, 2012) alerta que los municipios dominicanos se desenvuelven en condiciones de vulnerabilidad institucional porque dependen de transferencias insuficientes y ejecutadas con criterios discrecionales.

Además, la formulación y ejecución del presupuesto municipal también están condicionadas a partir de las resoluciones presupuestarias por normas nacionales que aún sostienen un modelo de control vertical. Si bien la Ley núm. 166-03 establece criterios de distribución, la no obligatoriedad de calendarizar los pagos, la inexistencia de sanciones y la falta de recursos judiciales ágiles para exigir la

aplicación correcta de la ley han debilitado su implementación. Y ello ha sido evidenciado también por las investigaciones sobre descentralización en la República Dominicana, que señalan cómo la ausencia de transferencias suficientes ha creado una “autonomía municipal nominal, pero no efectiva” en municipios con baja capacidad institucional (Medrano, 2021).

En resumen, la Ley núm. 166-03, aunque avanzada en su formulación, no ha logrado realizar su propósito principal intentado. La brecha empírica entre norma y aplicación ha reforzado la dependencia estructural del gobierno central, imposibilitando la gestión municipal, debilitando la calidad de los servicios locales y reproduciendo la desigualdad territorial. La transferencia, diseñada como un mecanismo de igualdad y fortalecimiento, ha demostrado ser desigual y, en general, incumplida, manteniendo el modelo centralizado de un sistema que podría intentar superar la centralización.

#### **1.6. Tasas, arbitrios y contribuciones especiales.**

El artículo se centra en las tasas, los arbitrios y las contribuciones especiales, el núcleo del sistema tributario propio de los gobiernos locales dominicanos y que, al menos desde el plano normativo, de las figuras de autonomía fiscal municipal previstas en la Ley núm. 176-07. La legislación confirma la potestad de los municipios para crear tributos vinculados a la prestación de servicios y al uso de bienes públicos locales, con los que sufragar parte de las competencias materiales (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2007). Además, se distingue entre tasas, que remiten a la contraprestación por un servicio divisible; los arbitrios, que gravan el uso o aprovechamiento especial de bienes municipales; y las contribuciones especiales, que se justifican a partir de los beneficios de toda índole que de una obra pública obtienen ciertos propietarios (Monterroso, 2015) (Beltrán, 2009). Si bien en el ámbito español aragonés Beltrán recalca que “el municipio, mediante ordenanza, crea tasas y contribuciones especiales” y que estas figuras son cruciales “en la financiación de servicios locales de proximidad, en la vertebración de un sistema tributario y en el logro de una mayor corresponsabilidad entre administraciones públicas”, en el caso dominicano, la creación de tasas y

contribuciones especiales ha adoptado un sendero más fragmentado y carente de densidad técnica.

Sin embargo, en la práctica estas potestades tributarias no han podido consolidarse en verdaderos mecanismos de autonomía financiera. En la estructura tributaria de la mayor parte de los ayuntamientos, el porcentaje recaudado a partir de unos pocos tipos de tasas o arbitrios tiende a ser elevado, mientras la gama de tasas se ve limitada o desactualizada. En ordenanzas municipales como la del Ayuntamiento de Santo Domingo Este (Ayuntamiento de Santo Domingo Este, 2011), se puede observar la clasificación de tasas en tasas administrativas, tasas para la prestación de servicios municipales y tasas por ocupación o aprovechamiento del espacio público, pero la aplicación de estos instrumentos dependería de capacidades técnicas locales no siempre presentes. Lo que corrobora (Beltrán, 2009): los tributos locales deben aplicarse con criterios de proporcionalidad y equivalencia para no transformarlos en impuestos encubiertos o barreras al comercio.

Otra figura sumamente relevante para la financiación de obras locales es la de las contribuciones especiales. Tal como establece la ley núm. 176-07, “los ayuntamientos podrán establecer contribuciones especiales sobre la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas municipales” (Ley núm. 176-07, art. 291, 2007). Como puede observarse, se trata del principio clase del beneficio especial, si bien su aplicación ha sido reducida en República Dominicana por la falta de catastros actualizados, de estudios de impacto y de procedimientos técnicos para cuantificar el aumento de valor. Solo será válido, según expone Monterroso (2015); sostiene que estas figuras solo son válidas si respetan el principio de legalidad tributaria y si existe una relación verificable entre obra pública y el beneficio, lo cual requiere capacidades técnicas que los municipios aún no poseen.

Los problemas también han sido recurrentes en el ámbito de los arbitrios. La prensa nacional ha informado sobre conflictos relacionados con la aprobación de arbitrios municipales mal justificados en exceso o por falta de equivalencia, muchos de los cuales terminaron en el Tribunal Constitucional. En sus decisiones, citada más

TC/0484/18, el tribunal recordó la sentencia TC/0039/12, que establecía que las cargas municipales deben cumplir con los elementos del tributo y ser establecidas por la ley y no por el estatuto, ya que atentaría contra las competencias centrales. En resumen, los arbitrios deberían estar estrictamente ligados al uso o al servicio municipal y específico y no pueden transformarse en tributos generales sin base legal adecuada.

Además, la confusión entre tasas, arbitrios y precios públicos genera inseguridad jurídica. La doctrina española, frecuentemente utilizada como referencia comparada (Beltrán, 2009), muestra que los precios públicos se caracterizan por su voluntariedad, mientras que las tasas son coactivas. En el caso de República Dominicana, algunos ayuntamientos han mezclado estas categorías y se crearon cobros que claramente no se amparan con los requisitos del principio de legalidad tributaria. Esto debilita la transparencia, aumenta los conflictos con los contribuyentes y refuerza la dependencia municipal de las transferencias del gobierno central.

En resumen, aunque las tasas, arbitrios y contribuciones especiales tienen potencial de reforzar la autonomía fiscal municipal, su aplicación es aún incipiente. La imposibilidad técnica, la falta de estandarización normativa y de capacidad administrativa hacen que estos impuestos no tengan una forma u operación, además de una recaudación extremadamente baja. La distancia entre el diseño legal y la operación institucional produce una dependencia estructural de los municipios con respecto al gobierno central y destruye cualquier posibilidad de construcción de un sistema fiscal municipal moderno, justo y sustentable.

### **1.7. Centralización del Impuesto al Patrimonio Inmobiliario (IPI).**

La centralización del Impuesto al Patrimonio Inmobiliario bajo la administración de la Dirección General de Impuestos Internos es sin duda uno de los elementos más determinantes —y, al mismo tiempo, más problemáticos— para entender las limitaciones estructurales a la autonomía fiscal municipal en la República Dominicana. A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, donde el impuesto predial es el eje de las fuentes tributarias municipales, en República

Dominicana este impuesto no es administrado por los ayuntamientos, sino por la administración tributaria central. El Código Tributario (Ley núm. 11-92) incorporó el IPI como un tributo de carácter nacional, gravando el valor del patrimonio inmobiliario de personas físicas y fideicomisos, y asignando su gestión, fiscalización y recaudación a la DGII. Esta decisión ha desplazado casi por completo a los gobiernos locales de una de las principales fuentes comparadas de ingresos tributarios —una de las más importantes y en principio más estables—, acotando así su capacidad de financiamiento y planificación a largo plazo.

La literatura de finanzas públicas dominicana ha reconocido en múltiples ocasiones que la falta de un impuesto predial municipal restringe en gran medida la autonomía tributaria territorial. Según estudios expertos del sistema tributario dominicano, el IPI es una de las pocas figuras impositivas periódicas sobre la propiedad inmobiliaria, pero al estar centralizado, los ayuntamientos no reciben ingresos acordes a la riqueza inmobiliaria ubicada en su territorio (Méndez, 2014). Varios estudios han insistido en que esta estructura concentra en la DGII el control de una base fiscal que, por su naturaleza territorial, debería fortalecer la hacienda municipal, no someterla. Bajo una profunda evaluación de la arquitectura fiscal de la República Dominicana, (Méndez, 2014) señala que “la desconexión entre la riqueza inmobiliaria local y los ingresos municipales profundiza las desigualdades territoriales y refuerza la dependencia de las transferencias centrales”. Esta desarticulación afecta principalmente a aquellos municipios con mayor dinamismo del mercado inmobiliario. Tal es el caso del Distrito Nacional, Santo Domingo Este, Punta Cana, Santiago y La Vega. En esos casos, los ayuntamientos no recaudan un peso en beneficios fiscales equivalentes al crecimiento urbano que deben gestionar.

La centralización del IPI vulnera los principios de descentralización fiscal consagrados en la Constitución de la República Dominicana. El artículo 199 reconoce la autonomía política, administrativa y fiscal de los municipios, pero esta autonomía es incompleta cuando el principal impuesto inmobiliario —que en la mayoría de los países representa entre el 30% y el 60% de los ingresos propios

municipales— es recaudado por el Estado central. El resultado es un déficit estructural: los municipios cargan con más y más responsabilidades en áreas como planificación territorial, regulación del uso de suelo, control urbano y servicios relacionados con el desarrollo inmobiliario, pero no tienen la autoridad tributaria para financiarlas. Como resultado, se crea una gran asimetría entre responsabilidad y capacidad fiscal en perjuicio de la gobernanza local y la calidad de los servicios públicos.

En la literatura comparada, los estudios académicos coinciden en que los impuestos prediales son un instrumento para profundizar la corresponsabilidad fiscal. (Oates, 1999) y la literatura fiscal actual han demostrado que la tributación predial hace que el ciudadano pueda visualizar una conexión directa entre el valor del suelo, el desarrollo urbano y la calidad de los servicios públicos, generando incentivos para el control social y la eficiencia administrativa. En República Dominicana, sin embargo, esta cadena se rompe: la DGII cobra el IPI, lo deposita en la Caja Única del Estado y lo redistribuye de acuerdo con las prioridades nacionales, sin que exista un mecanismo de retorno directo a los municipios donde se produce la riqueza inmobiliaria. Y ello no solamente coarta la autonomía fiscal, sino que también socava la legitimidad de los gobiernos locales ante sus ciudadanos.

La no participación municipal en la recaudación del IPI también genera impactos económicos significativos. Los impuestos prediales son tributos de bajo costo administrativo y alta estabilidad recaudatoria, que los transforman en tributos ideales para los gobiernos subnacionales. Pero los ayuntamientos dominicanos dependen de impuestos y arbitrios que son volátiles, politizados y costosos de administrar. Estudios sobre la estructura tributaria dominicana muestran que el IPI tiene un comportamiento recaudatorio creciente —especialmente en zonas urbanas con alta valorización inmobiliaria—, pero al permanecer centralizado, los gobiernos locales carecen de los recursos para acompañar ese crecimiento con inversiones en infraestructura, movilidad, drenaje, espacios públicos o servicios básicos (Méndez, 2014). La desconexión entre recaudación y gasto territorial profundiza,

así, la inequidad regional y limita la capacidad de los municipios para cumplir con las competencias asignadas por la Ley 176-07.

En definitiva, la descentralización del IPI no es una cuestión técnica, sino política. La centralización de este impuesto en la DGII mantiene para el gobierno central una fuente rentable, pero continúa debilitando las finanzas locales. En un país en el que los ayuntamientos dependen en casi un 85% de las transferencias nacionales, un impuesto predial centralizado limita la autonomía fiscal y desalinea a República Dominicana de las recomendaciones internacionales de descentralización. En ese marco, la literatura destaca que una posible municipalización plena o parcial del IPI —transformándolo en un auténtico impuesto predial local— es una reforma fundamental para fortalecer la sostenibilidad fiscal de los municipios y disminuir la brecha territorial.

### **1.8. Evaluación de la capacidad recaudatoria.**

La medición de la capacidad recaudatoria municipal es imprescindible para determinar la magnitud de las restricciones fiscales de los gobiernos locales en la República Dominicana. A pesar de que la Ley núm. 176-07 otorga a estos organismos autonomía financiera y capacidad de generación de recursos, la estructura fiscal territorial es débil, fragmentada y altamente dependiente del gobierno central. La literatura internacional de capacidad fiscal establece que “una verdadera autonomía de gobierno local solo puede existir si el gobierno local tiene suficientes recursos propios, una recaudación consolidada y el poder de imponerle impuestos hasta el límite de lo que su propia estructura institucional permita” (Gutiérrez, 2008). En la misma línea, cuando se estudia la realidad de la República Dominicana, se evidencia una incongruencia entre el marco normativo y la capacidad real de recaudo de los municipios.

Para América Latina, la información empírica muestra que el nivel de recaudación a nivel municipal está condicionado por la aptitud para administrar, la disponibilidad de datos catastrales, el grado de desarrollo económico y la presencia de sistemas tributarios locales actualizados. Gutiérrez (2008) determina en un estudio comparativo de la capacidad fiscal a nivel local que “la capacidad tributaria municipal

es más alta donde hay marcos institucionales sólidos, sistemas de información contemporáneos y administraciones profesionalizadas”, lo cual todavía no se da en el contexto de República Dominicana. La capacidad de las municipalidades para recaudar tasas, arbitrios y contribuciones especiales se ve gravemente limitada debido a la falta de un catastro predial actualizado, sistemas informáticos interoperables y personal técnico capacitado en muchas de ellas.

La ausencia de un verdadero impuesto predial municipal profundiza estas limitaciones. Mientras que en la mayoría de los países de la región la recaudación sobre la propiedad constituye un componente estable de las finanzas locales, en República Dominicana este tributo —el IPI— se encuentra centralizado en la DGII. El efecto directo es que los municipios no poseen una base fiscal estructural vinculada al valor del suelo y al crecimiento inmobiliario de su territorio. Según estudios de descentralización fiscal por organismos técnicos, reduce la capacidad de planificación fiscal, atenta contra la sostenibilidad de los servicios locales y debilita la gobernanza municipal (López, 2020). La incapacidad de controlar su base predial impide a los gobiernos locales convertir el desarrollo urbano en capacidad fiscal.

La distinción entre el esfuerzo fiscal y el potencial tributario es otro componente esencial de la capacidad tributaria municipal. Como señala la investigación “Capacidad fiscal e incentivos para recaudar el impuesto predial a nivel municipal en México” (López, 2020), un municipio con gran potencial económico puede tener bajo rendimiento fiscal si no tiene autonomía, capacidad técnica o incentivos para recaudar sus impuestos. Y aunque el estudio se lleva a cabo en México, el modelo de análisis es totalmente extrapolable a la realidad dominicana, donde municipios con alta actividad urbana —como Santo Domingo Este, Santiago o Punta Cana— tienen recaudaciones propias muy por debajo de su potencial económico territorial. La diferencia entre lo que se puede y se recauda evidencia fallas institucionales, falta de estandarización normativa y carencia de instrumentos modernos de fiscalización municipal.

Adicionalmente, la dependencia de las transferencias nacionales también determina el esfuerzo fiscal municipal. En este sentido, la literatura fiscal advierte que cuando los gobiernos locales cuentan con altas transferencias no condicionadas a sus respectivas jurisdicciones, se mantiene un alto grado de dependencia y, por tanto, disminuye su esfuerzo tributario, creando un círculo vicioso que los aleja de la verdadera autonomía financiera (Gutiérrez, 2008). Lo anterior resulta evidente en el caso dominicano, en donde la transferencia constitucional establecida por la Ley núm. 166-03 da cuenta del 80% al 95% de los ingresos de los municipios, restringiendo a su vez los incentivos asociados a invertir en modernización tributaria local o en fortalecimiento institucional. Y ello se ha reconocido como uno de los principales obstáculos para la descentralización efectiva y la sostenibilidad fiscal municipal.

En conclusión, los estudios analizados coinciden en que la capacidad de recaudación debe reforzarse con la modernización tecnológica, la actualización catastral, una reforma del sistema de financiamiento municipal y la profesionalización administrativa. Sin estos elementos, la autonomía fiscal prevista en la Constitución de 2010 y desarrollada por la Ley núm. 176-07 continuará siendo una aspiración más que una realidad. La evaluación comparada y doctrinal revela un diagnóstico claro: la capacidad recaudatoria de los municipios dominicanos es limitada, desigual y altamente dependiente del gobierno central, lo que constituye uno de los mayores retos para avanzar hacia una descentralización fiscal efectiva y un desarrollo territorial equilibrado.

### **1.9 Desigualdad entre municipios.**

La desigualdad entre los municipios dominicanos es una de las características más arraigadas del régimen municipal y que más constriñe su autonomía fiscal, su capacidad de gestión y la equidad territorial. Si bien la Ley núm. 176-07 y la Constitución de 2010 crearon un marco legal para descentralizar y equiparar las condiciones entre los gobiernos locales, en la práctica aún existen grandes diferencias en términos de recaudación, provisión de servicios públicos, ingresos municipales y capacidades administrativas. Según (Letelier, 2007), el patrón de

desigualdad fiscal en Centroamérica y República Dominicana se explica por “desequilibrios estructurales en la base económica de los territorios, que condicionan diferencias en la oferta de servicios y en la capacidad de gestión municipal”, situación que se replica con especial fuerza en el caso dominicano.

En la República Dominicana, estas disparidades surgen de razones multidimensionales que se entrelazan: el acúmulo de la actividad económica en algunas zonas urbanas, las desigualdades socioeconómicas de larga data, las variaciones en la calidad institucional de los gobiernos locales y su dependencia con respecto a las transferencias del gobierno central. La desigualdad territorial se manifiesta, además, en el acceso a la infraestructura, los servicios y las oportunidades de desarrollo, así como en la disponibilidad de recursos fiscales (Martínez, 2016). La autora indica que, mientras municipios del Gran Santo Domingo y Santiago tienen mayor nivel de ingresos propios, capacidad técnica y dinamismo económico, una gran parte de los municipios rurales funciona con presupuestos mínimos y poca autonomía de gestión y fuentes de financiamiento. Esto crea lo que la literatura llama “desigualdad municipal estructural”, donde los municipios más pobres son los que tienen menos capacidad para recaudar y desarrollarse (Martínez, 2016).

Además, el reporte Desarrollo desigual de (Sánchez, 2013) evidencia que la estructura productiva nacional presenta una alta concentración, lo que condiciona la recaudación municipal y reproduce patrones de inequidad en el territorio. De acuerdo con el documento, las provincias que exhiben mayor dinamismo económico atraen inversión, producen más bienes y servicios y tienen mercados enormes que elevan la base impositiva municipal, mientras que las provincias rurales presentan desventajas históricas que se manifiestan en una menor actividad comercial, una alta tasa de informalidad y una baja recaudación. Esta brecha se amplía al considerar que, aun cuando la Ley núm. 166-03 establece la distribución del 10% de los ingresos nacionales a los ayuntamientos, la asignación sigue siendo insuficiente para cerrar las diferencias territoriales y garantizar una provisión equitativa de servicios públicos esenciales.

Asimismo, el informe Desigualdad del ingreso en la República Dominicana 2012-2019 (Alvaredo, 2022) resalta la desigualdad de los avances de la descentralización. A pesar de los logros, la descentralización ha progresado de manera desigual. Los municipios más pequeños especialmente requieren una mayor atención debido a debilidades institucionales. Una falta de personal técnico “capacitado”, más la “ausencia de mecanismos sólidos de control interno” y la “dificultad para realizar una planificación estratégica”, afectan más a los municipios menos desarrollados económicamente. La lógica detrás de esta conclusión es simple: “Las desigualdades territoriales dan lugar a municipios sumidos en círculos viciosos de baja capacidad recaudatoria, poca inversión pública y menor desarrollo humano” (Alvaredo, 2022). Esta cita ejemplifica el círculo vicioso porque la debilidad recaudatoria genera la falta de inversión y el subdesarrollo; a su vez, este impide generar más recursos.

En la misma dirección, la disparidad a nivel municipal no es solo económica, sino también administrativa, institucional y fiscal. Los municipios que cuenten con mayores ingresos propios tendrán más posibilidades de programar, realizar obras, contratar a personal competente y ofrecer servicios de calidad, lo cual aumentará su competitividad territorial. En cambio, los municipios más pobres son dependientes del gobierno central de manera continua, lo que restringe su autonomía y habilidad para innovar. (Letelier, 2007) recalca que esta desigualdad condiciona la descentralización, ya que la política pública local, más que del marco jurídico que reconoce la autonomía municipal, depende de la estructura económica del territorio.

Además, la evidencia de El gasto municipal en Centroamérica y República Dominicana (Letelier, 2007) muestra que en República Dominicana la contribución del gasto municipal al gasto público total es de las más bajas de la región, lo que profundiza las desigualdades territoriales. Si bien los municipios gestionan cada vez más competencias complejas —basuras, ordenación del territorio, mercados, alumbrado—, lo hacen con presupuestos que, en muchos casos, no alcanzan ni mucho menos los mínimos imprescindibles para asegurar unos servicios eficaces.

Esta desigualdad afecta no solo la calidad de vida, sino que también conduce a la disminución de los niveles de confianza de los ciudadanos en sus gobiernos y, por lo tanto, en su legitimidad.

En resumen, la desigualdad entre municipios en la República Dominicana es producto de una combinación de factores económicos, institucionales y fiscales que se han ido acumulando a lo largo del tiempo. La evidencia existente muestra que, sin mecanismos redistributivos más fuertes, sin reformar el sistema tributario local y sin fortalecer drásticamente las capacidades administrativas locales, la estructura territorial seguirá reproduciendo desigualdades profundas que restringen la autonomía fiscal y la gobernanza democrática. Para avanzar hacia un modelo de desarrollo equilibrado, es necesario asumir la desigualdad municipal como un problema estructural y no como un simple desequilibrio financiero. De lo contrario, la descentralización será incompleta y la autonomía municipal todavía se basará en las desigualdades históricas del territorio dominicano.

#### **1.10. Brecha entre competencias y recursos.**

La disparidad entre las competencias atribuidas a los gobiernos locales y los recursos reales a su disposición es uno de los problemas estructurales más profundos del sistema municipal dominicano. La ley actual (176-07) y la Constitución le otorgan a los municipios un amplio abanico de competencias en materia de servicios públicos, ordenamiento territorial, gestión ambiental, alumbrado, mercados, cementerios, tránsito local, mantenimiento de infraestructuras comunitarias, etc. Pero el nivel de recursos financieros, técnicos y administrativos que tienen los gobiernos locales no se corresponde con la magnitud de estas responsabilidades. Esta contradicción entre lo que la ley ordena y lo que, de hecho, pueden hacer los gobiernos locales, nubla o desvía lo que sería la gestión municipal sujeta a leyes y, en cambio, crea lo que podría llamarse conflictos crónicos entre institucionalismo y molde del régimen. Como evidencia la tesis de Rodríguez Martínez (Martínez, 2016), esta diferencia no es aleatoria, sino estructural, ya que los municipios más pobres tienen mayores competencias sin los instrumentos para financiarlas.

Según el informe *El gasto municipal en Centroamérica y República Dominicana* de (Letelier, 2007), el país tiene uno de los más bajos niveles de gasto municipal como porcentaje del gasto público total en la región, lo que impide una buena ejecución de las funciones que le corresponden. Como bien nota (Letelier, 2007), la legislación dominicana ha descentralizado hacia los municipios ciertas competencias de gran incidencia, pero sin asegurarles una fuente de financiamiento. El autor argumenta que esta contradicción crea “tensiones permanentes entre los distintos niveles de gobierno y una dependencia estructural que limita la capacidad de gestión local” (Letelier, 2007). Esta descoordinación entre competencias y recursos se agudiza porque la principal fuente de ingresos de los ayuntamientos son las transferencias del gobierno central, que generalmente no se corresponden con el coste real de las competencias que tienen que asumir los gobiernos locales.

Este desequilibrio se agrava al no existir un impuesto predial local, lo que deja a los municipios dominicanos sin una de las principales fuentes de financiamiento de que gozan los gobiernos locales en América Latina. Los estudios de *Desarrollo provincial desigual* (Sánchez, 2013) corroboran que los municipios menos favorecidos económicamente, con débil tejido empresarial y población dispersa, tienen aún menos posibilidades de generar sus propios recursos y profundizan la diferencia entre lo que deben hacer y lo que pueden hacer. Esto se nota aún más en los municipios rurales, donde la demanda de servicios públicos sobrepasa por mucho a los recursos que se le asignan, generándose un círculo vicioso donde las mayores necesidades coinciden con las menores capacidades.

Además, el informe *Desigualdad de ingresos en la República Dominicana 2012-2019* indica que la planificación municipal se ve limitada por la falta de presupuesto. La escasez de recursos limita la capacidad de formular planes de ordenamiento territorial, distorsiona los mecanismos de control interno y degrada la capacidad administrativa para mantener proyectos de mediano y largo plazo. Según el estudio *Desigualdad de ingresos en la República Dominicana 2012-2019*, establece que “la asignación de competencias no ha sido acompañada de los recursos financieros y humanos necesarios para su ejercicio efectivo” (Alvaredo, 2022). La cita muestra

que el problema es no solo económico, sino de capacidades técnicas, humanas y profesionalización institucional. Incluso las tareas no onerosas se vuelven cuesta arriba cuando los municipios carecen de personal técnico especializado.

La dificultad para mantener los servicios elementales en situaciones homogéneas también pone de manifiesto la disparidad entre recursos y competencias. Los municipios con ingresos más altos y una economía más activa tienen la posibilidad de invertir en el mantenimiento de vías, la recogida de residuos, el drenaje o el alumbrado. Por otro lado, los municipios que recaudan menos enfrentan serias dificultades para asegurar incluso el mínimo suministro de estos servicios. (Martínez, 2016) afirma que esta desigualdad disminuye la unidad territorial y agrava las diferencias en calidad de vida entre los pobladores de diferentes municipios. En numerosas ocasiones, los gobiernos locales deben anteponer actividades urgentes o de alcance limitado, dejando para después inversiones estratégicas que tendrían el potencial de optimizar las condiciones de desarrollo local.

En última instancia, el marco institucional dominicano no ha podido crear mecanismos para corregir estas brechas. Aunque el sistema de transferencia entre gobiernos se desarrolla usando criterios poblacionales y territoriales, no puede compensar la brecha de la capacidad fiscal ni seguir los costos reales de lo que implica la dádiva de responsabilidades municipales. Como ya advertía (Letelier, 2007), la forma de las transferencias en países con gran desigualdad territorial tiende a reproducir las desigualdades que intenta resolver, atentando contra la sostenibilidad fiscal del sistema municipal. En la República Dominicana también se verifica: los municipios más pobres son los más dependientes y los que menos capacidad tienen para cumplir con las funciones que la ley les asigna. La descentralización, por tanto, queda a medias, entre leyes muy amplias y falta de recursos para cumplirlas.

### **1.11. Eficiencia y transparencia en la gestión municipal.**

Eficiencia y transparencia son dos conceptos clave para analizar el desempeño de los gobiernos locales en República Dominicana, más aún en un contexto de autonomía fiscal restringida y elevadas dependencias estructurales del gobierno

central. En las últimas décadas, informes han señalado que la debilidad institucional, la falta de profesionalización del personal, la discontinuidad administrativa y la escasa capacidad de planificación han mermado la eficiencia del gasto local y han disminuido la confianza ciudadana en la administración local. Esto ha creado un círculo vicioso en el que la precariedad administrativa deteriora los niveles de transparencia y, a su vez, la opacidad impide fortalecer los controles, la planificación y la rendición de cuentas (Ministerio de Hacienda, 2016).

Las investigaciones empíricas de gobiernos locales en Latinoamérica indican que la eficiencia en la administración pública requiere el uso apropiado de los recursos, la planificación por objetivos y la ejecución presupuestaria alineada a los planes de la institución (Panduro, 2020). En el caso dominicano, los cabildos siempre han tenido problemas para alcanzar estos estándares. La falta de estructura técnica y la poca capacidad para gestionar proyectos de inversiones limitan la eficiencia. Esto se evidencia en la sobreutilización del gasto corriente, en la mala calidad del gasto de capital y en la común subejecución presupuestaria en rubros prioritarios como ordenamiento territorial, gestión ambiental o mantenimiento urbano. Según el Manual de Clasificadores Presupuestarios para Ayuntamientos, los gobiernos locales deberían dirigir el gasto a objetivos mensurables asociados a políticas específicas del municipio, pero en la realidad prevalece una ejecución reactiva y fragmentada, más guiada por presiones inmediatas que por una perspectiva estratégica (Ministerio de Hacienda, 2016).

En términos teóricos, la literatura destaca que la eficiencia a nivel local solo se puede medir en términos de la relación entre inputs, procesos y outputs, y no solo por el hecho de que se ejecuten presupuestos, sino por la calidad del gasto y su efecto en la ciudadanía. En esa línea, (Panduro, 2020) señalan textualmente que “la eficiencia se mide en la utilización de los recursos con los que cuenta un municipio, es decir, que la planificación se ejecute con los materiales y el tiempo estimado para que el gasto sea eficiente”. Y esta conceptualización se ajusta a la realidad dominicana en el sentido de que no es suficiente la ejecución presupuestaria si no existen mecanismos de evaluación, control y seguimiento.

La transparencia, a su vez, es un mecanismo esencial para garantizar la integridad del gasto, evitar la discrecionalidad y fortalecer la rendición de cuentas. Según (Panduro, 2020), la transparencia es la divulgación en tiempo real de la información presupuestaria, la participación en la elaboración del presupuesto y el acceso ciudadano a las contrataciones públicas. Pero la evidencia revela lagunas importantes. En el estudio realizado en el distrito peruano de Juan Guerra —usado aquí como benchmark regional comparado—, el 100% de los trabajadores dijo que “nunca o casi nunca” participa en la elaboración del presupuesto y que la población no está informada sobre las partidas y contrataciones. Si bien el estudio no es dominicano, los hallazgos se hacen eco de los diagnósticos nacionales sobre gobiernos locales: poca participación ciudadana, poca transparencia presupuestaria y poca cultura de evaluación (Panduro, 2020).

En República Dominicana, estas restricciones también han sido denunciadas por instituciones locales. Informes de la Federación Dominicana de Municipios, el Ministerio de Administración Pública y el Ministerio de Hacienda señalan que todavía existe una diferencia significativa entre lo que exigen las leyes de transparencia (cumplimiento del Portal Único de Transparencia, informes trimestrales, uso obligatorio del Sistema de Información para la Gestión Municipal) y la capacidad que tienen los ayuntamientos para generar, divulgar y mantener actualizada la información. Esto crea un déficit de control social, imposibilita auditar la calidad del gasto y aumenta la desconfianza ciudadana hacia los gobiernos locales (Ministerio de Hacienda, 2016).

Por otra parte, los sistemas internos de control que posee la administración local afectan su eficacia. La ausencia de manuales que describan los procedimientos, el desplazamiento frecuente de los trabajadores, la falta de métodos para evaluar y la supervisión llevadera de los “ítems” impactan directamente en la capacidad de los intervalos para manejar eficientemente los bienes. La evidencia comparada indica que la eficiencia solo mejora cuando existen sistemas robustos de control financiero, mecanismos regulares de evaluación de desempeño y células técnicas de apoyo.

La gestión presupuestaria. Sin ellos, los gobiernos locales funcionan de manera aislada y con gran vulnerabilidad administrativa (Panduro, 2020).

Por último, para robustecer la autonomía fiscal a nivel municipal, es indispensable que se den la transparencia y la eficiencia. Un municipio que no muestra habilidad técnica para organizar, gestionar y llevar a cabo sus recursos tendrá dificultades para exigir nuevas capacidades tributarias o un porcentaje más alto de transferencias. En este escenario, optimizar la gestión requiere que se implementen metodologías de control interno, que el personal técnico se profesionalice, que los procesos de contratación pública sean transparentes y que haya involucramiento ciudadano en cada fase del ciclo presupuestario. De este modo, los municipios solo podrán establecerse como entidades eficaces, responsables y competentes en la administración legítima de los recursos públicos, con un impacto positivo en el bienestar de todos.

### **1.12. Consecuencias de la limitada autonomía fiscal.**

La debilidad histórica de la autonomía fiscal municipal en la República Dominicana es una de las causas estructurales que más ha obstaculizado el desarrollo territorial equilibrado, la provisión eficiente de servicios públicos y la consolidación de gobiernos locales con capacidad para planificar su propio desarrollo. Y aunque los municipios han ganado importancia constitucional desde 2010, aún no cuentan con la suficiencia financiera para hacer frente a las crecientes demandas sociales, sobre todo en aquellos territorios con menor dinamismo económico y mayores índices de pobreza multidimensional. Esta insuficiencia tributaria ha generado un círculo vicioso de poca inversión pública municipal, dependencia de transferencias y escasa modernización administrativa, afectando la gobernanza local.

La literatura académica ha revelado que la fragilidad de la recolección y la dependencia de las transferencias nacionales obstaculizan la posibilidad de que los gobiernos locales cumplan con sus funciones. Según El gasto municipal en América Central y República Dominicana (Letelier, 2007), más del 90% de los ingresos municipales dominicanos se genera a partir de transferencias del Gobierno Central, lo que evidencia un modelo altamente centralizado. Ello significa que la

sostenibilidad financiera municipal está más en manos de las decisiones presupuestarias nacionales que de su propia vitalidad productiva o capacidad para generar recursos propios. La tutela impone las acciones de gobierno, reduciendo la autonomía, el espacio político para las políticas locales, y restringe la capacidad de tomar la iniciativa con proyectos de desarrollo económico territorial.

Pero, además, la estrechez fiscal imposibilita el perfeccionamiento de los servicios públicos que se ofrecen a la ciudadanía. La literatura, en particular el informe Impuesto, equidad fiscal y presión tributaria en República Dominicana 2009-2011 (Grullón, 2012), ya diagnostica: “Los niveles de presión tributaria continúan siendo de los más bajos en América Latina”. Esta cita muestra un problema estructural: si el Estado central tiene baja presión tributaria, las manos para destinar más recursos a los municipios también están atadas. En este sentido, la insuficiencia fiscal se traslada del Estado nacional a las arcas locales, reproduciendo históricas restricciones que hacen imposible la igualdad territorial o la expansión de la inversión municipal en infraestructura vial, limpieza urbana, gestión de residuos o mantenimiento de espacios públicos.

La sobredependencia de las transferencias también afecta la gobernabilidad democrática. Con bajos presupuestos y cada vez mayores responsabilidades, los municipios no logran establecer mecanismos de participación ciudadana, modernizar sus administraciones o fortalecer sus órganos internos de control. Como indica (Grullón, 2012), el sistema tributario dominicano se caracteriza por depender en gran medida de los impuestos indirectos y por un sistema tributario complicado que perjudica a los grupos de menor capacidad contributiva. Dicho diseño tributario afecta no solo a los contribuyentes, sino también al municipio, que queda supeditado a ingresos sobre los que no tiene control y que son insuficientes para financiar procesos continuos de mejora institucional.

Además, las disparidades intramunicipales se intensifican cuando los ingresos propios son tan bajos que no alcanzan para compensar las desigualdades estructurales entre territorios. Los municipios más ricos pueden recaudar más por tasas y arbitrios, pero los municipios rurales o pobres dependen casi por completo

de las transferencias, que no siempre reflejan las diferencias reales en necesidades, población o brechas sociales. Según el documento: Panorama de la descentralización en América Latina y el Caribe: restricciones y posibilidades para superar el desarrollo desigual. (Carolini, 2019), esta disparidad fiscal hace que los gobiernos locales más pequeños o menos desarrollados tengan mayores dificultades para realizar obras, contratar personal capacitado o mantener servicios mínimos, creando una desigualdad territorial permanente.

En último lugar, la escasa autonomía financiera reduce la capacidad del gobierno local para atender crisis, desastres naturales, caídas bruscas en la economía local o emergencias sanitarias. Durante la pandemia de COVID-19, los municipios sin ahorro, sin fondos propios o sin sistemas impositivos diversos sufrieron con las imprevistas y puntuales elevaciones de limpieza de calles, ayuda comunitaria o refuerzo de la seguridad local. Como destaca la investigación de (Grullón, 2012), la baja progresividad del sistema tributario hace menos resiliente la estructura financiera del Estado en su conjunto, y muy particularmente a los gobiernos locales, que constituyen la primera línea de respuesta ante cualquier emergencia.

En resumen, la escasa autonomía fiscal tiene efectos estructurales sobre la gobernanza local, la administración pública eficiente, la equidad territorial y la capacidad de inversión pública local. A menos que se realicen cambios reales que expandan significativamente las fuentes de ingresos municipales, aseguren que las municipalidades operen profesionalmente desde el punto de vista financiero y garanticen transferencias iguales, oportunas y suficientes, los municipios seguirán funcionando con graves limitaciones, lo que limita en gran medida su contribución al desarrollo sostenible y el fortalecimiento del Estado social y democrático de derecho, prometido por la Constitución dominicana.

### **1.13. Impacto en los servicios públicos locales.**

La escasa autonomía financiera de los municipios dominicanos ha impuesto consecuencias estructurales sobre la calidad, cobertura y sostenibilidad de los servicios públicos locales. La Constitución de 2010 reconoció explícitamente la naturaleza fundamental de los gobiernos locales como proveedores de bienes, etc.,

pero no se fortalecieron efectivamente los mecanismos financieros para asegurar que los municipios pudieran cumplir con ese mandato. Como afirma (Ministerio de Administración Pública, 2018), los servicios municipales son el brazo operativo del gobierno local y la principal puerta de entrada o salida de la presencia del Estado en el territorio. Y es precisamente la distancia entre obligaciones jurídicas y capacidades tributarias lo que termina definiendo el desempeño municipal.

Desde el punto de vista legal y competencial, la Ley núm. 176-07 otorga a los ayuntamientos competencias en materia de alumbrado público, ordenamiento territorial, limpieza urbana, medio ambiente, tránsito, espacios públicos, mercados, cementerios y mataderos, entre otras. Pero el nivel de ingresos es insuficiente para desarrollar estas funciones con un mínimo de calidad. Como indica (Ministerio de Administración Pública, 2018), “los servicios públicos locales dependen de los recursos realmente disponibles, de la gestión administrativa y de la capacidad operativa de cada municipio”. Esta frase resume una carencia que se repite en todos los diagnósticos nacionales: la falta de recursos impide ampliar la cobertura, pero también impide consolidar modelos sostenibles y técnicamente apropiados.

En lo económico, la mayor limitante es la dependencia casi exclusiva del aporte obligatorio consagrado en la Ley núm. 166-03, que históricamente se ha ejecutado por debajo del 10% que manda la ley. Esta insuficiencia, aunada a una escasa y muy desigualitaria recaudación propia, deja a muchos gobiernos locales sin siquiera capacidad para financiar los servicios básicos, como la recogida de basuras, el alumbrado público o el mantenimiento de pequeñas infraestructuras. La literatura es unánime en que, sin una estructura tributaria robusta, los municipios están condenados a funcionar con lógicas reactivas, sin planificación, sin inversión y dependiendo de transferencias extraordinarias o discrecionales del gobierno central.

Y esta vulnerabilidad fiscal se siente primero en áreas como la ambiental o la limpieza urbana, siempre una de las partidas más sensibles para las arcas municipales. Como puede verse en los estudios que recoge en la Revista de Administración Pública (Ministerio de Administración Pública, 2018), la mayoría de

los consistorios dedican a residuos sólidos una parte importante de su presupuesto y, sin embargo, incurren en déficit operativo por falta de equipos, personal o infraestructuras. La falta de una política nacional de soporte integral hace que cada municipio arme como pueda respuestas aisladas, replicando un modelo fragmentado, ineficiente y muy inequitativo. Esta restricción se da con mayor énfasis en los municipios pequeños y medianos, en lo que es la dispersión geográfica. Traduciéndose en mayores costos unitarios y menor capacidad de inversión.

Otro aspecto fundamental es la asociación entre autonomía fiscal y calidad institucional. Como bien explica (Ministerio de Administración Pública, 2018), la provisión de servicios locales es una función que depende tanto de recursos materiales como administrativos. La falta de personal técnico, la poca profesionalización y la falta de aplicación de herramientas de planificación dan como resultado gestiones operativas más reactivas que planificadas. Y eso se traduce en unos servicios irregulares, interrumpidos, de baja cobertura y un poco normalizados. La falta de autonomía presupuestaria también impide la contratación de personal cualificado y refuerza la dependencia de estructuras políticas y la ausencia de criterios técnicos consolidados.

Asimismo, la escasa autonomía fiscal, a un nivel local, genera mayor desigualdad entre municipios. Aunque aquellos con mayores bases tributarias —sean turísticos o más urbanizados— puedan mantener ciertos niveles aceptables de servicios, los otros quedan cada vez peor en infraestructura, espacios públicos y servicios básicos. Esto crea una doble desigualdad: entre municipios y dentro de los municipios, perjudicando a las áreas más desfavorecidas. Este patrón ha sido reiteradamente documentado en los informes oficiales del MAP y en estudios sectoriales de la administración municipal.

Un punto importante es la conexión entre autonomía fiscal y capacidad de inversión. “La mayor parte de los ingresos municipales se destina a gasto corriente y quedan pocos recursos para mejorar servicios o ampliar infraestructura”. (Ministerio de Administración Pública, 2018) señala que la vulnerabilidad económica restringe la aplicación de modelos contemporáneos de prestación, tales como concesiones,

asociaciones público-privadas o sistemas integrados de gestión. La falta de recursos imposibilita que los municipios transiten hacia modelos más eficientes, generando un círculo vicioso en el que los servicios son más caros y menos efectivos.

Por último, también se ve afectada la gobernabilidad. Los ciudadanos juzgan al gobierno local por los servicios que reciben y, cuando aquellos fallan —basura, calles oscuras, parques descuidados—, desconfían de esas autoridades. En este proceso, se desgastan la legitimidad institucional del municipio y los incentivos de la ciudadanía a participar en gestiones locales. Como destaca (Ministerio de Administración Pública, 2018), la ausencia de servicios municipales “mientras ligeramente debilita el señalado, socava el nexo entre ciudadanía y gobierno, erosionando con ello no solo la eficiencia, sino también la calidad democrática del gobierno local.

En resumen, el efecto de la escasa autonomía fiscal sobre los servicios públicos locales es amplio y de gran alcance. Impacta en la calidad, continuidad y cobertura de los servicios, aumenta las desigualdades territoriales, disminuye la capacidad de inversión, impide la modernización de la gestión y deteriora la confianza ciudadana. Sin un reforzamiento institucional del marco fiscal municipal, los gobiernos locales no podrán satisfacer las obligaciones que la ley les impone ni podrán dar respuesta a las demandas sociales vinculadas al desarrollo territorial.

#### **1.14. Efectos sobre la equidad territorial y el desarrollo local.**

La baja autonomía financiera de los municipios dominicanos implanta de forma estructural una pauta permanente en lo concerniente a la equidad territorial y, por ende, al desarrollo local equilibrado. La literatura especializada de desarrollo territorial en América Latina señala que “la desigualdad no solo se manifiesta en términos de ingreso individual, sino que se manifiesta en profundas desigualdades entre territorios; estas desigualdades en términos de acceso a servicios públicos, infraestructura, inversión pública e incluso cohesión social (Pinto, 2024), se transforman en trampas de desarrollo, en las cuales los territorios más rezagados

acumulan pobreza y baja productividad, agudizando el círculo vicioso de exclusión y bajo nivel de inversión pública”.

En el caso dominicano, varios estudios muestran que hay un desequilibrio en el desarrollo económico y social entre provincias y municipios. (Sánchez, 2013) evidencia que de las 32 provincias, aproximadamente el 72% tiene tasas de hogares pobres por encima del promedio nacional, localizándose las más altas concentraciones en la zona fronteriza (Elías Piña, Dajabón, Independencia y Pedernales), en tanto que provincias con alta inversión pública y/o turística —como el Distrito Nacional, Santo Domingo, Santiago, La Altagracia o La Romana— tienen tasas muy inferiores al promedio nacional. Esta desigualdad muestra un patrón de “doble país”: territorios con alta inversión pública y privada y territorios estructuralmente rezagados, con baja inversión, escasa actividad productiva y expulsión demográfica por migración interna.

Y la insuficiencia del financiamiento municipal es una de las principales causas de estas desigualdades. El informe de (Letelier, 2007) sobre el gasto municipal en Centroamérica y República Dominicana señala que el país se encuentra entre los de menor peso del sector municipal en el gasto público total y en el PIB, lo que restringe el rol de los gobiernos locales como actores de desarrollo territorial. Más recientemente, un estudio comparado de descentralización fiscal indica que la República Dominicana posee la menor capacidad de generar ingresos propios municipales como porcentaje de los ingresos totales (26%) y uno de los menores niveles de gasto de capital municipal (20% del gasto total), a pesar de que la ley obliga a dedicar un 40% (Martínez-Vásquez, 2017). Estos datos reafirman que la mayoría de los municipios no cuenta con la capacidad para promover proyectos de infraestructura, desarrollo económico o servicios públicos que disminuyan las desigualdades territoriales.

También se encuentra la equidad territorial, donde todos los municipios cuentan con los recursos y capacidades en proporción a las responsabilidades y niveles de vida de la población. Pero el modelo dominicano tiene bajos niveles de recaudación municipal propia, alta dependencia de las transferencias nacionales y un sistema de

transferencia que no logra compensar las desigualdades territoriales. El mismo estudio de desempeño de la descentralización en República Dominicana destaca que el sector público municipal es “poco relevante” en el entramado gubernamental, por el bajo nivel de gasto municipal y por la escasa participación de los distritos municipales en el total de ingresos (16% de los ingresos municipales y 11% de sus ingresos totales), según (Martínez-Vasquez, 2017). Ello implica que los territorios más pequeños y empobrecidos dependen casi por completo de transferencias, sin una base propia para promover proyectos de desarrollo endógeno.

El resultado es una geografía desigual donde las inversiones públicas —en infraestructura y servicios sociales— se localizan en determinadas ciudades y polos turísticos, en tanto que provincias y municipios periféricos son receptores de menor inversión y servicios de menor calidad. (Sánchez, 2013) señala que la mayor parte de la inversión pública se localiza en el Distrito Nacional, Santo Domingo y Santiago, así como en provincias turísticas como La Altagracia y La Romana, frente a la poca inversión en provincias menos favorecidas económicamente. Esta concentración de la inversión, sumada a la debilidad fiscal local, profundiza un esquema de “territorios ganadores” y “territorios perdedores”, en los que los primeros atraen población, capital y servicios y los segundos se transforman en expulsores de población por falta de oportunidades.

En el acervo del desarrollo territorial latinoamericano, (Pinto, 2024) afirma que las disparidades espaciales se presentan como consecuencia de lo que el mismo autor designa como su “trampa de desigualdad” “institucional” con expresión territorial. El mismo se manifiesta en la coexistencia en los territorios más vulnerables de menor ingreso, mayor pobreza, menor productividad y menor capacidad institucional (Pinto, 2024). En el caso de la República Dominicana, esta trampa se ve afianzada por la limitada autonomía fiscal local: las municipalidades no cuentan con sistemas volátiles de recaudación con autonomía y tampoco tienen un impuesto predial y sus transferencias no alcanzan a compensar brechas. Bajo este esquema, el diseño fiscal no solamente “falla al compensar”, sino que también prolonga y reproduce las brechas entre regiones en infradotación, oportunidades y servicios.

Respecto de políticas públicas, por otra parte, los estudios de descentralización y municipalización realizados en el país coinciden en que las desigualdades entre regiones del territorio están asociadas a la debilidad institucional y fiscal del municipio, la fragmentación del territorio y la carencia de una estrategia nacional de desarrollo territorial (Martínez, 2016). Es decir, que aunque ha habido un avance en la dimensión normativa de la descentralización (Ley núm. 176-07, reconocimiento constitucional de la autonomía municipal), no se ha logrado construir una política de fortalecimiento de capacidades municipales ni una política de corrección del desequilibrio territorial. Esta descoordinación se evidencia en la coexistencia de municipios fuertes (en grandes ciudades) y una gran mayoría de municipios y distritos municipales débiles, con escasa profesionalización administrativa y baja capacidad para elaborar y ejecutar proyectos de desarrollo local.

Pero, además, la desigualdad territorial tiene que ver con la forma en que se explotan los recursos. En el informe de Letelier sobre gasto local en Centroamérica y República Dominicana se indica que la eficiencia del gasto local está condicionada, entre otros, por la definición de competencias y la correspondencia entre estas y los recursos transferidos (Letelier, 2007). En el caso dominicano, por tanto, la indefinición de la repartición de funciones entre niveles de gobierno y la volatilidad en el cumplimiento del mandato constitucional de transferir el 10% de los ingresos nacionales dificultan la planificación territorial y restringen la capacidad del gasto municipal para reducir desigualdades. Si los municipios no tienen fuentes ciertas de ingreso ni poder tributario real, terminan privilegiando el gasto corriente sobre la inversión, y se imposibilita la reducción de brechas territoriales a través de infraestructura, servicios y proyectos productivos locales.

Pero además, la desigualdad territorial afecta la cohesión social y la gobernanza democrática. Los estudios de desarrollo local y migración interna indican que la gente se mueve desde áreas poco dinámicas y con baja inversión a áreas con mayor oferta de servicios y empleos (Sánchez, 2013). Esta migración interna, vinculada al “desarrollo provincial desigual”, no solo descapitaliza humanamente a las provincias más pobres, sino que congestionan los servicios e infraestructuras en

las provincias receptoras, con serias dificultades para la planificación y gestión urbana a largo plazo. La competencia tributaria —o más acertadamente, la escasa autonomía tributaria— en los municipios receptores les está prohibiendo aumentar su capacidad fiscal acorde al incremento en la demanda de servicios, con deterioros evidentes en la calidad de vida urbana y crecientes tensiones sociales.

Por todo lo anterior, los efectos de la baja autonomía fiscal municipal en la equidad territorial y el desarrollo local en la República Dominicana se pueden resumir en tres planos interrelacionados. En primer lugar, se manifiesta como un rasgo redistributivo, pues la ausencia de impuestos locales verdaderos y la insuficiencia de las transferencias fiscales impiden que el sistema fiscal pueda corregir algunas de las desigualdades entre municipios que no tengan que ver con sus recaudaciones propias. En segundo lugar, se da en un plano productivo. El subdesarrollo endógeno de zonas deprimidas, centrífugas, está necesariamente limitado por la inversión local. Y tercero, un nivel institucional y social, donde las desigualdades territoriales crean desconfianza ciudadana, provocan migraciones internas y socavan la legitimidad de los gobiernos locales. Para superar estos impactos, se necesita no solo mejorar el monto y la fórmula de las transferencias, sino transformar el sistema tributario municipal para fortalecer la capacidad recaudatoria local, establecer criterios explícitos de equidad territorial y ligar la política tributaria a una estrategia nacional de desarrollo territorial sustentable.

### **1.15. Legitimidad y participación ciudadana.**

La legitimidad democrática de los gobiernos locales se basa en el grado de participación ciudadana y en la percepción de la ciudadanía sobre la capacidad institucional del municipio para resolver sus problemas. De esta forma, en el caso dominicano, la escasa autonomía fiscal ha violentado tanto la autonomía como la capacidad de los gobiernos locales para atender las demandas ciudadanas y proveer servicios de manera eficiente; y regir de manera responsable. Algunos estudios indican que en los municipios con escasa recaudación propia, la población tiene una desvinculación fiscal; es decir, abonan impuestos, pero creen que no obtienen nada a cambio en términos de servicios locales, lo cual provoca

desconfianza hacia las instituciones (Contreras, 2019). En ese escenario, si se desvinculan tributariamente, los municipios pierden legitimidad y se convierten en gobiernos que dependen del poder ejecutivo, con limitadas posibilidades de actuación y un impacto territorial reducido.

Pero la participación ciudadana necesita no solo mecanismos formales, sino también incentivos concretos para la acción colectiva. En múltiples municipios dominicanos, los presupuestos participativos, los cabildos abiertos y los consejos económicos y sociales se han implementado de manera dispersa, sin llegar a ser mecanismos reales de incidencia en las políticas públicas. El autor (Matías, 2017) también coincide en este sentido, al manifestar que la debilidad de la autonomía fiscal “imposibilita que los mecanismos participativos incidan en la práctica sobre la distribución de los recursos; los municipios no tienen margen de maniobras suficientes para ello, ya que el grueso de sus recursos proviene de las transferencias nacionales”. Así, el poder de la participación está limitado de agencia y, por ende, su efecto es meramente consultivo; en tales circunstancias, la participación no constituye más que un ritual burocrático, ajeno al proceso de legitimación y fortalecimiento de la gobernanza.

La evidencia existente señala que la legitimidad democrática se refuerza cuando los gobiernos locales son capaces de dar respuesta visible a las demandas ciudadanas. (Contreras, 2019) señalan que “la participación ciudadana es fundamental para construir legitimidad democrática y profundizar la gobernanza”. Pero para que exista ese nexo, requiere un marco institucional en el cual los gobiernos locales posean la capacidad normativa, administrativa y fiscal para hacer efectivas las decisiones colectivas. En el caso dominicano, el déficit de autonomía fiscal —manifestado en la ausencia de un impuesto predial municipal, la dependencia histórica de las transferencias y la escasa recaudación de tasas— limita la incidencia de la participación ciudadana en la gestión pública local.

Por último, la falta de autonomía fiscal tiene un efecto directo sobre la gobernanza democrática también. En efecto, los estudios realizados en la República Dominicana sobre la democracia local concluyen que cuando las decisiones dependen de la

autenticidad central, esta se reduce a la percepción del ciudadano de control, y la política aliena más. Esto erosiona a su vez la legitimidad del municipio como unidad logística del Estado social y democrático de tenencia. En este sentido, el propio reforzamiento de la participación ciudadana se rige por la salvación de empresas de capacidad fiscal, la rendición de cuentas y la transparencia sistemática. Solo cuando los municipios tienen recursos propios suficientes se puede establecer un círculo virtuoso entre ciudadanía, finanzas locales y legitimidad institucional, que transforma la participación en un mecanismo efectivo de control democrático y de mejora en la eficiencia del gasto público local.

## **CAPÍTULO II: ANÁLISIS COMPARADO.**

### **2. Experiencias latinoamericanas relevantes.**

El camino recorrido por la descentralización fiscal en América Latina ha sido variado, según la historia institucional, la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales y el diseño de los sistemas tributarios. Entender estas fuerzas hace posible reconocer factores comparados que expliquen las deficiencias del modelo dominicano y las vías para su reforma. Por lo general, la zona ha afrontado los mismos problemas: insuficiencia de ingresos propios municipales, fuerte dependencia de transferencias intergubernamentales, profundas desigualdades territoriales y una permanente diferencia entre las competencias atribuidas y los recursos reales. Pero otros países —como Colombia, México, Brasil, Chile, Perú— han hecho grandes progresos en autonomía fiscal subnacional, modernización tributaria local y fortalecimiento municipal. Estas experiencias pueden dar luces sobre cómo construir un sistema tributario municipal más amplio, sostenible y justo para la República Dominicana.

De acuerdo con (Porto, 2018), la descentralización fiscal en América Latina se ha ido extendiendo de manera heterogénea, llegando a consolidar modelos más equilibrados entre ingresos propios, transferencias y competencias en algunos países, mientras que otros mantienen modelos centralizados que limitan el desarrollo territorial. La institución indica que “la autonomía fiscal subnacional es esencial para la gobernanza democrática y el desarrollo territorial equilibrado” (Porto, 2018) y que los países con mayor capacidad recaudatoria local tienen mejores resultados en la prestación de servicios públicos, la participación ciudadana y la planificación a largo plazo. Aquí hay una diferencia estructural con países como Colombia o Brasil, que han reforzado el impuesto predial, y otros como República Dominicana, donde la centralización del IPI ha impedido crear una base tributaria municipal.

En Colombia, la descentralización que se inició con la Constitución de 1991 y fue profundizada por leyes posteriores ha ido fortaleciendo las finanzas municipales. El autor (Porto, 2018) señala que Colombia es uno de los países que ha logrado mayor

progreso en la consolidación del impuesto predial como principal fuente de financiamiento territorial, por medio de reformas catastrales, actualización de valores y mejores mecanismos de recaudo. Todas estas acciones han contribuido, por un lado, a expandir la base imponible, al aumento de los ingresos propios y, por otro, a reducir sustancialmente las diferencias entre los municipios. Las transferencias condicionadas del Sistema General de Participaciones, entre otros, han fortalecido a sectores como educación, salud y, especialmente, saneamiento. Sin embargo, los desafíos remanentes son la eficiencia y equidad territorial. En resumen, la experiencia colombiana comparada con República Dominicana muestra la importancia de un impuesto predial descentralizado como fuente de autonomía fiscal a nivel local y la institucionalidad adecuada para manejarla.

México también es un ejemplo, pero con sus claros y oscuros. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), establecido en 1980, nacionalizó los principales impuestos y reemplazó los impuestos locales, fundamentalmente, por un sistema de transferencias federales que favorecieron una mayor estabilidad macroeconómica, pero erosionaron la autonomía fiscal municipal. Como indica (Pinilla, 2019), los municipios mexicanos dependen en más del 70% de las transferencias federales, al igual que en el caso dominicano. No obstante, en los últimos años, México ha promovido modificaciones en el impuesto predial, ha firmado convenios con los estados para estimular la recaudación, modernizar los catastros y profesionalizar la gestión. Si bien la recaudación del impuesto predial es aún mediocre, la experiencia mexicana demuestra que un sistema de transferencias bien diseñado puede compatibilizarse con el fortalecimiento fiscal tributario local, siempre que exista voluntad institucional y algún mecanismo de incentivos.

Sin embargo, Chile es un modelo diferente, de disciplina fiscal y menos autonomía municipal, pero más equitativo territorialmente. El Fondo Común Municipal (FCM) es el corazón de su sistema fiscal, redistribuyendo ingresos entre municipios ricos y pobres para disminuir desigualdades. Informes como los procesos de descentralización en América Latina (Finot, 2007) señalan que el FCM en Chile ha sido capaz de atenuar grandes desigualdades de financiamiento, pero no así las

diferencias históricas de capacidad administrativa. La disciplina fiscal, los controles internos y la profesionalización municipal han hecho un mejor uso de los recursos, sirviendo de ejemplo para aquellos países que quieren redistribuir sin generar distorsiones o incentivos perversos. Para el caso dominicano, la experiencia chilena muestra la necesidad de establecer mecanismos de solidaridad fiscal que aseguren que los fondos fluyan hacia las regiones más postergadas.

Y Brasil y Perú también tienen lecciones que enseñar. En Brasil tenemos uno de los sistemas municipales más robustos de América Latina, con una amplia base tributaria y altos ingresos propios, así como un sistema de transferencias redistributivas (FPM). El autor (Porto, 2018) señala que la amplia participación municipal en tributos como el ISS (servicios) y el IPTU (predial) da autonomía a los gobiernos locales para crear políticas públicas propias. En Perú, menos descentralizado fiscalmente, pero que ha avanzado con incentivos a la gestión local y mecanismos como el Presupuesto Participativo, que profundizan la transparencia y legitimidad del gasto. Ambos países ejemplifican que la autonomía fiscal necesita no solo de recursos propios, sino también de instituciones fuertes y mecanismos de participación ciudadana que permitan el control social del gasto público.

En resumen, las experiencias latinoamericanas indican que la autonomía fiscal municipal requiere de tres elementos interdependientes: una base impositiva propia fuerte —principalmente el impuesto predial—, un sistema de transferencias redistributivas transparente y predecible y un marco institucional que garantice capacidad administrativa, profesionalización y control. “La República Dominicana puede inspirarse en estos ejemplos para sortear la disparidad entre competencias y recursos, lograr mayor equidad territorial y fortalecer la gobernanza local”. La evidencia comparada nos muestra que sin autonomía fiscal no hay desarrollo local sustentable, no hay descentralización democrática.

### **2.1. Colombia: fortalecimiento del impuesto predial y descentralización fiscal**

El caso colombiano es uno de los procesos más ambiciosos de descentralización fiscal en América Latina, especialmente a partir de la Constitución de 1991, que cambió el modelo de relaciones intergubernamentales y reconoció al municipio

como entidad autónoma en materia fiscal, administrativa y presupuestaria. Esta Constitución trajo un principio fundamental: el paso a una “República unitaria, descentralizada y con autonomía de las entidades territoriales”, dándoles a los municipios competencias para la prestación de servicios públicos, ordenamiento territorial, regulación del uso del suelo y generación de rentas propias (Noguera, 2010). Este diseño institucional hizo del municipio el principal agente de desarrollo territorial y el principal proveedor de bienes públicos locales.

Para fortalecer las finanzas territoriales en Colombia, se ha establecido el impuesto predial como un eje fundamental de los impuestos territoriales, el cual grava la propiedad raíz con base en los avalúos catastrales elaborados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) e Institutos Municipales de Desarrollo Rural y las oficinas catastrales descentralizadas. Según (Noguera, 2010), el predial representa la “segunda fuente de ingresos tributarios territoriales después del impuesto de industria y comercio” y es fundamental por su estabilidad y potencial de crecimiento. Este impuesto se transformó en un soporte para la autonomía fiscal municipal, ya que los municipios tienen control sobre su administración, fiscalización y cobro, a diferencia de otros. Países centralizados como la República Dominicana.

La autonomía reconocida por la Constitución de 1991 se reforzó con un marco normativo para precisar las competencias municipales y ampliar sus recursos. Entre ellas se destacan la Ley 60 de 1993, la Ley 388 de 1997 y la Ley 617 de 2000. La Ley 60 profundizó la descentralización fiscal, aumentando las transferencias y los mecanismos para fortalecer el recaudo propio, y la Ley 388 intentó ordenar el territorio, capturar rentas urbanas y promover el uso eficiente del suelo (Iregui, 2001). Estas reformas vinieron como un reconocimiento de que el desarrollo urbano y el mercado de suelo se tienen que amarrar explícitamente a la capacidad fiscal municipal y a la sostenibilidad del sistema tributario local.

El impuesto predial se fortaleció también con la modernización del catastro multipropósito, mejorando los sistemas de información territorial y actualizando los avalúos. La evidencia indica que entre 1996 y 2006 los municipios con mejor actualización catastral tuvieron un mayor crecimiento en sus ingresos por impuesto

predial (Noguera, 2010). Además, la estructura impositiva flexible dio la posibilidad a los gobiernos locales de graduar las tasas de acuerdo a sus necesidades de financiamiento, pero sin perder los incentivos compatibles con la planificación urbana.

Sin embargo, la descentralización colombiana no fue un proceso exento de problemas. El autor (Vargas, 2012), “a pesar de los enormes avances en el fortalecimiento de las capacidades y recursos municipales, a través de la descentralización se generaron fuertes desequilibrios territoriales en función del grado de capacidades administrativas, capacidad del catastro y nivel socioeconómico de los municipios”. Los municipios más avanzados incrementaron la tasa del crecimiento del recaudo predial respecto del promedio, mientras que los municipios rurales o menos institucionalizados siguieron con altos índices de dependencia de las transferencias nacionales. Según (Vargas, 2012), “la asimetría territorial reproduce desigualdades estructurales”.

De manera literal, lo dicho por (Noguera, 2010) se refiere a lo siguiente: “El impuesto predial es la segunda fuente de ingresos tributarios para los municipios, después del impuesto de industria y comercio”. Esta cita demuestra la importancia del predial como pilar del sistema tributario municipal en Colombia, muy diferente al dominicano, donde su similar —el Impuesto al Patrimonio Inmobiliario— continúa centralizado en la Dirección General de Impuestos Internos.

Colombia también dio pasos hacia la corresponsabilidad fiscal municipal. La descentralización se midió no solo por la descentralización de recursos, sino por la capacidad de los gobiernos locales para generar sus propios ingresos y mejorar su gestión administrativa. En esa línea, la literatura concuerda en que el predial le dio mayor autonomía, responsabilidad fiscal y transparencia, siendo un indicador del grado real de descentralización (Vargas, 2012).

Para concluir, la experiencia colombiana demuestra que un modelo descentralizado exitoso requiere una fuerte capacidad de imponer un impuesto predial local con autonomía suficiente. Un catastro adecuadamente actualizado refleja la realidad económica del territorio. Reglas del juego definidas que van de la mano con

responsabilidades y recursos. Asistencia técnica a lo largo del tiempo y suficientemente escalonada para cerrar brechas o discrepancias territoriales y responsabilidad compartida del Estado central y los propios municipios. La institucionalidad colombiana es buen referente para la República Dominicana, donde la falta de un impuesto predial municipal restringe la autonomía fiscal. La experiencia colombiana muestra que la descentralización fiscal es un proceso progresivo que requiere cambios legislativos, inversión técnica y voluntad política, pero que fortalece el desarrollo local, la equidad territorial y la gobernanza democrática.

## **2.2. México: coordinación fiscal y transferencias condicionadas.**

El modelo de coordinación fiscal mexicano es uno de los casos más influyentes de América Latina en términos de finanzas subnacionales, que logra combinar centralización recaudatoria, transferencias intergubernamentales y un sistema de incentivos para asegurar estabilidad macrofiscal y suficiencia financiera para estados y municipios. Gracias al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en 1980, se adoptó en México un mecanismo de adhesión voluntaria, que llevó a los estados a ceder impuestos esenciales al gobierno central, mediante un sistema que les permitiría recibir parte de los ingresos federales, estableciéndose así un esquema de alta dependencia vertical, pero de, al menos, relativa estabilidad de recursos hacia los estados. En palabras del autor (Canavire-Bacarreza, 2015), este le permitió al gobierno federal “unificar un sistema tributario fragmentado y superar la competencia fiscal entre jurisdicciones”, definiendo un nuevo juego de relaciones entre los gobiernos subnacionales y subordinados en un federalismo fuerte.

Este modelo descansa en dos grandes fuentes: las participaciones (recursos no condicionados) y las aportaciones (transferencias condicionadas). Las participaciones, canalizadas a través del Fondo General de Participaciones (FGP), dan a estados y municipios recursos de libre disposición para financiar sus gastos corrientes. Por el contrario, las contribuciones —canalizadas principalmente a través del Ramo 33— están etiquetadas a políticas de educación, salud, infraestructura social y seguridad pública. La autora (Sour, 2004) aclara que esta

dualidad satisface la necesidad de combinar autonomía local y control federal para garantizar que los fondos se dirijan a las prioridades que impulsen el desarrollo territorial. Según lo que expresa esta autoría, la expansión del Ramo 33 desde los años noventa en adelante confirmó una lógica redistributiva en favor de los estados con mayor desigualdad social, pero a partir de la intervención en la autonomía decisoria de los gobiernos locales.

La literatura señala que el diseño mexicano ha creado incentivos perversos: por un lado, asegura un piso mínimo de ingresos a las entidades federativas; por el otro, genera dependencia financiera al disminuir el esfuerzo recaudatorio propio. (Gutiérrez, 2008) afirma que el SNCF generó un sistema fiscal en el que más del 90% de los ingresos municipales dependen de las transferencias federales, lo que limita la capacidad de los gobiernos locales para decidir y reduce su autonomía fiscal real. Esto se agudiza en municipios rurales o poco dinámicos económicamente, donde lo que se recauda por impuesto predial y derechos locales no alcanza para financiar los servicios básicos.

En México, como país redistributivo, dispone de uno de los sistemas de transferencia más grandes y más diversos de América Latina. Ramo 33: Agrupa los recursos destinados a infraestructura social y al fortalecimiento municipal, a la educación básica, a la salud, a la seguridad pública y al desarrollo regional. Su propósito es refrendar la disminución de las desigualdades territoriales y asegurar estándares mínimos de servicios, sobre todo en áreas con un alto nivel de pobreza. Según el autor (Canavire-Bacarreza, 2015), apunta que el FISM se diseñó específicamente para aumentar la inversión en áreas excluidas y disminuir la brecha en infraestructura básica, y con ello ampliar la capacidad institucional local. Sin embargo, la evidencia sugiere que, a pesar de haberse logrado un aumento en la cobertura, la dependencia estructural sigue siendo un problema.

Una característica del sistema mexicano es que la tributación predial —principal impuesto de los municipios— sigue estando poco explotada. (Sour, 2004) señala que, aunque el impuesto predial es de propiedad municipal, poco se recauda por tener catastro desactualizado, valores desactualizados y baja capacidad

administrativa. La autora expresa literalmente que: “Mientras el predial no incrementa su contribución a las arcas municipales, la autonomía financiera será más un deseo que una realidad” (Sour, 2004). Citado para manifestar la contradicción estructural del sistema mexicano. Aunque, como puede verse en esta cita, aquí se reconoce la facultad tributaria local, la debilidad administrativa municipal impide hacer de ella una verdadera fuente de ingresos propios.

Asimismo, un mecanismo de transferencia relacionada con la condicionalidad ha sido el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y control en el modelo mexicano. A través de reglas de operación, auditorías y sistemas de evaluación, las transferencias federales exigen una cuenta hacia atrás que garantice el uso eficiente de los recursos. Según (Canavire-Bacarreza, 2015): “El monitoreo, la fiscalización y la rendición de cuentas por parte de la federación a los gobiernos locales ha ayudado a disciplinar las finanzas locales, pero a costa de la libertad de decidir lo que se adecua mejor a las condiciones y necesidades locales”. Muchas veces se reducen los gobiernos subnacionales a meros ejecutores de los elaborados programas regionales, lo que daña la gestión de la innovación local y acentúa la gestión reactiva sobre la proactiva.

En términos comparados, la experiencia mexicana aporta algunas enseñanzas para países con vocación centralizadora como República Dominicana. México ejemplifica la ineludible necesidad de contar con reglas públicas de asignación de recursos públicos claramente establecidas, previsibles, estables y que otorgan certeza a la asignación de recursos de cualquier origen. Dada su estabilidad y transparencia, planificables sobre bases de largo plazo, disminuyen la discrecionalidad política, aseguran la fuente de financiamiento de los estados y municipios. México también demuestra los riesgos que implica la sobrerrelianza en las transferencias condicionadas, que conspiran contra la autonomía fiscal de los municipios, desalientan la mejora de su recaudación propia y aumentan la desigualdad territorial al no premiar el esfuerzo local.

Pero también el caso mexicano muestra que la descentralización exitosa necesita más que transferencias: necesita fortalecimiento institucional, sistemas de

información, catastros actualizados y profesionalización de la administración tributaria local. Son un factor determinante para que las competencias constitucionales se queden en letra muerta y no se vean reflejadas en una mejora en la calidad de los servicios públicos subnacionales. En ese sentido, la experiencia mexicana constituye un ejemplo debido a cómo un modelo de coordinación fiscal puede contribuir a estabilizar las finanzas entre niveles de gobierno, pero sin generar autonomía ni reducir las desigualdades territoriales que ya existen.

### **2.3. Chile: equilibrio territorial y responsabilidad fiscal municipal.**

Chile es uno de los casos latinoamericanos interesantes para analizar el equilibrio territorial y la responsabilidad fiscal municipal por la combinación de un sistema político-administrativo muy centralizado y un modelo fiscal municipal que ha ido creando mecanismos eficientes de ecualización interterritorial. Si bien la literatura internacional ha reconocido a Chile como un “país muy centralizado” (Letelier, 2018), su diseño institucional ha ido sumando mecanismos redistributivos para compensar las diferencias de capacidad fiscal entre municipios. Sin embargo, estos mecanismos, que la literatura especializada califica como insuficientes, han logrado atenuar parcialmente las desigualdades territoriales generadas por la combinación de una heterogeneidad económica y demográfica.

El autor (Letelier, 2018), en su análisis para el Banco Central de Chile, señala que la descentralización fiscal en Chile opera bajo la lógica de un modelo de “empoderamiento fiscal municipal”, el cual consiste en una combinación de recursos propios, transferencias y un sistema de “rendición de cuentas institucionalizado”. El autor define tal concepto como “no se limitan a la descentralización de funciones, sino que también implica una reasignación efectiva de la toma de decisiones en materia de ingresos y gastos” y la expresan como el hecho “mayor autonomía de gasto y de generación de recursos propios a los gobiernos descentralizados”. Esto muestra que, a pesar de mantenerse como un país unitario, Chile tiene una estructura fiscal subnacional más compleja de lo que parece.

En cuanto al equilibrio territorial, en Chile presentan fuertes desigualdades territoriales entre municipios urbanos consolidados, entre ellos Las Condes o

Vitacura, por un lado, y municipios periféricos o rurales de reducida base tributaria. Esto se refleja en el estudio de (Pérez, 2011), que demostró que la recaudación vía contribuciones se concentra en pocas comunas de altos ingresos, creando así una brecha estructural en la capacidad fiscal municipal. Como respuesta a esto, en Chile se creó el Fondo Común Municipal, el que toma cierta porción de los ingresos municipales mejores y los redistribuye según fórmulas basadas en la población proyectada, pobreza y necesidades de financiamiento, siendo el más mencionado mecanismo de equilibrio de esta tipología en la región.

Aquí radica un punto puramente de coincidencia de la literatura: de todas formas, el FCM ha posibilitado el mantenimiento de los servicios mínimos en muchos municipios que, de otra forma, serían inviables financieramente. En este sentido, (Letelier, 2018) sostiene que se trata de una parte de lo que llaman “empoderamiento fiscal”, que es, en parte financiera: los municipios con baja capacidad recaudatoria tienen un piso mínimo de financiamiento con el cual entregar servicios básicos. Sin embargo, los propios autores advierten que la autonomía fiscal que esto genera es muy escasa, pues la mayor parte del gasto municipal sigue dependiendo de transferencias condicionadas o de recursos de libre disposición, pero cuya asignación se encuentra muy controlada por el gobierno central.

Una de las mayores tensiones del modelo chileno es la responsabilidad fiscal municipal. Por las diferencias estructurales entre comunas, hay distintos incentivos para generar ingresos propios. Municipios ricos pueden gastar en modernización administrativa, en mejores servicios, fortaleciendo su legitimidad y capacidad de gobierno. Municipios ricos, en cambio, dependen en menor medida del FCM y de transferencias sectoriales, y por lo tanto tienen mayores grados de libertad para decidir. En cambio, municipios pobres dependen en gran medida del FCM y de transferencias sectoriales, limitando sus grados de libertad y forzando una administración para la supervivencia. Y esto ha sido reconocido como un caso de “asimetría fiscal estructural” que se mantiene en un modelo formalmente unitario (Pérez, 2011).

Chile ha avanzado en la responsabilidad fiscal municipal. El autor (Letelier, 2018) señala que la rendición de cuentas es parte del empoderamiento fiscal, al medir la capacidad del gobierno local de dar respuesta a sus ciudadanos sobre el uso de los fondos públicos. El informe señala que esta “voz ciudadana” que se suma a normas nacionales de control genera incentivos para la transparencia y la disciplina fiscal. Chile ha creado instituciones de control sólidas (como la Contraloría General de la República) y marcos legales que disciplinan el endeudamiento y la ejecución presupuestaria de los municipios, atenuando los riesgos fiscales subnacionales que se observan en otros países de la región.

Finalmente, el caso chileno demuestra que el equilibrio territorial necesita autonomía fiscal, redistribución intermunicipal y responsabilidad en el gasto. Sin mecanismos igualadores (como el FCM), las diferencias territoriales serían mucho mayores; sin controles de responsabilidad fiscal, la autonomía puede profundizar desigualdades y generar riesgos financieros. En esto, Chile tiene experiencias que pueden servir de ejemplo para la República Dominicana: la descentralización se debe ir construyendo poco a poco, con mecanismos de compensación para los municipios más débiles y con reglas precisas que fomenten la autonomía financiera y la rendición de cuentas.

#### **2.4. Enseñanzas aplicables al caso dominicano.**

Con base en la experiencia comparada latinoamericana, cabe decir que la descentralización fiscal, el fortalecimiento de la autonomía tributaria y la instauración de mecanismos efectivos de coordinación intergubernamental han sido las llaves para el desarrollo territorial en países tan diversos como Colombia, México, Perú, Brasil y Chile. En el extremo opuesto, la República Dominicana posee un modelo municipal aún muy dependiente de severas restricciones estructurales: baja capacidad recaudatoria, dependencia casi total de las transferencias del gobierno central, falta de impuesto predial municipal y débil institucionalidad local. En consecuencia, las experiencias latinoamericanas analizadas arrojan lecciones que guíen la reforma del régimen fiscal de los municipios discutida aquí.

Una de las lecciones es la experiencia colombiana, que reforzó el impuesto predial como principal herramienta de autonomía subnacional en Brasil, Colombia, México y Perú: “La descentralización fiscal exitosa necesita una base tributaria propia, fuerte, estable y difícilmente manipulable en el plano político” (Porto, 2018). Ello conecta con que los gobiernos locales solo pueden ser autónomos si tienen recursos propios para financiar sus competencias. Por ejemplo, Colombia modernizó su impuesto predial, modernizó su catastro multipropósito y diseñó mecanismos de incentivos para premiar el esfuerzo fiscal local, especialmente en municipios con limitaciones en este sentido; en otras palabras, la descentralización no implica tanto la transferencia de poder como la creación de condiciones para que los gobiernos puedan conservar el que les es otorgado.

Y México nos da una segunda lección importante para República Dominicana: la necesidad de un sistema de coordinación fiscal que atienda las disparidades verticales y horizontales. El sistema mexicano de participaciones y aportaciones definió normas precisas de reparto entre los niveles de gobierno, con fórmulas de población, esfuerzo fiscal, pobreza y necesidades de financiamiento. Y aunque el modelo mexicano no está exento de problemas, la literatura evidencia que su diseño de “transferencias condicionadas y fondos de coordinación” ha logrado reducir desigualdades interterritoriales y generar certidumbre en el financiamiento para los municipios (Canavire-Bacarreza, 2015). En cambio, República Dominicana tiene un sistema de transferencias regulado por la Ley 166-03, que casi nunca llega al porcentaje que le corresponde y que no tiene ningún tipo de incentivo asociado al desempeño o la modernización tributaria. La comparación muestra que un sistema institucionalizado de coordinación fiscal puede fortalecer la relación entre el gobierno central y los municipios dominicanos.

Por lo tanto, hay otro ejemplo para acuñar “autonomía” con el concepto de responsabilidad fiscal. Chile ha creado uno de los sistemas de igualdad territorial más fuertes de América Latina, donde el Fondo Común Municipal redistribuye los ingresos de las comunas ricas a las más pobres. El autor (Letelier, 2018) subraya el funcionamiento exitoso de esto, que permitió superar la brecha territorial y la

provisión adecuada de los servicios básicos, a pesar del alto nivel de centralización del país. Esto evidencia que la descentralización fiscal en República Dominicana debe incluir un elemento redistributivo explícito, para que los municipios más pobres puedan financiar los servicios básicos y no se conviertan en inviables técnicamente. Sin un instrumento con el FCM chileno, cualquier reforma en favor de la autonomía fiscal en República Dominicana podría agravar en vez de disminuir las desigualdades territoriales.

Además, Brasil tiene una lección que enseñar en materia de responsabilidad fiscal y profesionalización de la administración. El federalismo brasileño tiene normas precisas de endeudamiento, límites de gasto y mecanismos de control que han reforzado la disciplina fiscal municipal. Según los estudios comparados que recoge el informe de (Porto, 2018), la fórmula del caso brasileño consiste en unos controles fiscales rigurosos, pero descentralizando competencias y recursos. Esto se diferencia de la realidad dominicana, en la cual la falta de controles uniformes, la falta de estandarización de los sistemas contables y la débil fiscalización municipal crean vulnerabilidades institucionales que impiden la sostenibilidad de cualquier proceso descentralizador. La experiencia brasileña demuestra que, sin control institucional, la autonomía fiscal se convierte en inestabilidad financiera.

Por su parte, Perú ofrece un ejemplo de descentralización progresiva. La evidencia revisada muestra que la descentralización en el Perú se descentralizó primero por etapas y con mecanismos de certificación institucional antes de descentralizar funciones y recursos. La conclusión es lógica: la descentralización necesita capacidades administrativas reales. El modelo peruano es una alternativa adaptable a la realidad dominicana, donde hay grandes desigualdades entre municipios. En vez de un esquema único, se podría implementar un modelo gradual en el que primero accedan a nuevas herramientas tributarias los municipios con mayor capacidad administrativa, y el resto se fortalecería con asistencia técnica hasta alcanzar los requisitos mínimos.

De la experiencia comparada se deriva una lección transversal. La descentralización fiscal es efectiva solo cuando combina los tres atributos

fundamentales del federalismo: autonomía tributaria, redistribución territorial y responsabilidad fiscal. Por lo tanto, los países estudiados se caracterizan como parcialmente descentralizados, porque ninguno ha optado por un sistema puramente descentralizado o centralizado, sino sistemas híbridos en los que resonaron competencias, necesidades frecuentes, se hicieron compensaciones y fortalecieron la capacidad local. A esto suma que en la República Dominicana su sistema tributario se encuentra centralizado en pocas figuras impositivas gestionadas por una única entidad (DGII), lo que restringe estructuralmente el desarrollo de impuestos locales. Sin una reforma del Impuesto al Patrimonio Inmobiliario (IPI) o la creación de un impuesto predial municipal, no se podrá avanzar en un modelo como el colombiano o el chileno.

Por último, es importante señalar un aspecto fundamental de la comparación: no se puede separar la participación ciudadana y la legitimidad democrática de la descentralización fiscal. Todos los países estudiados han fortalecido a las autoridades locales a través de medidas de control social, transparencia y rendición de cuentas. En el caso de la República Dominicana, con una legitimidad municipal comprimida por la falta de transparencia y confianza ciudadana, podría ser potenciado mediante presupuestos participativos, sistemas locales de evaluación del desempeño o estructuras que permitan a la ciudadanía acceder a la información fiscal municipal.

En conclusión, la experiencia latinoamericana sugiere que solo atravesando una reforma tributaria sistémica, República Dominicana podría alcanzar la descentralización fiscal. Para lograrlo, el país debe agregar cuatro elementos: transformar el régimen tributario local; codificar un mecanismo de redistribución; ampliar las capacidades administrativas municipales; y establecer los controles de responsabilidad fiscal. Solo a través de un abordaje integral de autonomía, equidad y gobernabilidad será posible superar el modelo centralizado y extender la política estatal en un modelo territorialmente balanceado, económicamente estable y democráticamente legítimo.

## **2.5. Condiciones institucionales para la descentralización efectiva.**

El estudio comparado de los procesos descentralizadores en América Latina muestra que la descentralización solo genera resultados positivos cuando se apoya en sólidas, coherentes y estables condiciones institucionales. En el contexto dominicano, donde la autonomía fiscal municipal sigue siendo débil y las capacidades administrativas son dispares, es necesario repensar las bases institucionales para hacer de la descentralización algo más que un diseño legal y transformarlo en una realidad. La experiencia internacional, en particular la de Latinoamérica, indica que la descentralización no ocurre por sí misma; para lograrlo, se requieren diversas condiciones a nivel estructural, administrativo, fiscal y político con el fin de transferir poderes y crear gobiernos locales sólidos. En este contexto, los documentos analizados ofrecen materiales teóricos y comparativos para guiar la manera en que estas condiciones podrían aplicarse en la República Dominicana.

En primer lugar, la literatura coincide en que la descentralización necesita un fuerte tejido institucional local. (Arocena, 1995) afirma que “la condición genérica es la existencia de un tejido social local rico y actuante como productor de iniciativas. Esto recalca que los gobiernos locales no pueden adquirir nuevas competencias si existen déficits estructurales de organización, participación o liderazgo territorial. Esto es especialmente relevante en el caso del Estado dominicano, en el que muchos municipios son débiles institucionalmente y tampoco cuentan con personal técnico. En este caso, la descentralización no puede avanzar si los gobiernos locales carecen de la capacidad de realizar funciones avanzadas de planificación, recaudación y gestión financiera.

Asimismo, las investigaciones sobre descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática (Montecinos, 2005) y descentralización educativa y capacidades institucionales de las provincias (Morduchowicz, 2007) señalan que una de las condiciones para que la descentralización sea exitosa es la existencia de reglas precisas de coordinación intergubernamental. La falta de normas fijas crea conflictos de competencias, superposición institucional y confusión en la prestación de los servicios públicos. En

varios países latinoamericanos, la descentralización fracasó momentáneamente por descentralizar funciones sin establecer mecanismos de coordinación. En cambio, la República Dominicana tiene conflictos entre ministerios sectoriales y gobiernos locales en materia de ordenamiento territorial, residuos sólidos y fiscalización económica. La experiencia internacional indica que la coordinación se debe institucionalizar a través de mecanismos multisectoriales, una clara definición de roles y normas de corresponsabilidad fiscal y administrativa.

Otra condición mencionada en los documentos *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica* (Finot, 2001) y *Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria* (Arocena, 1995), que se considera relevante discutir la capacidad administrativa local para ejecutar el gasto. Administrar los servicios y rendir cuentas. La evidencia indica que la descentralización necesita una burocracia municipal profesionalizada, sistemas contables estandarizados, evaluaciones de desempeño y mecanismos locales de control interno. En caso de que esta capacidad no exista, la descentralización puede llevar a una mayor desigualdad territorial, ineficiencia o la creación de márgenes de producción de discrecionalidad. Tal es lo que sucede en República Dominicana, donde todavía muchos municipios no tienen departamentos técnicos consolidados. Para mitigar este proceso, es necesario llevar la descentralización paso a paso con programas de formación, certificación institucional y fortalecimiento de los mecanismos de financiación municipal.

Además, los estudios analizados señalan que la descentralización solo genera resultados sustentables cuando se acompaña de mecanismos de rendición de cuentas fiscales. La autonomía sin controles puede generar errores de administración, sobreendeudamiento o gasto ineficiente. Como evidencian los documentos *Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática* (Montecinos, 2005) y *Descentralización educativa y capacidades institucionales de las provincias* (Morduchowicz, 2007), los países que descentralizaron exitosamente (Chile, Colombia, Brasil, entre otros) crearon al mismo tiempo controles fiscales rigurosos, auditorías continuas, límites de endeudamiento y marcos de disciplina fiscal. En la República Dominicana, donde

la calidad del gasto local es desigual y el control externo es débil, estas condiciones institucionales son necesarias para avanzar hacia una descentralización responsable y equitativa.

Finalmente, la literatura señala que la descentralización exitosa necesita de la participación ciudadana y la legitimidad democrática. Pero la descentralización no se sostiene solo con leyes o estructuras administrativas; requiere fuerza social, vigilancia ciudadana y actores locales que exijan cuentas. En los textos revisados, (Arocena, 1995) plantea que la descentralización se concreta “cuando hay actores locales capaces de protagonizar procesos descentralizados”, es decir, ciudadanía organizada, asociaciones de barrio y mecanismos formales de consulta pública. Esta situación impacta de manera específica a la realidad dominicana, donde la participación social aún es inequitativa entre territorios y aún existen prácticas políticas concentradas en la toma de decisiones.

En suma, la evidencia analizada indica que la República Dominicana necesita desarrollar las siguientes condiciones institucionales para lograr una descentralización exitosa: fortalecer la capacidad administrativa municipal; regular la coordinación intergubernamental; definir reglas claras de responsabilidad fiscal; crear mecanismos de transparencia y participación ciudadana; y profesionalizar técnicamente los gobiernos locales. Sin ellos, cualquier esfuerzo por ampliar la autonomía fiscal municipal puede reproducir desigualdades territoriales o crear ineficiencias administrativas. Por tanto, la descentralización en República Dominicana necesita ser reformulada para engranar capacidades, leyes y participación y hacer de la autonomía constitucional una autonomía real.

## **2.6. Lecciones sobre sostenibilidad y rendiciones de cuentas.**

La sostenibilidad fiscal y la rendición de cuentas son una de las piedras angulares para medir la calidad de la gobernanza local en América Latina. La evidencia comparada demuestra que la descentralización solo genera resultados positivos cuando los gobiernos locales cuentan con marcos claros de responsabilidad fiscal, sistemas de información transparentes y mecanismos institucionales que garanticen la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Pero, en todo caso, la literatura

coincide en que la sostenibilidad fiscal subnacional no es una cuestión que dependa exclusivamente de la capacidad propia de recaudo del ente territorial en cuestión; muy especialmente, depende de la disciplina de gasto, el control interno y la existencia de mecanismos apropiados de vigilancia ciudadana (Llera, 2015). La perspectiva integrada de la sostenibilidad fiscal ha dejado en claro que la descentralización no puede funcionar por sí sola: necesita un marco institucional que garantice que los recursos federales destinados a las unidades subnacionales sean gastados de manera efectiva, eficiente y auditable.

En su estudio de rendición de cuentas local, (Llera, 2015) aclara que la rendición de cuentas no es un ejercicio administrativo, sino un proceso político que vincula el uso de los recursos públicos con la legitimidad democrática. En su opinión, “la rendición de cuentas es un pilar de la sostenibilidad institucional y financiera de los gobiernos locales”. Esto demuestra que los municipios tienen que rendir cuentas de cómo gastan el dinero en términos verificables que reduzcan la discrecionalidad y eviten el clientelismo y generen confianza en la ciudadanía. La evidencia internacional respalda lo anterior. La falta de mecanismos efectivos para controlar y divulgar información presupuestaria aumenta el riesgo de ineficiencia fiscal y atenta contra la sostenibilidad en el largo plazo.

En América Latina, una de las grandes lecciones es que los sistemas de control fiscal tienen que ser tanto internos como externos. Según (Llera, 2015), los entes subnacionales con auditorías internas profesionalizadas y al día en normativa contable tienen mayores niveles de cumplimiento en los plazos de rendición de cuentas y menores tasas de reparos por los órganos de control. La evidencia comparada muestra que la transparencia presupuestaria, la divulgación de estados financieros en formatos legibles y la existencia de marcos legales sancionadores ayudan a controlar el endeudamiento, disminuir los déficits estructurales y crear una cultura de responsabilidad fiscal. Asimismo, para consolidar reformas sostenibles, también es vital la profesionalización de los cuerpos técnicos, ya que la descentralización sin capacidad administrativa engendra gobiernos locales débiles y dependientes financieramente.

Otra lección importante para América Latina es la de los órganos superiores de control, tribunales de cuentas o contralorías, en el control del gasto local. Según el estudio, estas instituciones no solo controlan la legalidad del gasto, sino que son guardianes de la estabilidad fiscal, al imponer sanciones, realizar recomendaciones y valorar los riesgos para la sostenibilidad financiera (Llera, 2015). Así, cuando estos órganos funcionan en combinación con mecanismos de transparencia activa — portales de las instituciones de acceso a la información, auditoría social ciudadana o presupuestos participativos—, contribuyen a la creación de un entorno institucional que reduce la opacidad y fomenta la corresponsabilidad fiscal. En realidad, la ausencia de rendición de cuentas o una transparencia insuficiente han sido vinculadas con tensiones fiscales más altas, una eficiencia del gasto reducida y un descenso en la legitimidad política.

Finalmente, las experiencias latinoamericanas muestran que la sostenibilidad fiscal y la rendición de cuentas no son posibles sin la participación ciudadana. La literatura evidencia que los municipios que involucran procesos participativos (consultas públicas, seguimiento ciudadano al presupuesto, informes periódicos de desempeño, etc.) logran una asignación más eficiente de los recursos y más acorde a las necesidades locales. Así, estos mecanismos permiten llenar vacíos de información, auditar socialmente y aumentar la presión por estándares de integridad y vinculación. En sintonía con lo anterior, (Llera, 2015) sostuvo que la interacción entre la institucionalidad fiscalizadora y la ciudadanía informada permite dar origen a mecanismos de control democrático que fortalecen la estabilidad financiera de largo plazo de los gobiernos subnacionales.

En conclusión, las experiencias internacionales indican que la sostenibilidad fiscal subnacional se establece en un sistema de rendición de cuentas fuerte, transparente y participativo. La descentralización requiere más que transferencias o impuestos locales, sino la capacidad del gobierno subnacional de administrar los recursos de manera responsable, construir confianza con la ciudadanía y presentar resultados medibles o tangibles en la producción de servicios públicos. Las lecciones apuntan a la posibilidad de que la República Dominicana pueda consolidar

los contrapoderes, actualizar los sistemas de información financiera y fomentar una cultura de transparencia con el fin de progresar hacia un modelo fiscal descentralizado sostenible y legitimado.

### **CAPÍTULO III: PROPUESTAS DE REFORMA Y RECOMENDACIONES.**

#### **3. Propuestas normativas.**

El fortalecimiento del régimen municipal dominicano requiere transformaciones legislativas profundas para superar las restricciones históricas del modelo centralizado fiscal y administrativo. La evidencia encontrada en los diagnósticos institucionales del BID muestra que las fallas estructurales en sus propias fuentes de ingreso, definición de competencias, calidad del gasto y mecanismos de control han fortalecido un sistema municipal poco autónomo. Como indica (Martínez-Vásquez, 2017), “los municipios tienen escasas potestades tributarias, ya que solo recaudan pequeños arbitrios y tasas, más la contribución por mejoras”. Esta realidad significa que toda reforma legislativa debe poner en el corazón de la misma la ampliación y la revisión completa del sistema de transferencias intergubernamentales.

La reforma de la Ley núm. 176-07, para una definición más clara y enfocada de las competencias exclusivas y compartidas de los gobiernos locales, según criterios de gradualidad y acreditación de capacidades institucionales. Los análisis del BID muestran que la indefinición de funciones crea superposiciones, lagunas y conflictos entre los niveles de gobierno, lo que perjudica la eficiencia del servicio. Por eso, una reforma legislativa debe definir unos catálogos de competencias homologados, asociados a estándares de gestión y provistos de mecanismos de control y asistencia técnica, para garantizar que la descentralización de funciones vaya acompañada de los recursos necesarios y un marco normativo que evite la discrecionalidad.

Además, es preciso reformar la Ley núm. 166-03 para establecer un sistema de transferencias más justo, transparente y orientado a resultados. Las evaluaciones técnicas existentes muestran que no se ha llegado al 10% del PIB que marca la ley,

y que la asignación mínima por municipio favorece la atomización territorial. Ante esto, varios autores sugieren crear fórmulas de reparto basadas en criterios objetivos —población, necesidades de gastos, índice de pobreza, esfuerzo fiscal— que realmente reflejen las disparidades territoriales y fomenten la equidad entre municipios. “La propuesta pasa por crear un fondo destinado a inversiones de capital, que sustituya las ataduras presupuestarias actuales, para que los ayuntamientos puedan programar con estabilidad las inversiones estratégicas”.

Otra área normativa fundamental es el fortalecimiento de la responsabilidad fiscal municipal. La falta de un marco regulatorio ha dado lugar a altos niveles de endeudamiento opaco, información fragmentada y ausencia de mecanismos de alerta temprana. Según el diagnóstico del BID, la información financiera local es de mala calidad y muy dispersa, por lo que una reforma debe exigirle a los municipios usar sistemas estandarizados de gestión financiera y entregar información regular y verificable. Este sistema estaría tutelado por el Ministerio de Hacienda y coordinado con la Cámara de Cuentas, e incluiría preceptos sobre endeudamiento responsable, límites al gasto corriente, reglas de sostenibilidad fiscal y mecanismos sancionatorios.

En esa línea, la iniciativa legislativa debe reforzar la función de los consejos de regidores en la descentralización y autonomía municipal. (Adames, 2025) evidencia que la escasa supervisión interna compromete la transparencia y dificulta la rendición de cuentas, lo cual solo se puede resolver con reformas legislativas que fortalezcan sus poderes de fiscalización y profesionalicen sus estructuras de apoyo técnico y exijan la publicación de informes estandarizados sobre la ejecución presupuestaria y el desempeño de la gestión. La reforma debe, además, engranar la acción de los consejos con los mecanismos de participación ciudadana consagrados en la Ley núm. 176-07, para que las decisiones presupuestarias realmente reflejen las prioridades territoriales.

Además, otro punto que necesita actualizarse normativamente requiere modernizar la potestad tributaria municipal. Como expone el diagnóstico del BID, la descentralización del IPI a los gobiernos locales debiera ser considerada, al menos

parcialmente, si se cuenta con un catastro actualizado y capacidades técnicas para el cobro del tributo. Dicha reforma tributaria local aumentaría el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, disminuiría la dependencia de las transferencias nacionales y fortalecería el nexo entre ciudadanía, pago de impuestos y calidad de los servicios municipales.

Finalmente, las iniciativas legislativas deben promover mecanismos de incentivos para la asociación intermunicipal y la prestación conjunta de servicios públicos, sobre todo en municipios pequeños con escasa capacidad administrativa. La Ley núm. 176-07 reconoce las mancomunidades, pero su diseño procesal hace inviable su aplicación. Deberían establecerse mecanismos simplificados para su constitución y fondos concursables que premien proyectos colectivos de desarrollo territorial.

Así, en un esquema general, sería posible avanzar con una capacidad descentralizada fundada en responsabilidad fiscal en un régimen jerárquico autónomo y nítidamente competencial con gobernanza democrática. Pero en cualquier caso, ello dependerá de la consistencia en el marco legal, del compromiso político de las partes institucionales y de la capacidad técnica del gobierno local para ir absorbiendo más funciones y atribuciones.

### **3.1. Creación o municipalización de un impuesto predial.**

La instauración o municipalización del impuesto predial en la República Dominicana es una de las reformas estructurales más importantes para fortalecer la autonomía fiscal municipal en el contexto de un proceso de descentralización aún incompleto. Actualmente, el IPI lo recauda de manera centralizada la DGII, sustrayendo a los municipios la principal fuente de ingresos tributarios propios, que en la mayoría de países latinoamericanos y OCDE constituye el centro de la hacienda local. La literatura internacional reconoce en el impuesto predial al mejor impuesto para los gobiernos locales por ser estable, estar anclado al territorio y fortalecer la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas. Como señala el informe nacional sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible (Monegro, 2016), “los impuestos sobre bienes inmuebles son la base más sólida para las finanzas locales

sostenibles”. Y esa realidad recae, de manera directa, en el caso dominicano, donde la dependencia estructural de las transferencias condiciona la capacidad de los gobiernos locales para planificar, invertir y ser fiscalmente sostenibles.

La evidencia comparada indica que los países que han descentralizado fiscalmente lo han hecho descentralizando junto con las competencias la capacidad de generar impuestos propios, como el predial. Como evidencia la investigación de (Cravacuore, 2014) sobre la historia de la fiscalidad latinoamericana, los sistemas muy centralizados —como el dominicano— profundizan las desigualdades territoriales y disminuyen los incentivos a la eficiencia administrativa local. A consideración del autor, la consolidación predial como impuesto municipal, contribuida a la gobernanza territorial, fomenta la transparencia y evita depender de transferencias discrecionales que vulneran la autonomía política y técnica. En esa línea, la municipalización del predial en la República Dominicana no solo serviría como una fuente de ingresos, sino como un instrumento de ajuste institucional, poniendo los incentivos fiscales en función de un buen desempeño administrativo.

El marco legal dominicano da cabida a esta reforma. Si bien el artículo 200 de la Constitución reconoce la autonomía económica y administrativa de los municipios, su ejercicio se ve restringido al no contar con una fuente tributaria sólida que permita financiar sus atribuciones. En la realidad, los arbitrios y tasas municipales son insuficientes, regresivos o inestables, y el IPI centralizado recauda grandes sumas que no regresan en proporción a los lugares donde se originan. Una reforma para municipalizar total o parcialmente el predial podría seguir varios caminos: 1) la descentralización plena de la administración y recaudación en favor de los municipios; 2) un modelo mixto en el que la DGII recaude, pero los ingresos se destinen directamente al municipio al que correspondan; 3) un modelo de coadministración sobre la base de catastros municipales fortalecidos. Esta tercera vía se ha aplicado con éxito en países como Colombia, donde el catastro multipropósito mejoró la recaudación, la eficiencia y la equidad territorial.

Por lo cual, la viabilidad técnica de un impuesto predial municipal en la República Dominicana requiere modernizar el catastro, unificar las bases de datos, corregir las

subvenciones históricas y fortalecer la capacidad técnica municipal. En efecto, los informes nacionales de vivienda y desarrollo urbano sostenible (Monegro, 2016) confirman que la actualización catastral es una condición para la progresividad, transparencia y justicia fiscal, sobre todo en economías metropolitanas con mercados inmobiliarios activos. Pero el autor (Cravacuore, 2014) advierte que la falta de un catastro actualizado crea “asimetrías estructurales” que vacían la recaudación y profundizan la brecha fiscal entre municipios urbanos y rurales. En esa línea, la municipalización del predial se ha de complementar con políticas de fortalecimiento institucional, capacitación técnica y apoyo fiscal directo, sobre todo en municipios débiles fiscalmente.

En suma, la municipalización del impuesto predial haría más justo y sostenible el desarrollo local. Tal como sugiere el federalismo fiscal, la identidad entre quien paga y quien recibe aumenta la legitimidad del tributo, la participación ciudadana y la eficiencia del gasto. En un país con bajos niveles de confianza institucional y participación ciudadana como la República Dominicana, un sistema tributario municipal enfocado en el predial sería una excelente oportunidad para fortalecer las relaciones entre los gobiernos locales y la ciudadanía, dando lugar a un modelo más justo y democrático de gobernanza territorial. Por lo tanto, será posible reducir la dependencia del 10% impuesta por la Ley núm. 166-03, fortalecer la inversión pública local y disminuir las desigualdades territoriales, especialmente en municipios medianos y pequeños que no tienen instrumentos de desarrollo endógeno.

### **3.2. Modificación de la Ley núm. 166-03 para garantizar el 10% real de ingresos nacionales.**

La Ley núm. 166-03 es la base del financiamiento municipal en la República Dominicana; la misma establece que el Poder Ejecutivo tiene la obligación de entregar a los ayuntamientos el 10% de todos los ingresos nacionales. Pero, como evidencian diversos estudios y diagnósticos institucionales, esta disposición legal no se ha llegado a cumplir en la práctica en estas dos décadas, generando un déficit estructural en la capacidad financiera de los municipios y frustrando la

descentralización fiscal. Los documentos oficiales muestran que entre 2004 y 2023 las transferencias efectivas han fluctuado entre el 2.8% y el 3.6% de los ingresos nacionales, muy por debajo de lo que establece la ley (Radics, 2017). Esto demuestra la necesidad de reformar la Ley núm. 166-03 para consagrar garantías jurídicas, financieras y operativas para que el 10% se ejecute de manera obligatoria, automática y transparente.

En la literatura, se identifica a la falta de mecanismos obligatorios de cumplimiento de las transferencias intergubernamentales como una de las mayores barreras a la descentralización fiscal. Según (Cravacuore, 2014), “los sistemas de transferencias sin normas precisas o sin sanción por incumplimiento son mecanismos de hecho discrecionales que, lejos de promover la autonomía local e instituir relaciones simétricas entre los niveles de gobierno, tienden a profundizar la relación dependencia-subordinación-dependencia”. Como bien sabemos, esto se corresponde con la realidad dominicana, donde la discrecionalidad del Poder Ejecutivo al momento de asignar el presupuesto ha imposibilitado que los ayuntamientos reciban los fondos para realizar las funciones que la Ley núm. 176-07 y la Constitución les otorgan. Según el informe Descentralización en República Dominicana (Radics, 2017), “el incumplimiento reiterado del 10% ha creado un desfase entre las competencias municipales y su financiamiento, impactando la calidad de los servicios locales”. Esta cita resume la parte económica del problema, pero también la parte de gobernanza territorial.

La reforma de la Ley núm. 166-03 debe abarcar varios ejes. En primer lugar, un mecanismo de transferencia automática, algo que tienen tal cual países como México o Colombia, en donde la asignación a gobiernos subnacionales se realiza en base a fórmulas predefinidas codificadas en la Ley de Presupuesto. Esto limita la discrecionalidad en términos políticos y brinda un grado de previsibilidad financiera, que es fundamental para la planificación municipal a lo largo de varios años en una nación centralizada como República Dominicana. Según el informe “Rol de los consejos de regidores en la descentralización y autonomía municipal” (Adames, 2025), la inversión en infraestructura, servicios públicos y planes de

desarrollo se ve impactada por la incertidumbre económica. Los gobiernos municipales trabajan con presupuestos inciertos que no reflejan las verdaderas necesidades del territorio. La nueva legislación podría establecer una fórmula vinculada a los ingresos ordinarios del Estado, que la Tesorería Nacional aplicaría de manera automática.

En segundo lugar, se debe dar lugar a sanciones institucionales en virtud del principio de legalidad presupuestaria. En los sistemas comparados (como el brasileño), el incumplimiento de las transferencias federales genera controles del Tribunal de Cuentas, bloqueos a la ejecución del gasto central y responsabilidad administrativa para los servidores involucrados. “Incluir un esquema similar en la Ley núm. 166-03 reforzaría el mandato legal y evitaría que las transferencias sigan dependiendo de contingencias fiscales o políticas de turno”.

Un tercer elemento que debe incorporar la reforma es la equidad territorial. Si bien la norma fija un 10% de manera genérica, no establece una fórmula de reparto interno en función de criterios objetivos. Estudios de FEDOMU (2019) demuestran que la forma en que se distribuyen actualmente los recursos reproduce desigualdades, ya que la mayoría se distribuye proporcionalmente a la población, sin tomar en cuenta los niveles de pobreza, ruralidad, extensión territorial o rezago en infraestructura. Una reforma integral debería incorporar elementos que existen en Chile o Colombia, para asegurar que los municipios más pobres tengan los recursos para cumplir sus funciones.

Finalmente, la reforma de la Ley núm. 166-03 debe enmarcarse en una estrategia nacional de fortalecimiento de la gestión financiera municipal. Sin planificación, presupuesto por resultados, control interno y capacidad técnica mejorados, más recursos no significarán más eficiencia ni legitimidad ciudadana. En esa línea, los diagnósticos de (Monegro, 2016) y del autor (Radics, 2017) señalan que la descentralización solo genera resultados positivos cuando los gobiernos locales tienen sistemas administrativos fuertes. Una reforma del 10% requiere de asistencia técnica continua, profesionalización del personal y generar incentivos para la

transparencia, como la publicación obligatoria de la ejecución presupuestaria municipal en formatos abiertos.

### **3.3. Fortalecimiento del régimen de arbitrios y tasas municipales.**

El fortalecimiento del sistema de arbitrios y tasas municipales es, por lo tanto, parte integral de esta línea estratégica para avanzar hacia la autonomía fiscal. Como han documentado diversos estudios de las finanzas municipales, la insuficiencia de los ingresos propios sigue siendo una de las causas principales de la dependencia estructural de los gobiernos locales respecto al gobierno central (Gómez-Sabaini, 2010). Eso no solo afecta la capacidad de diseñar políticas públicas sustentables; también merma la capacidad de planificación y reduce el margen para dar respuesta a las necesidades particulares que plantea cada territorio. Por lo tanto, entre sus tareas prioritarias, se cuenta una reforma integral del marco legal-tributario municipal que les provea de verdaderas herramientas de recaudación y defina reglas de gestión administrativa y transparencia fiscal que legitimen este sistema.

Uno de los problemas que siempre se encuentra en la literatura es la escasa recaudación efectiva de las tasas municipales, como resultado de catastros desactualizados y estructuras administrativas débiles de gestión tributaria. El autor (Gómez-Sabaini, 2010) indica que en la mayoría de los municipios los arbitrios no llegan a representar ni el 10% de los ingresos totales, lo que demuestra que el potencial fiscal municipal está siendo infrutilizado. Difícilmente podría esperarse otra cosa al mirar las señales locales, ya que incluso los diagnósticos nacionales advierten que la falta de padrones, la informalidad de los servicios gravados y la ineficiente fiscalización contable se interponen en el camino de la recaudación regular, por mencionar algunas barreras (Aguilar, 2001). Solo una modernización del sistema se puede lograr; a través de la implementación de tecnología, criterios homólogos y un efectivo mecanismo de control, podrá cerrar esta brecha entre lo que podría recaudarse y lo que se recoge realmente.

La ley dominicana otorga la potestad tributaria municipal en el ámbito de tasas, arbitrios y contribuciones por mejoras, pero deja grandes lagunas que crean conflictos entre agentes económicos y gobiernos locales. De acuerdo con la

investigación Las finanzas de los gobiernos locales y opciones para fortalecerles (Gómez-Sabaini, 2010), un problema es que muchos arbitrios se generan sin un estudio de costos del servicio, lo que impide justificar técnica y legalmente el monto establecido. En ese marco, es necesario rediseñar las tasas, estableciendo criterios estandarizados de transparencia, proporcionalidad y capacidad de pago de los contribuyentes.

El reforzamiento del régimen de arbitrios debe ajustarse también al principio de legalidad tributaria, garantía para prevenir arbitrariedades y litigiosidad. En ese tener, (Aguilar, 2001) enfatiza que la seguridad jurídica y la previsibilidad de las cargas tributarias municipales solo se logran con ordenanzas transparentes, técnicamente justificadas y aprobadas en el procedimiento establecido en la Ley núm. 176-07. Ello significa que los municipios deben acompañar la creación o modificación de arbitrios con estudios de costos, análisis de impacto económico y consultas públicas que justifiquen el procedimiento. Una administración tributaria moderna requiere, además, la digitalización de los registros y la automatización de los procesos de recaudación, lo que mejoraría la eficiencia recaudatoria y disminuiría la evasión.

Una mejora en el régimen de tasas y arbitrios también lograría fortalecer la conversación entre el municipio y la ciudadanía. Según las finanzas de los gobiernos locales y alternativas para su fortalecimiento (Gómez-Sabaini, 2010), los municipios que han aumentado sus ingresos propios son los que logran crear canales de comunicación con los contribuyentes y relacionan las tasas que se pagan con la calidad del servicio que se recibe. Como bien indica el informe, “la confianza de los ciudadanos en su gobierno local crece cuando siente que los impuestos se transforman en mejoras concretas en su entorno”. Esta cita nos muestra la importancia de la legitimidad fiscal para cualquier sistema tributario y más aún para los gobiernos locales, en donde la proximidad a la población hace que los arbitrios sean aceptados socialmente.

Finalmente, la reforma integral del régimen de arbitrios debe unificar los criterios de recaudación entre municipios y acabar con la dispersión normativa actual. El estudio

de las finanzas de los gobiernos locales en la República Dominicana (Gómez-Sabaini, 2010) reconoce la necesidad de crear un catálogo nacional de arbitrios de referencia técnica y jurídica para los ayuntamientos, que homogenice el sistema y disminuya los conflictos con los sectores productivos. La estandarización no supone una intromisión en la autonomía municipal, sino asegurar que los instrumentos tributarios locales se ajusten a ciertos principios de racionalidad, proporcionalidad y eficiencia. Solo de esta manera se podrá fortalecer financieramente a los municipios y mejorar la calidad de los servicios públicos municipales mediante un moderno sistema de tasas y arbitrios.

#### **3.4. Propuestas institucionales y administrativas.**

Fortalecer la institucionalidad municipal: El camino para avanzar hacia un modelo descentralizado eficiente y sostenible es fortalecer las estructuras municipales. A pesar de los avances normativos y constitucionales, los gobiernos locales dominicanos se están enmarcando en un cuadro institucional débil, con un bajo nivel de profesionalización, sistemas administrativos deficientes y nula articulación intergubernamental. Para superar dichas falencias son necesarios procesos de reforma institucional que generen “administraciones modernas”, que estén enmarcadas por los principios de transparencia, eficiencia y participación ciudadana. Como apunta (Mejía-Ricart, 2002), uno de los cuellos de botella del Estado dominicano ha sido tradicionalmente la “ineficiencia burocrática y falta de controles en la administración pública”, lo que afecta directamente a los ayuntamientos y restringe su capacidad para dar cumplimiento a sus funciones.

En ese marco, una primera línea de reforma es fortalecer un servicio profesionalizado de carrera administrativa municipal, capaz de disminuir la rotación, la politización y la discontinuidad de las políticas públicas locales. Según el Acta de (Radics, 2017), menos del 30% de los municipios tienen un personal técnico permanente, lo que restringe la capacidad de planificar, implementar y evaluar políticas. Profesionalizar es no solo establecer mecanismos de ingresos por mérito, sino actualizar los perfiles de puesto y establecer programas permanentes de capacitación técnica, sobre todo en gestión financiera, ordenamiento territorial,

presupuesto y control interno. La experiencia internacional muestra que la profesionalización es una vía para fortalecer la autonomía local y asegurar servicios públicos de calidad.

Una segunda propuesta consiste en diseñar e implementar sistemas integrados de gestión administrativa y financiera adecuados a la realidad municipal. Si bien (Ministerio de Administración Pública, 2016) vino a homologar criterios técnicos, su aplicación es aún heterogénea entre municipios, especialmente en municipalidades con poca capacidad administrativa. El diseño de plataformas integradas de presupuestos, adquisiciones, gestión de recursos humanos y gestión de proyectos sería un paso sustantivo en la eficientización operativa y de transparencia del gasto público y su contraloría social. Más aún, un sistema integrado fortalecería la rendición de cuentas y el control social, al proveer a la ciudadanía de información auditada sobre qué se hace en la administración municipal.

Un tercer eje prioritario es el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional, tanto vertical (entre gobierno central y local) como horizontal (entre municipios). Según (Mejía-Ricart, 2002), la descoordinación entre niveles de gobierno es uno de los mayores escollos para la modernización estatal. Y ello se traduce en superposiciones de funciones, vacíos de coordinación de políticas territoriales y falta de acceso a asistencia técnica. “Las mesas regionales de coordinación, con la participación del MAP, la Liga Municipal Dominicana y los gobiernos locales, podrían ayudar a estandarizar criterios, compartir buenas prácticas y aprovechar mejor los recursos”. Esta articulación también implica definir claramente las competencias para evitar duplicidades y conflictos en la provisión de servicios públicos esenciales.

Por último, las reformas institucionales deben reforzar el sistema de control interno y auditoría municipal. Esto es especialmente relevante, ya que el informe de (Radics, 2017) destaca que menos del 40% de los ayuntamientos cuentan con unidades de control operativas, lo que aumenta los riesgos de arbitrariedad y mala gestión. La conformación de celdas técnicas de auditoría y la estandarización de

procedimientos mejorarían la credibilidad institucional y disminuirían las prácticas informales que siempre han caracterizado a la administración municipal.

En resumen, las propuestas institucional-administrativas en su conjunto buscan propugnar por un gobierno municipal fuerte, eficiente en el manejo de sus recursos, exigente para rendir cuentas y cuentas a la ciudadanía en sus acciones. Al mismo tiempo, esto significaría una modernización de la gestión de los aparatos para que la venidera descentralización fiscal y política tenga más de un impacto sobre el desarrollo territorial, a pesar de las cotas de limitación que han definido históricamente la gestión municipal en República Dominicana.

### **3.5 Mecanismos de coordinación fiscal intergubernamental.**

La descentralización fiscal solo se puede consolidar cuando existen mecanismos permanentes de coordinación entre los niveles de gobierno. En América Latina (y especialmente en países unitarios como República Dominicana), su inexistencia crea superposición de funciones, conflictos de competencias, ineficiencia del gasto y profundiza la desigualdad territorial. En ese contexto, los mecanismos esenciales para coordinar políticas impositivas, asignar competencias y garantizar la coherencia del sistema financiero público. Como indica el autor (Cingolani, 2005), tal como el autor argumenta, la coordinación fiscal como tal es una condición estructural sin la cual los gobiernos subnacionales estarán condenados a operar de forma aislada y descoordinada, socavando cualquier posibilidad de institucionalidad democrática y proceso descentralizador. Al contrario, el autor también argumenta que en aquellos casos en los que no se generan mecanismos institucionalizados de cooperación entre gobierno central y gobiernos subnacionales, los procesos descentralizadores no podrán sino fracasar en América Latina.

“La República Dominicana está en una situación parecida”. La dispersión institucional entre la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), el Ministerio de Hacienda, los ayuntamientos y otras entidades descentralizadas deja a los municipios con poca voz en las políticas tributarias que inciden sobre ellos. En la realidad, esto se manifiesta en problemas para planificar ingresos, falta de sistemas integrados de información tributaria y dependencia del gobierno central. De acuerdo

con el análisis Coordinación de las políticas fiscales y ambientales en la República Dominicana (Lizardo, 2005), este tipo de carencias es la que reproduce las llamadas “asimetrías fiscales verticales”, donde la autoridad nacional central acapara el poder tributario y los gobiernos locales tienen responsabilidades sin los recursos suficientes.

Los mecanismos de coordinación exitosos, según la experiencia comparada, incorporan reglas fiscales comunes, arreglos institucionalizados, sistema de transferencia clara de fórmulas, acuerdos técnicos de colaboración y consejos fiscales intergubernamentales. Los espacios de concertación en naciones con una fuerte tradición unitaria, como Colombia o Perú, han progresado a través de mecanismos de rendición de cuentas, una cuota de racionalización tributaria y un fortalecimiento de las capacidades administrativas locales (Cingolani, 2005). Los datos indican que estas estructuras disminuyen los conflictos de competencia, facilitan el diálogo constante entre niveles gubernamentales y enlazan la planificación territorial con la nacional.

En República Dominicana se hace más que necesario establecer mecanismos institucionales de coordinación por las limitaciones de los municipios en la gestión fiscal. Según la autora (Mota, 2019), la ausencia de sistemas uniformes de información y la desconexión entre estas entidades proporcionan la discreción y erosionan la eficiencia y efectividad del sistema tributario. En el análisis, la autora indica que, en la medida en que un gobierno en particular carece de la integración con la autoridad tributaria, no puede realizar sus tareas y restringe la generación de presupuestos basados en la realidad y la ejecución del gasto de alta calidad. Hoy en día, FEDOMU es un espacio de representación municipal, pero no un órgano formal de coordinación fiscal como existen en sistemas más maduros.

En esto hace eco (Lizardo, 2005): “La coordinación fiscal no es un lujo institucional, sino una necesidad para dar coherencia al sistema tributario y hacer sostenible el proceso de descentralización”. Esta frase resume la razón de ser de los mecanismos intergubernamentales: más que aparatos burocráticos, son

herramientas para hacer que la descentralización funcione en conjunto y no dejar a los municipios solos en un sistema centralizado.

Por lo que se puede aprender de las experiencias territoriales, los países más eficientes territorialmente han coordinado a través de tres instrumentos: (1) un sistema de transferencias predecible y transparente, que evita negociaciones discrecionales; (2) Consejos fiscales intergubernamentales, con participación de ministros, autoridades tributarias y municipales; (3) Plataformas integradas de información fiscal, para dar seguimiento a ingresos, deuda, situación financiera y autonomía de ejecución presupuestaria. La evidencia indica que sin ellos la autonomía fiscal es solo un enunciado.

Para el caso dominicano, estas experiencias internacionales tienen mucho que enseñar: la autonomía municipal solo puede lograrse si se crean espacios institucionalizados de diálogo fiscal entre gobierno central y gobiernos locales. La conformación de un Consejo Nacional de Coordinación Fiscal Municipal, la homologación de sistemas de información y la participación de los municipios en la formulación de las políticas tributarias reduciría la desigualdad territorial, mejoraría la eficiencia del gasto y fortalecería la credibilidad del sistema fiscal. La descentralización exige finalmente una “gobernanza multinivel” en la que todos los actores negocien las reglas fiscales y prevengan superposiciones, conflictos y vacíos institucionales. Con ello, la República Dominicana avanzaría hacia un modelo real de descentralización, en línea con las mejores prácticas internacionales y ajustado a la realidad administrativa del país.

### **3.6. Capacitación y modernización de la gestión tributaria local.**

La segunda principal raíz de la tributación de los gobiernos locales es su habilidad de gestión. Esto, a su vez, es función principalmente de la especialización técnica y la profesionalización de los empleados. La prueba de esta hipótesis se proporciona mediante una comparación de la evidencia presentada, que demuestra que únicamente el progreso en habilidades, tecnología y la normalización de procesos puede llevar al sistema fiscal municipal a niveles sostenibles de eficiencia. En República Dominicana todavía existen diferencias muy marcadas entre municipios

en el manejo de la información fiscal, recaudación, fiscalización y administración de los impuestos locales, por lo que se necesita una estrategia integral de fortalecimiento institucional a través de la capacitación continua. De acuerdo con (Ventura, 2025), la profesionalización es una condición para consolidar gobiernos locales modernos y eficientes, ya que “la capacitación permanente de los servidores públicos municipales es un elemento esencial para la modernización y eficiencia de la administración pública”. Esta conclusión demuestra la influencia de la capacitación sobre el desempeño institucional, especialmente en el campo tan delicado como es la recaudación tributaria.

El autor (Ventura, 2025) ha registrado que en los últimos años, el Instituto Nacional de Administración Pública también ha mejorado su oferta de capacitación municipal, que ha permitido adquirir destrezas en los campos de gestión administrativa, planificación y gestión de procesos, tecnologías de la información y servicios ciudadanos. Esto ha posibilitado que se desarrollen habilidades en los ámbitos de gestión administrativa, planificación, manejo de procesos, tecnologías de información y atención al ciudadano. Aunque estas líneas de formación no están enfocadas únicamente en la gestión tributaria, son fundamentales a nivel institucional para mejorar los sistemas internos de recaudación, supervisión y control. El estudio indica que los programas presenciales tienen tasas de aprobación que superan el 88%, lo cual señala una asimilación eficaz del contenido por parte del personal municipal. Esta tendencia es especialmente significativa para el fortalecimiento tributario, porque las labores relacionadas con la gestión de catastro, la fiscalización de tasas y arbitrios y el registro de contribuyentes requieren personal formado en herramientas tecnológicas, administrativas y normativas.

Además, la literatura latinoamericana de administración pública coincide en que la capacitación municipal debe estar orientada no solo a mejorar las capacidades, sino, a través de los procesos formales de digitalización y modernización, transformar la estructura administrativa. Como analiza el autor (Ventura, 2025), los municipios que forman parte de programas de capacitación muestran avances en la estandarización de procedimientos, el desarrollo de informes, la organización de

archivos y el uso de plataformas digitales. Como estas mejoras disminuyen los errores operativos, incrementan la transparencia y posibilitan una gestión más eficiente de la información fiscal, tienen un impacto directo en la administración tributaria. Además, los estudios muestran que la participación de mujeres en el análisis —por encima del 70% en los dos años investigados— es un factor de inclusión en la profesionalización del personal municipal. Según investigaciones comparativas, esto se relaciona con una mejora en la calidad del servicio público.

Finalmente, el fortalecimiento de la gestión tributaria local necesita una capacitación específica que complemente la capacitación general en administración pública. Entre los temas prioritarios están: técnicas de fiscalización tributaria, procedimientos de determinación de arbitrios, gestión catastral, aplicación de sistemas informáticos de recaudación, gestión de cartera de contribuyentes, análisis financiero municipal y aplicación de la normativa tributaria local. (Ventura, 2025) señala que la modernización institucional se debe combinar con la innovación y las tecnologías de información, ya que el uso de herramientas digitales y plataformas de aprendizaje virtual aún es incipiente, ya que la aprobación en línea solo llega al 53%. Esto demuestra que la digitalización tributaria municipal se deberá acompañar de capacitación continua y metodologías ajustadas a las necesidades del personal. En resumen, la evidencia existente muestra que, sin un programa fuerte de profesionalización continua, los municipios dominicanos no podrán lograr niveles eficientes de recaudación ni desarrollar sistemas tributarios locales modernos, sostenibles y transparentes.

### **3.7. Transparencia, control y participación ciudadana.**

Construir un gobierno local fortalecido fiscalmente requiere no solo cambios tributarios y administrativos, sino también un marco institucional que asegure transparencia, control social y participación ciudadana como pilares de la gobernanza local. En efecto, la literatura académica indica que los gobiernos abiertos son un pilar para profundizar la legitimidad democrática y para asegurar que la administración pública sirva a las prioridades colectivas. (Sánchez-Medero, 2024) posiblemente “parlamento o gobierno abierto”. Aun así, este modelo se ha

diseñado para los parlamentos nacionales. No obstante, siguiendo la cercanía de los órganos locales con el ciudadano, la obligación se torna aún más rigurosa para estos últimos al contar con mecanismos legales de solicitud y difusión de información.

En el caso dominicano, la debilidad en los mecanismos de transparencia y control ciudadano se enlaza con la débil institucionalidad de los municipios, particularmente en cuanto a la administración financiera y la gestión de recursos propios. Estudios comparados demuestran que la participación ciudadana se vuelve más importante donde las capacidades administrativas locales son débiles, como un mecanismo compensatorio institucional que disminuye las asimetrías de información y fortalece el escrutinio público. (Montecinos, 2005) señala que la participación ciudadana solo mejora la gestión si existen reglas claras, mecanismos de seguimiento y voluntad política para abrir procesos deliberativos reales. Pero en República Dominicana todavía existen problemas relacionados con la falta de estandarización de los procedimientos municipales de divulgación de información, la mala calidad de los portales gubernamentales y la escasa institucionalización de los espacios de contraloría social.

En efecto, la literatura contemporánea sobre transparencia gubernamental establece que trabajar la rendición de cuentas en la modalidad del simple transparentar, informativo, debe abandonarse en favor de lo que implique procesos interactivo-permanentes con la ciudadanía. En un análisis realizado por (Sánchez-Medero, 2024), se prueba que aquellas instituciones públicas que se restringen a los mínimos que la ley les exige lo hacen bajo la lógica de la opacidad, mientras que quienes abren canales de comunicación bidireccionales elevan la percepción que la ciudadanía tiene sobre la legitimidad y la eficacia estatal. Ahora bien, para el contexto local dominicano, esta perspectiva implica reformular los mecanismos de transparencia activa antes mencionados: es decir, se desarrollarán presupuestos abiertos, informes de recaudación y ejecución tributaria, observatorios ciudadanos y esquemas de auditoría social que verifiquen, sigan la pista y obliguen la rendición de cuentas de ingresos y egresos a través de arbitrios y tasas.

Otro pilar para reforzar el control social es el desarrollo de plataformas digitales robustas, que puedan dar cuenta de la información y entregarla al público de la forma más clara y sencilla posible. Las investigaciones sobre parlamentos y gobiernos abiertos muestran que las herramientas tecnológicas solo marcan la diferencia si se conciben para facilitar la participación y el control ciudadano (Sánchez-Medero, 2024). En República Dominicana, la disparidad tecnológica entre municipios es un gran obstáculo para el acceso igualitario a la información pública. “Los municipios con mayores recursos presupuestarios tienen portales sofisticados y mecanismos interactivos, mientras que la mayoría de los ayuntamientos carecen de personal técnico para operar sistemas de transparencia, aumentando las desigualdades territoriales”.

Finalmente, la participación ciudadana como mecanismo de control debe engranarse con canales institucionalizados que aseguren su permanencia. Como evidencia la investigación de (Montecinos, 2005), en América Latina los presupuestos participativos y otras reformas de participación son más exitosas donde la normativa municipal define mecanismos precisos para la toma de decisiones, la priorización de proyectos y la rendición de cuentas. Aunque la Constitución dominicana mencione el presupuesto participativo correspondiente a los gobiernos locales, existen obstáculos: ejecución incompleta, uso manipulador de la iniciativa y falta de procedimientos estandarizados para los asuntos concernientes a la planificación fiscal local.

Resumiendo, el fortalecimiento de la transparencia, el control social y la participación ciudadana son condiciones necesarias para un sistema fiscal municipal sostenible. La evidencia comparada y nacional muestra que, sin canales institucionales de transparencia, vigilancia y rendición de cuentas, las reformas legales o tributarias quedan en letra muerta. Por eso, este lema hace referencia a construir un modelo de gobernanza local con portales de transparencia activa, auditorías sociales, participación deliberativa y sistemas de vigilancia ciudadana como mecanismos para fortalecer los municipios.

### **3.8. Impacto esperado de las reformas.**

Hablar de reformas fiscales para fortalecer la autonomía municipal en la República Dominicana se inscribe en el contexto más amplio de cambios institucionales y financieros que han transformado al país en las últimas décadas. Las reformas fiscales no solo alteran el sistema impositivo, sino que transforman la capacidad del Estado para asegurar derechos sociales, reducir desigualdades territoriales y financiar una administración pública eficiente. Como alerta el autor (Matías B., 2021), las reformas no deben juzgarse por lo que recaudan, sino por lo que contribuyen a la capacidad estatal para disminuir vulnerabilidades y fortalecer la cohesión social. Como señala el informe oficial, “la protección social es esencial para reducir la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad social” (Matías B., 2021), demostrando que cualquier cambio tributario tiene efectos redistributivos y territoriales inevitables sobre los municipios.

La evidencia de la tesis de (Mota M. B., 2013) muestra que las anteriores reformas fiscales, en específico la de 2012, sí cambiaron los ingresos estatales, pero no mejoraron en la misma medida la distribución del gasto público hacia los territorios. Según el estudio, la carga tributaria aumentó por la ampliación de la base imponible y la creación de nuevos impuestos, pero continuó el patrón de centralización del gasto que restringe la posibilidad de los gobiernos locales de acceder a recursos suficientes y programables. Esto es importante para evaluar las reformas planteadas, porque muestra el riesgo de que las medidas tributarias mejoren la macroestabilidad fiscal sin mejorar el desarrollo local.

Como evidencia la literatura que aborda la estructura del sistema tributario dominicano, el país continúa con un sistema regresivo, muy dependiente de los impuestos indirectos y con poca progresividad efectiva. El acta de (Santana, 2021) recalca que la ausencia de reformas integrales ha hecho que los grupos de menores ingresos sigan soportando una carga tributaria injusta, en tanto que los sectores de mayor capacidad contributiva siguen gozando de amplios privilegios y exenciones. Según el estudio, el diseño actual agrava las desigualdades sociales y territoriales, restringe la capacidad redistributiva del Estado y, por lo tanto, impide que los

municipios accedan a recursos justos y permanentes. Las reformas fiscales deberían entonces introducir mecanismos para fortalecer la progresividad y asegurar una mejor distribución territorial.

Sobre los efectos macroeconómicos esperados, en lo que respecta a la sostenibilidad de las finanzas públicas, la tesis de (Mota M. B., 2013) ofrece la idea de que las reformas tributarias promoverían sostenibilidad fiscal si se aplican con “y se acompañan a la vez de políticas de eficiencia del gasto y de combate a la evasión”. El fortalecimiento de la administración tributaria y la ampliación de la base imponible son esenciales para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones de inversión social y descentralización. Esta visión se alinea con la necesidad de que las reformas municipales se acompañen de mejoras en la calidad del gasto público local, en particular en infraestructura, servicios comunitarios y gobernanza territorial.

El informe sobre las reformas parciales promovidas por el gobierno dominicano y su impacto en la protección social de (Matías B., 2021) ha advertido que, si no se inscriben en un plazo más extenso y sostenido para impulsar la protección social y la resiliencia económica, las renovaciones parciales tienen la posibilidad de no tener un efecto considerable. El informe destaca que la dispersión de esfuerzos y la falta de articulación interinstitucional limitan la efectividad de las políticas públicas, como también la desconexión entre el nivel central y el municipal. Así, la incidencia de las reformas tributarias en la autonomía municipal dependerá de que exista una política nacional de descentralización que haga que los nuevos recursos o redistribuidos lleguen a las manos de los gobiernos locales.

Finalmente, (Santana, 2021) determina que una reforma tributaria más justa puede mejorar la capacidad del Estado para redistribuir recursos equitativamente entre territorios, favoreciendo la justicia espacial y reduciendo las desigualdades regionales. Esta perspectiva es fundamental para proyectar los efectos de las reformas planteadas en esta tesis: un sistema tributario más progresivo y eficiente podrá apoyar las finanzas municipales, disminuir la dependencia de transferencias

discrecionales y fomentar un modelo de desarrollo territorial más equilibrado, en el que los municipios puedan ejercer efectivamente su autonomía fiscal.

### **3.9. Sostenibilidad fiscal municipal**

El concepto de sostenibilidad fiscal municipal es un pilar fundamental para el fortalecimiento del régimen local, por cuanto define la capacidad de los municipios para cumplir con las funciones que les fueron delegadas, proyectar el largo plazo y garantizar la prestación de servicios públicos de calidad. En el caso dominicano, dicha sostenibilidad siempre está en tensión por los siguientes tres factores: la dependencia estructural de las transferencias del gobierno central, la escasa capacidad de generar ingresos propios y la rigidez institucional que limita la capacidad de ajuste presupuestario. Como alerta el informe sobre la ruta hacia el crecimiento sostenible en la República Dominicana, un sistema tributario sostenible requiere que “el sector público pueda hacer frente a sus obligaciones actuales y futuras sin necesidad de cambios bruscos que afecten el bienestar de la población” (Agosin, 2010). Esta conceptualización es de particular importancia para los gobiernos locales dominicanos, cuyos patrones de ingresos y gastos son altamente susceptibles a cambios macroeconómicos y retrasos en las transferencias nacionales.

La literatura muestra que en República Dominicana la sostenibilidad fiscal municipal se ve comprometida por las escasas fuentes propias y la inelasticidad de los tributos locales. El autor (Agosin, 2010), en el capítulo de finanzas locales, indica que los municipios dominicanos tienen problemas estructurales para aumentar sus ingresos, ya que no cuentan con catastros actualizados, existe evasión generalizada de arbitrios y no existe un impuesto predial municipal fuerte. Esta combinación de limitaciones se ve reforzada por una baja capacidad administrativa y tecnológica que limita la eficiencia de los procesos de recaudación y fiscalización. De este modo, la autonomía financiera no requiere nuevas herramientas impositivas, sino el fortalecimiento de la capacidad interna del gobierno local para generar ingresos.

La literatura de sostenibilidad fiscal para gobiernos subnacionales argumenta que los municipios con bases tributarias pequeñas o informales están más expuestos a los ciclos económicos negativos y necesitan marcos fiscales más rígidos para evitar que sus finanzas se degraden. (Cruz-Rodríguez, 2013), en su estudio comparado sobre sostenibilidad fiscal en países en desarrollo, señala que la descentralización efectiva se sirve de la adopción de reglas estrictas en términos de responsabilidad fiscal precisa, mecanismos oportunos de alerta y fortalecimiento institucional en términos de administración de deuda. Y esto encaja como anillo al dedo a la realidad dominicana, donde la inexistencia de normas fiscales municipales y la ausencia de restricciones al gasto corriente siempre se traducen en desequilibrios. El autor (Cruz-Rodríguez, 2013) sostiene que, en última instancia, la sostenibilidad depende de la disciplina fiscal y del marco institucional de los gobiernos locales. Y esta cita viene a colación por el contexto del municipio en República Dominicana, con estructuras débiles y poca rendición de cuentas.

Además, el análisis económico del autor (Cruz-Rodríguez, 2013) muestra que la sostenibilidad fiscal depende del crecimiento económico, la estructura institucional y la capacidad de financiamiento. Si bien su análisis es de corte macroeconómico, sus resultados sugieren la necesidad de desarrollar criterios de estabilidad aplicables a nivel municipal: prevenir desequilibrios fiscales recurrentes, controlar el gasto corriente y fortalecer la gestión financiera subnacional. Desde esta perspectiva, los ayuntamientos dominicanos afrontan limitaciones estructurales, ya que el gasto corriente se lleva la mayor parte de sus ingresos y les deja poco margen para realizar las inversiones que transformen el territorio y aumenten su capacidad de generar ingresos en el futuro.

Otro tema relevante es la predictibilidad de los ingresos. La sostenibilidad fiscal en los municipios indica que las empresas públicas deben recibir fondos regulares de fuentes predecibles para programar inversiones a largo plazo. Sin embargo, como se ha mencionado en la Ley núm. 166-03, esta ley no es implementada de forma total y las transferencias del gobierno central solo se proveen condicionadas a los ingresos nacionales. Estas son variables exógenas que alimentan la incertidumbre

macroeconómica y hacen a los gobiernos locales vulnerables al desarrollo de políticas públicas sustentables en el tiempo. Este punto es corroborado por el autor (Martin, 2013), para quien la sostenibilidad dependerá de la existencia de marcos fiscales de mediano plazo, disciplina en la apertura de presupuestos y reglas claras de asignación, aún lejos de ser alcanzados en los gobiernos municipales dominicanos.

En lo que respecta al componente de fortalecimiento institucional, la sostenibilidad fiscal demanda fortalecer la capacidad en términos técnicos de los gobiernos locales para hacer presupuestos, ejecutar el gasto de forma eficiente y rendir cuentas. El autor (Agosin, 2010) sostiene que la debilidad de la administración pública y las limitaciones en la aplicación de instrumentos de planificación debilitan la eficiencia del gasto corriente y erosionan la confianza de la ciudadanía para con sus gobiernos municipales. Cuando los gobiernos locales carecen de las capacidades técnicas necesarias, esta debilidad exacerbada aumenta exponencialmente las posibilidades de ineficiencia, mejorando la calidad del gasto y erosionando de facto la posibilidad de consolidar el equilibrio fiscal a lo largo del tiempo.

Finalmente, se requiere que los poderes otorgados a los gobiernos locales también se basen en una auténtica descentralización financiera para garantizar la sostenibilidad fiscal de los municipios mediante competencias tributarias responsables con sus cargas. La evidencia comparada muestra que los países en los que los gobiernos locales son sostenibles tienen impuestos propios sólidos, flujos de transferencia predecibles y normas de responsabilidad fiscal subnacional. Para acercarse a esta corporación, la República Dominicana todavía debe incrementar su capacidad institucional local, enmendar su marco legal fiscal municipal y asegurar su implementación en el 10% estipulado por la Ley núm. 166-03.

### **3.10. Eficiencia del gasto local**

La eficiencia del gasto local es una de las bases para fortalecer la autonomía fiscal municipal y para asegurar que los recursos públicos se transformen en bienestar colectivo. En República Dominicana se vuelve pertinente hablar de eficiencia del

gasto municipal, dadas las disparidades territoriales en capacidad institucional, modelos de gestión y disponibilidad presupuestaria. Pero, a pesar de los avances que la literatura latinoamericana ha logrado en la elaboración de indicadores comparativos de eficiencia, los estudios de caso a nivel municipal en la República Dominicana revelan grandes diferencias entre lo que se destina y lo que se logra en realidad en la provisión de servicios públicos locales. De acuerdo con (Machado, 2006), la región se enfrenta a un modelo estructural con rigideces presupuestarias, baja calidad del gasto y escasa vinculación entre inversión, planificación y resultados, situación que también se evidencia en los municipios dominicanos.

En esa línea, una de las conclusiones más recurrentes en la literatura es que la mejora del gasto no requiere mayores recursos, sino la capacidad que tienen los municipios para transformarlos en bienes y resultados. Como indica el autor (Machado, 2006), “el problema hoy no es gastar más, sino gastar mejor” (Machado, 2006), ya que la eficiencia se logra tanto en el uso racional de los recursos como en la capacidad institucional para orientarlos hacia fines estratégicos. La evidencia que recopila el documento *El gasto municipal en Centroamérica y República Dominicana* muestra que en el país los municipios tienen serias dificultades para llevar a cabo con eficiencia funciones básicas como manejo de desechos sólidos, mantenimiento de vías, alumbrado público y ordenamiento territorial, como manifestación de debilidades en planificación, capacidad técnica y mecanismos de evaluación (Letelier, 2007).

Un factor clave reconocido por diversos estudios es la rigidez del gasto local. Según (Artana, 2006), la composición del gasto público dominicano —en sus niveles central y local— se sigue caracterizando por destinar la mayor parte a gasto corriente, en particular a salarios y servicios administrativos, lo que deja poco margen para la inversión y deteriora la eficiencia del gasto. Y esto se repite en los municipios: muchos ayuntamientos gastan más del 65% de su presupuesto en gastos corrientes y les queda poco margen para infraestructura local, servicios urbanos o programas de desarrollo local. Y esta estructura presupuestaria impacta

la eficiencia del gasto, porque los fondos no se dirigen a mejorar capacidades productivas o fortalecer servicios públicos básicos.

En perspectiva comparada, los estudios del BID indican que los municipios dominicanos son menos eficientes que sus pares centroamericanos, no porque gasten más, sino por la precariedad de los sistemas de gestión, la baja digitalización, la falta de indicadores de desempeño y la poca profesionalización de su personal técnico, entre otros factores (Machado, 2006). Esta situación es coherente con la problemática presentada por Marte (2020); la República Dominicana pierde, mediante ineficiencias, alrededor de un 19,6% del gasto público, es decir, casi un quinto del gasto total, cuando pudiera producirse mejor resultado si esos recursos fueran adecuadamente administrados. Aunque dicho análisis sea del sector público de manera general, sus resultados son aplicables a los gobiernos locales, donde las deficiencias son incluso más marcadas en términos de planificación, control interno y evaluación del desempeño.

Junto con lo anterior, sin mecanismos de evaluación y rendición de cuentas claros y firmes, también se imposibilita ser eficiente en la medida en que los gobiernos locales operen con poca información acerca de los costos reales, las metas de desempeño o los resultados de los programas. El autor (Machado, 2006) indica que la calidad del gasto debe estar determinada por la transparencia, la capacidad de medir los resultados y los marcos institucionales que encuadren la formulación presupuestaria, entre otros factores. Por tanto, la eficiencia del gasto municipal no puede evaluarse solo en términos contables, sino como un proceso que incluye planificación estratégica, disciplina fiscal, profesionalización y control social.

Por lo cual, hacer más eficiente el gasto municipal en la República Dominicana no implica necesariamente más recursos, sino reformas estructurales para modernizar los sistemas locales de gestión financiera, fortalecer la capacidad técnica de los equipos municipales y crear una cultura de medición de resultados. Además, implica reorientar la estructura del gasto para disminuir rigideces, fortalecer la inversión y sincronizar el presupuesto municipal con los planes territoriales de desarrollo. La evidencia empírica muestra que la eficiencia del gasto local es una condición

necesaria para que la autonomía fiscal sea eficiente y los gobiernos locales puedan dar respuesta a las necesidades ciudadanas y contribuir al desarrollo territorial equilibrado.

### **3.11. Mejora de la gobernanza y la equidad territorial.**

La mejora de la gobernanza y la equidad territorial es uno de los objetivos principales de cualquier proceso de descentralización fiscal para el desarrollo sostenible. En el caso dominicano, la escasa autonomía fiscal municipal ha afectado la calidad de la gobernanza local y ha aumentado las desigualdades entre territorios con diferentes capacidades económicas e institucionales. La calidad de la gobernanza territorial se refiere a qué tan capaces son los gobiernos locales de coordinar a los actores públicos y privados, planear estratégicamente, gestionar con transparencia los recursos y dar respuesta a la ciudadanía. Si estas habilidades son limitadas o están sujetas a la dependencia fiscal, las políticas públicas a nivel local no tendrán éxito y se acentuará la desigualdad territorial.

La evidencia subnacional indica que la equidad territorial está altamente condicionada por la arquitectura fiscal intergubernamental y la fuerza institucional subnacional. Para (Machado, 2006), “la desigualdad territorial no es solo de ingresos, sino de capacidades institucionales, acceso a servicios y oportunidades de desarrollo” (Machado, 2006). Esta conclusión es particularmente relevante para la realidad dominicana. A pesar de que los municipios pequeños y de menor capacidad económica y administrativa reciben transferencias del gobierno central, tienen más dificultades para hablar con las leyes a raíz del hecho de que “su recurso” está en propiedad del gobierno central. De este modo, la ausencia consolidada de recursos propios restringe la capacidad de desarrollar políticas territoriales alineadas a las necesidades locales y erosiona la gobernabilidad democrática municipal.

Desde la perspectiva multinivel de gobernanza, el fortalecimiento de la autonomía fiscal municipal proporciona una toma de decisiones más cercana a la ciudadanía y una mejor asignación de los recursos públicos. Como señala (Martin, 2013), los sistemas descentralizados de gobernanza, sin embargo, también pueden aumentar

la rendición de cuentas. Términos mal diseñados también pueden aumentar la rendición de cuentas. En un sistema descentralizado, los gobiernos locales son más susceptibles al escrutinio público y pueden ser responsables de los resultados. Pero cuando los municipios dependen casi por completo de las transferencias discrecionales, se reducen los incentivos a la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana, y se socava la legitimidad institucional y la confianza pública.

Por otro lado, el informe de (Letelier, 2007) sobre gasto municipal en Centroamérica y República Dominicana indica que las disparidades territoriales no se explican solo por diferencias de ingresos, sino por la cantidad de competencias técnicas y administrativas concentradas en dichos lugares. Los municipios que cuentan con más recursos humanos y sistemas de planeación y control interno más eficaces consiguen resultados superiores en la prestación de servicios públicos, incluso teniendo un presupuesto semejante al de aquellos municipios menos eficientes. Esto indica que para lograr la equidad territorial se requieren políticas completas que combinen un financiamiento adecuado con el fortalecimiento de las instituciones y los métodos de coordinación entre gobiernos.

Para el caso dominicano, mejorar la gobernabilidad territorial significa superar este modelo centralizado que ha caracterizado la relación Estado-gobiernos locales. La centralización de las decisiones tributarias y la inflexibilidad en la asignación de recursos restringen la capacidad de los municipios para innovar, establecer prioridades de inversión y dar respuesta a las necesidades locales. (Machado, 2006) advierte que sin una descentralización real y con reglas claras, capacidades técnicas y sistemas de evaluación, la descentralización puede reproducir las desigualdades existentes en vez de disminuirlas. Debido a ello, la equidad territorial no se alcanza solamente con la transferencia de recursos, sino con el aseguramiento de condiciones institucionales mínimas que permitan que estos se utilicen de manera eficiente y transparente.

Por último, mejorar la gobernanza y la equidad territorial supone un avance hacia un modelo en el que los municipios tengan más autonomía fiscal, pero también más

capacidad de planificación, gestión y rendición de cuentas. La evidencia internacional indica que los sistemas locales más equitativos son aquellos donde la descentralización fiscal se combina con un marco legal fuerte, una capacidad administrativa fortalecida y la participación de los ciudadanos y ciudadanas. En la República Dominicana, las reformas para fortalecer la gobernanza e igualar la equidad territorial deben incorporarse en una estrategia de desarrollo territorial desde las particularidades municipales y llevar a una distribución más eficiente y equitativa de los recursos públicos, incluida una mayor profundización de la descentralización fiscal y la democracia.

## **CONCLUSIÓN.**

Esta investigación ha verificado que la autonomía fiscal municipal en la República Dominicana, aunque reconocida constitucional y legalmente, sigue siendo restringida en su ejercicio efectivo en el periodo 2007-2025. El estudio revela que existe un desajuste estructural entre las competencias atribuidas a los gobiernos locales y los recursos financieros de que realmente disponen para cumplirlas, lo que demuestra que la descentralización fiscal en la República Dominicana ha sido más jurídica que real. Esto genera una continua dependencia de las transferencias del gobierno central, una baja capacidad recaudatoria propia y una débil sostenibilidad fiscal municipal que limitan la gestión pública local.

Por lo tanto, en respuesta a la pregunta central de la investigación: “¿Cuáles son las principales restricciones jurídicas, institucionales y fiscales que bloquean el ejercicio de la autonomía fiscal municipal en la República Dominicana y cómo se pueden superar para fortalecer la descentralización tributaria?” Los resultados de la investigación revelan los tres tipos de limitaciones conectadas entre sí. En primer lugar, desde el punto de vista jurídico, se trata de la contradicción entre el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal y la debilidad del sistema tributario local que permitiría a los municipios generar sus propios ingresos. La centralización del Impuesto sobre el Patrimonio Inmobiliario (IPI) en la administración tributaria estatal es una de las mayores restricciones normativas, que sustrae a los municipios de una fuente de financiación directamente vinculada al territorio y al desarrollo urbano.

Otro estado de las pruebas es institucional. La mayor parte de la evidencia indica que en muchos municipios no existen instituciones con la aptitud administrativa, técnica y tecnológica adecuada para la eficaz gestión tributaria. Fallas en los sistemas de planificación, recaudación, control interno y rendición de cuentas limitan la eficacia de los gastos municipales y reducen los incentivos para el fortalecimiento de la fiscalización fiscal municipal. Estas fallas institucionales se intensifican en municipios más pequeños o con menor base económica, creando desigualdades territoriales y afectando la equidad en la prestación de servicios públicos locales.

En tercer lugar, en términos de ingresos fiscales, se encuentra que el modelo de financiamiento del municipio dominicano es altamente dependiente de las transferencias del gobierno central, en concreto, las derivadas de la Ley núm. 166-03. En virtud de la cual el 10% de los ingresos nacionales se destina a los municipios. Dado que este umbral no es alcanzado por segundo año consecutivo, esto hace que la incertidumbre presupuestaria y la imposibilidad de planificación a largo plazo, así como, por lo tanto, dañen la sostenibilidad fiscal de los municipios. Por último, la conformación del gasto local, altamente rígido y con un peso significativo del gasto corriente, restringe la inversión pública y la eficiencia en el uso de los recursos.

Este estudio sobre las consecuencias de estas restricciones se puede resumir señalando que el limitado grado de autonomía fiscal municipal tiene un efecto directo sobre la calidad de los servicios públicos locales, la legitimidad de los gobiernos municipales y la confianza ciudadana. La imposibilidad de pagar funciones esenciales, que van desde la gestión de los residuos sólidos hasta el alumbrado público, el ordenamiento urbano o el mantenimiento y limpieza de la ciudad, deteriora la percepción ciudadana de la utilidad de pagar impuestos y socava los mecanismos de participación y control social. Y así se crea un círculo vicioso de dependencia financiera, ineficiencia y falta de rendición de cuentas.

La descentralización fiscal tiene éxito cuando se combinan tres ingredientes esenciales: una buena base de ingresos propios (la mayoría proviene de impuestos a la propiedad), sistemas de transferencias predecibles y justos, y marcos institucionales pro-fiscal. Desde este punto de vista, los casos anteriores ilustran que la municipalidad fiscal fomenta la eficiencia del gasto, pero también la gobernanza territorial, y también adicionalmente ayuda a reducir las desigualdades entre las regiones en la medida en que vaya acompañada de la capacidad institucional adecuada.

Sobre la base de estos resultados, la investigación concluye que para fortalecer la autonomía fiscal municipal en la República Dominicana se necesita una reforma profunda del marco tributario municipal. Entre las medidas más importantes están

la municipalización o reformulación del impuesto predial, fortalecer el régimen de arbitrios y tasas municipales, dar cumplimiento a las transferencias estipuladas en la Ley núm. 166-03 y establecer mecanismos de coordinación fiscal intergubernamental que fomenten la equidad territorial. Asimismo, se requiere invertir en la adecuada capacitación de los trabajadores y trabajadoras municipales, adecuar los sistemas de gestión financiera y establecer instancias de evaluación de desempeño y control ciudadano.

En conclusión, la autonomía fiscal municipal es una condición sine qua non para la consolidación de la descentralización efectiva, democrática y el desarrollo local. La disparidad entre competencias y recursos garantiza que los gobiernos locales dominicanos estén destinados a la mayoría con restricciones estructurales, lo que socava no solo su eficiencia y legitimidad, sino también su sostenibilidad. Superar estas limitaciones no solo requiere cambios legislativos y fiscales, sino también cambiar la concepción del municipio como principal agente de desarrollo territorial, con capacidad para recaudar recursos, responder a las necesidades ciudadanas y contribuir al fortalecimiento del Estado social y democrático de derecho en la República Dominicana.

## **RECOMENDACIONES.**

1- Municipalizar gradualmente el impuesto predial, reformando la ley para otorgar a los municipios la facultad de gestionarlo, recaudarlo y administrarlo, para proveer a los gobiernos locales de una fuente propia, territorializada y autónoma de ingresos que mejore su sostenibilidad fiscal y disminuya su dependencia de las transferencias del gobierno central.

2- Reformar la Ley núm. 166-03 para que se cumpla el 10% del Presupuesto Nacional en favor de los municipios, creando mecanismos automáticos de transferencias, normas de reparto justas y sanciones por incumplimiento, para garantizar suficiencia financiera, previsibilidad presupuestaria y mayor equidad territorial entre los gobiernos locales.

3- Fortalecer el régimen de tasas, arbitrios y contribuciones especiales municipales, actualizando el marco legal, armonizando las ordenanzas locales y condicionando el pago a la efectiva prestación del servicio, para aumentar los ingresos propios municipales, mejorar la eficiencia recaudatoria y fortalecer la corresponsabilidad fiscal entre ciudadanía y gobierno local.

4- Fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de los gobiernos municipales, con programas permanentes de capacitación, modernización tecnológica y profesionalización del personal que se desempeña en la gestión financiera y tributaria, para hacer más eficiente el gasto público local, mejorar la calidad de los servicios y la rendición de cuentas.

5- Crear mecanismos formales de coordinación fiscal intergubernamental que integren al Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Impuestos Internos, la Federación de Municipios y los ayuntamientos para armonizar competencias, evitar duplicidades, fortalecer la disciplina fiscal y asegurar una descentralización coherente y sostenible.

6- Promover la transparencia, el control social y la participación de la ciudadanía en la administración local mediante la implementación de presupuestos participativos, la realización de divulgación sistemática sobre la información fiscal y la valoración

ciudadana del rendimiento en la administración municipal, de forma que se dé una legitimidad democrática de los municipios por parte de los contribuyentes hacia las autoridades locales.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

Adames, L. C. (2025). *Rol de los concejos de regidores en la descentralización y autonomía municipal*. Santo Domingo de Guzmán: Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña.

Agosin, M. (2010). *La ruta hacia el crecimiento sostenible en la República Dominicana*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Aguilar, J. (2001). *Descentralización y el fortalecimiento municipal: el caso de la región centroamericana y República Dominicana*. Santo Domingo de Guzmán: Panamá.

Alvaredo, F. (2022). *Desigualdad del ingreso en la República Dominicana 2012-2019*. Santo Domingo de Guzmán: Naciones Unidas.

Arocena, J. (1995). *Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria*. Bogotá, Colombia: Universidad Central.

Artana, D. (2006). *El gasto público en República Dominicana*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ayuntamiento de Santo Domingo Este. (2011). *Ordenanza núm. 07-11 sobre reajuste de tasas y arbitrios municipales*. Santo Domingo Este: Ayuntamiento de Santo Domingo Este.

Beltrán, E. A. (2009). *Ordenanzas reguladoras de los tributos locales (tasas, contribuciones especiales e impuestos)*. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Canavire-Bacarreza, G. (2015). *Transferencias e impuesto predial en México*. México: International Center for Public Policy.

Carolini, G. Y. (2019). *Panorama de la descentralización fiscal y la ruralidad en América Latina y el Caribe: limitaciones y oportunidades para resolver el desarrollo desigual*. Santo Domingo de Guzmán: CEPAL.

- Cingolani, M. (2005). *Relaciones intergubernamentales y descentralización: el papel de los mecanismos formales y fiscales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores*. Argentina: CLAD.
- Congreso Nacional de la República Dominicana. (2003). *Ley núm. 166-03*. Santo Domingo de Guzmán: Congreso Nacional de la República Dominicana.
- Congreso Nacional de la República Dominicana. (2007). *Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios*. Santo Domingo de Guzmán: Congreso Nacional de la República Dominicana.
- Congreso Nacional. (2003). *Ley 166-03*. Santo Domingo de Guzmán.
- Constitución de la República Dominicana. (2010). *Constitución de la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Congreso Nacional.
- Contreras, P. (2019). *Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación*. Chile: Revista de Ciencias Sociales.
- Cravacuore, D. A. (2014). *Descentralización y recentralización en América Latina*. Ecuador: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Cruz-Rodriguez, A. (2013). *The Dominican National Development Strategy (END), the National Multi-Year Public Sector Plan (PNPSP) and fiscal sustainability in the Dominican Republic*. Munich: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- De La Cruz, S. (2011). El Gobierno local en la República Dominicana. *Observatorio Político Dominicano*, 13-14.
- Dirección General de Impuestos Internos. (2025). *Sistema Tributario Dominicano*. Santo Domingo de Guzmán: Dirección General de Impuestos Internos.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- Finot, I. (2007). *Los procesos de descentralización en América Latina*. España: Asociación Española de Ciencia Regional.
- Geara, E. B. (2011). *Derecho Tributario, Tomo II*. Santo Domingo de Guzmán: Editora Centenario.
- Gómez-Sabaini, J. C. (2010). *Las finanzas de los gobiernos locales y alternativas para su fortalecimiento*. Santo Domingo de Guzmán: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Grullón, G. (2012). *Impuesto, equidad fiscal y presión tributaria en República Dominicana, 2009-2011*. Santo Domingo de Guzmán: Primera Jornada Científica Universidad-Empresa-Desarrollo.
- Gutiérrez, G. A. (2008). *Capacidad tributaria y finanzas públicas metropolitanas en México*. México: Genaro Aguilar Gutiérrez.
- Iregui, A. M. (2001). *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.
- Letelier, L. (2007). *El gasto municipal en Centroamérica y República Dominicana*. Santo Domingo de Guzmán: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Letelier, L. (2018). *El mapa de la descentralización fiscal en Chile*. Chile: Economía chilena.
- Lizardo, M. (2005). *Coordinación de las políticas fiscales y ambientales en la República Dominicana*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Llera, R. F. (2015). *Transparencia y rendición de cuentas locales tras la supuesta racionalización*. España: Universidad de Vigo.
- López, C. A. (2020). *Capacidad fiscal e incentivos para el cobro del impuesto predial a nivel municipal en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Machado, R. (2006). *Gastar más o gastar mejor: La eficiencia del gasto público en América Central y República Dominicana*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marte, Y. C. (2020). *Calidad del gasto público en República Dominicana 2008-2017: Una aproximación a través de indicadores de desempeño y eficiencia del sector público*. Santo Domingo de Guzmán: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
- Martin, M. E. (2013). *El camino hacia la prosperidad compartida en República Dominicana*. Banco Mundial.
- Martínez-Vasquez, J. (2017). *Descentralización en la República Dominicana*. Santo Domingo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez-Vásquez, J. (2017). *Descentralización en República Dominicana*. Santo Domingo de Guzmán: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez-Vazquez, J. (2017). *Descentralización en la República Dominicana*. Santo Domingo: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Martínez-Vázquez, J. (2017). *Descentralización en República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez-Vázquez, J. (2017). *Desempeño actual y perspectivas de reforma*. Santo Domingo de Guzmán: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez, M. E. (2016). *La promoción del desarrollo económico desde los municipios en la República Dominicana*. San Sebastián: Universidad del País Vasco.
- Matías, B. (2021). *Las reformas parciales promovidas por el gobierno dominicano y su impacto en la protección social*. Santo Domingo de Guzmán: Oficina de Protección Social.
- Matías, D. (2017). *Balances del Sistema Municipal Dominicano 2010-2016*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Búho.
- Medrano, H. (2021). *Descentralización en República Dominicana: desempeño actual y perspectivas de reforma*. Santo Domingo de Guzmán: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).
- Mejía-Ricart, T. (2002). *La reforma del Estado en la República Dominicana*. Portugal: Consejo Nacional de Reforma del Estado.
- Méndez, A. M. (2014). *Impacto de las reformas fiscales en la economía dominicana*. Santo Domingo de Guzmán: Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña.
- Ministerio de Administración Pública. (2016). *Manual de Gestión Municipal*. Santo Domingo de Guzmán: SISMAP Municipal.
- Ministerio de Administración Pública. (2018). *Reforma municipal en la República Dominicana*. Santo Domingo de Guzmán: Ministerio de Administración Pública.
- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. (2020). *Informes sobre avances en la gestión de finanzas públicas Ene-Dic 2019*. Santo Domingo de Guzmán: Minister de Hacienda de la República Dominicana.
- Ministerio de Hacienda. (2016). *Clasificadores presupuestarios para ayuntamientos*. Santo Domingo de Guzmán: Gobierno de la República Dominicana.
- Monegro, J. T. (2016). *Informe Nacional sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible*. Santo Domingo de Guzmán: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

- Montecinos, E. (2005). *Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática*. Santiago de Chile, Chile: Revista EURE.
- Montero, G. (2024). *Descentralización territorial y gobiernos locales en República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Revista Iberoamericana de Gobierno Local.
- Monterroso, L. F. (2015). *La legalidad tributaria y las contribuciones especiales, con estudio desde la perspectiva constitucional*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Morduchowicz, A. (2007). *Descentralización educativa y capacidades institucionales de las provincias*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Moreno, A. (2024, Noviembre 05). Gestión municipal y descentralización. *Acento*.
- Mota, M. B. (2013). *Reforma y modernización del Estado, sector económico, área tributaria, análisis de las reformas fiscales, cómo afecta la economía*. Santo Domingo de Guzmán: Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales (IGLOBAL).
- Mota, S. E. (2019). *Efectos fiscales del precio de transferencia: Alcance y limitantes en la República Dominicana*. Santo Domingo de Guzmán: Universidad Iberoamericana.
- Nacional, C. (2003). *Ley 166-03*. Santo Domingo de Guzmán: Congreso Nacional.
- Noguera, D. (2010). *Descentralización y autonomía presupuestal: el caso del recaudo del impuesto predial en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Oates, W. E. (1999). *An Essay on Fiscal Federalism*. Estados Unidos: Journal of Economic Literature.
- Ordoñez, E. G. (2022). *Análisis jurídico-económico de los ingresos tributarios municipales y su efecto presupuestario*. Ecuador: Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, política y valores.
- Panduro, M. S. (2020). *Eficiencia, eficacia y transparencia del gasto público municipal*. México: Ciencia Latina Revista.
- Pérez, M. J. (2011). *Ordenamiento territorial: Criterios para un nuevo equilibrio*. Santiago, Chile: Universidad de Chile.

- Pinilla, D. (2019). *La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso*. Ecuador: Revista de Economía Institucional, Vol. 17.
- Pinto, E. D. (2024). *Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe, 2024*. Santo Domingo de Guzmán: CEPAL.
- Porto, A. (2018). *Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Radics, A. (2017). *Descentralización en República Dominicana*. Santo Domingo de Guzmán: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Roa, J. (2024). *Trata de derecho municipal dominicano*. Santo Domingo, República Dominicana: Impresora Soto Castillo.
- Sánchez-Medero, G. (2024). *Parlamentos Abiertos en América Latina: Transparencia activa y participación ciudadana*. España: profesional de la información.
- Sánchez, J. M. (2013). *Desarrollo provincial desigual: Motor de la migración interna en República Dominicana*. Santo Domingo de Guzmán: Observatorio Político Dominicano.
- Sánchez, J. M. (2013). *Desarrollo provincial desigual: Motor de la migración interna en República Dominicana*. Santo Domingo de Guzmán: Observatorio Político Dominicano.
- Santana, J. d. (2021). *Necesidad de una reforma fiscal más equitativa en República Dominicana para el año 2022*. Santo Domingo de Guzmán: Revista Caribeña de Ciencias Sociales.
- Sour, L. (2004). *El sistema de transferencias federales en México*. México: Gestión y política pública.
- Unidos, C. y. (2010). *gold*. From gold:  
[https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Republica\\_Dominicana.pdf](https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Republica_Dominicana.pdf)
- Unidos, C. y. (2010). *gold*. From uclg.org:  
[https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Republica\\_Dominicana.pdf](https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Republica_Dominicana.pdf)
- Vargas, F. (2012). *El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia*. Panamá: Universidad de Panamá.
- Ventura, Á. P. (2025). *Gestión y líneas estratégicas en capacitación de servidores municipales: Nordeste República Dominicana 2023-2025*. Santo Domingo de Guzmán: Revista Científica Horizontes Multidisciplinarios.

Villegas, A. (2019, Julio 04). Autonomía municipal y su defensa judicial. *Acento*.

Viramontes, J. A. (2012). *Análisis comparativo de las transferencias óptimas condicionadas en una federación fiscalmente centralizada*. México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

ANEXOS.

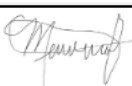
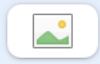


**AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN DEL TRABAJO FINAL EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL DE UNIBE**

Santo Domingo, 11 de diciembre 2025

Mediante la aceptación y firma de este documento, los autores de este trabajo ceden a la Universidad Iberoamericana de forma gratuita y no exclusiva los derechos de distribución y comunicación pública del documento, por cualquier medio y soporte. Por tanto, otorgan su consentimiento para el depósito y publicación de su trabajo o proyecto final (de grado o postgrado) en el Repositorio Institucional de la Universidad. Con el consentimiento de todos sus autores, el trabajo será puesto a disposición pública en acceso libre y gratuito a través de Internet bajo las condiciones de uso de la licencia internacional Creative Commons [BY-NC-ND](#) (atribución-uso no comercial-sin obra derivada). El acceso abierto conlleva el intercambio de información entre repositorios o recolectores a nivel nacional, regional e internacional, implícito con la aceptación de esta licencia. El depósito y publicación del trabajo académico final en el Repositorio de UNIBE no afectará a la titularidad de derechos de los autores sobre su obra.

\*\*\*.Todos los campos son obligatorios\*\*\*

<b>Título del trabajo final:</b>	Limitada autonomía fiscal municipal y la descentralización en la República Dominicana.	
<b>Programa académico:</b>	Maestría en Derecho Tributario y Asesoría Fiscal	
<b>Nombre de asesor(a):</b>	Oscar Valdez	
<b>Autor(a):</b>	<b>Nombre y apellidos</b>	<b>Matrícula</b>
	Manuel Francisco Fernández Mota	24-1182
	<b>Documento de identidad núm.</b>	<b>E-mail</b>
	402-1214930-2	Fernandezmota99@gmail.com
<b>Consentimiento</b>		
<input type="checkbox"/> Sí ..... <input checked="" type="checkbox"/> No Marque una casilla		<b>Firma</b> Puede insertar una imagen 
<b>Autor(a):</b>	<b>Nombre y apellidos</b>	<b>Matrícula</b>
	Haga clic para escribir	Matrícula
	<b>Documento de identidad núm.</b>	<b>E-mail</b>
	Haga clic para escribir	E-mail
<b>Consentimiento</b>		
<input type="checkbox"/> Sí ..... <input type="checkbox"/> No Marque una casilla		<b>Firma</b> Puede insertar una imagen 
<b>Autor(a):</b>	<b>Nombre y apellidos</b>	<b>Matrícula</b>
	Haga clic para escribir	Matrícula
	<b>Documento de identidad núm.</b>	<b>E-mail</b>
	Haga clic para escribir	E-mail
<b>Consentimiento</b>		
<input type="checkbox"/> Sí ..... <input type="checkbox"/> No Marque una casilla		<b>Firma</b> Puede insertar una imagen 