

The background of the cover features a pattern of interlocking puzzle pieces. The top and bottom sections are dark grey with white puzzle piece outlines. A blue horizontal band crosses the middle. The text is centered in a bold, sans-serif font.

# BALANCES DEL SISTEMA MUNICIPAL DOMINICANO

2010-2016

DOMINGO MATÍAS



**BALANCES DEL SISTEMA  
MUNICIPAL  
DOMINICANO  
2010-2016**

**DOMINGO MATÍAS**

SANTO DOMINGO, REPÚBLICA DOMINICANA

OCTUBRE DE 2017



Unidad en la diversidad

**Publicaciones, CEPAE**

Calle Elvira de Mendoza Número 253  
Zona Universitaria, Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana  
Teléfono (809) 685-2620 • Fax (809) 687-5820  
Correo electrónico: cepae70@gmail.com  
www.cepae.org.do Facebook, Centro CEPAE

**Título**

BALANCES DEL SISTEMA MUNICIPAL DOMINICANO  
2010-2016

**Autor**

Domingo Matías

**Revisión:**

Pedro Hernández y Francisco Checo

**Corrección de Estilo**

Arsenio Hernández

**Diseño de portada**

Crisangely Valentín Concepción

**Impresión**

Editora Búho

***Impreso en la República Dominicana***

*Está permitida la reproducción total o parcial de este manual, su tratamiento informático, la transmisión por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, con mención de la fuente y de los créditos publicitarios.*

**Indice de Contenido**

<b>I.- BALANCE DE 2016</b>	<b>14</b>
I. 1.- Democracia municipal baja el nivel de calidad	14
I. 2.- PLD preserva hegemonía, emerge PRM y baja legitimidad del PRD	15
I. 3.- Escenarios con resultados electorales heterogéneos	18
I. 4.- Gremialismo municipal ve neutralizada su incidencia política	18
I. 5.- La regla de oro perdió espacio	19
I. 6.- SISMAP Municipal agrega valor a la transparencia	20
I. 7.- Cámara de Cuentas desnuda déficit en transparencia	21
I. 8.- Ley de Declaración Jurada de Patrimonio es irrespetada	22
I. 9.- Continúa la desigualdad de género en el poder municipal	23
I. 10.- Centralización del gasto público	24
I. 11.- Irresponsabilidad política con las deudas municipales	25
I. 12.- Sociedad civil avanza con necesidad de sostenibilidad	26
I. 13.- COPREM con aportes instrumentales	27
I. 14.- Año 2017: Lo que debería venir	28
<b>II.- BALANCE 2015</b>	<b>31</b>
II. 1.- Corrupción, nepotismo y malos manejos sin sanción	31
II. 2.- Avance en transparencia	33
II. 3.- Crisis en el asociativismo municipal	34
II. 4.- Alcaldes y regidores como commodity en acuerdo PRD-PLD	36

II. 5.- Transferencia a los municipios ronda nivel del año 1997	37
II. 6.- COPREM, una oportunidad para la coordinación interinstitucional	38
II. 7.- Hacia una ley de ordenamiento territorial y uso de suelo	39
II. 8.- Regidores implicados en actos de violencia	39

**III.- BALANCE 2014** 

---

**42**

III. 1.- La Cámara de Cuentas ha cantado, los tribunales sin cantar	42
III. 2.- Autonomía administrativa amenazada	44
III. 3.- Contrarreformas municipales	45
III. 4.- La pulverización territorial	47
III. 5.- Asociativismo municipal enfocado en el reparto	50
III. 6.- Transferencia de fondos en el nivel de 1997	51
III. 7.- Perspectivas	52

**IV.- BALANCE 2013** 

---

**54**

IV. 1.- Autonomía de los distritos municipales	54
IV. 2.- Transparencia y corrupción administrativa	56
IV. 3.- La descentralización del poder político	58
IV. 4.- Participación de la sociedad civil	61

**V.- BALANCE 2012** 

---

**63**

V. 1.- Estrategia Nacional de Desarrollo	63
V. 2.- Iniciativas del nuevo gobierno	64
V. 3.- Incumplimiento con la transferencia	65
V. 4.- Desempeño de FEDOMU y entidades afiliadas	65
V. 5.- Más de lo mismo en la Liga Municipal Dominicana	67

V. 6.- Presupuestos participativos	68
V. 7.- Transparencia de fondos a los municipios	68
V. 8.- Para el año 2013	69

## **VI.- BALANCE 2011** \_\_\_\_\_ **71**

VI. 1.- Interinato del secretario general de la Liga	71
VI. 2.- Transparencia municipal	74
VI. 3.- Vuelta Larga modelo de dignidad humana	76
VI. 4.- Retroceso en los presupuestos participativos	77
VI. 5.- La reincidencia con el incumplimiento del 10%	78
VI. 6.- Asociativismo municipal con reivindicaciones en bajo perfil	79

## **VII.- BALANCE 2010** \_\_\_\_\_ **81**

VII. 1.- Nueva Constitución y evasión de la descentralización del Estado	81
VII. 2.- Elecciones municipales: cúpulas capitalinas fracasadas	82
VII. 3.- Cae la cuota de las mujeres en las alcaldías	83
VII. 4.- Renovación de liderazgo relevante	84
VII. 5.- Cesa el munigarca de la Liga Municipal Dominicana	84
VII. 6.- Elecciones limitan accionar de FEDOMU	84
VII. 7.- Foro debate sobre democracia, ciudadanía y gobernabilidad	85
VII. 8.- Indefinición de incorporar la descentralización como eje de la END	85
VII. 9.- Gobierno central usufructúa fondos municipales	86
VII. 10.- Conclusión del balance del año 2010	86

## **VIII.- TENDENCIAS DOMINANTES EN LOS 6 AÑOS DEL BALANCE MUNICIPAL** \_\_\_\_\_ **87**



## **PRÓLOGO**

En el marco de la celebración del 48 aniversario del Centro de Planificación y Acción Ecuménica Inc. – CEPAE – tenemos el honor de publicar un interesante trabajo de sistematización sobre la problemática municipal en la República Dominicana. Con el título de “Balances del Sistema Municipal Dominicano 2010-2016”, el experimentado municipalista y sociólogo dominicano, Domingo Matías, nos presenta una perspectiva de la relación municipio/poder local en el país.

Es parte de la historia del CEPAE apoyar la edición y difusión de documentos y libros que sin ser producidos por la institución, contribuyen a enriquecer el debate de ideas y el conocimiento de una realidad específica. En este caso, estimulando la reflexión en torno a la lucha por la reforma y modernización del Estado, del cual los municipios y distritos municipales constituyen base esencial.

Conociendo la labor del Foro de Municipalitas, que en sus 10 años de existencia ha hecho importantes aportes a los avances del régimen municipal, y en especial las contribuciones de su coordinador, Domingo Matías, CEPAE ha decidido publicar los resúmenes del quehacer municipal hecho con visión crítica y aportes futuristas. En los balances Domingo Matías hace un ejercicio de seguimiento a los principales ejes del municipalismo dominicano, así como, una aproximación crítica al pasado reciente en ese ámbito, que sin lugar a dudas, repercutirá positivamente en el desarrollo de nuevas perspectivas de trabajo, pero sobre todo, en la necesidad imperiosa de reflexionar sobre una realidad que amerita ser transformada.

Esta publicación fortalece los esfuerzos que desde hace años viene realizando la institución por la descentralización, la transparencia de la gestión local y la participación ciudadana en las acciones municipales.

**Consejo Directivo**  
**CEPAE**





## PRESENTACIÓN

En la sociedad dominicana persisten muchos déficit, uno de ellos es la informalidad institucional; aún estamos lejos de tener una sociedad y un Estado que funcionen basados en los principios que el sociólogo alemán Max Weber describió como racionales, entre ellos orientar la actuación tanto de la administración pública como de las organizaciones sociales mediante reglas y normas universales e impersonales. Es muy difícil aplicar esos principios en una sociedad en la que, por sus altos niveles de informalidad, las relaciones personales y/o primarias prevalecen sobre la racionalidad administrativa.

La informalidad institucional y sus secuelas, la espontaneidad y la improvisación, son dimensiones destacadas en la gestión de los gobiernos locales; por ello, son aún muy escasos los ayuntamientos que guían su gestión por medio de la planificación, planes de desarrollo y planes operativos anuales, y más escasos aún aquellos que dan seguimiento a mediano y largo plazo a sus objetivos. Ese modo de actuar determina la inexistencia de informaciones con análisis de profundidad de las relaciones de causas y efectos de los temas estratégicos que abordan los gobiernos locales.

Abunda la propaganda llena de fotos y descripciones del quehacer del día a día de los gobiernos locales; existen también los informes que cada cabildo y junta de distrito municipal debe preparar y enviar a la Cámara de Cuentas, pero todos esos documentos son *puntuales*, solamente dan cuenta de las obras y servicios realizados y de los gastos incurridos. En el año 2015, con ayuda económica y técnica de la Unión Europea, se creó el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal -SISMAP-, una plataforma que de tener sostenibilidad a largo plazo podría comenzar a cambiar la situación hasta aquí descrita de los gobiernos locales, en la medida pueda contribuir a crear una cultura de seguimiento y evaluación de todos los aspectos de la gestión municipal.

Sin embargo, aunque el SISMAP se define como el *"Sistema de Monitoreo de la Administración Pública orientado a medir el grado de desarrollo de la gestión municipal en términos de eficiencia, eficacia, calidad y participación en correspondencia con los marcos normativos y procedimentales que inciden en el fortalecimiento de la gestión municipal..."*, aún no tiene indicadores que evalúen los impactos logrados, ni los diferentes grupos poblacionales que han sido beneficiados (sexo, edad, clase social, discapacidad...); no precisa la territorialidad o espacios geográficos concretos en los cuales se implementaron las acciones; no tiene indicadores que permitan medir los resultados reales obtenidos, ni para hacer comparación entre resultados obtenidos y esperados; tampoco tiene indicadores que comparen los resultados obtenidos con las necesidades y problemas reales, ni entre los resultados y los objetivos fijados.

En ese contexto de limitaciones, los balances del sistema municipal que desde el año 2010 hace Domingo Matías constituyen un oasis en medio del desierto. Los balances se caracterizan por ser un ejercicio de seguimiento a lo largo del período de gestión 2010-2016 a lo que Matías considera ejes estratégicos del régimen municipal, lo que ya señalamos como un vacío de la municipalidad dominicana. El monitoreo de esos ejes estratégicos y el análisis que de ellos se hace constituyen datos empíricos que permiten apreciar los avances, anquilosamiento o retrocesos de los mismos en el período estudiado; dan una dimensión de las capacidades o incapacidades que afectan a los gobiernos locales y, con ello, de los desafíos que dichos gobiernos deben enfrentar y superar para ser eficaces y cumplir con su misión de ser base institucional del Estado y de la administración pública local.

Un aspecto importante de los balances es que los análisis que en ellos hace Matías están fundados en el principio de la perspectiva sociológica, la cual permite ver lo general en lo particular. En el caso específico de los municipios, la perspectiva sociológica permite establecer el nexo entre lo local y lo nacional. En efecto, en el balance de 2016, para solo citar un ejemplo, Matías analiza

como lo que él llama *la pandemia antidemocrática que recorrió y carcomió todo el sistema de partidos dominicanos influyó negativamente en la democracia municipal*. En ese sentido, Matías cita en particular la incidencia de las alianzas, pactos y negociaciones que operaron como repartos para elegir candidatos y devinieron en la presentación de candidaturas a alcaldes y regidores cuyos resultados surtirán efectos más negativos que positivos en la gobernabilidad municipal.

Otro de los aspectos que vale destacar, en el que la perspectiva sociológica se pone de manifiesto, es en los análisis que se hacen en los balances acerca de la inequidad de género. Al respecto, Matías establece que entre *las causales del bajo nivel de participación de las mujeres en la gestión municipal están los desequilibrios de género en la dirección política de los partidos y sus métodos de elección*.

Además de los aspectos mencionados, cabe destacar de los balances su riqueza de datos estadísticos, otra de las grandes lagunas de que adolece el sistema municipal dominicano. Parte significativa de la bibliografía municipal está llena de relatos descriptivos que constituyen fuentes secundarias de escaso valor por la ausencia de datos y mediciones numéricas.

Entre los temas tratados en los balances se encuentran: la calidad de la democracia municipal; la situación del gremialismo municipal; transparencia y corrupción administrativa en la gestión edilicia; desigualdad de género en el poder político; centralización del gasto público y la irresponsabilidad política con las deudas municipales; la pulverización territorial y la amenaza a la autonomía administrativa; la autonomía de los distritos municipales; los presupuestos participativos y la participación de la sociedad civil; el incumplimiento con la transferencia de fondos; la Liga Municipal Dominicana, entre otros.

Estos balances del sistema municipal dominicano constituyen un inestimable aporte a la aún escasa bibliografía municipal

dominicana, su publicación no solo es un excelente medio para conocer como opera en general el sistema municipal dominicano, sus fortalezas, lagunas, debilidades y desafíos.

Esta publicación permite, además, preservar los hechos y los procesos generales en ella analizados del régimen municipal dominicano, posibilitando la reconstrucción de su legado histórico en el futuro.

Desde el punto de vista bibliográfico ésta, como cualquier otra publicación de calidad, constituye también una fuente básica para investigadores/as y analistas interesados en la revisión y análisis documental de los procesos de gestión de los gobiernos locales.

Cuán difícil sería hacer la historia de los pueblos sin publicaciones como *Balances del Sistema Municipal RD 2010-2016*, rica en informaciones, datos cuantitativos y análisis cualitativos sobre la realidad municipal del pasado inmediato.

### **Pedro A. Hernández**

Foro de Municipalistas

Santo Domingo, República Dominicana

Octubre de 2017

*"...el sistema municipal...no es sistema, sino un poder, y...en las formas centrales todo poder que no sea uno de los tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es inferior y dominado..."*

Pedro Francisco Bonó

## I.- BALANCE DE 2016

Para el sistema municipal dominicano, el año 2016 concluye dejando huellas políticas e institucionales de vulneración e infracción de la democracia local y del desplazamiento formal del PRD, una de las estructuras políticas históricas, fruto de su confrontación interna. Fue un año de cambios en la correlación de fuerzas en el ámbito nacional, provincial y municipal, con pocas novedades en transparencia y en reforma de la administración local.

El SISMAP Municipal<sup>1</sup> agregó valor a la transparencia, mientras se reitera o sostiene el nivel de centralización del Estado y se profundiza la pobreza financiera de los ayuntamientos y juntas de distritos municipales. Durante el 2016, el gremialismo municipal operó con bajo perfil respecto a su incidencia en la agenda descentralizadora y en su relación con la sociedad. Es un año que deja endeudamiento exacerbado o de agravamiento de las finanzas municipales.

### I. 1.- Democracia municipal baja el nivel de calidad

Durante el año 2016, una pandemia antidemocrática recorrió y carcomió todo el sistema de partidos dominicanos. No importó la posición ideológica, los intereses que envuelven, las diferencias discursivas, si eran oficialistas u opositores; casi todos fueron afectados por la fiebre antidemocrática. Las candidaturas fueron designadas, en su mayoría, por atributos ajenos a la democracia. La influencia de los líderes nacionales, la capacidad económica para financiar la campaña y las encuestas sustituyeron las competencias en función de atributos éticos, formación política y oferta electoral.

*La democracia perdió en calidad.* Una proporción, en extremo alta, de candidatos provinciales y municipales señalados y electos,

<sup>1</sup> <http://www.sismap.gob.do/Municipal>

no tenían compromisos de dirección en los partidos, ni vínculos sociales. Por su lado, todos los candidatos a alcaldes y regidores del PRD fueron productos de las negociaciones entre las élites de ese partido y las del PLD. También, muchas candidaturas del PRM se decidieron por afinidad con los dos grupos que luchan por el control político de ese partido: Abinader e Hipólito. Las candidaturas del litoral progresista y de izquierda se decidieron desde la capital dominicana, sin agotar procedimientos democráticos.

El acuerdo PRM-PRSC dejó el beneficio del reconocimiento del alto financiamiento estatal al partido balaguerista. El acuerdo PLD-PRD permitió la sobrevivencia presupuestaria del histórico partido del "jacho prendío". Los acuerdos devinieron en una pandemia de la antidemocracia que provocó la exclusión de la participación de las bases de los partidos en los procesos de discusión de las negociaciones. La aspiración para dirigir el Poder Ejecutivo, ganar la presidencia de la República, sacrificó desmedidamente las aspiraciones locales.

## **I. 2.- PLD preserva hegemonía, emerge PRM y baja legitimidad del PRD**

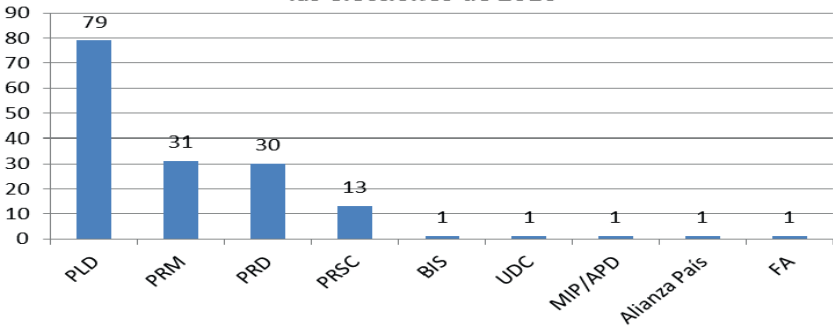
Aunque el PLD fue el partido con menor porcentaje de alcaldes reelectos, con 22.78%, obtuvo 79 alcaldías, representando el 50% de los 158 municipios dominicanos. El PLD obtuvo además 302 regidores. Las cifras muestran que el PLD preservó su hegemonía en el control de la mayoría de las alcaldías y de representación en los concejos de regidores.

El PRM emergió como la segunda fuerza, desplazando al PRD. El PRM obtuvo 31 alcaldías, lo cual representa el 19.62%, y un total de 266 regidores. El PRD logró ganar 30 alcaldías (18.99%) y 217 regidores. De los partidos tradicionales el que más bajo porcentaje de alcaldías alcanzó fue el PRSC, con 13 (8.23%). Este partido, el PRSC, logró ganar un total de 173 curules para regidores. El PRD, por esfuerzo propio, según el boletín 14 de la



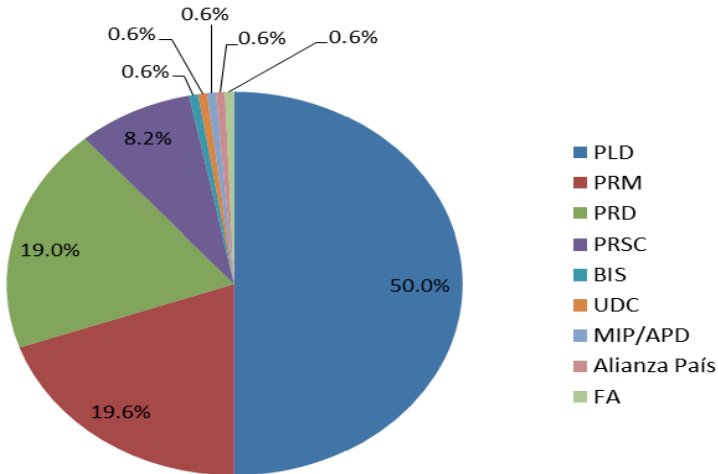
Junta Central Electoral, sólo obtuvo una proporción superior de votos, en relación al PLD, en el municipio de Consuelo. En el resto de municipios ganados tuvo un bajo desempeño en la captación de votos propios. Quiere decir, llegan a una posición electiva con baja legitimidad municipal.

**Número de Alcaldías ganadas por agrupación política en las elecciones de 2016**

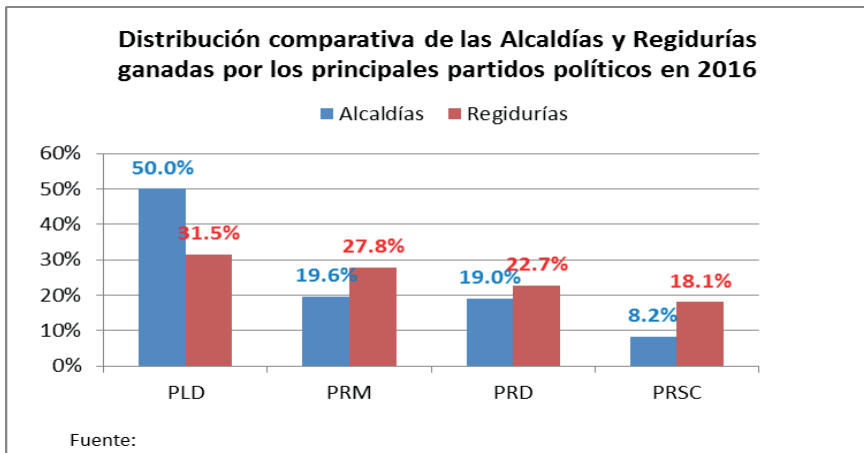


FUENTE: Propia. Con datos suministrados por la Junta Central Electoral

**Distribución de las alcaldías ganadas por partido político en 2016**



FUENTE: Propia. Con datos suministrados por la Junta Central Electoral



El BIS y la UDC obtuvieron 1 alcaldía, cada uno. La novedad del resultado electoral fue la victoria alcanzada por la APD y el Movimiento Independiente de Puñal, con 1 alcalde. El Frente Amplio obtuvo una alcaldía sin alianza; no obstante, el alcalde electo optó por el transfuguismo, abandonando dicha organización y yéndose al PRD. Una lección para el Frente Amplio, resultado de haber incorporado a su boleta un actor político sin la necesaria solidez ideológica y ética política. Por su lado, Alianza País ganó en 1 distrito municipal.

El nuevo mapa electoral muestra, por primera vez en la historia dominicana, un fenómeno, aunque todavía de escasa dimensión, la emersión de fuerzas municipales con independencia y diferencia de los partidos con tradición en el control de los poderes públicos.

Finalmente, las alianzas, pactos, negociaciones que operaron como repartos y las encuestas para elegir candidatos, también, devinieron en la presentación de candidaturas a regidores en cada boleta electoral, que no permitiría hegemonía partidaria. El desenlace en el tiempo surtirá efectos, más negativos que positivos, en la gobernabilidad de los concejos de regidores, como consecuencia de los comportamientos históricos de los integrantes de los órganos legislativos a nivel municipal;

caracterizado por un ejercicio legislativo de espalda a la población y a sus propios partidos.

### **I. 3.- Escenarios con resultados electorales heterogéneos**

El desenlace electoral del año 2016 es una manifestación de que lo local no se superpone o no está completamente hegemonizado por las decisiones nacionales. Danilo Medina, candidato del PLD, ganó las elecciones con el 62% de los votos. Pero ese resultado fue muy diferente, desigual y heterogéneo en una parte importante de municipios donde perdió el PLD. El caso más emblemático fue el Distrito Nacional, capital dominicana, donde el candidato del PRM-PRSC obtuvo el 57%, desplazando del poder municipal al PLD que tenía 14 años dominando esa plaza. En esta tendencia siguió el voto en San Francisco y La Vega, en cuyos municipios el PRM y aliados obtuvieron 55% y 61% de la votación. Una alianza opositora en Santo Domingo Este, uno de los municipios más importantes, demográfica y económicamente, estuvo a punto de desplazar al candidato del PLD, el cual obtuvo el 44% de los votos.

### **I. 4.- Gremialismo municipal ve neutralizada su incidencia política**

La coyuntura electoral, las elecciones internas y la ausencia de contrapesos políticos y sociales se constituyeron en factores del entorno institucional para limitar el desarrollo de la agenda de las instituciones gremialistas como FEDOMU, FEDODIM, ASODORE y UNMUNDO. Durante los 12 meses del año 2016 hubo muy poca novedad en la incidencia política de estas organizaciones, aun existiendo una agenda pendiente sobre fortalecimiento de la institucionalidad municipal, incluida la reforma del marco jurídico. Estas entidades municipalistas debieron jugar un papel más beligerante en los debates sobre la ley de ordenamiento territorial y uso de suelo y en la legislación referida a tránsito, transporte y movilidad urbana, en alianza con la sociedad civil.

Esos instrumentos legales son calificados como estratégicos para el porvenir de los gobiernos locales, aunque tienen contenidos que amenazan su autonomía.

El PLD, partido que domina los tres poderes legalizados por el voto popular, no tuvo contrapeso de calidad en las instituciones gremiales. El PRM, principal fuerza de oposición, jugó y juega el papel de *commodity* a la hegemonía política del PLD-PRD. El resultado de la fortaleza de FEDOMU, y de las otras entidades del asociativismo, está determinada por los logros en el fortalecimiento de la autonomía financiera, económica, administrativa y política; y por su propia democratización. Le hace bien a FEDOMU, FEDODIM, ASODORE y UNMUNDO disponer de contrapesos políticos en su interior y complementariamente disponer de un control social que observe su desempeño institucional y emita valoraciones sobre su eficiencia, eficacia, ética y transparencia.

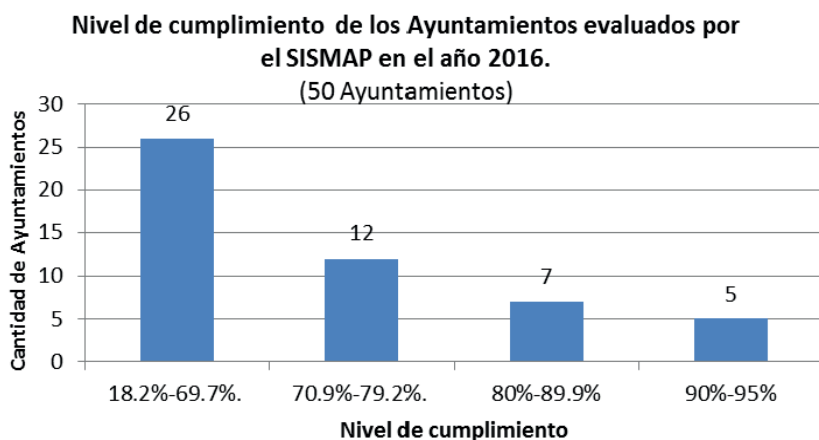
FEDOMU y los demás gremios disponen de tácticas y estrategias para cumplir su papel, las cuales tienen que complementarse con voluntad, decisión y capacidad política, para poder conquistar parte de la demandada autonomía y descentralización de la función pública. En contrario, perderían mucha legitimidad.

## I. 5.- La regla de oro perdió espacio

En agosto 2016 se intentó reeditar el Pacto por la Gobernabilidad y la Democracia, que le llaman *regla de oro*. Esta regla perdió vigencia y espacios porque el liderazgo local, fundamentalmente opositor y una parte del litoral oficialista, decidió tomar el camino de la autonomía en las decisiones de sus municipios. En el pasado la *regla de oro* produjo un conjunto de rupturas a la institucionalidad municipal, la cual contravenía principios de autonomía política, de descentralización, concertación local, representación, independencia de los órganos del gobierno local y de inclusión democrática de las minorías.

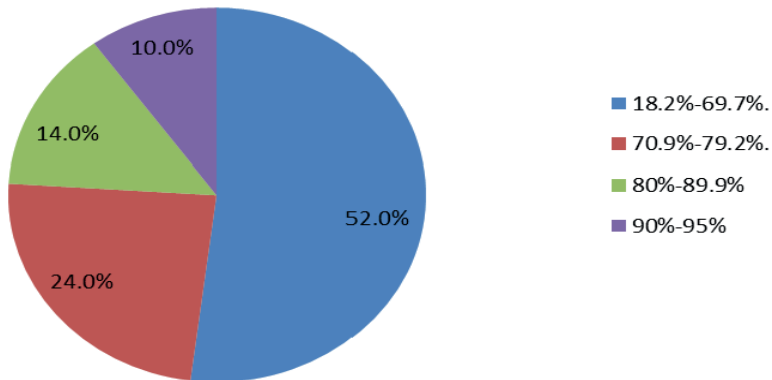
## I. 6.- SISMAP Municipal agrega valor a la transparencia

El Sistema de Monitoreo a la Administración Municipal (SISMAP Municipal) agregó valor a la transparencia de los ayuntamientos dominicanos. Mediante este sistema se les da seguimiento en 50 ayuntamientos al cumplimiento de varios marcos jurídicos mandatorios de la transparencia, la participación, la planificación y la rendición de cuentas. El año 2016 cierra con 5 cabildos con valor en el *ranking* de cumplimiento entre 90%-95%; 7 ayuntamientos con valor comprendido entre 80%-90%; 12 en el rango de 71%-79%. Con menor desempeño se registra en el portal un total de 26 cabildos, más del 50%, con valores comprendidos entre 18.21%-69.69%.



**Fuente: Propia, con datos del Ministerio de Administración Pública.** <http://www.sismap.gob.do/Municipal/Ranking/RankingGobiernoLocal>

**Distribución del nivel de cumplimiento de los indicadores del SISMAP de los 50 Ayuntamientos evaluados en 2016**



**Fuente: Propia, con datos del Ministerio de Administración Pública. <http://www.sismap.gob.do/Municipal/Ranking/RankingGobiernoLocal>**

El monitoreo realizado por entidades de la administración pública y de los órganos de control no ha sido complementado con veeduría por parte de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales tienen la oportunidad de jugar un activo papel de monitoreo social en los territorios, ya que el SISMAP brinda de modo abierto bastante información o documentaciones. Es imperativo crear una base de legitimidad social, mediante acompañamiento en la calificación del nivel de cumplimiento de las leyes y normas establecidas por parte de las entidades públicas y de incentivos económicos a las que mejores desempeños tuvieren. Ayuntamiento-monitoreo público-participación social es un *continuun* que permite dar valor a lo público de modo transparente e inclusivo.

## **I. 7.- Cámara de Cuentas desnuda déficit en transparencia**

En el reporte que hizo la Cámara de Cuentas al Congreso Nacional en el 2016, se reveló que durante el ejercicio fiscal 2015 el 38.05% de entidades municipales no entregó informes de la ejecución

mensual, el 39.28% no aportó informes trimestrales y el 13.18% no entregó presupuestos. En el reporte sobre informes trimestrales entregados a la Cámara de Cuentas por región, los mayores índices de entrega correspondieron a la región del Yuma con un 73.68%, Enriquillo con el 73.08% y Ozama o Metropolitana con el 70.31% del total que debió recibir el referido órgano regulador. Las de menor porcentaje fueron El Valle con 49.32%, Cibao Nordeste 52.56% y Valdesia con el 56.44%. Estas cifras colocan a gran parte de los componentes del sistema municipal en estado de desacato a la Ley de la Cámara de Cuentas

En los balances de años anteriores se ha advertido sobre el estado de anomia en que operan los gobiernos locales y la falta de régimen de consecuencia. La reiteración es un indicador de que los órganos de control cohabitan con los déficit institucionales que corroen el funcionamiento adecuado de las entidades que gobiernan en los territorios dominicanos.

### **I. 8.- Ley de Declaración Jurada de Patrimonio es irrespetada**

La Ley 311-14 sobre Declaración Jurada de Patrimonio instituye el deber u obligatoriedad de un conjunto de funcionarios públicos designados y electos de realizar bajo acta notarial su declaración de bienes patrimoniales. Esto incluye a alcaldes, regidores y personal con alta responsabilidad en los gobiernos locales. La declaración debe hacerse en los treinta (30) días siguientes a su toma de posesión; lo mismo deben hacer las autoridades salientes. Con no hacerlo u omitir información el funcionario incurriría en falta grave o de tercer grado, lo que debe ser sancionado con su destitución. Todavía el 8 de diciembre 34, el 22%, de los alcaldes se mantenía irrespetando la Ley sobre Declaración Jurada de Patrimonio y ninguno recibió sanción, ni por los mecanismos judiciales ni por los propios partidos a los que pertenecen.

Se desconocen los datos de las cantidades de directores, vocales, regidores y otros funcionarios municipales que no han presentado

su declaración jurada. El porcentaje de alcaldes que no lo hicieron es un indicador para sustentar que muy probablemente una proporción igual o mayor de las otras autoridades municipales y de juntas de distritos también han incumplido la referida ley. Es importante destacar que una porción de los funcionarios de la administración pública central ha sido obligada a cumplir la Ley, muchos no lo hicieron y no hubo consecuencias, como tampoco para las autoridades locales.

## **I. 9.- Continúa la desigualdad de género en el poder municipal**

Los resultados electorales en el nivel municipal manifiestan la continuidad de un alto desequilibrio en el control del poder político entre hombres y mujeres. Las mujeres avanzaron muy poco en las pasadas elecciones del 15 de mayo 2016. De las 12 alcaldesas del período 2010-2016, únicamente 5 pudieron retener el poder: San Juan de la Maguana, Sabana de la Mar, Sosúa, Sabana Grande de Boyá e Higüey.

Para el período de gobierno local 2016-2020 vuelve de nuevo el porcentaje de plazas a subir, aunque muy poco. Entre las causales de este bajo nivel de participación política están los desequilibrios de género en la dirección política de los partidos, los métodos de elección, la tradición hegemónica machista, entre otros aspectos en los que se sustenta la brecha de género. En las pasadas elecciones un total de 19 municipios, de 158, fueron ganados por mujeres: Bánica, Cayetano Germosén, Estebanía, Guaymate, Peralta, Polo, Restauración, Sabana de la Mar, Salcedo, San Juan de La Maguana, Sosúa, Tenares, Yaguatero, Higüey, Sabana Grande de Boya, Matanzas, Cotuí, Esperanza y Guerra. Esto representa el 12%, porcentaje casi similar al alcanzado para el período que concluyó (2010-2016), que fue de 11.26%.

En el 2016 ha tenido lugar un comportamiento perverso en algunos municipios donde algunas mujeres regidoras, por voluntad propia u obligadas, han renunciado a su cargo para dar



paso a sus suplentes, que son hombres. Una tendencia antiética, desinstitucionalizante y consecuente con la miseria humana con que operan algunos liderazgos locales.

El mapa del poder político expresa un alto nivel de desequilibrio de género; el cual podría estar determinado, como problema estructural, por las ventajas sociales, políticas y económicas de los hombres frente a las mujeres. El poder político es la expresión de quien más poder social y económico tiene. Más mujeres pobres, analfabetas, con más maltratos físicos y psicológicos, con menos posibilidad de empleos y con menos cargos directivos que los hombres, son de los principales obstáculos para el equilibrio en la dirección de los poderes públicos. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el 70% de los pobres del mundo está constituido por mujeres.

Ni el 33% de la cuota *per se* ni la descentralización política han conducido necesariamente a la ampliación de oportunidades para las mujeres. Si la cultura política limita la ampliación de oportunidades a las mujeres, también la mayoría de las que tienen o han tenido poder político se identifican muy poco con la perspectiva de género. Existen pocas evidencias de la ampliación de buenas prácticas de equidad de género en el ejercicio de poder por parte de alcaldesas y regidoras. Pero, el dado no sólo se puede cargar a las mujeres, porque tampoco los hombres que ocupan alcaldías aplican de manera sistemática y estratégica las políticas de género.

### I. 10.- Centralización del gasto público

En el *Informe del Banco Mundial 2016* se indica que la inversión pública está muy centralizada, con un 75 por ciento de la inversión en el período 2012-2015 concentrada en nueve provincias que representan el 54 por ciento de la población del país. Por otro lado, para el 2017, el gasto continuará centralizado en el Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo, en las cuales se concentrará casi el 70% de la inversión pública, teniendo ambas

un porcentaje de población estimado en 35%. Es un gasto exclusivo de la administración central y sin participación de los gobiernos locales.

Centralización sin transferencia de poder financiero desde el nivel superior del Estado hacia los niveles locales y concentración del presupuesto en los grandes centros urbanos constituyen las más malas de las políticas de promoción de la equidad territorial y social. Los municipios dominicanos recibieron en el 2016 una transferencia que ronda el 3.50% de los ingresos internos del Gobierno central de la nación dominicana, porcentaje muy similar a lo recibido en el año 1998. También la transferencia limitada al criterio poblacional produce una recentralización por parte de los gobiernos locales que concentran la mayor población, lo cual impacta desfavorablemente la equidad entre los municipios grandes y los periféricos o alejados de los grandes centros urbanos.

Con una estructura del gasto público caracterizado por un elevado servicio de deuda pública y alta dosis de improductividad continuarán las limitaciones para cumplir con la transferencia del 10% de los ingresos corrientes del presupuesto público a los gobiernos locales. No obstante, existen opciones para mejorar las empobrecidas finanzas locales como son la transferencia de impuestos de vocación municipal que controla el Gobierno central, desarrollando fondos de cohesión territorial mediante modalidades de coordinación e incentivando la mejora de la recaudación propia, de modo que se baje la pereza fiscal de las alcaldías.

## **I. 11.- Irresponsabilidad política con las deudas municipales**

La mayoría de alcaldes y directores de juntas municipales que fueron juramentados para el período 2016-2020 recibieron las administraciones locales con un altísimo porcentaje de deudas, muchas legales y otras ilegales pues no tenían soportes. Un

equivalente en deuda por más del 30% de los que reciben todos los cabildos del país es el porcentaje del déficit que han dejado los alcaldes del Distrito Nacional (RD\$2,000 millones), Santiago (RD\$1,500 M), Santo Domingo Este (RD\$900 M), Santo Domingo Norte (RD\$700 M), La Romana (RD\$400 M) y La Vega (RD\$300 M). Los seis gobiernos locales acumulan una deuda ascendente a 5,900 millones de pesos.

La falta de control y el alto nivel de endeudamiento de las alcaldías tiene muchos responsables, además de los alcaldes. Los órganos de control interno y externo del Estado, como son Cámara de Cuentas y Contraloría, pueden alertar sobre el endeudamiento cuando se remiten los informes financieros. Los contralores municipales, dependientes directos de los concejos de regidores, tienen responsabilidad en informar y revisar los documentos de las deudas y, por su lado, los regidores en aprobar o no los créditos como parte del presupuesto municipal. Por su parte, los partidos políticos, ganadores y derrotados en las alcaldías, no emitieron ninguna opinión sobre el endeudamiento irresponsable, que a la larga lo que hace es bajar la posibilidad de inversión en bienestar de la población y mina la necesaria legitimidad del ejercicio de la función pública local. El modelo de endeudamiento nacional no puede ser el paradigma para el endeudamiento municipal

### **I. 12.- Sociedad civil avanza con necesidad de sostenibilidad**

Las organizaciones de carácter o propósito social han crecido en número en los municipios dominicanos. Unas demandan transparencia, participación, democracia y equidad de género, como estrategia de institucionalización; otras demandan obras de infraestructura física y servicios para obtener bienestar social. Las dos dimensiones no han podido articularse. La primera, con alto predominio o control de la clase media y de las ONG. La segunda, con clase media y sectores populares insertados en barrios y urbanizaciones y con menores niveles de coordinación.

En la coyuntura electoral del año 2016 el proyecto Ciudadanía Activa, dentro de la primera dimensión, fue el que más incidencia tuvo en algunos municipios. Este proyecto, gestionado a través de un consorcio de organizaciones de la sociedad civil, aportó en la coyuntura electoral, hasta donde pudo, al debate en los municipios sobre los temas de transparencia y participación social.

La sociedad civil organizada y que tiene apuestas a estrategias de fortalecimiento institucional sigue teniendo objetivos, no alcanzados hasta ahora, de un mayor posicionamiento en la opinión pública, incidencia sistemática para la movilización social en la perspectiva de aportar de modo concreto al cambio del déficit de la cultura política, la necesaria transcendencia de la visión proyectista, que algunos miran como fin y no como medio. Es desafío, para su sostenibilidad, el impulso de la Red Nacional por la Transparencia Municipal, creada en el año 2016. Se espera que esta Red sea la diferencia de aquellas redes, consorcios, articulaciones y foros que sucumbieron en el pasado ante el vacío de un liderazgo activo y responsable. Más movimiento social, más demandas de bienestar y más politización de la acción son esferas para el éxito y la sostenibilidad.

### **I. 13.- COPREM con aportes instrumentales**

La Comisión Presidencial para la Reforma Municipal (COPREM) aportó instrumentos que deberán traducirse en políticas concretas, cuyas responsabilidades recaen en sus estructuras. Instrumentos claves fueron los estándares de calidad para un conjunto de servicios públicos municipales (cementeros, servicios fúnebres, construcción de calles y aceras, iluminación, recolección y transporte de residuos sólidos); marco legal para la reforma de la Liga Municipal Dominicana; seguimiento a la mejora del SISMAP Municipal; diseño del anteproyecto de ley de administración local y el régimen territorial; y la puesta en marcha de las mesas de servicios públicos, transparencia y participación y legalidad. Está pendiente un asunto estratégico: que las entidades públicas

aterricen los instrumentos convirtiéndolos en planes, programas y proyectos; y asegurar, que es deuda pendiente, lograr que organizaciones de la sociedad civil sean incorporadas a la dinámica de reforma y modernización que impulsa la COPREM, desde las mesas sectoriales y en las territoriales.

### **I. 14.- Año 2017: Lo que debería venir**

- ✓ A principio del 2017, la prioridad en el debate y la decisión política estará concentrada en la elección del secretario general de la Liga Municipal Dominicana. Existe un hartazgo, muy viejo, en la sociedad dominicana en relación al modelo institucional imperante desde hace décadas. Históricamente, ningún partido político ni ningún líder, aspirante, ligado a asuntos municipales ha expresado opinión sobre la reforma de la estructura institucional; la reorientación del gasto, el cual es muy superfluo en diferentes clasificadores presupuestarios; su descentralización territorial y el modelo de elección para la toma de decisiones políticas y administrativas, el cual resulta muy costoso. El desempeño del Instituto de Capacitación Municipal (ICAM), estructura muy estratégica para el desarrollo local, podría agregar valor, pero esto está sujeto a la superación de los exiguos presupuestos concertados. Al sistema de partido debe importarle la Liga más allá de la negociación para el reparto de cargos. La sociedad civil en general deberá asumir la responsabilidad de observar la inversión de más de 850 millones de pesos, que lo aportan los ciudadanos y ciudadanas.
- ✓ El 2017 será un año en el cual se podría disponer de dos marcos jurídicos estratégicos para el desarrollo territorial, la gobernabilidad y la coordinación entre los dos niveles de gobierno: nacional y local. Dos leyes deberán ser aprobadas: Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo, y Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana. Ambos proyectos deben procurar

que se preserve la autonomía administrativa y política de los gobiernos municipales, como es la tendencia mundial. El proyecto de ley de regiones únicas debería incorporarse al de ordenamiento territorial y uso de suelo.

- ✓ El 2017 será un año de consultas, discusiones, análisis y reflexiones sobre el anteproyecto de ley de administración local y régimen territorial, legislación necesaria para modificar en gran medida la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios. Una gran oportunidad para reparar fallas de esta legislación y hacer ajustes para adecuarla a las nuevas legislaciones existentes, Una gran oportunidad para la COPREM poner a funcionar las mesas territoriales con actores de la sociedad civil y de las instituciones públicas que operan en los municipios; así como para articular a todo el tejido político y social que tiene entre sus propósitos lograr la modernización y reforma de los municipios dominicanos.
- ✓ El 2017 sería un buen año para que la oferta electoral del actual Gobierno comience a concretizarse en temas relacionados con el fortalecimiento del sistema municipal. Aterrizar la reforma a la Liga Municipal Dominicana; ampliar el número de municipios y distritos municipales como participantes o beneficiarios del SISMAP Municipal; poner en funcionamiento el Fondo de Infraestructuras y de Cohesión Territorial; fortalecimiento de las capacidades de planificación; disminución de la brecha digital en los municipios; apoyo a las capacidades financieras de los ayuntamientos, etc.
- ✓ En el año 2017 tendrá lugar el primer ejercicio presupuestario de las nuevas autoridades municipales, ideal para poner en marcha observatorios ciudadanos de la gestión municipal. Poner el ojo en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación democrática y la prestación de servicios de calidad.

- ✓ El año 2017 es bueno para el empoderamiento ciudadano en el ámbito de la Justicia; para judicializar casos de corrupción privada y pública; apoyar legalmente al liderazgo social local o comunitario con menores capacidades de incidencia en las decisiones contenciosas y administrativas, por violaciones a normativas urbanísticas y de los derechos ciudadanos al libre acceso a la información y a la protección al medio ambiente.
- ✓ Con voluntad y decisión política, las autoridades municipales podrían impulsar en el año 2017 la estrategia de inspección urbana ciudadana, aprobando un reglamento o normativa que permita que la ciudadanía inspeccione en los territorios las principales infracciones que se cometen contra las normas municipales. Esta norma, de fuerte empoderamiento ciudadano, aportaría a la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión de los ayuntamientos, los cuales no disponen de las capacidades operativas y en otros casos de voluntad política, para controlar cotidianamente las infracciones.

La calidad de lo que debería venir depende de los compromisos sociales y políticos que se asuman para aportar valor a lo público. Valor manifestado en colocar al individuo como sujeto y objeto del desarrollo humano. Valor en los valores de honestidad, de la ética, de la transparencia, de la democracia de inclusión social, de la autonomía e independencia de la autoridad pública municipal. Valores necesarios para fortalecer el Estado social, democrático y de derecho; muchos de éstos ausentes en el ejercicio político en República Dominicana.

## II.- BALANCE 2015

Desde el 2010 he estado trabajando, año por año, el balance del sistema municipal dominicano, encontrando que durante estos cinco años los avances institucionales marchan a un ritmo muy lento. Cada año se observa una reiteración de debilidades en la institucionalización de los gobiernos locales, particularmente en los temas de la rendición de cuentas, democracia participativa, gobernabilidad, asociativismo municipal, descentralización del Estado y coordinación de las políticas públicas en los municipios. No obstante, se registran avances instrumentales expresados en planificación, capacitación de recursos humanos, tecnificación del funcionamiento de las estructuras orgánicas, entre otros.

Las irregularidades y los malos manejos de los fondos públicos, la crisis en el asociativismo municipal, la pérdida generada en los procedimientos democráticos de elección de candidaturas locales, la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial, la puesta en marcha del SISMAP Municipal y la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal se pueden registrar como los principales acontecimientos del año 2015.

### II. 1.- Corrupción, nepotismo y malos manejos sin sanción

La Cámara de Cuentas de la República Dominicana ha desempeñado su papel de auditar las finanzas en algunos municipios. No obstante, sus hallazgos han quedado limitados a la denuncia pública de los actos de corrupción, nepotismo e irregularidades en los procedimientos contables y administrativos, sin que existan acciones o iniciativas legales por parte de la Justicia.

En junio del 2014, la Cámara de Cuentas informó que envió a la Procuraduría Especial de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA) 68 auditorías, en las cuales hay indicios de ilícitos penales. Asimismo, informó que tiene disponible en su portal otras 17 auditorías que revelan que instituciones del



Estado violaron las leyes y normas relativas a la administración de los recursos públicos. En ninguno de los casos se registran u observan de modo público actuaciones de la PEPCA

Durante el año 2015 la Cámara de Cuentas reveló actos de nepotismo, evasión de impuestos, sustracción de fondos públicos, sobrevaluación de obras, compras sin justificantes, pagos de servicios privados con dinero del presupuesto municipal, adquisición de vehículos de transporte a nombre de particulares, adjudicación de obras y servicios en violación a la Ley de Compras y Contrataciones, etc. Muchas de estas irregularidades e ilícitos penales fueron detectados, según reporte del citado organismo regulador, en los ayuntamientos de La Vega, Constanza, Navarrete, Santo Domingo Oeste y San Cristóbal. Las diferentes características de estos municipios son muestras irrefutables de que la falta de manejo transparente de los fondos públicos toca el sistema municipal, sin importar su condición demográfica o financiera.

No hay correspondencia entre la acción de la Cámara de Cuentas y la actuación de la PEPCA. En la medida que la PEPCA intervenga de modo sistemático con actitud, aptitud y decisión en los tribunales en respuesta a los informes sobre irregularidades detectadas por la Cámara de Cuentas, si el resultado es positivo, será una contribución o compuerta de retención al despilfarro de los fondos públicos municipales.

Por otro lado, durante el 2015 la Suprema Corte de Justicia emitió un “no ha lugar” del expediente contra el alcalde de San Francisco de Macorís, acusado de cometer un desfalco millonario. El procurador Domínguez Brito expresó, en el momento de conocer el no ha lugar, que “quienes crean que deben celebrar su premio a la impunidad que lo hagan, pero nosotros apelaremos cada caso hasta las últimas consecuencias”.

En el 2015, hubo continuidad al caso de corrupción que involucra al alcalde de San Cristóbal, el cual ha sido sometido por un desfalco

de 200 millones de pesos. Dicho alcalde ha sido sentado en el banquillo de los acusados en cuatro oportunidades. La pérdida de credibilidad en la Justicia dominicana es muy generalizada, la cual tiene como uno de sus antecedentes, entre varios, el “no ha lugar” al senador Félix Bautista y un menú de casos que envuelven a jueces y fiscales, funcionarios y actores del ámbito privado. El descrédito coloca al sistema de la Justicia como un aliado de la corrupción administrativa, la cual adquiere ribete de sistémica.

Otro caso que evidencia la pérdida de credibilidad de la Justicia fue la sentencia benigna de arresto domiciliario del alcalde de Las Terrenas, acusado de manejo “irregular” de 20 millones de pesos, compras a una empresa ferretera cuya propietaria es su esposa y pagos de nóminas sin firmas y sellos, además de contratos sin ningún documento legal.

## II. 2.- Avance en transparencia

El balance positivo en materia de transparencia, durante el año 2015, lo representó la puesta en funcionamiento del Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP), en su versión municipal. El SISMAP Municipal constituye una plataforma *online*, en tiempo real y abierto al público para dar seguimiento a la gestión pública local y a los avances realizados en gestión de recursos humanos, planificación territorial, gestión presupuestaria, compras y contrataciones, calidad del gasto y control interno, así como al ejercicio del presupuesto participativo.

De los 50 ayuntamientos evaluados, los 10 que ocuparon las primeras posiciones en el *ranking* fueron: Santo Domingo Este, Baní, Moca, Sabana de la Mar, Salcedo, Villa Tapia, Hato Mayor, Boca Chica, Santiago y San Pedro de Macorís. Los 5 últimos lugares fueron ocupados por Bonao, Sabaneta, Cotuí, Monte Cristi y Nagua. Ayuntamientos demográfica y financieramente importantes se ubican en posiciones lejanas de los primeros lugares, estos son los casos de Salvaleón de Higüey (42), La

Romana (39), Distrito Nacional (26), San Juan de la Maguana (25) Los Alcarrizos (23), Santo Domingo Norte (19) y San Francisco de Macorís (16).

Al 2016, el SISMAP Municipal, con sus indicadores actuales, deberá constituirse en referente de transparencia para avanzar en el diseño de nuevos indicadores que apunten a la medición del grado de desarrollo de la calidad de los servicios públicos y la satisfacción de los usuarios, así como en el desarrollo económico local como estrategia de generación de empleos. La mejora de la burocracia municipal y su cumplimiento de los procedimientos establecidos en las leyes, ambos como macroindicadores destacables y necesarios del SISMAP Municipal, generaría un alto grado de eficacia a la gestión local y aportaría a la calidad de la democracia interna y externa del propio ayuntamiento, así como a la satisfacción ciudadana. Estos últimos se constituyen en desafío para mejorar la medición de los resultados de la gestión municipal en los próximos años; pasar de los papeles, de lo estipulado en las normas, a una real rendición de cuentas y monitoreo de los indicadores del bienestar material y cultural.

### **II. 3.- Crisis en el asociativismo municipal**

La alta incidencia que tienen los partidos políticos en el asociativismo de los gobiernos locales es un factor generador de crisis de gobernabilidad. FEDOMU fue escenario de confrontaciones que la empujaron a funcionar, durante 3 meses, sin autoridad legalmente constituida, según sus estatutos. La reelección del alcalde de Santo Domingo Este, Juan de los Santos, no estuvo en discusión porque contó con el apoyo de todos los sectores políticos representados en la organización, pero al PRD no aceptar la existencia del PRM como fuerza política dentro de FEDOMU, se generó un conflicto cuya principal expresión tuvo lugar a partir de la elección para escoger la dirección ejecutiva, la cual ha devenido de una posición técnica a un puesto de reparto entre los partidos políticos.

La división del PRD, y por efecto el nacimiento del PRM, surtió un impacto en el cambio de la dirección ejecutiva, para lo cual se acomodaron, mediante una reforma, los estatutos en función de limitar los poderes de este órgano operativo. El reparto de los cargos políticos se combinó con una distribución, cuasi política partidaria, porque de tres gerencias técnicas que sustituyeron en sus funciones a la dirección ejecutiva se dejó una con independencia de los partidos, pero sin menor incidencia en la toma de decisiones técnicas. Se priorizó el camino de la negociación política para la distribución de cargos que pudieron ser, y deben ser, de concursos públicos.

Por su parte, la Asociación Dominicana de Regidores (ASODORE) se encontrará en el 2016 en un estado de situación que demanda encauzar la institucionalización de su estructura orgánica. Su presidencia y todos los cargos de elección ameritan una renovación, como lo mandan sus estatutos. El interés por el control de la presidencia, por parte de una fracción del PLD, devino en una crisis en la elección de sus autoridades.

Las entidades del asociativismo municipal (FEDOMU, ASODORE, FEDODIM, UNMUNDO), estructuras claves para vertebrar y defender una agenda municipal, tienen el reto de asumir una visión y práctica enfocadas en la construcción de una gobernabilidad democrática, ser ejemplo de transparencia y profesionalización, priorizar la negociación para introducir un modelo de desarrollo municipal antes que prácticas de repartos de las estructuras institucionales como medios de ascenso económico y social de modo personal.

Por otro lado, el vacío dejado por la muerte de Juan de los Santos, presidente de FEDOMU, amerita una reflexión posterior. Es muy temprano para pasar balance. Sí hay que apuntar que un nuevo estilo de gestión política se implantaría en FEDOMU. Podrían derivarse impactos impredecibles a la luz de una nueva visión de su presidente-sucesor. Además, como sus autoridades estarán concentradas en la competencia electoral del año en

curso, la FEDOMU deberá evitar caer en un letargo, inmovilismo y estancamiento, pagado por todos los contribuyentes dominicanos, durante el periodo enero-mayo 2016.

### II. 4.- Alcaldes y regidores como commodity en acuerdo PRD-PLD

Un grupo importante de alcaldes y regidores del PRD, partido a la deriva, según las mediciones que han realizado firmas encuestadoras privadas, se acomodaron en la alianza pactada entre el PRD y el PLD. Como *commodity* se hizo un acuerdo para la obtención de ventajas corporativas para el próximo proceso electoral de mayo 2016. Algunos alcaldes, vencidos por la impopularidad (Santo Domingo Norte y Santiago), fueron dejados fuera por parte del PLD. También el alcalde de San Cristóbal quedó fuera, aunque en condiciones diferentes, por la característica de transfuguismo que representa su principal incumbente, es decir, por lo difícil que es afirmar en cuál partido milita. Aunque ha militado en el PLD, el PRSC y el PRD, se desconoce con certeza a quién le guarda fidelidad partidaria. Otra parte significativa de autoridades municipales electas en el año 2010, en la boleta del PRD, pasaron a formar parte del PRM.

El balance es que el año 2015 dejó tres mayorías políticas en las estructuras de los gobiernos locales. No obstante, una de las mayorías, el PRM, no ha podido diferenciarse en el ejercicio del poder en relación a las otras dos mayorías (PLD y PRD). Estaría por mostrarse la capacidad de sostenimiento de estas tres mayorías, particularmente en el escenario de elección de regidores. Los escenarios futuros podrían pintar a que se produzcan bajas en la representación de regidores en el PLD y el PRD, como resultado de las elecciones del 2016. Esto se explica en el hecho de que el método de elección por arrastre de los regidores supone una distribución de cargos, en el cual el principal partido, el PLD, está obligado a sacrificar posiciones en las boletas para favorecer a un partido minoritario, el PRD. Es obvio que el mercado electoral

ganado por el PRM estuvo mayoritariamente en el PRD y en menor proporción en el PLD. En este último caso, como consecuencia de la crispación entre los grupos internos.

La nueva configuración de fuerzas políticas deberá impactar en el funcionamiento de los respectivos concejos de regidores. El pacto PRM-PRSC añade oportunidades para este último tener presencia en dichos concejos, más allá de la fuerza electoral que posee, según los hallazgos de las mediciones realizadas. Esta nueva configuración de fuerzas políticas (PLD, PRM, PRD y PRSC) influirá considerablemente en la gobernabilidad política que deberá producirse en los ayuntamientos y en el asociativismo municipal (FEDOMU, ASODORE y FEDODIM).

En todas las estructuras de poder ha de suponerse que la segunda fuerza política electoral tendrá su cuota en función de lo electoralmente alcanzado. El PLD y el PRD, hoy aliados, tendrán que acostumbrarse a cohabitar con el PRM.

## **II. 5.- Transferencia a los municipios ronda nivel del año 1997**

En materia de ingreso, el 2015 significó un balance extremadamente muy negativo para los gobiernos locales de República Dominicana. Desde el Gobierno central se transfirió el 3.77% de los recursos internos recaudados. Este porcentaje es casi similar a lo transferido en el año 1997, en el que los ayuntamientos recibieron el 3.90% de los ingresos corrientes, cuando regía la Ley 17-97, que establecía dicha proporción en 4%.

En el año 2015 se continuó observando que el Estado dominicano es altamente centralista, presidencialista y territorialmente inequitativo en la distribución del Presupuesto Nacional. La descentralización financiera sigue siendo una quimera o utopía. La República Dominicana continúa entre los países con menor grado de descentralización de América Latina y el Caribe.

Por otro lado, se mantiene el debate sobre la necesaria transferencia de la recaudación de impuestos de vocación municipal desde el nivel central a los gobiernos locales, sin que en el 2015 se concretizaran acciones al respecto. Es esperable que una vez pasen las elecciones de mayo 2016 se retome la reforma del sistema tributario municipal y la modificación a la Ley 166-03 de transferencia del 10%.

### **II. 6.- COPREM, una oportunidad para la coordinación interinstitucional**

El Poder Ejecutivo promulgó el decreto 85-15, con el cual quedó creada y constituida la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal (COMPREM). Su propósito es formular y articular la Política Nacional para la Reforma Municipal y el Desarrollo Local Sostenible, en la cual se establecerá la política integral de reforma y modernización de la gestión de los gobiernos locales dominicanos, en el marco de lo establecido por la Constitución de la República Dominicana y por la Ley No. 1-12 sobre Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

Esta Comisión, estratégicamente importante para el impulso de la agenda de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, está determinada a construir y operar como esfuerzo conjunto del Gobierno central, los gobiernos locales y la sociedad civil. Este esfuerzo se ha ido armando a través de 4 mesas temáticas y territoriales.

Su sostenibilidad en el tiempo estará determinada por los compromisos institucionales, una fuerte voluntad política del ejecutivo y los propios actores locales y los cambios que puedan darse en la estructura del gasto público nacional. Esto último es una condición *sine quo non* para avanzar en la reforma tributaria municipal, la transferencia de recursos y competencias, la inversión de recursos en fortalecimiento institucional, entre otros temas.

## **II. 7.- Hacia una ley de ordenamiento territorial y uso de suelo**

La ley de ordenamiento territorial y uso de suelo ha sido una demanda social y política. Esta iniciativa legislativa fue aprobada en segunda lectura por parte de la Cámara de Diputados. Está pendiente de aprobación en el Senado. Varios grupos de la sociedad civil valoraron como positiva la iniciativa; no obstante, cuestionaron las exclusiones de propuestas surgidas desde el ámbito de la sociedad civil y las academias docentes.

Desde la sociedad civil, previo a la aprobación del proyecto, surgieron propuestas para mejorar la calidad de los contenidos del proyecto de ley de ordenamiento territorial, las cuales no fueron consideradas por parte de los diputados. Propuestas claves fueron balancear en su contenido los componentes rural, ambiental y urbano; incorporación del Consejo Económico y Social como órgano de representación territorial; ausencia de marco de competencias de cada entidad territorial; incorporar instrumentos de gestión urbana y rural; indicar el modelo de financiamiento de los planes y del marco sancionador de las infracciones; considerar a FEDOMU dentro de los órganos de decisión y las academias en la comisión consultiva.

La sociedad civil cuestiona la constitucionalidad de la atribución de uso de suelo que transfiere la Ley a los distritos municipales. En varios articulados se observa pérdida de autonomía de los gobiernos locales y recentralización de competencias por parte de entidades sectoriales del Gobierno central.

El proyecto aprobado está compelido a ampliar los derechos ciudadanos en cuanto al acceso a las vías públicas, zonas y patrimonios como playas, ríos, lagos y montañas.

## **II. 8.- Regidores implicados en actos de violencia**

Durante el 2015 se registraron en los medios de comunicación, como nunca antes, informaciones sobre regidores involucrados



en actos de sicariato, sobornos a jueces, narcotráfico, lavado de activos y en muertes violentas. El involucramiento de regidores en estos actos tiene una relación de causalidad con el modelo o procedimiento de elección de candidaturas por parte de los partidos políticos y la ausencia de mecanismos de sanción y de inhabilitación de participación política.

La acusación a un regidor de Pedro Brand, como dirigente de una red de sicariato, las muertes violentas de regidores en El Valle y Sabana de la Mar, y las evidencias presentadas por la Policía Nacional en el caso de narcotráfico y lavado de activos de un regidor en Jimaní, son acontecimientos que deben llamar la atención a todo el sistema político y social. Están altamente justificados los duros cuestionamientos hechos al sistema de partidos, cuyos miembros no se han pronunciado con firmeza en rechazo a las prácticas delictivas de parte de sus militantes.

A modo de conclusión, se puede inferir que en el año 2015 la gestión municipal dejó un balance más negativo que positivo. Los actos de corrupción detectados por la Cámara de Cuentas han quedado sin sanción y sin iniciativas de parte del Ministerio Público; el asociativismo municipal continúa teniendo poca incidencia en los cambios institucionales que requieren los gobiernos locales y con el desafío de aplicar los métodos weberianos de profesionalización de los recursos humanos; una *commodity* o comercialización de las negociaciones políticas de cargos municipales, sin que respondan a agendas de desarrollo institucional; un sistema tributario municipal con pocos atributos descentralizadores; y un sistema de partidos con poco control de las conductas de su militancia.

No obstante, se registraron iniciativas con mucha potencialidad. El SISMAP Municipal es una herramienta que, de sostenerse y mejorarse en función de otros indicadores vinculados al bienestar de la gente, serviría para mejorar la transparencia y la relación entre el gobierno local y la ciudadanía. Por su parte, la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal (COPREM) es una estructura que deberá continuar facilitando la coordinación

entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil. Su legitimidad estará garantizada en la medida que la voluntad política del sistema le dé valor y la aprecie como un instrumento para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y la descentralización del Estado.

## III.- BALANCE 2014

El balance 2014 está centrado en los temas de rendición de cuentas, la autonomía administrativa, los intentos de contrarreformas municipales, la pulverización o atomización territorial, la crisis del asociativismo municipal y, muy puntualmente, la situación de FEDOMU. Este balance incorpora la continuidad del centralismo del Estado en materia financiera y una breve perspectiva del 2015.

### **III. 1.- La Cámara de Cuentas ha cantado, los tribunales sin cantar**

Según reporte de la Cámara de Cuentas, en el período 2006-2013 se realizaron 47 auditorías a los ayuntamientos y juntas de distritos municipales. También se incluyó una auditoría a la Liga Municipal Dominicana. Un total de 40 auditorías fueron remitidas a la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA).

En dicha remisión se indica la violación a un menú de leyes, como las de presupuesto, planificación e inversión pública, compras y contrataciones, libre acceso a la información pública, ley del Distrito Nacional y de los municipios, Ley 166-03 de transferencia del 10% de los ingresos nacionales y la Ley 41-08 de Función Pública.

Según reporta la Cámara de Cuentas, se detectaron fallas recurrentes en procedimientos de compras, sobrevaloración de obras, pagos sin soportes justificativos, duplicidad en la expedición de cheques, empleados con cobros duplicados, discrepancia en los ingresos registrados en los estados de ejecución presupuestaria mensuales y los estados de ejecución consolidados, pagos de alquiler de vehículos a funcionarios y empleados de ayuntamientos, sin que estén claramente justificados; alquiler de vehículos que son propiedad de funcionarios del ayuntamiento, con cédulas duplicadas y códigos de diferentes empleados.

También pagos por alquiler de vehículos para recolección de residuos sólidos de los cuales no se evidencian reportes de la programación de recogida de los desechos, realización de pagos sin estar presupuestados, cuentas bancarias que no son conciliadas mensualmente. Además, impuestos retenidos y no pagados a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), ni a la Tesorería de la Seguridad Social (TSS).

La periodista Nuria Piera, tras un trabajo de investigación a la actual gestión del Ayuntamiento de La Vega, reveló la supuesta existencia de una nominilla de 2 millones de pesos que reciben 9 familiares del alcalde Alexis Pérez, incluyendo a su esposa. También reveló la existencia de 202 inspectores municipales con un monto de salario que asciende a 11 millones de pesos al año.

En el año 2014 continuó el proceso judicial contra el alcalde de San Francisco de Macorís, el caso de corrupción en el sistema municipal más relevante en la opinión pública nacional. La Cámara Penal del Distrito Judicial de la provincia Duarte impuso medidas de coerción al alcalde, a la tesorera y al ex encargado de nóminas, acusados de un desfalco de más de RD\$100 millones en la institución edilicia. Se dictaminó para el alcalde una garantía de RD\$5 millones, comparecencia cada lunes e impedimento de salida. Mientras que para el exdirector de nóminas fue dispuesto el pago de RD\$500 mil y a la tesorera una garantía de RD\$200 mil.

El considerable volumen de expedientes que ha manejado la Cámara de Cuentas, la débil reacción mediante judicialización por parte del PEPCA y la baja apropiación de la sociedad civil de los casos podrían constituir señales de que la ética y la transparencia, como valores de una administración pública racional y moderna, todavía operan en un contexto de un Estado débil y anómico.

Si la Cámara de Cuentas ha contado las cuentas municipales y hay evidencias de fallas procedimentales, de casos que pueden tipificarse como corrupción, y hay desacatos a las propias leyes,

lo más obvio en un Estado social y de derecho (mandato de la Constitución y de la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo) es que la Justicia, a través de los tribunales, proceda y cante sentencia. La consistencia de un sistema de control público se alcanza cuando los órganos de control cuentan de modo claro las cuentas y los órganos de Justicia actúan en consecuencia.

### **III. 2.- Autonomía administrativa amenazada**

En la Cámara de Diputados cursó un proyecto de ley sobre tránsito y transporte, preparado por la Comisión Permanente de Obras Públicas y Comunicación Vial. Esta iniciativa fue depositada el 20 de agosto de 2013, la cual perimió y los diputados pretendían aprobarla en una de las legislaturas del año 2014.

Se puede valorar como positivo el proyecto de ley en cuanto a que busca articular las diferentes instituciones que tienen competencias en materia de tránsito y transporte, lo cual conllevaría a la reducción del gasto del Gobierno central. El Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT), que sería creado por la ley, vendría a jugar un rol de consolidación de las políticas de tránsito y transporte en República Dominicana.

También es positivo que se defina una ley que busque aportar soluciones al caos, al desorden y a la desinstitucionalización del transporte público y privado de pasajeros. No obstante, taxativamente quedan derogados los literales a y b del artículo 19 de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios en cuanto competencias propias del ayuntamiento sobre el ordenamiento del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas y rurales, además de normar y gestionar el espacio público, tanto urbano como rural. Los diputados han obviado la Constitución que ellos aprobaron en el año 2010. Más que quitar competencias a los municipios les deberían transferir competencias y recursos. Y más que centralizar se deberían territorializar las políticas públicas. El artículo 204 de la Constitución Dominicana establece al respecto que "el Estado propiciará la transferencia de competencias y

recursos". Y que su implementación "conllevará políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos".

Se puede considerar como una aberración injustificable instituir en una ley que los ayuntamientos pidan permiso al INTRANT para ejecutar trabajo en las vías públicas. Esto contraviene el espíritu municipalista de las legislaciones a nivel mundial, donde se instituye que la normativa sobre las vías públicas, lo mismo que el control de publicidad, constituyen competencias de vocación municipal.

El tiro de gracia a la autonomía municipal lo daría la derogación del literal n del artículo 19 de la ley 176-07 sobre el DN y los municipios, la cual establece que los ayuntamientos tienen la responsabilidad de ordenar y reglamentar el transporte público y urbano.

El otro proyecto que está siendo conocido por los diputados corresponde a la reforma de los cuerpos de bomberos de República Dominicana. En el proyecto se prevé transferir las competencias y atribuciones al Ministerio de Interior y Policía. La gestión de dicha institución es una competencia de vocación municipal a nivel universal. El proyecto contraviene principios constitucionales que establecen que desde el Gobierno central se harán transferencias graduales de competencias. También contraviene el principio de subsidiariedad contenido en la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios. Su viabilidad operativa sería muy baja, porque las unidades desconcentradas y descentralizadas (como son los ayuntamientos) tienden a ser mucho más eficaces y eficientes que los órganos centralizados, como Interior y Policía.

### **III. 3.- Contrarreformas municipales**

El Senado de la República Dominicana aprobó una reforma, calificada como remiendo, a la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios. Esta iniciativa perimió, porque la Cámara de Diputados no conoció dicho proyecto y por el fuerte

cuestionamiento de parte de grupos de la sociedad civil, especialmente del Foro de Municipalistas y de comunicadores sociales.

La propuesta aprobada era contraria al necesario alineamiento con la Constitución dominicana y con la Estrategia Nacional de Desarrollo. Cuando se observa, analiza y reflexiona sobre dicho remiendo, se colige o infiere que lo que se buscaba era hacer adaptaciones a intereses de desinstitucionalización del ordenamiento y la planificación territorial, para ahondar el caos y ampliar la brecha del clientelismo político. Buscaban consolidar en un solo renglón el 51% del gasto para personal y servicios, sin haber realizado previamente los estudios técnicos, financieros y económicos pertinentes. El remiendo se constituiría en un premio a las violaciones actuales de los montos establecidos.

La contrarreforma municipal propuesta toca directamente la autonomía política, administrativa, financiera y territorial; y contraviene dos sentencias del Tribunal Constitucional: 1) La No. 67-13 que declaró nulo el establecimiento de impuestos por la Junta del Distrito Municipal de Verón y 2) La No. 152-13 declarando nula la potestad de crear Oficina de Planeamiento Urbano, en el mismo distrito. Los Distritos Municipales son órganos desconcentrados y extensiones de los ayuntamientos, es la conclusión de la sentencia 67-13.

Otra reforma abordada, aunque no de manera pública, corresponde a reformar el artículo 44 de la ley municipal. Este artículo establece la modalidad de suspensión de alcaldes, vicealcaldes y regidores cuando se dicten medidas de coerción o se inicien juicios de fondo por crimen o delito. El Concejo de Regidores es el responsable de conocer la suspensión. Se persigue derogar o reformular dicho artículo. Esta idea ha calado con profundidad en una porción importante de alcaldes. El desenlace siempre sería profundizar el régimen de impunidad, antes que ampliar la base de un sistema de mayores consecuencias en los casos de corrupción administrativa.

### III. 4.- La pulverización territorial

Han sido creados 3 nuevos municipios: San Víctor, provincia Espailat; Baítoa, provincia Santiago; y Matanza, provincia Peravia. La Cámara de Diputados aprobó también la creación de 2 distritos municipales: Doña Ana y Hatillo, en la provincia de San Cristóbal. El caso más emblemático fue la aprobación por los diputados del proyecto a través del cual se procura convertir al histórico barrio de Cienfuegos y los asentamientos humanos que les bordean en municipio Santiago Oeste. Este proyecto de ley perimió, y recientemente ha sido reintroducido. Esta riesgosa tendencia de municipalización barrial inició en el año 2004 con la conversión del barrio Los Mulos, del municipio de La Romana, en el municipio de Villa Hermosa, mediante la Ley 201-04. Posteriormente en el año 2006, mediante la Ley 145-06, fue convertido en municipio el barrio de Puñal en Santiago. En el año 2006 no se había aprobado la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios, con la cual se establecieron criterios para la creación, segregación y fusión de entidades territoriales.

La demanda de los pobladores del barrio Cienfuegos, de Santiago, en el fondo es justa; el medio o canal para alcanzar el objetivo de desarrollo es irracional. Las prácticas, experiencias y los registros estadísticos muestran que las creaciones de más municipios no han impactado en la democracia y la descentralización participativa de los nuevos ayuntamientos o juntas de distritos municipales. Más bien han creado una nueva élite económica que limita el avance del liderazgo político local. La cultura política clientelista, el bajo nivel de transparencia, el reparto de los bienes públicos, el autoritarismo y el patrimonialismo se trasladan desde los municipios que han sufrido el desprendimiento a los nuevos o que han sido creados. El barrio sigue su dinámica y las nuevas autoridades municipales inyectan sus prácticas no institucionales en los nuevos municipios. No hay que llamarse a engaño.

La demanda del barrio de Cienfuegos, o de sus núcleos de barrios, tiene que tener un enfoque radical donde se reivindique que el



Ayuntamiento de Santiago invierta lo que corresponde según su población. Reivindicar que se estructure democráticamente la delegación barrial. Que esta delegación sea estructurada con participación de las organizaciones sociales. Que el Ayuntamiento de Santiago instale las oficinas de la delegación barrial a través de concursos públicos, donde tengan derecho a participar todos los ciudadanos aptos y que residen en Cienfuegos. Que el presupuesto que corresponde a Cienfuegos, según su población, sea definido por esa delegación barrial mediante un plan de desarrollo y que el alcalde respete lo decidido por la población. Es una oportunidad para el alcalde y los santiagueros, lo contrario llevaría a justificar que Cienfuegos sea convertido en municipio. El alcalde, los políticos y la ciudadanía de Santiago pierden más por lo menos, si no democratizan la gestión municipal. No sólo con el discurso y las teorías, es con decisiones y prácticas. La descentralización del poder político, económico, financiero e institucional conduce a la gobernabilidad y concertación entre todos los actores.

Las organizaciones sociales de Cienfuegos, donde la mayoría de la gente es seria y honesta, harían mal con promover que la legislación municipal sea violada. El proyecto de ley aprobado violenta de manera espantosa el artículo 27 de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios. Ese proyecto es una aberración, un engaño, una estafa y un absurdo jurídico. Cienfuegos no se anexa a otro territorio, no es distrito municipal, no ha habido fusión de dos o más municipios en uno solo y no se ha realizado encuesta a la población de Santiago, la afectada, para conocer si está o no de acuerdo con la segregación municipal. Al liderazgo socialmente comprometido con causas democráticas no le luce apoyar este tipo de iniciativa, que a fin de cuentas a quien va a favorecer, políticamente, es a los mismos actores del sistema político, los cuales no se diferencian del resto del país.

Los intentos y concretizaciones de pulverización municipal también tuvieron sus manifestaciones en el diseño de un proyecto

de ley para la creación de dos nuevas provincias: Francisco del Rosario Sánchez y Matías Ramón Mella. La primera se ubicaría al Oeste y se integraría por tres municipios: Santo Domingo Oeste, Los Alcarrizos y Pedro Brand. La segunda, se ubicaría en el Norte, y estaría constituida por San Felipe de Villa Mella, Sabana Pérdida, Los Guaricanos y La Victoria. En este último caso se crearían tres nuevos municipios.

República Dominicana bate récord en cuanto a número de provincias. En la actualidad existen 31 provincias y un Distrito Nacional. Este número está por encima de varios países de América Latina. Como se acostumbra a realizar comparaciones internacionales, hemos seleccionado los siguientes países, los cuales tienen mayor tamaño en su territorio y población:

PAÍS	POBLACIÓN ESTIMADA	No. de provincias o departamentos	Extensión territorial	Población por unidad territorial
<b>Argentina</b>	43,590,368	23 provincias y 1 capital	2.792.573 km <sup>2</sup>	1,895,233
<b>Bolivia</b>	10,027,000	6 provincias independientes 1 capital administrativa	1.098.581 km <sup>2</sup>	1,432,429
<b>Ecuador</b>	16,298,217	22 provincias	283.561 km <sup>2</sup>	740,828
<b>Perú</b>	32,151,643	25 departamentos	1.285.216 km <sup>2</sup>	1,286,066
<b>Colombia</b>	49,050,000	32 departamentos y 1 Distrito Federal	1.141.748 km <sup>2</sup>	1,532,813
<b>Guatemala</b>	16,514,591	22 departamentos	108.990 km <sup>2</sup>	750,663
<b>Cuba</b>	11,419,949	15 provincias	110.860 km <sup>2</sup>	761,330
<b>República Dominicana</b>	9,400,000	31 Provincias y 1 Distrito Nacional	48.762 km <sup>2</sup>	293,750
<b>Canadá</b>	36,571, 275	10 provincias y 2 territorios federales	9.984.670 km <sup>2</sup>	3,047,606

**Fuentes: Constituciones, leyes y censos de los diferentes países.**

La creación de nuevas provincias y municipios vendría a ampliar la base de la ineficiencia del modelo de desconcentración burocrática del Estado dominicano. Ampliaría la pulverización o picadillo territorial que está obstaculizando la creación de condiciones para una mejor coordinación de las políticas públicas. Más regiones, más provincias, más municipios y más distritos municipales se convierten en estructuras que tienden a aumentar la carga impositiva a los contribuyentes, ensanchan la ineficiencia presupuestaria y aumentan el nivel de conflictos por la demanda de más recursos públicos.

### **III. 5.- Asociativismo municipal enfocado en el reparto**

Las contradicciones políticas constituyen la expresión del conflicto ideológico, conceptual, visionario o del enfoque para vertebrar un discurso sobre las reformas y descentralización del Estado. El asociativismo municipal ha relegado la agenda política institucional y se ha concentrado en el reparto de cargos partidarios y técnicos. El año 2014 ha significado la eclosión y revelación de una cadena histórica de negociación por reparto de cargos, debiendo priorizarse las negociaciones políticas en función o vinculante al mandato de su filosofía u objetivos institucionales establecidos en los estatutos.

Las prácticas negociadoras de FEDOMU se irradian, en menor medida, hacia abajo de la pirámide de la asociatividad municipal, expresadas en FEDODIM, UNMUNDO y ASODORE. La politización del componente técnico resta autonomía e impacta en la construcción del modelo burocrático weberiano que apunta a la despersonalización de la administración pública y de los cargos, la contratación por mérito, la evaluación del desempeño, la disciplina laboral y la profesionalización de los recursos humanos. El ámbito técnico no puede estar a merced permanente de las negociaciones partidarias, en una institución paraestatal y que debe su funcionamiento al uso de fondos públicos. Es necesario erradicar del componente tecnocrático el esquema de reparto

partidario, lo cual se ha transformado en término histórico en una cultura institucional en la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU).

Por otra parte, la crisis del PRD ha incidido en la marcha negociadora de FEDOMU. El surgimiento del Partido Revolucionario Moderno (PRM) ha incidido en la dinámica de FEDOMU. La negociación partidaria, entre todas las partes, para los cargos políticos ha sido descuidada, por lo menos en el año 2014. La representación de las fuerzas partidarias ha sido desbalanceada. La última asamblea eleccionaria fue afectada por la falta de acuerdo y consenso en la distribución de los cargos entre los principales partidos políticos (PLD, PRM, PRD y PRSC). La exclusión del PRM conllevó a la postergación de la elección de autoridades. De mantenerse la exclusión se produciría la primera crisis o ruptura de la institucionalidad de FEDOMU.

La FEDOMU es una institución construida por el esfuerzo de muchos y es imperativo preservar su filosofía. La credibilidad de FEDOMU ayuda, y mucho, a disminuir el efecto provocado por la baja credibilidad en las autoridades municipales. Una profundización de la crisis de FEDOMU, producto del esquema de reparto, podría causar un deterioro irreparable a la imagen del sistema municipal dominicano y consecuentemente se consolidaría la visión de un Estado centralista y presidencialista.

### **III. 6.- Transferencia de fondos en el nivel de 1997**

Para el año 1997 los ayuntamientos dominicanos recibían un monto anual equivalente al 3.90% del presupuesto de ingreso corriente del Estado dominicano. Para el año 2015 a los ayuntamientos se les aprobó el mismo presupuesto que para el 2014, el cual equivale al 3.82%. Entonces, y actualmente, los gobiernos locales dominicanos gestionan las políticas públicas de sus competencias con una proporción equivalente o similar al año 1997. Este indicador permite concluir que el Estado dominicano no ha

avanzado en el componente de reforma de la descentralización financiera, que implica mayor transferencia de recursos desde el nivel central hacia los niveles inferiores de la administración pública, en este caso a los gobiernos municipales que tienen la responsabilidad directa de la población.

### III. 7.- Perspectivas

Las contrarreformas municipales propuestas durante el 2014, empujadas desde el propio litoral municipal y el Congreso Nacional, apuntaron a debilitar la autonomía administrativa y a reforzar el régimen de impunidad. Para el año 2015, preelectoral, será necesario desarrollar estrategias de incidencia conducentes a neutralizar las intenciones que apuestan al debilitamiento institucional y que buscan producir una ruptura con el actual marco jurídico municipal que garantiza participación social, transparencia y ejecución de las políticas públicas bajo esquemas de racionalidad administrativa. Las iniciativas de contrarreformas en el 2014 podrían tener continuidad en el 2015. La pulverización territorial sería parte de la agenda legislativa o de la oferta política clientelar.

El 2015 deberá ser un año para la reforma integral de la legislación municipal, la cual deberá alinearse a la nueva Constitución y a la Estrategia Nacional de Desarrollo. Un desafío importante será la necesidad de profundizar, más que disminuir, como se pretende, el régimen de consecuencias ante los casos de uso ilegal de fondos públicos o corrupción administrativa.

Lo ideal sería que la FEDOMU apunte a su fortalecimiento institucional expresado en la construcción de capacidades para incidir en la descentralización del Estado. Ideal que, para concretarse, tendría que contar con un liderazgo político capaz de pensar y actuar en correspondencia con la filosofía institucional, donde se priorice el interés municipal por encima del personal. La actuación estratégica de FEDOMU, como un todo, influiría

positivamente en la actuación de las otras estructuras (ASODORE, FEDODIM, UNMUNDO). La democratización y profesionalización son debates necesarios, que hoy moldean parte de la crisis o del agotamiento del modelo FEDOMU.

Para el 2015 las expectativas de mayor transferencia de recursos a los gobiernos locales no lucen halagüeñas o satisfactorias. Todo va a depender del control del gasto público municipal durante las elecciones primarias o del procedimiento de selección de los candidatos por parte de los partidos políticos. Si en el año 2014 se decidió mantener el mismo presupuesto, para el 2015 es muy probable que no existan condiciones favorables para aprobar incrementos de recursos para el 2016, año electoral. Para el 2016 los gobiernos locales estarían amenazados con recibir la menor proporción de recursos, tomando como referencia el año 1997. De ser así quedaría el Estado dominicano como uno de los más centralistas en América Latina.

En el 2014 la centralización del poder siguió su curso. La sociedad civil sigue sin construir un contrapeso social que ponga en ascuas la desinstitucionalización del régimen municipal. Para el 2015 continúa el desafío de la construcción de una plataforma de municipalistas, que aporte una nueva visión de cambio en la institucionalidad de los gobiernos municipales y de un desarrollo local sostenible.

## IV.- BALANCE 2013

Para el balance del año 2013 se consideran aquellos aspectos relacionados con la autonomía de los distritos municipales, la transparencia y la corrupción administrativa, la descentralización del poder político y la participación de la sociedad civil. El balance general tiene un péndulo que se mueve más hacia el lado izquierdo del diagrama, donde están los números negativos, que hacia el lado derecho, donde se registran los avances.

Durante el año 2013, en el estado de situación de los gobiernos locales de República Dominicana incidieron tres sentencias del Tribunal Constitucional, que contribuyeron a clarificar el grado de autonomía de los distritos municipales en relación a los ayuntamientos y dio sustento constitucional al libre acceso a la información pública. También fueron de notoriedad la suspensión de autoridades por corrupción administrativa; el debate del pacto local, las iniciativas para la puesta en vigencia de la carrera administrativa municipal, las acciones de recentralización del poder político a través de nuevas legislaciones y las pocas iniciativas públicas para demandar avances en la agenda municipal por parte de las gremiales municipales.

En el año 2013 se reitera el estado de desacato en que se encuentran algunos ayuntamientos y juntas de distritos municipales por la falta de entrega de informes financieros, según la Cámara de Cuentas.

### IV. 1.- Autonomía de los distritos municipales

El distrito municipal es una categoría política-territorial, la cual es diferente a la junta del distrito municipal que es una categoría política-administrativa. El primer caso está dentro del municipio como estructura supraterritorial y el segundo es codependiente del ayuntamiento como estructura suprainstitucional de toma de decisiones. En esta orientación teórica es que sucedió el acontecimiento más importante del año 2013, el de más trascendencia y relevancia en la dinámica del manejo del

poder político a nivel municipal. Esto se manifestó a través de dos sentencias del Tribunal Constitucional en torno a un hecho acaecido en el distrito municipal de Verón-Punta Cana, en el municipio de Higüey.

El Tribunal Constitucional creó jurisprudencia en torno al ejercicio de la autoridad municipal en el territorio, con las sentencias 67-13 y 152-13. En ambos casos quedó resuelto que la junta de distritos municipales son órganos desconcentrados y no descentralizados en relación a los ayuntamientos. La sentencia 67-13 limitó el establecimiento de arbitrios a la decisión del concejo de regidores del ayuntamiento. Y la sentencia 152-13 hizo lo mismo con la oficina de planeamiento urbano, cuya creación queda reservada a la decisión del ayuntamiento, el cual tiene su asiento en el casco urbano del municipio.

La sentencia de Verón, 67-13, ratificó de manera meridiana la potestad del concejo de regidores cuando lo define como la "entidad jerárquica de la administración y gobierno local, la que tiene la facultad de dictar normas y directrices generales que serán implementadas en los municipios y distritos municipales que están dentro de su ámbito de competencia territorial". Este dictamen es un desafío al compromiso que deberán tener los regidores con sus funciones de supervisar, fiscalizar, representar y legislar la vida en el territorio; incluyendo las decisiones vinculantes a los distritos municipales. La unidad administrativa del distrito pasa a ser una extensión de las competencias y atribuciones del ayuntamiento.

Las sentencias del Tribunal Constitucional deberán servir para forjar una nueva forma de relacionamiento entre las juntas de distritos municipales y los ayuntamientos. El gran reto es la coordinación para la planificación de la inversión, el fomento de la cohesión territorial, el ejercicio transparente del manejo de los fondos públicos y la aplicación de los principios de eficiencia y eficacia. Los ayuntamientos deberán respetar, en su relación con los distritos, que la riqueza producida en estos territorios sólo corresponde a los distritos. Los ingresos captados en un distrito municipal deberán regresar al mismo. Las tasas y arbitrios que se



generan en Verón, aunque lo recaude el ayuntamiento de Higüey, deberán pasar al presupuesto de Verón. Esta lógica deberá ser similar en todo el territorio nacional. Es justo el reconocimiento del derecho de los distritos municipales al beneficio económico de los arbitrios y tasas que se originan en los mismos.

### **IV. 2.- Transparencia y corrupción administrativa**

La transparencia y la ética son principios de la cultura democrática. El grado de asentamiento de estos valores marca la calidad del modelo de democracia. Municipios administrados con transparencia ganan legitimidad en la población, lo contrario desencadena en un descrédito que arropa todo el tejido municipal. El impacto mayor es la pérdida de confianza ciudadana.

El peor registro de corrupción, sin antecedente de esa naturaleza, está marcado en la opinión pública a partir de la suspensión del alcalde de La Romana y del director de la junta del distrito municipal de Cabaret. Al primero le fue puesta medida de coerción por un año. Fue acusado de falsificación de firmas, sobrevaluación de obras por millones de pesos, entrega de pagos a testaferros, desfalcos y asociación de malhechores. El segundo fue suspendido por el Tribunal Superior Electoral, hasta que se produzca una sentencia definitiva en que se demuestre la acusación por malversación de RD\$185 millones durante el período 2006-2010.

El procesamiento judicial es un mensaje positivo que ha llegado al sistema político municipal. La condena definitiva sería un gran aporte al ejercicio responsable de la política. La confianza ciudadana en los alcaldes es muy baja. En estudio realizado en el año 2012<sup>2</sup> se registró que sólo el 32% de la población consultada dijo que confiaba en los alcaldes. Las prácticas corruptas, sin sanción, profundizan el deterioro de la relación entre los actores políticos y sociales y erosionan el liderazgo político local. La corrupción en La Romana y en Cabaret es el preludio, el cual

<sup>2</sup>Matías, Domingo Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012,

debería evitar que se convierta en una sinfonía del sistema municipal donde estén bailando muchos músicos.

Otro de los escándalos relacionados con la transparencia administrativa fue la opacidad manifestada en las finanzas manejadas por la Asociación de Distritos Municipales (ADODIM), según revisión de la gestión financiera, con característica de auditoría o control interno, realizada por la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU); además del procesamiento judicial del funcionario de más alto nivel de esa institución.

Por otro lado, si bien es cierto que se registran avances en el cumplimiento de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, todavía se observa resistencia para cumplir con la misma. Hay alcaldes que llegan a plantear que no entregan información porque la demanda proviene de sus enemigos políticos. La ley es clara cuando establece el derecho de todos los ciudadanos a recibir información de las instituciones del Estado dominicano.

También en este caso el Tribunal Constitucional creó jurisprudencia cuando falló a favor de un ciudadano del municipio Pepillo Salcedo o Manzanillo, cuyas autoridades se negaron a entregar información. El TC obligó al alcalde de Pepillo Salcedo a transparentar la ejecución presupuestaria en un portal de Internet o en su defecto entregar la información en formato digital. La información digital desmonta las excusas del costo de reproducción de materiales. Además de la sentencia del TC, varios tribunales condenaron a otras autoridades en los municipios de Fantino, Bonaó y Dajabón.

En el campo de la rendición de cuenta se mantiene un profundo déficit institucional, que lleva a las entidades locales a operar en estado de desacato a las leyes de Cámara de Cuentas y de Contraloría General. Hay una proporción importante de gobiernos locales que cumplen con sus informes a la Cámara de Cuentas y una proporción menor, pero considerable, que no lo hace. Todos están en deber de rendir cuentas.

Según reporta la Cámara de Cuentas, el 36% de los ayuntamientos no remitió los informes trimestrales durante el año 2012. En el 2011 no lo hizo el 21%, lo cual podría significar que existe una ampliación con el nivel de incumplimiento. En el caso de los distritos municipales se cuantifica que el 48% no reportó información relativa a sus gastos. Si hay déficit institucional en los gobiernos locales también hay déficit institucional en los órganos de control (Cámara de Cuentas y Contraloría), los cuales carecen de recursos humanos, tecnológicos y voluntad política para judicializar casos. El desacato a la ley deberá aplicarse a los que no cumplen y también a los que son responsables de asegurar el cumplimiento y no proceden en consecuencia.

El balance en transparencia y corrupción es positivo en cuanto a las iniciativas judiciales y de la sociedad civil. La incidencia para el cambio sigue quedando corta y con poca cobertura territorial. Las iniciativas y opiniones del sistema de partido están silenciadas y anestesiadas, porque se comportan como si estuvieran colaborando o beneficiándose de la falta de transparencia y la corrupción..

### **IV. 3.- La descentralización del poder político**

Durante el año 2013 no se observan iniciativas concretas que conduzcan a la descentralización del poder político, al contrario se registraron acciones de recentralización de competencias propias de los gobiernos locales por parte del Poder Ejecutivo. También se sostienen prácticas centralistas a nivel de la distribución del poder económico-financiero público. Por ejemplo, la Ley de Mercado del Distrito Nacional despojó al ADN de los mercados de la capital con la promulgación de la Ley 108-13, que traspa su gestión a Mercados Dominicanos de Abasto Agropecuario (Mercadom). Esta ley fue aprobada al margen del propietario histórico de los mercados, que lo ha sido el Ayuntamiento del Distrito Nacional, con cuyos técnicos se había acordado discutir el contenido del proyecto. La Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios faculta a los ayuntamientos a construir y gestionar los mercados en sus demarcaciones. A nivel mundial la administración de los

mercados es una facultad de los cabildos o ayuntamientos.

Otra competencia de vocación municipal, que durante el año 2013 se amenazó con sustraerla a los ayuntamientos, es la referida al tránsito y transporte. En la Cámara de Diputados se discutió un proyecto de ley denominado tránsito y transporte terrestre de la República Dominicana, con el cual se buscaba arrebatarse a los ayuntamientos el ordenamiento del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas y rurales (artículo 19).

La necesidad de modernizar el transporte es obvia. También es obvia la necesaria coordinación entre todas las instancias públicas. La racionalidad en la gestión contribuye a la eliminación de la dispersión institucional, a mejorar la eficiencia y al ahorro de gasto público. No obstante, la mejora de la capacidad de los gobiernos locales debería ser parte de las tareas de los dos niveles de gobierno (central y local). La sustracción desmedida de competencias, como instrumento de concentración de poder, no haría mejor el servicio de tránsito y transporte; ya el Poder Ejecutivo lo controla y la calidad es cuestionada. La aplicación del principio de subsidiariedad de manera gradual y con carácter nacional debería ser el camino.

Otro aspecto en discusión durante el año 2013 fue la gestión del relleno sanitario de Duquesa. Cada cierto tiempo retoña la “crisis de Duquesa”. El año 2013 transcurrió con evidente carencia de eficiencia y eficacia por parte del Ayuntamiento de Santo Domingo Norte para administrar a Duquesa; además con algunas dosis de falta de transparencia en las relaciones contractuales con el sector privado y con los propios ayuntamientos del Gran Santo Domingo.

El efecto negativo expresado en contaminación ambiental y salud colectiva se quiso subsanar con una propuesta de intervención del Gobierno central, particularmente de los ministerios de Salud Pública y Medio Ambiente. Una irracionalidad que puede subsanarse a partir de una propuesta de gestión colectiva o aplicación del principio de coordinación, establecido en la Ley 176-07, entre los dos niveles de gobierno. La transparencia en

la gestión y la superación de la incapacidad administrativa son temas pendientes.

Otra manera de centralización del poder político se ejerce a través del control de las finanzas públicas. Durante el año 2013 los gobiernos locales dejaron de percibir más de RD\$22 mil millones por falta de cumplimiento de lo que dispone la ley sobre transferencias de fondos a los ayuntamientos. Desde el año 2007 el gobierno central ha dejado de transferir a los ayuntamientos y juntas de distritos municipales más de RD\$90 mil millones.

En los años 2012 y 2013 el gobierno de Danilo Medina ha incrementado las transferencias en RD\$2 mil millones. No obstante estos incrementos, el porcentaje sigue cayendo en forma de clavado. Según la Ley 166-03 el Gobierno debe transferir el 10% de los ingresos fiscales contemplados en la Ley General de Presupuesto de la Nación.

El porcentaje de transferencia para el año 2013 y para el 2014 registra cifras similares a las del año 1997, que fue de 3.9%. La descentralización fiscal del Estado dominicano sigue siendo una utopía, después de 16 años de aprobación de la ley de transferencia. La cohesión social y territorial, en un ambiente de tanta centralización, también sería una ilusión fantástica contenida en los libros de desarrollo humano.

Para el 2014 los gobiernos locales continuaron con insuficiencia financiera. El aumento de la asignación de RD\$1000 millones es algo para los ayuntamientos más grandes y nada para los más pequeños. Durante el 2013 no se registraron acciones orientadas a promover la descentralización del poder político. Ni las asociaciones de municipios (FEDOMU, ASODORE y ADODIM) ni la sociedad civil actuaron abiertamente en los escenarios públicos para demandar con vehemencia y sistemáticamente políticas capaces de mejorar la distribución del poder político en la sociedad dominicana.

El 2014 es una oportunidad para avanzar en el esperado pacto local, el cual persigue poner en marcha los aspectos de

la Estrategia Nacional de Desarrollo y aquellos instrumentos y herramientas que servirían para fortalecer la autonomía política, financiera y administrativa. La decisión está en las manos del presidente Medina y de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), quienes firmarán.

#### **IV. 4.- Participación de la sociedad civil**

Las organizaciones de la sociedad civil dominicana, en su mayoría, están orientadas a lidiar con una agenda que no prioriza la cuestión del desarrollo local. Las organizaciones con más desarrollo y presencia en los medios de comunicación tienen el foco puesto en temas de construcción de derechos ciudadanos con visión hacia los temas de carácter nacional. Durante el año 2013 el tema dominante en la acción de grupos sociales estuvo enfocado en reclamos a la transparencia, aunque limitada a pocos territorios. En los municipios de la provincia de Santiago, en San Francisco de Macorís, San Cristóbal, Villa Altagracia, Ocoa, Fantino, entre otros, fue notoria la intervención de grupos sociales demandando información pública, rendición de cuenta y cumplimiento con el presupuesto participativo. Estas acciones son relevantes, pero también insuficientes en relación al universo de gobiernos locales existentes en República Dominicana.

El buque insignia y más reconocido como espacio de participación es el presupuesto participativo. El informe de Cámara de Cuentas, el cual es incompleto y técnicamente con indudables fallas, aunque marca una tendencia, señala que para el 2012 sólo el 34% hizo prácticas de presupuesto participativo. La cifra puede ser superior. Lo destacable para el año 2013 es que todavía los presupuestos participativos están entrampados en una lógica que responde a cumplir mayormente con la visión de alcanzar medios (construcciones) y muy poco lograr fines (políticas sociales).

Los presupuestos participativos han sido capaces de crear una nueva interlocución socio-política y vertebrar, teóricamente, una forma distinta de relación y proximidad relacional entre autoridades y sociedad civil. Los déficit institucionales a cubrir por

los presupuestos participativos se deberán orientar a ampliar la brecha de la responsabilidad. La brecha entre el cumplimiento y no cumplimiento de las decisiones acordadas es muy amplia. En la ENCADEM 2012 el 23% de personas entrevistadas, a nivel nacional, respondió que el Presupuesto Participativo se cumplió totalmente, el 38% parcialmente y el 36% dijo que no cumplieron.<sup>3</sup> Los resultados arrojados en la evaluación realizada por la Cámara de Cuentas se registra que sólo el 15% de los distritos municipales aplica los presupuestos participativos.

En este balance 2013 no se incluye la Liga Municipal Dominicana. Esto así porque no hay disponibles evidencias ni registros que puedan servir para hacer una valoración de su desempeño institucional y concluir que han superado la práctica de “más de lo mismo”, que le ha caracterizado por décadas. Mientras tanto este organismo sigue administrando un presupuesto de más de RD\$800 millones sin que la población pueda recibir un informe de rendición de cuenta donde queden plasmados los alcances de sus objetivos y resultados estratégicos en función de su apoyo al desarrollo institucional de los gobiernos locales del país.

Finalmente, afirmamos lo que escribimos en el *Balance del 2012* y que consideramos que mantiene vigencia: la sociedad dominicana sigue sin una élite política con responsabilidad social, con actores que estén dispuestos a romper el cerco y los nudos de la centralización del poder, el presidencialismo caduco y obsoleto; la ausencia de actores decididos a dar la batalla y a no amagar en el ring de los derechos municipales consagrados en su marco jurídico, es lo que ha ocurrido en este año 2013, al igual que los anteriores. En el 2013 la centralización del poder siguió su curso. La sociedad civil sigue sin construir un contrapeso social que ponga en ascuas la desinstitucionalización del régimen municipal.

---

<sup>3</sup> Estudio sobre Calidad de la Democracia Municipal (ENCADEM 2012).

## V.- BALANCE 2012

El desarrollo institucional de las entidades municipales durante el año 2012 estuvo influenciado por la aprobación de la Ley 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo; la iniciativa presidencial de incrementar en término absoluto los ingresos municipales; la reiteración del incumplimiento de la transferencia financiera desde el nivel central hasta los gobiernos locales; el anuncio de un pacto local entre la Presidencia de la República y FEDOMU; la renovación de la directiva de los gremios representantes de los intereses de las autoridades municipales; y algunas iniciativas desde la sociedad civil en torno a demanda de información pública.

Es digno de mencionar el pobre desempeño de la Liga Municipal Dominicana y los escándalos en que este organismo se vio envuelto en relación a la entrega de los fondos de pensiones. Durante el año 2012 la Cámara de Cuentas remitió un informe que concluía colocando a las autoridades municipales en estado de desacato legal.

### V. 1.- Estrategia Nacional de Desarrollo

A principio del año 2012 se aprobó la Ley 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo (END). Los objetivos, metas e indicadores constituyen orientaciones para fortalecer la gestión local. La participación de FEDOMU, ASODORE, ADODIM, UNMUNDO, el Foro de Municipalistas, FLACSO, COPADEBA y el Centro Bonó en la definición del reglamento de la END constituye una experiencia de coordinación para avanzar en la construcción, seguimiento y defensa de una agenda de descentralización del Estado dominicano. La acción de la sociedad civil y el movimiento social sirve para potenciar la magnitud de las iniciativas de las organizaciones municipalistas, esto tiene que comprenderlo el campo del asociativismo municipal.



El impulso del desarrollo local es uno de los objetivos de la Estrategia Nacional de Desarrollo. La ley que establece la Estrategia tenía el mandato de formular y aprobar su reglamento a los primeros seis meses de su promulgación. Pasó el año 2012 y dicho reglamento no fue promulgado. Los mandatos para fortalecer la transparencia en las contrataciones de obras locales, la carrera administrativa, la transferencia de tributos y competencias y las iniciativas de desarrollo económico local quedaron postergados para el año 2013 y subsiguientes.

### **V. 2.- Iniciativas del nuevo gobierno**

Después de una parálisis casi total de la relación directa entre la Presidencia de la República y los gobiernos locales durante el mandato de Leonel Fernández (2004-2012), es valorable la iniciativa del gobierno de Danilo Medina en torno al anuncio de la firma de un “pacto local” y del incremento en término absoluto de la transferencia de fondos a los ayuntamientos dominicanos. Estas señales tendrían a futuro inmediato que dar un salto cuantitativo y cualitativo.

En el caso del “pacto local”, el mismo, en caso de ser firmado, debería trascender hasta la sociedad. En el caso de la transferencia de fondos, será necesario que se modifique la legislación vigente de modo que se fijen criterios de equidad social y territorial. En la actual legislación el monto de las transferencias está exclusivamente determinada por la cantidad de habitantes de los municipios, lo cual favorece a los municipios más poblados y consecuentemente con mayor riqueza. Sobre esto último se ha escrito en diferentes oportunidades.

La suma adicional de RD\$1000 millones para los municipios es una señal positiva, pero la inflación de los últimos 5 años ha absorbido varias veces esa cantidad. A esto hay que añadir que la reforma fiscal también tendría un impacto negativo en las finanzas municipales a partir del esperado incremento de precios de los bienes y servicios; además de conducir a un mayor empobrecimiento del

personal que labora en los ayuntamientos como consecuencia del congelamiento de los salarios; especialmente en aquellos municipios pequeños e intermedios, desde el punto de vista demográfico.

### **V. 3.- Incumplimiento con la transferencia**

En los últimos cinco años los gobiernos locales de República Dominicana han dejado de percibir aproximadamente 74 mil millones de pesos. Durante el año 2012 el Gobierno central no transfirió un estimado de 20 mil millones. La Ley 166-03 establece que del ingreso ordinario nacional el Gobierno deberá transferir el 10% a todos los ayuntamientos del país en proporción a la población de los municipios.

### **V. 4.- Desempeño de FEDOMU y entidades afiliadas**

En este balance del 2012 se reitera lo escrito en el balance del 2010: “Para FEDOMU la campaña electoral le limitó su accionar. La dinámica institucional se concentró en capacitación de personal y el proceso para la elección de la nueva dirección política. Aunque no siempre es de buen gusto la concertación sin confrontación, en FEDOMU se logró el consenso para distribuir los espacios de decisiones políticas entre el PLD y el PRD. Para la ciencia política la calidad del consenso es de más efectividad cuando se hace en función de políticas más que de construcción de dirección política. Es el desafío de FEDOMU lograr consenso teniendo como referente estos dos ámbitos”.

La reiteración de una dinámica de construcción de consenso o diálogo político para la distribución de cargos regularmente evoluciona hacia una práctica de reparto que podría borrar de raíz los objetivos institucionales. El consenso con un bajo enfoque de los objetivos institucionales conduce a cometer errores como el surgido en torno a la discusión de la reforma estatutaria. La Asamblea de FEDOMU aprobó que la presidencia de FEDOMU esté en poder del partido mayoritario. Mayoritario no es

sinónimo de mayoría, porque varias minorías pueden aliarse en un momento determinado y constituir mayoría. La representación política partidaria se produce sin que necesariamente tenga que colocarse en los estatutos y mucho menos en una organización definida por el marco jurídico como institución sin fines de lucro y de carácter social.

Esta lógica del diálogo para distribuir cargos también primó en la elección de las autoridades de la Asociación Dominicana de Regidores (ASODORE) y la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIM). En los tres gremios se produjo un incremento o variación en la composición de los cargos directivos, lo cual tiene implicaciones en los presupuestos de estas entidades, las cuales pagan dietas y viáticos a sus dirigentes.

FEDOMU tuvo iniciativas relevantes que ayudaron a facilitar aquellos medios destinados a aportar al fortalecimiento institucional. Durante el año 2012 son observables acciones relacionadas con la planificación municipal, la formación para la puesta en marcha de la carrera administrativa municipal, capacitación de autoridades y técnicos municipales en temas de construcción de ciudadanía y otros medios. Lo que no ha quedado claro son los alcances o resultados concretos. En este caso ponemos el ejemplo de la carrera administrativa municipal que, luego de años de desarrollo del proceso de capacitación y acuerdos interinstitucionales, en ningún ayuntamiento del país se dispone de personal de carrera. Otros aspectos a resolver a futuro inmediato es la ejecución de los planes de desarrollo municipales que han sido definidos. Los medios que aporta FEDOMU, lo cual se valora como positivo, podrían generar frustraciones en los actores políticos responsables de concretizar las estrategias para que se conviertan en fines y produzcan un alto impacto.

Un hito relevante durante el año 2012 lo constituyó la capacitación en gestión legislativa municipal de un total de 306 (30%) regidores del país. Esto se hizo a través de la Asociación Dominicana de

Regidores (ASODORE) con el apoyo académico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

## **V. 5.- Más de lo mismo en la Liga Municipal Dominicana**

La actual gestión de la Liga Municipal se bate en una incertidumbre entre la continuidad del esquema del antiguo “munigarca” Amable Aristy o la cesación.

La nota relevante es la creación de la Unidad Municipal de Programas Especiales (UMPE), la cual se encuentra en el dilema de impulsar por sí misma políticas o apoyar a los ayuntamientos en su implementación. El mandato de la Ley 176-07 del Distrito Nacional es bastante claro en torno al rol de la Liga Municipal como organismo asesor de los ayuntamientos.

Más allá de la creación de la UMPE, durante el año 2012, la Liga Municipal Dominicana continúa siendo un organismo público con pocos resultados que mostrar a la sociedad. Al contrario, durante este año se agravó el estado de calamidad institucional e impunidad que primó en dicha institución a partir de la información pública sobre la desaparición, sin justificación, de 250 millones de pesos de los fondos de los pensionados y jubilados. Su actual secretario explicó que fueron utilizados en “pasadas administraciones”.

La impunidad se deslumbra más cuando el secretario Johnny Jones expresó en noviembre pasado: “Nosotros confiamos en la sensibilidad humana del presidente Danilo Medina para que nos ayude a resolver esta situación que hemos heredado”

Durante el año 2012 la Liga Municipal continuó ejecutando acciones que se salen de sus competencias y caen dentro de lo inverosímil. Por ejemplo, en llamado de licitación, contenido en su página web, se puede encontrar la presentación de un pliego licitador para la adquisición de 30 mil mochilas y 150 mil mascotas escolares.

Para el año 2013 la Liga Municipal debería colocar en su portal Web y la sección de transparencia las informaciones referidas a su presupuesto, nómina y los nombres y montos de las personas que reciben dietas y viáticos. Así lo requirió un grupo de regidores, pedido que debe ser atendido y así cumplir con el mandato de Ley 2000-04 sobre Libre Acceso a la Información Pública.

### **V. 6.- Presupuestos participativos**

Los procesos de presupuestos participativos se sostienen y esto constituye un punto luminoso, aunque no se observan impactos considerables o por lo menos no se presentaron evidencias públicas de resultados concretos durante el año 2012. La mejora en las condiciones sociales de los pobladores y en la fortaleza de la democracia municipal son resultados esperados de los presupuestos participativos, pero no hay datos a mano.

La rutinización del proceso, la inadecuada aplicación de su metodología, los niveles de incumplimiento, la disminución de la capacidad financiera y las prácticas clientelistas siguen siendo amenazas para mantener el encantamiento ciudadano con los presupuestos participativos.

Para el 2013 se haría un gran aporte a la sociedad si las informaciones y estadísticas de resultados de los presupuestos participativos estuvieran disponibles. Para ello hay que invertir recursos en capacidades técnicas que conduzcan a un sistema de gestión de las informaciones producidas en cada territorio donde se ejecutan presupuestos participativos.

### **V. 7.- Transparencia de fondos a los municipios**

Uno de los principales obstáculos para los gobiernos locales lograr aliados en torno a la demanda del cumplimiento de la ley que dispone la transferencia del 10% de los ingresos corrientes del Gobierno central a los municipios está conectado con los limitados sistemas y prácticas de transparencia municipal.

Diferentes ayuntamientos estuvieron envueltos, con razón o sin razón, en casos de denuncias públicas sobre la negación a ciudadanos de información financiera. En los años 2011 y 2012 se registraron denuncias y procedimiento en tribunales en San Cristóbal, La Romana, La Vega, Navarrete, Hato Mayor, Cotuí y otros municipios. La propia Liga Municipal negó información, según reporte de prensa, a varios regidores que solicitaron datos de carácter financiero.

Por otra parte, la Cámara de Cuentas declaró en estado de desacato a varios ayuntamientos por no remitir los presupuestos, los informes financieros mensuales, trimestrales y del año 2011. Desde hace años la Cámara de Cuentas presenta denuncias públicas sobre incumplimiento de las normas presupuestarias y uso de los fondos por parte de los ayuntamientos; sin embargo, no se registran casos de actuación en los tribunales.

## **V. 8.- Para el año 2013**

Para el año 2013 existen condiciones que podrían convertirse en oportunidades para avanzar con los medios o acciones que aportan a la descentralización del Estado.

La Estrategia Nacional de Desarrollo y el “pacto local” son dos instrumentos de políticas sobre cuya base se tienen que concretizar acciones para la mejora de la institucionalidad municipal. La voluntad política, la claridad de conciencia y la articulación de los actores serán esenciales para obtener resultados. Lo contrario reiteraría frustraciones y desaliento en los actores locales.

Durante el año 2013 se prevé, si la coyuntura política lo permite, que podrían darse varias reformas que impactarían al régimen municipal, tales como:

- 1.- La reforma a la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios para adecuarla a la Constitución del 2010;

- 2.- La reforma a la Ley del 10% de transferencia para provocar cambios en los esquemas de distribución y forjar una nueva equidad;
- 3.- La promulgación del reglamento de la Estrategia Nacional de Desarrollo para aterrizar en lo inmediato el alcance de metas, resultados e indicadores.
- 4.- La Ley de Mercado de Santo Domingo, la cual buscará la coordinación entre las diferentes instituciones ligadas a la gestión de la ciudad, el medio ambiente, la salud y la agricultura. La propuesta original de esta ley conllevaba el aniquilamiento de una de las atribuciones del gobierno local.
- 5.- La Ley de Tránsito. Una auténtica obra legislativa para fomentar la coordinación de las instituciones de tránsito, pero que amenaza con sustraer a los gobiernos locales la competencia de tránsito y transporte, la cual es netamente de vocación municipal.
- 6.- Existen otras leyes pendientes de discutir: ordenamiento territorial, regionalización, gestión de desechos sólidos y otras.

Finalmente, la sociedad dominicana sigue sin una élite política con responsabilidad social, con actores que estén dispuestos a romper el cerco y los nudos de la centralización del poder, el presidencialismo caduco y obsoleto. La ausencia de actores decididos a dar la batalla y a no amagar en el ring de los derechos municipales consagrados en su marco jurídico, es lo que ha ocurrido en este año 2012, al igual que los anteriores. En este la centralización del poder siguió su curso; mientras la sociedad civil sigue sin construir un contrapeso social que ponga en ascuas la desinstitucionalización del régimen municipal.

## VI.- BALANCE 2011

El año 2011 pasó sin grandes novedades para el avance político, social y económico de los municipios dominicanos.

### VI. 1.- Interinato del secretario general de la Liga

En el año 2011 la Liga Municipal Dominicana tuvo la desdicha de montarse en la ilegalidad. El 26 de enero fue electo su secretario general, en cuya elección se impusieron los intereses de los alcaldes. Establece la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios que este cargo se elige para un ejercicio que deberá tener una duración de 4 años. El actual secretario fue electo por 1 año. Es decir que hubo una violación al artículo 105 de dicha ley.

Los cargos interinos se ejercen por sustitución de alguien que renuncie, esté impedido por faltas graves, problemas de salud o muere. Sin haberse dado ninguno de estos casos se procedió con la elección interina de Fidas Aristy en la asamblea de municipios. De esta manera, el interinato se produjo bajo una base ilegal sustentada en intereses partidarios, fuera de la institucionalidad democrática.

El interinato se produce como una continuidad del traspaso de mando que hizo Amable Aristy Castro, quien, con el apoyo del PLD, PRD y PRSC dirigió de manera unipersonal este organismo. No obstante, la salida de Amable Aristy resultó "gananciosa" para el país. Terminó la ilegitimidad del que actuara como un "munigarca", falta de gerencia, ineficiencia, corrupción, clientelismo y la autocracia. ¿Habrán herederos con sus mismas prácticas o políticos dispuestos a cambiarlas? Lo ideal sería lo último. Lo primero llevaría a la cohesión de un movimiento que reivindique el cierre definitivo, porque seguiría la Liga saliendo cara a los contribuyentes.



Vale decir que la renuncia del “munigarca” sirvió para redimensionar más a FEDOMU en su interlocución con el Gobierno central, el Congreso Nacional, la sociedad civil y los partidos. Este redimensionamiento tiene o ha tenido su riesgo, el cual se manifiesta en la desnaturalización de su rol gremial. La suplantación de funciones de asistencia técnica, como consecuencia del debilitamiento de la Liga, condujo a la marginación de su papel gremial expresado en la demanda de más recursos, competencias, institucionalidad y equilibrio entre los poderes del Estado.

La maldición del interinato de Fidas Aristy por tan largo plazo es que, en caso de tener interés en continuar en el cargo, las estrategias institucionales se ponen a un lado para favorecer políticas, iniciativas y acciones que le garanticen la continuidad en el tiempo.

La irracionalidad del interinato provocó que los planes que discutió el actual secretario de la Liga con la sociedad (valorados como positivos), unos fueran pobremente aplicados y otros postergados, resultando prácticamente imposible definir y ejecutar en un año los planes estratégicos, la carrera administrativa, la desconcentración y descentralización regional con calidad y profesionalidad. Además, el interinato ha sido otra barrera que ha limitado a la institución concentrarse esencialmente en su rol de organismo asesor de los ayuntamientos y tomar el camino del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

La actual dirección de la Liga Municipal Dominicana ejecutó algunas iniciativas que se pueden entender como válidas, pero insuficientes. Estas medidas podrían servir para potenciar en el futuro la carrera administrativa y la institucionalización de las contrataciones de obras y servicios, siempre y cuando haya voluntad política y seriedad en el manejo institucional.

También los acuerdos firmados con varias universidades para formar recursos humanos a través de diplomados y

maestría; además de los pactos rubricados con el Ministerio de Administración Pública y CONARE para la puesta en marcha de la Ley de la Función Pública o de profesionalización de los gobiernos locales, así como los acuerdos sobre transparencia con la Dirección General de Compra y Contrataciones Pública (DGCP). Este último convenio ya tiene un año de haber sido firmado y no existen registros públicos sobre algún avance en materia de contrataciones transparentes.

Para que los acuerdos anteriormente mencionados puedan surtir parte de los efectos esperados en el sistema municipal dominicano, la propia Liga debería predicar con el ejemplo e iniciar políticas de contratación de recursos humanos fuera de las prácticas clientelistas y adjudicar obras y servicios a través de concursos públicos.

Un punto relevante en la elección de Fidas Aristy, como secretario general de la Liga que vale la pena recordar, fue el mensaje que enviaron los alcaldes a la cúpula de su Partido de la Liberación Dominicana (PLD), cuando no aceptaron la imposición de un candidato diferente al que ellos previamente habían seleccionado. Esta actitud de independencia rompió con una cultura política peledeista de asumir las decisiones que provienen de los altos mandos del partido al margen de las diferencias de criterios o voluntades de sus bases. Estaría por verse si esa actitud se sostiene y frenaría la decisión presidencial de imponer en la Liga a una persona con afinidad y con prácticas serviles.

Un impacto del interinato fue la reorientación del presupuesto de la Liga. Esta ha estado recibiendo el 5% de los fondos que corresponden por ley a los ayuntamientos. Durante el año 2011 hubo una redistribución que conllevó incremento del presupuesto de FEDOMU y sus entidades afiliadas. Pero también los cuerpos de bomberos del país debieron recibir aproximadamente 140 millones de pesos a través del Ministerio de Interior y Policía, los cuales lamentablemente no se ejecutaron a cabalidad. Lo más irracional de esta medida es que fondos correspondientes a los

gobiernos locales sean canalizados a través de un organismo central como Interior y Policía, lo cual violenta el principio de descentralización del Estado.

La corriente de apoyo de alcaldes peledistas y perredeistas hacia el actual secretario general de la Liga se mantiene. Aunque en la actual coyuntura electoral tendrán las autoridades municipales o sus alcaldes que mostrar que tan firmes serán en la defensa de Fidas Aristy.

También habrá que esperar si el PRD definitivamente lleva candidato a la secretaría general de la Liga Municipal Dominicana. El PRD no lleva candidato desde hace varios periodos; aun cuando era primera fuerza. En la actualidad ocupa la segunda posición en número de alcaldes.

Lo ideal sería que los partidos promuevan la democratización de la elección permitiendo que los alcaldes voten alrededor de varios candidatos. Y también que los candidatos o el candidato cumplan con el perfil establecido en el artículo 105 de la Ley 176-07 en su párrafo único que dice que para ser secretario general deberá “demostrar una amplia experiencia en materia municipal”.

Finalmente, apuntar que en los círculos de municipalistas dominicanos es latente la reflexión sobre los acuerdos aprobados por los participantes en la Cumbre por la Gobernabilidad del año 2009 en torno a que la Liga se convierta en el Instituto de Formación y Desarrollo Municipal. También hay quienes mantienen el criterio de que se debe cerrar la Liga por lo cara que resulta para los contribuyentes, o de mantenerla, que se concentre en apoyar a los municipios más carenciados.

### **VI. 2.- Transparencia municipal**

República Dominicana dispone de un marco jurídico aceptable en términos de transparencia y rendición de cuentas. Lo inaceptable ha sido que una mayoría de gestores públicos (administración

central, Congreso, ayuntamientos, etc.) de modo sistemático incumplen con las normas legalmente establecidas.

Durante el año 2011 fueron cuestionadas varias entidades públicas. En unos casos a modo general y en el caso de los ayuntamientos de modo directo. La Cámara de Cuentas reportó que 136 ayuntamientos y juntas municipales no habían rendido cuentas de la ejecución presupuestaria del año 2010. La irresponsabilidad de la Cámara de Cuentas estuvo en no señalar cuáles fueron las instituciones del Gobierno central que no rindieron cuentas. Y el anuncio de la Cámara de Cuentas de que iba a proceder legalmente se quedó en puro cuento.

La irresponsabilidad de dicho organismo llegó tan lejos que, en el mes de diciembre 2011, su presidenta informó que más de 6 mil cuentas estaban fuera del presupuesto. Pero no señaló a ninguna institución en particular, como lo hizo con los ayuntamientos.

Ante la denuncia pública de la Cámara de Cuentas a través de los medios de comunicación, tanto FEDOMU como la Liga Municipal Dominicana reaccionaron dando soporte a los ayuntamientos que cumplieron con la remisión de los informes. Si esta reacción fue valorada positivamente por los alcaldes y produjo un efecto favorable, no menos cierto es que las medidas en el futuro deberán encaminarse a ser proactivas más que reactivas para asegurar el cumplimiento de la ley y la legitimidad pública de los gobiernos locales, los cuales siempre han estado amenazados por la cultura centralista del sistema político dominicano.

Una tendencia preocupante se observó en el año 2011 con la solicitud y ejecución de préstamos informales de manera ilegítima e ilegal. En su artículo 30 la Ley del Distrito Nacional y de los Municipios establece el derecho que tienen los ayuntamientos a concertar préstamos que vayan a responder a necesidades transitorias y a plazos que no excedan de un año. La Ley de Crédito Público establece los criterios para que las entidades públicas puedan ser beneficiarias de un financiamiento, el cual se canaliza

a través del Congreso Nacional. Algunos ayuntamientos en el Cibao, el Suroeste y el Este asumieron compromisos financieros con prestamistas particulares e informales. En unos casos con aprobación del concejo municipal y en otros sin la aprobación de este órgano, pero en todo caso ilegal.

Por otro lado, la escasa transparencia en la gestión de los gobiernos locales continuó en el año 2011 instalada en un marco social caracterizado por la existencia de una sociedad civil débil y desorientada sobre el funcionamiento del sistema municipal dominicano. Las pocas entidades con fortaleza, en su mayoría concentradas en Santo Domingo, se mantienen priorizando en sus agendas los problemas de carácter nacional en el plano de la justicia, la transparencia del Gobierno central, la institucionalidad electoral, etc.

### **VI. 3.- Vuelta Larga modelo de dignidad humana**

El proyecto habitacional Vuelta Larga de Santiago fue uno de los puntos más luminosos de los gobiernos locales dominicanos. La autogestión del proyecto incorporó a las 120 familias beneficiadas, una parte importante de empresarios, técnicos del ayuntamiento y algunas entidades de la administración central. Primó la articulación multisectorial para poner en marcha la solución habitacional y ambiental.

Un total de 120 familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema fueron beneficiadas directamente. Por primera vez en la historia de los ayuntamientos dominicanos se decide ejecutar un proyecto de viviendas con sectores populares de esta magnitud. Un proyecto que respetó el hábitat, la cultura y la identidad de los pobladores que “vivían” en un medio ambiente de alta vulnerabilidad y con impacto negativo en la salud comunitaria. Un proyecto sin destierro, como fue la práctica balaguerista y de sus herederos.

La mancha oscura del proceso fue de carácter institucional.

La centralización, el alcaldismo, la carencia de regulación administrativa y en muchos casos de exclusión del concejo municipal. Estos fueron los puntos que oscurecieron la estrategia de empoderamiento ciudadano y de dignificación de la vida de los hombres y mujeres históricamente excluidos en las decisiones políticas, sociales y económicas en la sociedad dominicana.

#### **VI. 4.- Retroceso en los presupuestos participativos**

En este campo de la participación de la ciudadanía no se observaron elementos trascendentales en el año 2011. Los presupuestos municipales participativos (PMP) se caracterizaron por ser más de lo mismo en algunos casos y ausencia de aplicación en otros. En consulta directa con grupos de la sociedad civil y técnicos de los ayuntamientos de varios municipios de las diferentes regiones del país se recibió la información de que no se había puesto en vigencia este instrumento de participación, el cual se establece en la Ley 176-07.

El empeño en dar relevancia al trabajo técnico sigue siendo insuficiente. La voluntad política y la presión social son los determinantes para el éxito de los PMP. El hueco o vacío de la politización e ideologización de los mismos es el principal obstáculo para que se lleve a buen puerto el empoderamiento ciudadana.

Los PMP han perdido y continuarán perdiendo legitimidad. Las deudas heredadas por parte de las autoridades actuales han disminuido sustancialmente la inversión decidida en los PMP. A esto se añade la falta de cumplimiento de lo aprobado por un gran número de alcaldías.

El buque insignia de Villa González entró en crisis. La metodología de participación en los territorios fue sustituida por una asamblea general donde se decidió la inversión. Las asambleas de barrios y zonales estuvieron ausentes. Esto pudo conducir a la aprobación de un programa de presupuesto no priorizado por los sujetos en los territorios.

En dicho municipio el cambio de autoridad condujo al estancamiento de la política de género y del fomento de la participación de la juventud y la niñez en los asuntos públicos municipales.

Lo que ha ocurrido en Villa González muestra que sin tejido social fuerte, articulado, crítico y movilizado no podría garantizarse la sostenibilidad de una institucionalidad democrática. Es un mensaje para el resto del país.

El balance general de la aplicación de los presupuestos participativos no empañá de ninguna manera las buenas prácticas de algunos ayuntamientos; pero éstas son insuficientes comparadas con las no aplicadas en la mayoría de los gobiernos locales. Es necesario que esas buenas prácticas sean difundidas masivamente.

### **VI. 5.- La reincidencia con el incumplimiento del 10%**

El gobierno central continuó violando la Ley 166-03 que establece la transferencia del 10% de los ingresos corrientes del presupuesto nacional para los gobiernos locales. Esta irresponsabilidad gubernamental no es nueva. Hay una reincidencia sistemática desde el año 2003.

Mientras exista una débil articulación de estrategias por parte del sistema municipal (FEDOMU, ASODORE, liderazgo político municipal, sociedad civil, académicos, intelectuales), habrá incumplimiento de esta ley. Estas estrategias vendrían acompañadas de prácticas que conduzcan a una mayor credibilidad en los gobiernos locales. Esto significa más rendición de cuenta, evitar los gastos superfluos, profesionalización de sus recursos humanos y cumplimiento de la propia Ley 176-07 que rige a los ayuntamientos.

## VI. 6.- Asociativismo municipal con reivindicaciones en bajo perfil

Las entidades gremiales municipales operaron durante el año 2011 bajo un enfoque de la concertación de políticas con características funcionalistas y en perfil bajo en torno a la consecución por vías de reivindicaciones permanentes de la descentralización del Estado, columna vertebral del asociativismo municipal.

Continuaron los intentos de demandar más atomización del territorio nacional, pero ahora con la modalidad de autonomía absoluta de los distritos municipales. La idea puesta en el escenario público por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIM) fue su reivindicación de que las 232 demarcaciones distritales existentes tengan el “mismo rango” que los municipios. Una negación irracional de que los distritos municipales no son parte de los municipios. En 48 mil 442 Km<sup>2</sup> tenemos 10 regiones, 32 provincias, 155 municipios y 232 distritos municipales. Si se concretiza el plan de convertir los 232 distritos municipales en municipios se estaría ampliando la base para eliminar la posibilidad de coordinación y planificación de las políticas públicas territoriales. Este tema deberá ser abordado durante el año 2012 por la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT), FEDOMU, las academias y la sociedad civil.

Por su parte, FEDOMU ha estado promoviendo, junto con el Ministerio de Administración Pública, la puesta en vigencia de la Ley de la Función Pública en los ayuntamientos. Significará que una parte importante de los empleados de las administraciones locales se incorporen a la carrera administrativa. En esta línea estratégica, FEDOMU podría iniciar la profesionalización de sus recursos humanos, aplicación de los sistemas de evaluación de desempeño y realización de concursos públicos para la contratación de personal. Podría servir esta práctica de modelo para avanzar en las demás entidades municipales.

La Asociación Dominicana de Regidores (ASODORE) concentró sus esfuerzos durante el año 2011 por alcanzar su legalidad o



personería jurídica y en la instalación de sus seccionales regionales. También avanzó en la definición de planes operativos.

Es necesario elevar el perfil de actuación de estas entidades para que las mismas cumplan con los roles reivindicativos para los cuales fueron creadas. Cumplir con una agenda por la reivindicación sistemática o permanente que asegure el 10% de los ingresos corrientes del Gobierno central para los gobiernos locales, la defensa de la figura de la descentralización del Estado en la Estrategia Nacional de Desarrollo, el cumplimiento de la Ley 176-07 en materia de transparencia y participación democrática, la exigencia a la Liga Municipal Dominicana para que cumpla con su rol de órgano asesor de los ayuntamientos y del Gobierno dominicano para que definitivamente asuma el principio de subsidiariedad y coordinación de las políticas en el territorio.

Las asociaciones municipales para el año 2012 estarán operando en una coyuntura electoral. En este contexto se puede asegurar que como los sujetos de estas asociaciones participan en el sistema de partido y cuentan con poca autonomía, las acciones reivindicativas seguirían condicionadas a la dependencia de las estrategias partidarias, las cuales influyen directamente en el accionar de los gremios de los ayuntamientos y municipios.

## VII.- BALANCE 2010

En los últimos doce años los municipios han cambiado notablemente su dinámica política y social. Desde el año 1998 se inicia un proceso de transferencia financiera de recursos desde el nivel central hacia los gobiernos locales mediante leyes que establecieron primero un 4% y luego un 10% de los ingresos corrientes del Gobierno central. Aunque ambas han sido violadas en su aplicación, los ayuntamientos han multiplicado por varias veces sus ingresos y los cambios en servicios sociales son visibles.

Las finanzas municipales se vieron afectadas positivamente con la puesta en vigencia de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, la cual conllevó más de 10 años de debate en la sociedad dominicana. Los ayuntamientos dieron un salto en la relación con la sociedad civil, la cual estaba limitada al Poder Ejecutivo. Los gobiernos locales se convirtieron en competidores en potencia de la administración pública central en los territorios dominicanos. Así como hay cambios, hay parálisis. El Estado dominicano no cuenta con una estrategia nacional de descentralización.

A continuación, se describe de manera resumida un conjunto de temas relevantes del municipalismo dominicano durante el año 2010.

### **VII. 1.- Nueva Constitución y evasión de la descentralización del Estado**

La nueva Constitución proclamada el 26 de enero del 2010 evade claramente la descentralización. Los esfuerzos del municipalismo dominicano fueron ignorados por los tomadores de decisiones. Más que avances se cosechan retrocesos. La autonomía de los distritos municipales conducirá hacia una mayor atomización del territorio, la Constitución no establece diferencias significativas entre municipios y distritos.

También en la nueva Constitución se mantiene el nivel de centralización de los impuestos que pagan los ciudadanos y ciudadanas, los cuales residen en los municipios. Por un lado, se les da a los ayuntamientos potestades para establecer arbitrios o impuestos municipales y por otro lado se les quita autonomía para establecerlo. La Constitución limita de manera absoluta al establecimiento de arbitrios siempre y cuando no “colidan con los que son de carácter nacional, con el comercio, el tránsito intermunicipal y que sean manifiestamente irrazonables”. La constitucionalización del 10% también fue ignorada por la administración central y los constituyentes.

Una luz en el camino de la Constitución 2010 fue la constitucionalización de los presupuestos participativos; mecanismo que ha sido en la práctica un referente que ha operado sin las leyes y sin la propia Constitución.

### **VII. 2.- Elecciones municipales: cúpulas capitalinas fracasadas**

El acontecimiento más importante del año 2010 fue el proceso electoral. La lucha de poder en el ámbito municipal adquirió más relevancia. Una corriente de aspiraciones desde el nivel legislativa para el municipal se puso a prueba en el torneo electoral. La posición de alcalde está ganando más visibilidad y liderazgo que la posición de diputado, lo cual se expresaba de forma contraria cuando los ayuntamientos carecían o disponían de menos recursos en relación a las actuales circunstancias.

Las elecciones municipales del 2010 mostraron que el liderazgo local no siempre se determina por la correlación de las fuerzas partidarias ni del liderazgo nacional, el resultado de la elección de la alcaldía de Santiago mandó un mensaje directo al respecto; el Presidente de la República y el presidente del PRD fueron derrotados en su imposición autoritaria; el éxito de Gilberto Serrulle como alcalde de Santiago y de Julio César Valentín como senador así lo muestran. Ambos en boletas de partidos diferentes. Las decisiones de las cúpulas capitalinas fracasaron.

El resultado electoral condujo a la construcción de una nueva mayoría nacional del PLD, el cual cuenta con mayor cantidad de alcaldes. Pero también desencadenó en una nueva mayoría del PRD en cuanto al dominio o incremento del control de los municipios cabeceras de provincias y caudal de votos a nivel nacional. En ese sentido recuperaron municipios importantes como Santiago, Moca, San Cristóbal, Santo Domingo Norte, Boca Chica, entre otros. Lo cual genera presión al Gobierno central por la búsqueda de empleos de aquellos que salen de la nómina pública.

¿Se reitera la práctica política de la existencia de líderes locales con autonomía en relación al liderazgo provincial y nacional? El resultado electoral se expresa, en muchos casos, en senadurías ganadas por un partido y alcaldías por otro partido. La gente consciente del "poder" de decidir fracciona en los dos niveles electorales. El interés de los individuos se pone a prueba en función del interés de los partidos. Los partidos en el esfuerzo de lograr el pastel completo y una parte de la gente en el esfuerzo de garantizarse su interés individual. Santiago, Moca, San Cristóbal, San Pedro, Salcedo, Mao, Barahona, Baní y otros territorios electorales son ejemplos fehacientes de la diferenciación en la decisión electoral.

### **VII. 3.- Cae la cuota de las mujeres en las alcaldías**

La cuota de las mujeres tuvo una caída estrepitosa. Sólo 11 (7.75%) alcaldías fueron ganadas por mujeres en estas elecciones; mientras que para el período 2006-2010 sumaron 17 (11.26%), de un total de 151 municipios. Esta cifra baja aún mucho más en el nivel de dirección de los distritos municipales, de los cuales únicamente 5 (2.18%) serán dirigidos por mujeres. Esto significa que ni sumando el número de municipios y distritos municipales se alcanza el porcentaje logrado en las elecciones del 2006. Es decir que la cuota de las mujeres establecida por ley ha sido insuficiente para producir variaciones importantes en la estructura de poder en los municipios dominicanos.

## VII. 4.- Renovación de liderazgo relevante

La derrota electoral de los alcaldes Fausto Ruíz (La Vega), José Reyes (La Romana) y de César Álvarez (Villa González) se recibió con mucha sorpresa. Estas alcaldías fueron dirigidas por políticos que habían implementado, cada uno con sus particularidades, estrategias de participación, eficiencia en la prestación de servicios, mejora en el manejo de los fondos públicos, buena relación con la sociedad civil. Esto demuestra que los buenos indicadores de participación social y gestión pública no son los determinantes para retener poder político. Las luchas internas o intrapartidarias, por ventajas personales, producen rupturas que varían la correlación de fuerza del liderazgo en los territorios. Las luchas internas entre perredeistas, y también entre peledistas, se llevaron de paro muchos liderazgos locales.

## VII. 5.- Cesa el munigarca de la Liga Municipal Dominicana

La renuncia de Amable Aristy como secretario general de la LMD para asumir la senaduría de la provincia La Altagracia podría constituir el principal cambio en el sistema municipal general. La *munigarquía* cesa, no así la centralización de las decisiones del organismo. Una *munigarquía* que deja un legado caótico, sin rumbo, sin rendición de cuentas. Ahora una nueva gestión que se bate en una incertidumbre entre la continuidad o la cesación de las prácticas de gestión implementadas por el anterior secretario de la Liga. La *postmunigarquía* ha dado pasos sin orientaciones estratégicas, algunos bien recibidos por la clientela municipal, como la entrega de equipos, condonación de deudas, creación de una subsecretaría de género, aunque sin política de género. Las estructuras partidarias decidirán quien tomará el "destino" de la entidad asesora de los ayuntamientos dominicanos.

## VII. 6.- Elecciones limitan accionar de FEDOMU

La campaña electoral limitó el accionar de FEDOMU. La dinámica institucional se concentró en capacitación de personal y el proceso electoral para la elección de la nueva dirección política. Aunque

no siempre es de buen gusto la concertación sin confrontación, en FEDOMU se logró el consenso para distribuir los espacios de decisiones políticas entre el PLD y el PRD. El consenso es pertinente en función de agenda clara, alineada con las políticas públicas y con prácticas de democracia en la toma de decisiones; ninguna de estas condiciones se dio. Es un desafío para FEDOMU lograr consenso teniendo como referente estos ámbitos.

Por primera vez la entidad asumió posición pública sobre la Liga Municipal Dominicana, cuando planteó la redistribución de su presupuesto y la reforma reglamentaria de dicho organismo. La incidencia en la agenda reivindicativa de la descentralización del Estado pudo ser superior, aunque se tomaron iniciativas para la incidencia política en la Estrategia Nacional de Desarrollo que promovió el Gobierno nacional a través del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD).

### **VII. 7.- Foro debate sobre democracia, ciudadanía y gobernabilidad**

De las acciones de incidencia de la sociedad, el acontecimiento principal lo constituyó la realización del Primer Congreso de Municipalistas convocado por el Foro de Municipalistas. Expertos, académicos, activistas sociales, políticos y funcionarios del país y representantes internacionales se juntaron y debatieron sobre democracia, ciudadanía y gobernabilidad municipal. El Foro tiene un gran reto de construcción de estrategias para la incidencia política y su estructuración organizativa. La sociedad dominicana sigue requiriendo de un contrapeso social de carácter nacional que posicione con visión plural y democrática la descentralización del Estado como instrumento para el desarrollo y combate a la pobreza.

### **VII. 8.- Indefinición de incorporar la descentralización como eje de la END**

Durante el año 2010 se incorporó el tema de la descentralización en la END en proceso de discusión, el cual estaba ausente. La duda continúa, porque los promotores de la END no han decidido si

plantearse la descentralización como eje estratégico del Estado. Las acciones de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales se perderían en el mar de estrategias nacionales que tiene la END. La focalización de la descentralización en un eje estratégico facilita la distribución del poder, la equidad territorial, la disminución de las desigualdades políticas, económicas y sociales. A esto se resiste el conservadurismo político.

### **VII. 9.- Gobierno central usufructúa fondos municipales**

El Gobierno central continúa usufructuando fondos que no le corresponden. Más de 18 mil millones de pesos fueron dejados de transferir a los gobiernos locales por concepto de transferencia financiera del 10% de los ingresos corrientes establecida en la Ley 166-03. La demanda del 10% *per se* es pérdida de tiempo. La declaración en los medios es importante, pero insuficiente, y las visitas al Palacio Nacional solo han servido para el reencuentro político sin compromisos. La articulación de la sociedad civil y el campo político municipal es una vía para materializar dicho reclamo. La responsabilidad con la transparencia y la eficiencia de la gestión de los gobiernos locales le aporta valor y mayor legitimidad a la demanda.

### **VII. 10.- Conclusión del balance del año 2010**

La sociedad dominicana sigue sin una élite política con responsabilidad social, con actores que estén dispuestos a romper el cerco y los nudos de la centralización del poder, el presidencialismo caduco y obsoleto. La ausencia de actores decididos a dar la batalla y a no amagar en el ring de los derechos municipales consagrados en su marco jurídico, es lo que ha ocurrido en el 2010. En este año la centralización del poder siguió su curso.

## VIII.- TENDENCIAS DOMINANTES EN LOS 6 AÑOS DEL BALANCE MUNICIPAL

Las tendencias dominantes en los balances constituyen pautas orientadoras que muy bien pueden insertarse en la definición de estrategias, destinadas a preservar las buenas prácticas y a producir cambios sustantivos en los desajustes institucionales imperativos de una cultura política que moldea el ejercicio del poder en los territorios.

**1ra. Tendencia: la descentralización del Estado.** Durante estos 6 años, la descentralización como corriente mundial no ha podido insertarse como política pública en las estrategias país. La transferencia de poder político, administrativo y financiero desde el nivel superior, Gobierno central, hacia el nivel de gobiernos locales, ayuntamientos y juntas de distritos municipales, no constituye una prioridad para el sistema político. Ni el Gobierno central ha asumido responsabilidad política y social para incrementar la transferencia de fondos ni los líderes municipales han sido capaces de legitimar y justificar la demanda de más recursos, porque sus indicadores de transparencias, la calidad de la representación (su relación con la sociedad) y la prestación de servicios públicos han tenido un bajo desempeño. El apoyo de la ciudadanía al Estado descentralizado se soporta en la gobernabilidad municipal, cuya manifestación principal se expresa en la interacción permanente entre gobernantes y gobernados, lo cual no ha ocurrido de modo satisfactorio. Por otro lado, durante estos 6 años se registraron manifestaciones centralizadoras orientadas a la recentralización de competencias en materia de tránsito y movilidad urbana, el manejo de los cuerpos de bomberos y los mercados municipales. Durante estos 6 años la sociedad dominicana no fue capaz de disponer de una élite política con responsabilidad social y con actores dispuestos a romper el cerco y los nudos de la centralización del poder, el presidencialismo caduco y obsoleto. Tampoco, la sociedad civil



fue capaz de construir un contrapeso social que ponga en ascuas la desinstitucionalización del régimen municipal.

**2da. Tendencia: obligación de rendir cuentas (*accountability*).** Este deber público alude a la responsabilidad institucional de cumplir con la rendición de cuentas a los órganos públicos de control del ingreso y del gasto de los fondos que aportan los contribuyentes. En una proporción alta de ayuntamientos y juntas de distritos municipales, el mapa de fallas es amplísimo. En los informes de la Cámara de Cuentas se observaron fallas recurrentes en procedimientos de compras, sobrevaloración de obras, pagos sin soportes justificativos, duplicidad en la expedición de cheques, falta de remisión de informes financieros y de los presupuestos aprobados, entre muchas más. La débil reacción de la PEPCA, la sociedad civil y los partidos políticos constituye una señal que muestra que la ética y la transparencia, como valores de una administración pública racional y moderna, todavía operan en un contexto de un Estado frágil y anómico. La socialización política de la corrupción administrativa, la falta de rendición de cuentas y de declaración jurada de patrimonio es parte de la construcción de un sistema de Justicia sin consecuencia.

Por otro lado, una buena práctica de *accountability*, que agregó valor a la transparencia, fue la puesta en vigencia del SISMAP Municipal, con el cual se midieron varios indicadores de rendición de cuentas. Una auditoría social a este sistema le aportaría legitimidad.

**3ra. Tendencia: democracia municipal.** Esta como sistema abierto y centralizado que permite participar e influir en las decisiones públicas y políticas que afectan favorablemente la institucionalidad y la gobernabilidad democrática en los territorios. Tres aspectos claves de la democracia municipal fueron balanceados: instrumento de participación de la ciudadanía y procedimiento de elección. El buque insignia de participación, los presupuestos participativos devinieron en una rutinización de relación con la

sociedad mediada por proponer obras de infraestructuras, sin bien básicas para las comunidades, desarticuladas con la visión de desarrollo. Ya para el 2012, únicamente el 23% dijo que se había cumplido con lo acordado. Por su parte, la Cámara de Cuentas registró que sólo el 15% de los distritos municipales aplica los presupuestos participativos. Dar menos de lo pactado y legalmente instituido es una estafa. El encantamiento ciudadano con los presupuestos participativos, único instrumento mostrador de la viabilidad de aporte democrático territorial, deberá sostenerse en la medida que el actor político y social asuma la participación como derecho ciudadano, y cuando la acción de las autoridades municipales alcance un alto grado de honestidad en el cumplimiento del pacto social. Por el otro lado, la mayoría de las candidaturas municipales de los años 2010 y 2016 fueron designadas por atributos ajenos a la democracia. La influencia de los líderes nacionales, la capacidad económica para financiar la campaña y las encuestas sustituyeron las competencias en función de atributos éticos, formación política y oferta electoral. La democracia perdió en calidad. La pandemia antidemocrática penetró todo el sistema político dominicano. Una ganancia para la democracia municipal fue el resultado desfavorable para la modalidad de negociación denominada *regla de oro*, la cual en el sexenio sufrió un desgaste paulatino, hasta que perdió sentido y vigencia durante el mes de agosto 2016.


**4ta. Tendencia: Asociativismo municipal.** Las entidades del asociativismo municipal (FEDOMU, FEDODIM, ASODORE, ADOVA y UNMUNDO) constituyen agrupaciones que guardan afinidades en sus objetivos teóricamente estratégicos, cada una con sus especificidades. La de más tradición, FEDOMU, ha obtenido un alto posicionamiento en la opinión pública. El bajo desempeño de estas entidades se refleja en los pocos, casi nulos, logros en el fortalecimiento de la autonomía financiera, administrativa, política y de desarrollo económico local. La división del PRD, y por efecto, el nacimiento del PRM, surtió un impacto en el cambio de la dirección ejecutiva de FEDOMU, para lo cual se acomodaron,

mediante una reforma, los estatutos en función de limitar los poderes de este órgano operativo. Un cargo de vocación técnica, como la dirección ejecutiva, devino en constituirse en parte del botín de los partidos políticos, y consecuentemente la mayoría de los puestos administrativos seleccionados bajo enfoque clientelista, lo cual se profundizó durante el año 2016, sometiendo a esta institución a un letargo, inmovilismo y estancamiento. La politización del componente técnico resta autonomía e impacta en la construcción del modelo burocrático weberiano que apunta a la despersonificación de la administración pública y de los cargos, la contratación por mérito, la evaluación del desempeño, la disciplina laboral y la profesionalización de los recursos humanos.

En el sexenio analizado, el PLD mantuvo el control de las entidades del asociativismo municipal. No obstante, los demás partidos (PRD, PRM, PRSC) no jugaron, y parece que no jugarán a ser contrapeso, porque operan como *commodities* en un mercado de valores. La alta incidencia que tienen los partidos políticos en el asociativismo municipal, compuesto por entidades que operan bajo el régimen de asociaciones sin fines de lucro, es un factor generador de crisis de gobernabilidad y de la desinstitucionalización de la representación. La FEDOMU es una institución construida por el esfuerzo de muchos y es imperativo preservar su filosofía.

**5ta. Tendencia: el círculo vicioso de la Liga Municipal.** El cese del *munigarca*, Amable Aristy Castro, de la Liga Municipal Dominicana, fue un hecho político resaltado por la opinión pública nacional. Sin embargo, la esperanza de cambios institucionales que ayudarían a racionalizar el funcionamiento institucional de esta entidad fue frustrada por las subsiguientes autoridades. La aprobación en la cumbre por la gobernabilidad, del año 2009, que pautó que la Liga se convirtiera en el Instituto de Formación y Desarrollo Municipal, no prosperó. La Liga continúa con una estructura de gasto parasitaria, operando con prácticas tradicionales alejadas de la modernización del

Estado, sin un liderazgo capaz de revertir la impronta o rastros de las disfuncionalidades del pasado y con poca perspectiva de compromiso de cambio desde el litoral partidario. Puntos a favor de la Liga se resaltan la inversión en diplomados y maestrías desarrollados por universidades. No obstante, la adjudicación del beneficio se debería hacer con los debidos criterios para seleccionar beneficiarios y que estos asuman compromisos con los municipios, una vez terminado los estudios. El ICAM, es una luz en el camino, el cual deberá alumbrarse con un apoyo financiero que supere el monto actual de 10 millones, el cual es insuficiente para formar y capacitar a gran parte de la burocracia municipal. El presupuesto de la Liga corresponde a más de 850 millones de pesos dominicanos, sin que el mismo esté orientado a alcanzar resultados.



"Para la más pronta expedición de los negocios públicos se distribuye el Gobierno en Poder Municipal, Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo"

"Puesto que el gobierno se establece para bien general de la asociación y de los asociados, el de la Nación Dominicana es y deberá ser siempre y antes de todo, propio y jamás ni nunca de imposición extraña, bien sea ésta directa, indirecta, próxima o remotamente; es y deberá ser siempre popular en cuanto a su origen, electivo en cuanto al modo de organizarlo, representativo en cuanto al sistema, republicano en cuanto a su esencia y responsable en cuanto a sus actos"

Juan Pablo Duarte. Proyecto de Ley Fundamental (Año 1844)

