

Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana

1996-2012

Domingo Matías

**Estado de Situación de la
Descentralización Municipalizada
en República Dominicana
1996-2012**

Domingo Matías

Domingo Matías©

**Estado de Situación de la Descentralización
Municipalizada en República Dominicana 1996-2012**

ISBN: 978-9945-16-538-8

Primera edición:

Febrero 2013 con una tirada de 2,000 ejemplares.

Diagramación:

Aníbal Hernández Medina / hungria22@hotmail.com

Corrección:

Arsenio Hernández Fortuna / arseniohf@yahoo.com

Diseño de portada:

Augusto Valdivia / agosto@valdiviapublicidad.com

Cuidado de impresión:

Valdivia publicidad.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Impreso en Editora Buho. 2013.

Dedicatoria

*A mi madre María Ramona Hernández, porque
fuiste soporte en todo el trayecto de mi vida.*

*A mi padre Francisco Matías, por su capacidad
de confrontar la adversidad.*

Índice

Dedicatoria / 7

Prólogo / 9

Introducción / 17

1 Problematicación / 19

2 Explicación metodológica / 23

3 Antecedentes de la descentralización en República Dominicana / 25

3.1 Antecedentes históricos / 25

3.2 Fases de la descentralización municipalizada en el Estado democrático / 28

3.3 Incidencia de los partidos, gobierno y sociedad civil (1978-2012) / 30

3.4 Antecedentes teóricos / 32

4 Marco teórico y conceptual / 35

4.1 La descentralización / 35

4.2 La participación social / 42

5 Resultados y análisis 47

5.1 Dimensión política y social / 47

5.1.1 Participación electoral / 50

5.1.2 Hegemonía política municipal / 53

5.1.3 Equidad de género / 55

5.1.4 Empoderamiento político / 57

5.1.5 Participación de la ciudadanía / 58

5.1.5.1 Presupuestos participativos / 59

5.1.5.2 Plebiscito municipal / 66

5.1.6 Nivel de relación con la comunidad por parte de regidores
y regidoras / 67

5.1.7 Grado de interés ciudadano en participar en la toma de decisiones / 72

5.1.8 Reconocimiento ciudadano del ejercicio del poder en el territorio / 75

5.2 Dimensión financiera / 78

5.2.1 Los ingresos municipales / 78

5.2.2 Perspectiva ciudadana sobre ingreso y desempeño / 83

5.2.3 Ley de transferencia y equidad distributiva / 86

5.2.4 Ingresos propios / 89

5.2.5 El ingreso propio de los gobiernos locales de América del Sur / 94

- 5.2.6 Opinión ciudadana sobre las transferencias de impuestos / **95**
 - 5.2.6.1 Impuesto de viviendas lujosas o predial / **95**
 - 5.2.6.2 Impuesto a la placa de vehículos o de circulación (marbete) / **98**
 - 5.2.6.3 Impuesto a las empresas telefónicas / **102**
- 5.2.7 Ingresos per cápita de los municipios dominicanos / **106**
- 5.2.8 Per cápita por regiones / **107**
- 5.2.9 Per cápita de gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana / **110**
- 5.2.10 PIB municipal y su importancia para el desarrollo local / **111**
- 5.2.11 PIB municipal en América del Sur y República Dominicana / **112**
- 5.2.12 Calidad del gasto municipal / **114**
- 5.2.13 Percepción ciudadana sobre la eficiencia, la descentralización o centralización de la inversión en obras / **116**
- 5.2.14 Disciplina en la gestión presupuestaria / **120**
- 5.2.15 Gasto municipal según destino de fondos / **123**
- 5.2.16 Accountability o rendición de cuentas / **125**
- 5.2.17 Opinión sobre interés en monitorear recursos financieros municipales / **129**
- 5.3 Dimensión administrativa / **131**
 - 5.3.1 El paradigma de la planificación municipal / **132**
 - 5.3.2 Racionalidad de la división territorial municipal / **134**
 - 5.3.3 Ordenamiento territorial y regionalización / **138**
 - 5.3.4 Coordinación interterritorial / **142**
 - 5.3.5 Descentralización como medio para el desarrollo local / **146**
 - 5.3.6 Percepción ciudadana sobre el interés oficial en desarrollo municipal / **147**
 - 5.3.7 El marco jurídico y las competencias municipales / **153**
 - 5.3.7.1 Competencias compartidas / **156**
 - 5.3.7.2 Servicios municipales mínimos / **156**
 - 5.3.7.3 Competencias propias / **158**
 - 5.3.8 Estrategia Nacional de Desarrollo y la transferencia de competencias / **160**
 - 5.3.9 Subsidiariedad y eficiencia en las competencias municipales / **161**
 - 5.3.10 Percepción ciudadana sobre la capacidad municipal para la gestión propia de servicios de agua y educación preescolar / **164**
 - 5.3.11 Profesionalización del servidor municipal / **168**
 - 5.3.11.1 Opinión ciudadana sobre la capacidad de las autoridades para cumplir con sus funciones / **170**
 - 5.3.11.2 Fortalezas y debilidades de las ofertas formativas / **175**
 - 5.3.11.3 Demanda de formación / **176**

6 Conclusiones / 177

7 Recomendaciones / 189

Bibliografía / 197

Anexos / 203

Índice de cuadros / **203**

Índice de cuadros / **207**

Prólogo

Desde finales de la década de los 80 del siglo pasado he estado leyendo, indagando, escribiendo y promocionando todo lo relacionado con el tema de la municipalidad que me ha sido posible. Así, he leído y analizado centenas de artículos periodísticos, revistas y libros nacionales e internacionales que abordan diversos aspectos de la cuestión municipal. Este libro es uno de esos, pero este tiene la particularidad de ser, de los libros nacionales que hasta la fecha he leído acerca de los asuntos municipales, el más abarcador en cuanto a los temas tratados y el que mayor profusión de datos y mediciones presenta.

De la riqueza de datos, mediciones, descripciones y argumentaciones presentadas, seleccioné para comentar algunos que me parecieron adecuados para destacar por qué este libro debe ser leído por los diversos actores sociales y estatales que conforman la comunidad municipalista dominicana.

Debo aclarar, de entrada, que no voy hacer simple descripción de los contenidos del libro y a manifestar solo juicios de hecho; por el contrario, los párrafos que siguen están cargados de juicios de valor y tienen más connotación de prescriptivos y axiológicos que de descriptivos¹, en el sentido de que pretendo orientar hacia su lectura estableciendo unas preferencias que aspiro sean aprobadas por todas y todos los lectores. Veamos:

En el libro se hace un breve trazado de los orígenes de la centralización política y administrativa del Estado dominicano y de las características que asume la municipalidad en ese contexto. En esa síntesis histórica se destacan los esfuerzos y reflexiones teóricas anticentralistas producidas desde el siglo XIX por intelectuales criollos, destacándose entre ellos Pedro Francisco Bonó.

Sin pretender ser un texto de historia sobre la descentralización en República Dominicana, se hace una explicación del proceso de esa cuestión dividiéndolo en cinco fases, denominadas: a) conceptual, b) inicio incidental, c) de microejecuciones, d) de arranque institucional selectivo y e) de fortalecimiento institucional. Según Domingo Matías, ese proceso de descentralización tiene sus inicios a finales de la década de los años 80 y principios de los 90 del siglo XX.

1 BOBBIO, Norberto: *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, colección Política y Derecho, segunda edición, México, 2001.

Toda la argumentación hecha acerca de las cinco fases del proceso de descentralización resulta polémica, primero, por el período en que sitúa sus inicios y, segundo, por los criterios que Matías utiliza para caracterizar cada fase, los cuales no voy a analizar aquí, pues es un tema cuyo análisis se sale de los límites de este prólogo. En este aspecto, el mérito del libro es el de plantear nuevas investigaciones para profundizar el tema, lo que se hace en todo el texto, como veremos a lo largo de esta exposición.

Un capítulo del libro muy lúcido y a la vez instructivo es el referido a las definiciones del concepto descentralización. Aquí Matías logra hacer una síntesis sin desperdicios, pues permite que quienes lean el libro no solo conozcan qué es la descentralización y cuáles son sus contenidos, sino también, y creo que es lo más importante, que sepan que no hay un solo concepto y una misma finalidad de descentralización. La obra deja claro que la definición y contenidos de la descentralización están mediados por el enfoque que se adopte del concepto y, en tal razón, en el texto se describe una diversidad de enfoques, entre ellos, el neoliberal, el liberal estructuralista, el neomarxista y otros definidos por Matías como de la participación política, de la planificación del desarrollo, tecnocrático y el que nosotros llamaríamos enfoque ecléctico o mezcla de componentes de varios.

Para quienes han llegado a ser partidarios de la descentralización sin haber tenido la oportunidad de hacerlo mediante una reflexión teórica, este capítulo del libro le ayudará mucho hacer la debida precisión conceptual y a partir de ahí a orientar con más propiedad tanto su discurso o prédica como su práctica sobre la temática, pues podrá establecer la orientación a seguir conforme a su preferencia política e ideológica, sin necesidad de hacer un intenso y extenso proceso de lectura y estudio sistematizado, pues ya Matías lo hizo para poder realizar esta excelente síntesis.

Dado lo anterior, el libro es recomendable para alcaldes y alcaldesas, regidores y regidoras, así como para activistas y dirigentes de partidos políticos interesados en la descentralización; pues, como es común en República Dominicana, estos actores públicos y sociales generalmente no disponen del tiempo que se requiere para dedicarlo a la identificación y búsqueda de textos y luego para la lectura, análisis, confrontación conceptual, reflexión y síntesis de los temas leídos.

En relación con los partidos políticos, el libro también tiene un apartado en el cual, de forma brevísima, describe algunos pormenores de su incidencia en la descentralización. Es un tema en el que se abren brechas para nuevos debates e investigaciones, por ejemplo, acerca del rol de los partidos en la descentralización; podría ser interesante indagar cuál de esas organizaciones y por qué ha aportado más en términos teórico y práctico y, en ese particular, cuáles han sido los dirigentes y líderes políticos que más se han

destacado. En tal sentido, este libro constituye un insumo de referencia para el liderazgo partidario y otros interesados en profundizar el tema.

Con el subtítulo antecedentes históricos, Matías describe en su obra un conjunto de textos en los que se analizan y describen diversos aspectos de la descentralización y la cuestión municipal en Dominicana. El inventario de los textos elaborados acerca de la temática apenas es un esbozo, de manera que en este aspecto el libro revela la necesidad de la realización de una bibliografía de la descentralización y la cuestión municipal dominicana. Es otra ventana que se abre a nuevas investigaciones, las cuales son tan escasas en el ámbito municipal y por lo cual bien podría constituirse en un espacio para la articulación y colaboración mutua entre las academias y los gobiernos locales.

El libro contiene un estudio del estado de situación de la descentralización municipalizada en República Dominicana durante el período 1996-2012. Abarca tres dimensiones, que corresponden a los ámbitos socio-políticos, administrativos y financieros. En la primera, la dimensión política, se incorporan los aspectos de la representación política y los procedimientos democráticos, la territorialidad de las políticas públicas, la participación ciudadana y la capacidad de toma de decisiones; en la segunda, la dimensión financiera, se trata la gestión de competencias y servicios, la planificación institucional, la modernización para el desarrollo y las capacidades de los recursos humanos; y en la tercera, la dimensión administrativa, se encuentran todos aquellos elementos referidos a las capacidades de gestión financieras en cuanto a ingresos por transferencia desde un nivel administrativo superior y la autonomía de recaudación propia de los tributos de bienes y servicios que brinda a la ciudadanía.

Un tema de la actualidad muy sensible a las ciencias sociales, que afecta por lo menos la mitad de la población, es el de equidad de género, en el sentido de la gran disparidad política que históricamente ha existido al respecto entre hombres y mujeres. El autor no solo asume la visión progresista a favor de la equidad de género, sino que lo hace presentando con datos las brechas existentes en el plano de la descentralización municipalizada en detrimento del género femenino. Matías sostiene que la descentralización por sí sola no garantiza la equidad de género y, en el caso dominicano, demuestra con cifras que la distribución y el ejercicio del poder local en función de los géneros es extremadamente inequitativa.

En relación con la equidad de género se presenta el dato de que en las elecciones municipales de 2010 las mujeres lograron una representación de apenas un 8% en las alcaldías y de 33% como regidoras. Aquí llama la atención la disparidad de representación entre alcaldías y regidurías para las mujeres. Por lo pronto, me atrevo a formular la hipótesis de que en las regidurías las mujeres tienen mayor grado de representación que en las al-

caldías porque en ese espacio de representación política del Estado todavía se conservan niveles significativos de igualdad de oportunidades para las clases sociales, los grupos étnicos y los géneros. Aunque la simple observación cotidiana permite formular esta y otras hipótesis sobre el particular, los datos aportados en el libro requieren ser analizados con mayor profundidad para hacer sostenibles las interpretaciones que de ellos se derivan, lo que constituye otro tema de investigación que el libro sugiere.

En el capítulo de la dimensión política, un tema importante para la sociedad civil y sobre todo para las organizaciones de base es el de la participación social en la gestión municipal. El abordaje de la temática se centra en el mecanismo de los presupuestos participativos. Aquí Matías se detiene particularmente en el análisis de la legitimidad de lo pactado y en la distribución territorial de las inversiones consensuadas. Según las cifras presentadas, es bajo el cumplimiento de los acuerdos hechos en los presupuestos participativos por parte de los ayuntamientos y las inversiones se siguen haciendo predominantemente en la zona urbana, en detrimento de la rural.

Hay que decir que esas cifras deben ser tomadas con precaución, pues no representan el conjunto de las municipalidades dominicanas, sino de una muestra representativa, es decir, que señalan tendencias que deben ser comprobadas en la totalidad de los municipios, lo que requiere la realización de futuras investigaciones y análisis del universo municipal. No obstante, los datos aportados en el libro son válidos para las regiones donde se realizó la investigación y, aunque los municipios sean heterogéneos, las tendencias señaladas pueden servir de referencia a las organizaciones municipalistas de las demás regiones para formular estrategias de cambio, por cuanto los procesos de gestión de los presupuestos participativos son muy parecidos en todos los municipios.

La obra aporta, además, datos de actualidad del grado de interés de la ciudadanía en la participación en otros mecanismos de toma de decisiones de la gestión municipal. Esos datos están incluso analizados según estratos socioeconómicos, grupos étnicos, niveles de escolaridad, género, membresía o simpatía partidista, entre otros; lo que los torna (los datos) en fuentes valiosas para la elaboración de acciones focalizadas tanto para los gobiernos locales como para las organizaciones sociales y agencias internacionales de cooperación interesadas en la descentralización y los asuntos municipales.

En relación con el abordaje de la dimensión política de la descentralización municipalizada en República Dominicana, me llamaron la atención los datos acerca de la relación de regidores y regidoras con las comunidades y los y las múnicipes. En efecto, dada la cultura presidencialista dominicana, herencia del predominio del despotismo en la historia política del país, en el ámbito municipal casi todo se centra en el puesto, la figura y las funcio-

nes del alcalde o la alcaldesa y se marginan los puestos y el desempeño de regidores y regidoras, al considerarse a éstos de menor rango político que alcaldes y alcaldesas en los gobiernos locales.

No conozco el primer estudio, trabajo o investigación dedicado a regidores y regidoras. En este sentido, este libro inicia la colocación del puesto de regidor o regidora en el lugar que le corresponde en la gestión municipal. Así, la obra aporta datos por regiones de la relación de los regidores con sus representados, lo que permite a los lectores interesados determinar las áreas geográficas en que están los regidores y regidoras que muestran mayor interés por quienes los eligieron. En este particular, el libro también abre puertas a futuras investigaciones para determinar qué características geográficas, culturales, políticas, sociales, éticas y personales poseen estos representantes que los diferencian de los demás. En este sentido, este trabajo debe ser de gran interés para todos los y las ediles y en especial para la Asociación Dominicana de Regidores (ASODORE).

En este capítulo vale destacar los datos acerca de cómo la ciudadanía percibe el uso dado por las autoridades municipales a los recursos transferidos a los ayuntamientos del presupuesto nacional. Al respecto, el 53.37% de la población expresa que si los cabildos recibieran más recursos harían más cosas de las que hacen, muy por encima del 43.19% que opina que todo seguiría igual. Aunque el porcentaje de municipios que favorece la gestión municipal es un 10% mayor que el que la desfavorece, este y otros datos presentados en el libro evidencian que la legitimidad de los gobiernos locales es baja, lo que debe ser interpretado en el sentido de que las autoridades municipales tienen que acercarse más a la ciudadanía, consultarla con frecuencia, darle informaciones oportunas y verdaderas, ser transparentes, rendir cuentas de sus acciones, sobre todo del uso de los recursos, y poner en funcionamiento los mecanismos de participación social establecidos en la Ley 176-07.

Para la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), la Asociación Dominicana de Regidores (ASODORE), la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIM), la Liga Municipal Dominicana y las demás entidades municipales que funcionan con fondos públicos, los datos sobre la percepción ciudadana acerca del uso de los recursos económicos recibidos son significativos, pues proporcionan información que permite elaborar estrategias de sensibilización y orientación tendentes a lograr mayores niveles de simpatía y reconocimiento ciudadano, una necesidad que se pone de manifiesto en la justa demanda del cumplimiento de la Ley 166-03, que destina a los gobiernos municipales el 10% de los ingresos del Estado.

Un análisis de trascendencia hecho en este capítulo del libro es el que tiene que ver con la equidad distributiva de los recursos económicos transferidos a

los ayuntamientos por disposición de la Ley 166-03. Matías demuestra que esa distribución es muy inequitativa por regiones, pues dos regiones, la Ozama y la Cibao, a las cuales pertenecen los municipios con mayor desarrollo económico y social, reciben el 51.50% de los fondos transferidos del presupuesto nacional. El análisis de este tema arroja suficiente claridad en el sentido de que es necesario modificar los criterios de distribución de dichos recursos, para impedir la inequidad que al respecto es practicada contra los municipios de menor desarrollo económico y social y de mayores niveles de pobreza.

En este tema de la distribución de los recursos percibidos por los cabildos del presupuesto nacional, la obra es de enorme utilidad para las y los actores interesados en corregir las inequidades descritas, entre quienes se encuentran: autoridades de los gobiernos locales, en particular de los municipios de más alto grado de pobreza, entidades representativas de los gobiernos locales, legisladores y organizaciones sociales.

Dentro del capítulo dedicado a la dimensión financiera debo resaltar la importancia y utilidad que tienen para los munícipes y las organizaciones sociales los temas referidos a la calidad del gasto municipal, el destino de los gastos, la disciplina en la gestión presupuestaria, la rendición de cuentas y el monitoreo ciudadano de los recursos financieros municipales. En cada uno de estos temas Matías aporta datos y argumentos cuyo nivel de sistematización y elaboración conceptual los constituyen en un referente valioso para tener en cuenta al momento de diseñar programas y acciones reivindicativas en demanda de que los gobiernos municipales actúen con más altos niveles de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de servicios, en la aplicación de políticas de desarrollo local y en el mejoramiento de las condiciones de vida de los munícipes.

Según mi modesta apreciación, la parte del libro en la que se aborda la dimensión administrativa de la descentralización municipalizada resulta la más crítica de toda la obra con la gestión de los gobiernos locales. Aquí se analiza en particular la capacidad de los ayuntamientos para planificar, administrar, ejecutar y evaluar la prestación de servicios. Se presenta una breve reseña de la planificación en República Dominicana, se toca el tema de la división y el ordenamiento territorial del país, se analiza el asociativismo municipal, la prestación de los servicios municipales, la profesionalización de los servidores municipales y las ofertas formativas de los recursos humanos para la gestión municipal, entre otros temas.

Detengo la mirada en los juicios que Matías emite acerca de la división administrativa municipal, los cuales me parecen muy polémicos, provocadores y desafiantes para las autoridades municipales y estatales vinculadas a la temática, así como para los académicos, profesionales y técnicos pre-ocupados por los asuntos municipalistas.

Por ejemplo, el autor afirma que en un lapso de quince años (1995-2010) el territorio nacional fue impactado por la creación de unas 130 unidades territoriales (municipios y distritos municipales), lo cual expresa que la composición del territorio nacional fue variada por los legisladores en un promedio de un 60%, sin tener en cuenta ningún tipo de análisis racional.

Agrega que la dispersión del gasto que ha creado esta dispersión de entidades municipales se expresa en que los fondos para capitalizar la inversión municipal, en gran proporción, se han trasladado para responder a la creación de una nueva burocracia, que constituye una nueva forma de representación política enfocada en la ampliación de la base clientelista municipal. Añade que existe una corriente política que está proponiendo la conversión de todos los distritos municipales en municipios que, de concretarse, eliminaría las posibilidades de planificar y coordinar racionalmente las políticas territoriales nacionales.

Dados los juicios anteriores, me parece que los directivos de FEDOMU, ASODORE Y ADODIM tienen motivaciones más que suficientes para hacer de este libro un referente para el debate de ese espinoso tema. Que estimulante sería que desde ADODIM, por ejemplo, alguien tratara de refutar esos juicios con otra obra.

En el tema de la división territorial, Matías vierte aguas torrenciales en la débil sombrilla de la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT), entidad que nuclea un equipo de técnicos competentes, a quienes exhorto a promover la lectura y análisis de este libro y organizar con él jornadas de debates en los aspectos tocados.

Como ya expresé en otra parte, el libro desafía también a las academias y centros de investigación que tienen programas o desarrollan acciones municipales, a que se pongan las “pilas” y dediquen esfuerzos, tiempos y recursos al análisis e investigación del conjunto o parte de los temas que he señalado requieren ser profundizados con nuevos análisis hechos con el rigor científico que solo el uso de los métodos científicos garantiza.

Finalmente, en el libro se presenta un conjunto de recomendaciones que bien podrían ser asumidas como un programa reivindicativo por autoridades municipales interesadas en realizar gestiones que les permitan hacer historia, por las entidades representativas de los gobiernos locales, como FEDOMU, ADODIM y ASODORE, así como por organizaciones sociales con interés en el desarrollo y fortalecimiento institucional de las municipalidades, el desarrollo social y económico local y la ampliación de la participación ciudadana en la gestión municipal.

Este libro no es una biblia municipalista, ni un vademécum con las medicinas para los diversos males que aquejan a los gobiernos locales, pero, como ya he dicho, debe ser una fuente de consulta a la que están obligados

a acudir la pluralidad de actores de los ámbitos sociales y estatales interesados en ampliar la descentralización del Estado vía los municipios, en mejorar y fortalecer la autonomía de los gobiernos locales y, a través de ellos, con participación ciudadana, promover el desarrollo local sostenible sobre la base de los factores endógenos, lograr más equidad de género y territorial y mayor dignidad y bienestar para todas y todos los munícipes, en especial para aquellos de mayores grados de exclusión y vulnerabilidad.

Pedro A. Hernández Paulino

Santo Domingo, febrero de 2013.

Introducción

La búsqueda y organización de informaciones sobre la descentralización municipalizada en República Dominicana es una necesidad que sirve para aportar los insumos teóricos básicos para la definición de políticas públicas sustentadas en indicadores cuantitativos y cualitativos.

Las estructuras institucionales del Estado, el sistema de partidos y la sociedad civil han estado apostando y operando con estrategias, políticas o acciones sobre la cuestión objetivo de este estudio que requieren un análisis sobre las condiciones socio-políticas en que se desenvuelven y los nudos que moldean la posibilidad de avanzar en el proceso de descentralización del ámbito local municipal.

La cuestión de la descentralización tiene una vinculación directa con la democratización del poder político, la participación ciudadana y la mejora sustancial de las condiciones materiales de los sujetos sociales. Los análisis de esta vinculación aportarán elementos básicos para la construcción de nuevas ideas e hipótesis.

Los avances y desafíos en América Latina en materia de descentralización han impactado la dinámica política dominicana sin que el país cuente con un balance claro y objetivo del estado de la cuestión. Se dispone de un pliego de propuestas procedentes de diversos actores políticos, públicos y sociales; pliego que se ha construido tomando como referencia prácticas de origen europeo, en otros casos de Sudamérica.

Partidos por un lado y sociedad civil por otro lado han enrumbado y construido propuestas de reforma política de la esfera municipal; sin embargo, hay que profundizar sobre los fundamentos de las vinculaciones existentes entre el contexto político-social y la descentralización con énfasis en la cultura política, la participación ciudadana y los déficit institucionales de los gobiernos locales en República Dominicana.

Este estudio servirá para que su autor siga trabajando y profundizando la cuestión. El autor había realizado una sistematización de propuesta de reforma municipal proveniente de la esfera de los partidos políticos y la sociedad civil; una investigación sobre la relación entre los ayuntamientos y

las organizaciones sociales; hizo un análisis sobre los presupuestos participativos: sus antecedentes, escenarios de aplicación y ventajas y riesgos. Con esta investigación nos adentramos de manera práctica y teórica en el estado de situación de un problema como la descentralización municipalizada, que toma fuerza en la sociedad dominicana.

Desde la perspectiva social, el estudio tiene mucha relevancia porque de los resultados del mismo salen como beneficiarios los partidos políticos, la sociedad civil, los ayuntamientos y sus autoridades, el Gobierno central, el Congreso, la cooperación internacional y las academias. Cada una de estas instituciones tiene en sus agendas de trabajo programas referidos a la descentralización municipalizada. El estudio aportará los marcos teóricos, informaciones sistematizadas y recomendaciones que ayudarán a consolidar y orientar mejor sus trabajos.

El estudio sobre el Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012 servirá para poner a disposición de la sociedad un conjunto de reflexiones, análisis y perspectivas de la autonomía política municipal con poca profundidad hasta el momento.

Un elemento crítico o limitativo en la cuestión de reforma política es que la misma se evalúa, analiza y debate bajo una orientación incluyente de los estamentos y élites de los partidos, Gobierno y sociedad civil, sin que regularmente el ciudadano o ciudadana intervenga persistentemente en las reflexiones sobre la cuestión o se conozca su opinión al respecto. Hay que conocer la percepción que tienen los munícipes sobre la descentralización municipalizada para observar y comprender la relación entre las orientaciones y concepciones de dichas élites y la perspectiva de los ciudadanos. En este estudio se busca conocer la opinión ciudadana sobre la cuestión.

1

Problematización

El estudio del Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012 implica conocer las dimensiones del fenómeno descentralizador y el contexto en el cual se desarrolla.

Las dimensiones de la descentralización corresponden a los ámbitos socio-políticos, administrativos y financieros. En la primera se incorporan los aspectos de la representación política y los procedimientos democráticos, la territorialidad de las políticas públicas, la participación ciudadana y la capacidad de toma de decisiones; en la segunda, la gestión de competencias y servicios, la planificación institucional, la modernización para el desarrollo y las capacidades de los recursos humanos; y en la tercera dimensión, que es la financiera, se encuentran todos aquellos elementos referidos a las capacidades de gestión financieras en cuanto a ingresos por transferencia desde un nivel administrativo superior y la autonomía de recaudación, propia de los tributos de bienes y servicios que brinda a la ciudadanía.

El problema coexiste con un contexto caracterizado y definido por la existencia de un sistema de partido, un modelo de democracia representativa y por la presencia de organizaciones sociales de carácter territorial y sectorial. La perspectiva teórica de este estudio define el sistema de partido como la conjunción de diferentes estructuras organizativas con ideologías, valores y principios que buscan la conquista de los estamentos del Estado o sus gobiernos.

En la actualidad, el sistema de partido opera en medio de una cultura política que tiene como soporte un cuadrado sujetado por cuatro puntales: caudillismo, clientelismo, patrimonialismo y autoritarismo. Estos puntales son determinantes que podrían moldear las dimensiones sociopolíticas, administrativas y financieras de la descentralización municipalizada.

Un Estado descentralizado se construye sobre la base de prácticas democráticas y de apertura a las oportunidades ciudadanas. Podrían ser obstáculos al proceso de descentralización las dualidades entre prácticas democráticas y autoritarismo, entre oportunidades ciudadanas y clientelismo, entre transparencia y patrimonialismo y entre oportunidades políticas y caudillismo.

Por su parte, el actor político y las autoridades municipales demandan descentralización desde el nivel central hacia los gobiernos locales. En este sentido, ponen el énfasis en la transferencia de recursos financieros, más que en capacidades administrativas y en el empoderamiento ciudadano. Descentralización desde el poder central hacia lo local es una concepción limitada. Sin embargo, para complementar el principio de participación ciudadana también hay exigencias del actor social de la descentralización desde el gobierno local hacia los ciudadanos. Una descentralización carente de integralidad y transversalidad podría conducir a una nueva centralidad local y recentralización.

Desde el punto de vista de la transferencia o distribución de poder la descentralización puede tomar dos rumbos: vertical y horizontal. La vertical genera una descentralización con más fuerza para las autonomías. La vertical puede darse desde arriba hacia abajo, desde el Poder Ejecutivo hacia los municipios y desde los gobiernos locales hacia las comunidades. La descentralización horizontal conduce a la desconcentración, la cual se pone de manifiesto cuando las unidades desconcentradas continúan política y jurídicamente bajo la dependencia del poder central. Una desconcentración de poder en el marco de una autonomía administrativa traería como consecuencia un fortalecimiento de la descentralización en los otros niveles. Y esto es así porque contribuye con una cultura de gestión pública que penetra las conductas de los demás poderes del Estado en los territorios. Para el caso dominicano es importante conocer en qué medida la descentralización municipalizada se construye bajo un esquema en que operan dosis de ambos rumbos: vertical y horizontal.

Si la descentralización municipalizada es la suma de las autonomías político-territorial, financiera y administrativa, su efectividad y justeza hay que analizarla observando los actores políticos que intervienen en la toma de decisiones. El hecho de poseer estas autonomías a través de varios marcos jurídicos no necesariamente es garantía de que el objetivo descentralizador se esté cumpliendo. Estaría por determinarse si los actores políticos han alcanzado suficiente desarrollo para que la estrategia descentralizadora sea eficiente y eficaz, que haya generado un impacto en la democracia y en el cambio social. Se podría disponer de muchos recursos financieros y competencias, por un lado, y por otro no disponerse de la capacidad, visión y voluntad política para poner en marcha el proceso descentralizador. El déficit institucional de los gobiernos locales puede que afecte la puesta en marcha del proceso descentralizador.

La agenda municipal desde el punto de vista de la autonomía financiera ha incorporado la descentralización del Estado bajo un esquema de reducción conceptual del problema a la demanda de mayor transferencia desde el nivel central hacia los niveles subnacionales o locales. Esta ha sido la corriente dominante. Los ayuntamientos dominicanos en los últimos 15 años

han multiplicado en varios dígitos los ingresos percibidos por transferencias desde el nivel central. Las autoridades locales han puesto un interés mayúsculo en la necesidad de fondos.

Las variables demanda de recursos y conciencia clientelista podrían relacionarse directamente en el marco de la cultura política dominicana. También puede suceder que el actor político local pueda asumir y reconocer que, más que corresponsabilidad compartida con el Gobierno central, este hace un favor público o simplemente cumple con la ley cuando cede poder desde la óptica de la transferencia financiera. Si la descentralización financiera está demandada bajo estas dos concepciones, la calidad de la descentralización sería muy baja. En contrario, si la demanda de recursos está pautada por la definición de estrategia de desarrollo local, la calidad de la descentralización repercutiría en la calidad de la democracia, el bienestar, la libertad de las personas y la potenciación de las oportunidades.

A la luz del análisis del problema de la descentralización municipalizada y los diferentes factores que se entrecruzan en búsqueda y construcción de la autonomía política, financiera y administrativa por parte de las entidades municipales, este estudio busca responder a la pregunta general sobre ¿Cómo han influido los factores socio-políticos en la eficacia de las dimensiones de la descentralización municipalizada en República Dominicana en el período 1996-2012?

- ¿Cuáles son los avances y limitaciones observables en el proceso de descentralización en el período 1996-2012?
- ¿Cuáles son los efectos provocados por la descentralización política en la participación ciudadana y la distribución del poder?
- ¿En qué medida las características de las finanzas municipales responden a esquemas de transparencia y de equidad distributiva de la inversión en los territorios?
- ¿Una descentralización financiera carente de integralidad y transversalidad podría conducir a una nueva centralidad local y a la recentralización?
- ¿Cómo el nivel de desarrollo de la gestión administrativa influye en la capacidad institucional para planificar y prestar servicios?
- ¿En qué medida la intervención de los actores políticos y sociales ha contribuido con la construcción de una estrategia de descentralización del Estado dominicano?

2

Explicación metodológica

Este trabajo tiene como objetivo principal conocer el estado de situación de las dimensiones políticas, administrativas y financieras de la descentralización municipalizada en República Dominicana en el período 1996-2012. El mismo se desarrolló en el contexto del diseño y desarrollo de una tesis sociológica para la Universidad Autónoma de Santo Domingo.

De manera específica se busca:

- Examinar y analizar los avances y limitaciones del proceso de descentralización en República Dominicana;
- Conocer los efectos de la descentralización política en los niveles de participación del ciudadano, en la representación política, la equidad de género y la cohesión territorial de la inversión;
- Examinar las características del sistema financiero municipal y su vinculación con la transparencia y la descentralización de la inversión pública;
- Examinar el nivel de desarrollo de la autonomía administrativa de los gobiernos locales y de la capacidad para planificar y autogestionar los servicios públicos;
- Conocer la opinión ciudadana en torno a la participación social, la capacidad institucional de los gobiernos locales para la prestación de servicios y la transferencia de impuestos de vocación municipal;
- Y diseñar los lineamientos estratégicos que servirían de orientación para una política de descentralización del Estado dominicano.

Los tipos de técnicas utilizados para la recolección de datos fueron de carácter cualitativo y cuantitativo.

En el primer caso, a través de la revisión documental se desarrolló un proceso de organización y lectura de documentos existentes en diferentes fuentes nacionales e internacionales. Además de la revisión de material impreso, se acudió a fuentes virtuales como páginas web, CD-rom, etc.

En el segundo caso, técnica cuantitativa, la misma utilizó dos tipos de fuentes:

- a. primaria, a través de una encuesta nacional y otros estudios realizados por el autor;
- b. fuentes secundarias, donde se capturaron informaciones estadísticas de diferentes entidades públicas.

Con la encuesta se buscó conocer la opinión ciudadana y su percepción sobre las capacidades institucionales de los ayuntamientos para manejar o gestionar competencias potencialmente transferibles desde el gobierno central al gobierno local, el nivel de identificación con el incremento de las transferencias financieras hacia los ayuntamientos, la percepción sobre el poder en los territorios y la disposición ciudadana a participar y fiscalizar la toma de decisiones de la administración local.

Para ampliar la base de datos e información cuantitativa se acudió a otras fuentes como la encuesta Cultura Política de la Democracia en República Dominicana (Lapop 2010 y Lapop 2012) y al Estudio sobre Calidad de la Democracia en el Espacio Local (ENCADEM 2012).

La población de estudio y el marco muestral fueron personas mayores de 18 años de la República Dominicana, ubicados en el centro urbano de los municipios seleccionados. La investigación se realizó sobre la base de una muestra teórica de 800 personas, con un margen de error de 3.47% y un nivel de confianza de 95%. El levantamiento de información se realizó entre junio y diciembre del 2012.

3

Antecedentes de la descentralización en República Dominicana

3.1 Antecedentes históricos

El estado de situación de la descentralización municipalizada en República Dominicana tiene como punto de partida la construcción histórico-institucional del municipio. Esto así porque gran parte de los rasgos de la cultura política, como la centralización, el autoritarismo y el caudillismo, son resultantes de un proceso de socialización política edificado por los sujetos sociales, económicamente dominantes.

En su origen, el municipio dominicano responde al modelo colonial español. Su estructura política funcional piramidal se expresa en la designación por parte del gobernador de la isla de los regidores de los cabildos. La referencia obligada de este modelo es el municipio de La Isabela, fundado el 24 de abril de 1494, casi dos años después del establecimiento del colonialismo español en el continente americano.

Ya para el año 1501 en la isla de Quisqueya se habían fundado tres nuevas ciudades: Santo Domingo (1496), Concepción de La Vega y Santiago; las cuales disponían de autoridades locales.

Si en Europa el surgimiento del municipio estuvo soportado políticamente en la necesidad de autonomía territorial, en la isla de Quisqueya se constituye como un instrumento de dominación política, económica, social y cultural de los territorios. Es en Europa en la Edad Media y con el surgimiento del capitalismo que se dan grandes luchas sociales entre los señores feudales y la burguesía naciente, esta última buscaba tener territorios propios para el intercambio comercial. Es en Quisqueya donde los territorios se convierten en asentamientos para la dominación esclavista en un primer momento y para el control del territorio y su riqueza en medio de las luchas independentistas, en un segundo momento.

Desde la Independencia Nacional (27 de febrero de 1844) los independentistas asumen el poder del territorio a partir de la existencia de cinco provincias (Santo Domingo, La Vega, Santiago, El Seybo y Azua),

las cuales se configuraban por la existencia en su seno de demarcaciones territoriales que eran denominadas comunas.

Juan Pablo Duarte, en su primer borrador de Constitución de 1844, plantea por primera vez la cuestión de la autonomía municipal. El fondo de su ideal municipalista se basaba en la construcción del Poder Municipal como forma de mejorar y dar más rapidez a los asuntos públicos. Los sectores conservadores y, por ende, centralistas se resistieron a la consumación del ideal duartiano².

En su origen el Estado dominicano se caracterizó por ser de corte centralista y autoritario. La unidad del territorio justificaba la centralización del poder político, no así el autoritarismo impuesto por Pedro Santana. La centralización del Estado desembocó en una concentración y personificación del poder en torno a Santana desde el nacimiento mismo de República Dominicana en el 1844.

La presencia de una figura centralizadora, autoritaria y déspota, como Pedro Santana, se convertiría en garantía de estabilidad y freno contra las amenazas de los déspotas haitianos. Santana garantizaba los intereses nacionales y regionales de la clase dominante dominicana. Santana se convirtió transitoriamente en el tirano deseado ante las amenazas reiteradas y latentes de la clase dominante haitiana.

Esa configuración del poder militar concentrada en Pedro Santana también se irradió a todas las regiones del país, en las cuales los jefes políticos también eran militares. El Estado-nación se constituyó a partir de un aparato militar al servicio de un déspota.

Posteriormente es Bonó quien, en el Congreso Constituyente de Moca celebrado el 21 de diciembre de 1857, planteó que el sistema municipal “no es un sistema, sino un poder, y que en las formas centrales todo poder que no sea uno de los tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es inferior y dominado”. Queriendo decir que mientras el municipal no tenga su independencia seguirá atado, sobre todo, al gobierno central³.

La atadura al gobierno central se explica en el hecho de la dependencia del esquema de dominación, despotismo y monopolización del poder político por parte de los baecistas, caracterizado por obstruir la participación de los sectores dominantes (tabacaleros) del Cibao en provecho de los sectores dominantes (madereros) del Sur. Estos últimos, con sus dirigentes Santana y Báez, dispusieron del poder político en todo el trayecto de la Primera República. Es así como una parte del poder económico localizado

2 MATÍAS, Domingo. *Partidos, Sociedad Civil y Reforma Municipal*. Unión de Vecinos Activos (UVA), Santo Domingo. 1997.

3 BONÓ, Pedro Francisco: *Ensayos Socio-Históricos: Actuación Pública*, pág. 268. Biblioteca de Clásicos Dominicanos, Distribuidora Corripio, edición No.1. Santo Domingo, República Dominicana.

en el Departamento Sur, asiento de la capital dominicana, detentaba exclusivamente el poder político. Era este control político que facilitaba el privilegio de las relaciones comerciales directas con Estados Unidos y los países europeos. Esto último significaba para la clase dominante del Cibao un gran obstáculo para su desarrollo y acumulación de riqueza.

En vista del desarrollo alcanzado por la provincia de Santiago, donde residía la mayor parte de la intelectualidad cibaëña y la predominancia de una demografía rural, se generaba una especie de simbiosis entre la autonomía provincial-municipal. Esto provocaba que se hiciesen planteamientos indistintos entre estos dos ámbitos, como es el referido por Bonó en cuanto a la independencia provincial cuando cuestionaba la esfera central, diciendo que “los Gobiernos desde la capital no han visto más allá de una legua en circunferencia; esto prueba que se debe dejar a las provincias la libertad de proveer a ellas por medio de una independencia que en cierta manera no las ligue con el Gobierno central⁴”.

Es este pensamiento autonómico del Cibao que esboza con claridad la descentralización política en los distintos niveles de gobiernos cuando asumen que en la nueva Constitución “los ayuntamientos o municipalidades deberán obrar respecto a sus disposiciones con entera independencia y sin estar sometidos a la aprobación de las diputaciones provinciales⁵”, dice el honorable Villanueva en la sesión del Congreso Constituyente de Moca el 21 de diciembre de 1857.

¿En qué medida la defensa de autonomía municipal o regional se articula con los intereses de las clases económicas? Raymundo González indica que a los ojos de Bonó “el federalismo debió ser la consigna del movimiento revolucionario triunfante, puesto que él significaba la cristalización definitiva de los intereses de los grupos comerciales, hacendados, pequeños burgueses urbanos y pequeños propietarios campesinos opuestos al despotismo y a la hegemonía sureña”. De este juicio se podría construir una tesis sobre la creación acelerada de municipios y distritos municipales dominicanos. Cuyo propósito, más allá del interés clientelar de diputados y senadores y del abandono por parte del municipio cabecera, podría afirmarse en una cultura política que oriente a la búsqueda de autonomía y rompimiento de la dependencia administrativa de las unidades territoriales más pequeñas.

Pero también fue el liderazgo de las ideas de Duarte y Bonó que imprimió esa visión de integrar una concepción de la democracia municipal que orientara a los cabildos a tomar en cuenta a los ciudadanos en la toma de decisiones, esta visión está contenida en juicio emitido por el honorable

4 Idem. Pág. 274

5 GONZÁLEZ, Raymundo: Bonó, *Un Intelectual de los Pobres*, pág. 97. Centro Juan Montalvo, Editora Búho, edición No.1. Santo Domingo, República Dominicana. 1994.

Villanueva en el Congreso Constituyente, ya mencionado, cuando orienta y pregunta: “Supongamos que el Ayuntamiento de Moca creyese posible el establecimiento de un alumbrado. Para llevarlo a efecto convocaría una reunión de los habitantes notables y propietarios de la común. Impuestos estos del objeto de la reunión, emitirían con libertad su opinión acerca de los medios que podrían emplearse para proporcionar los fondos necesarios. La mayoría decidiría en seguida lo más conveniente. ¿Pueden los miembros de las diputaciones que residen en la cabeza de provincia conocer las necesidades de una común mejor que su propio ayuntamiento y sus habitantes?”⁶

Es a partir de la Restauración de la República (16 de agosto del 1863) que el objetivo de Juan Pablo Duarte y de los liberales del Cibao, cuando los restauradores votaron la Constitución del 14 de noviembre de 1865, queda instituido el “Poder Municipal, para darle mayor autonomía a las juntas provinciales y a los ayuntamientos comunales”⁷. Meses más tarde Buenaventura Báez deroga aquella Carta Magna liberal y pone en vigencia la conservadora y santanista del 1854. Así quedó abortado el primer intento de descentralización política que pudo tener lugar en el recién constituido Estado dominicano. Este intento fue recuperado a partir de la puesta en funcionamiento de la democracia electoral a partir del año 1978, de lo cual nos referiremos más adelante.

3.2 Fases de la descentralización municipalizada en el Estado democrático

La vertebración en fases de la descentralización municipalizada en República Dominicana se sostiene en la evolución del sistema político, los cambios que se generan en las instituciones que soportan dicho sistema y la influencia que ejercen los actores sociales.

La primera fase para impulsar el proceso de descentralización en República Dominicana tuvo sus inicios a final de los 80 y principio de los 90 con la producción de varios documentos, análisis y reflexiones de académicos, pensadores de izquierda y miembros de organizaciones de la sociedad civil. Es la fase del **análisis conceptual** del problema de descentralización y la democracia municipal. Son relevantes los documentos del Centro para la Democracia producidos por Faustino Collado y Pedro Hernández. El grupo Foro Urbano desarrolló varios seminarios que dieron origen a diversos documentos de Cristóbal Valdez, Omar Rancier, Frida Sanabia Aybar, entre otros.

6 BONÓ, Pedro Francisco: *Ensayos Socio-Históricos: Actuación Pública*, pág. 266. Biblioteca de Clásicos Dominicanos, Distribuidora Corripio, edición No.1. Santo Domingo, República Dominicana.

7 CAMPILLO PÉREZ, Julio: *Historia Electoral Dominicana 1848-1986*. Junta Central Electoral. República Dominicana, 1986.

Es a mediados de la década de los 90 del siglo pasado, decidida la separación de las elecciones presidenciales de las legislativas y municipales, que llega la fase del **inicio incidental** en las agendas de los partidos políticos por parte de la sociedad civil y algunos actores claves de los propios partidos para que considerasen los temas de reformas políticas del Estado dominicano. Las agrupaciones políticas introducen en sus programas de gobierno temas como carrera administrativa municipal, reforma a la ley de organización municipal y al marco jurídico de la Liga Municipal Dominicana, mejora de la gestión administrativa, propuesta de mayor transferencia de recursos desde el nivel central al local, el establecimiento de políticas de participación social, etc. Durante las campañas electorales presidenciales de los años 1994 y 1996 en los programas de gobierno del PRD, el PLD, el PRSC y el MIUCA se observan propuestas en el sentido señalado. Se registra para el período 1994-1998 que en la Liga Municipal Dominicana hubo un grupo de técnico que participaron con propuesta de reforma municipal que dieron a conocer a la sociedad.

El período 1995-2002, en el cual se hicieron las elecciones municipales del año 1998, sirvió para abrir la tercera fase que podría denominarse como de **microejecuciones**. En esta aparecieron prácticas de relación entre la autoridad individual y el liderazgo social, puesta en ejecución del presupuesto participativo, cabildos abiertos, consultas populares, Etc. Surge la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) como respuesta al rompimiento de la institucionalidad en la Liga Municipal Dominicana (LMD), en enero de 1999.

Para el período 2002-2005, el trayecto de la cuarta fase se ha caracterizado por iniciativas en consonancia con el fortalecimiento institucional de las estructuras internas de la administración municipal, la automatización y uso de tecnología en la gestión, la descentralización política administrativa del Distrito Nacional y creación de la Provincia de Santo Domingo, introducción en el Congreso Nacional de cuatro proyectos de ley sobre participación social, organización municipal, ordenamiento territorial y descentralización de la función pública, la ampliación territorial de iniciativas sobre el presupuesto participativo. Esta cuarta fase se podría denominar como el de **arranque institucional selectivo**.

La cuestión de la selectividad se aprecia en la existencia de un grupo de gobiernos locales, FEDOMU y el CONARE que decidieron en coordinación con la sociedad civil y la cooperación internacional, sobre todo el PARME-UNIÓN EUROPEA, GTZ, FUNDEMUCA-AECI y el PNUD, impulsar las estrategias de fortalecimiento institucional con aquellos actores locales que disponían de voluntad política y claridad estratégica para promover la transparencia, la democracia y la eficiencia en el marco de sus atribuciones.

En el período 2005 al 2012 inicia la fase de **fortalecimiento institucional**. Esta se caracteriza por un posicionamiento de la cuestión municipal y se

registran avances en algunos municipios. Par su descripción se tendría que realizar los debidos diagnósticos de la realidad institucional. Es una fase que podría expresar muchas desigualdades intermunicipales e interprovinciales.

Tanto en la tercera fase como en la cuarta los gobiernos locales registraron una revalorización en la calidad de la representación política; el establecimiento de mecanismos de participación como los presupuestos participativos, cabildos abiertos, consultas ciudadanas y en las finanzas municipales.

3.3 Incidencia de los partidos, gobierno y sociedad civil (1978-2012)

Con el Partido Reformista Social Cristiano con un poder legal y legítimamente cuestionado durante 22 años (1966-1978 y 1986-1996), la asunción del PRD por tres períodos (1978-1982, 1982-1986 y 2000-2004), el nacimiento del PLD y su pase por el gobierno central en el período 1996-2000, su retorno en el 2004 y la continuidad hasta el 2016, se construye un sistema electoral con predominio de tres fuerzas políticas hasta el año 2004. En este último año inicia un período caracterizado por el bipartidismo: PLD-PRD.

Los últimos 34 años (1978-2012) de construcción de la democracia electoral dominicana han estado muy mediados por la confrontación interpartidaria, obviando los grandes problemas y déficit institucionales. Los partidos tradicionales han concentrado su mayor esfuerzo en conciliar los intereses cívicos-militares, las luchas por las libertades públicas y de organización político-social, la transparencia de los procesos electorales, la administración de la secuela de crisis económicas recurrentes, las diferencias entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, además de las luchas entre caudillos por el poder político. En este contexto la agenda municipal partidaria fue relegada.

Con el tiempo, este panorama ha ido cambiando y la democracia electoral es más funcional, hay más confianza en los procesos; el caudillismo tradicional ha desaparecido, aunque el liderazgo contemporáneo preserva y practica una concepción conservadora en el ejercicio del poder; hay una valoración crítica sobre el rol de la sociedad civil; los medios de comunicación operan con libertad para emitir opiniones, aunque hay opiniones influidas desde esferas del poder político. La cultura política clientelista, la corrupción, la ineficiencia y el patrimonialismo continúan teniendo un alto grado de presencia en los principales mecanismos de toma de decisiones.

La intelectualidad municipalista, salida de los partidos de izquierda y articulada a la sociedad civil, a final de la década de los 80 y principio de los 90 formuló un pliego de propuestas que impactaron gradualmente a los partidos políticos dominicanos. Sin embargo, el momento para pensar la reforma política, social y la descentralización por parte de los partidos apenas tiene algo más de una década en República Dominicana.

Los primeros síntomas de reforma institucional del ámbito municipal que se pueden observar ocurrieron en la gestión del Ayuntamiento del Distrito Nacional en el período 1982-1986. En dicho espacio de tiempo se tomaron iniciativas tendentes a la reformulación de la legislación municipal básica y la reforma tributaria, financiera, administrativa y catastral. Lo cual se hizo, quizás, bajo el influjo de la socialdemocracia europea, que era tomada como estandarte por parte del liderazgo municipal perredeista encarnado por José Francisco Peña Gómez.

Cuando el PLD asume el gobierno en el año 1996 se crea la Comisión de Reforma y Modernización del Estado (COPRyME) que impulsa consultas, debates, análisis y propuestas de reforma al régimen municipal dominicano. Habiendo una continuidad de una parte de este proceso por parte del último gobierno del PRD, período 2000-2004, a través de la puesta en marcha de la Comisión Nacional de Reforma del Estado (CONARE).

De ese período 1996-2004 se pueden observar como avances relevantes los diseños de varios proyectos de ley:

1. Orgánica Municipal, con lo cual se buscaba que los ayuntamientos dispusieran de un marco jurídico que ordene la modernidad, la eficiencia, eficacia y la transparencia financiera de las entidades públicas locales;
2. Participación Social, que ha tenido como propósito el establecimiento de mecanismos y/o espacios de influencia ciudadana directa en la toma de decisiones;
3. Carrera Administrativa Municipal, cuyo objetivo era alcanzar la profesionalización del servidor o servidora municipal y disminuir los efectos que provoca el clientelismo político en la gestión municipal en sentido general;
4. Código Tributario Municipal, para fortalecer la autonomía financiera y que el municipio asuma la recaudación de impuestos propios de su esfera. Otro proyecto, aunque no profundo en su contenido y que ha sido postergado, es el de descentralización de la función pública.

Ni los partidos políticos ni el gobierno central ni la sociedad civil han podido definir una estrategia de descentralización del Estado dominicano. A pesar de esto se observan algunos medios que aportan a mejores condiciones descentralizadoras como son los siguientes: 1) fomento y aprobación de un nuevo marco jurídico para aumentar la transferencia de fondos a los gobiernos locales, en la actualidad un 10% de los ingresos nacionales; 2) descentralización político-administrativa y territorial del Distrito Nacional o ciudad de Santo Domingo de Guzmán, capital de la República Dominicana,

en el año 2001. Esto último se aplicó en el 2002 a través de la elección de las autoridades de cuatro nuevos municipios: Santo Domingo Este, Santo Domingo Oeste, Santo Domingo Norte y Boca Chica; 3) promulgación en el año 2007 de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios, la cual se convirtió en el principal referente de la sociedad civil y en el instrumento para promover la gestión de manera diferente de las políticas públicas desde los ayuntamientos; 4) constitucionalización de los presupuestos participativos; y 5) la aprobación de un conjunto de marcos jurídicos sectoriales que impactan a los gobiernos locales en materia de rendición de cuenta, transparencia y planificación territorial.

Sintetizando y de manera particular se puede decir que el contexto en que se plantea el problema de la descentralización se caracteriza por el establecimiento de un (1) sistema democrático electoralmente funcional que apenas data del año 1978; (2) instancias gubernamentales con algunos marcos estratégicos sobre descentralización definidos y (3) propuestas de reformas municipales e institucionales consideradas por los partidos, predominantemente en los últimos 15 años y con alta incidencia de la intelectualidad de la sociedad civil y los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo.

3.4 Antecedentes teóricos

Hay que destacar que en República Dominicana existen estudios de la cuestión municipal con énfasis en el análisis documental y producción teórica. Salvo Faustino Collado, César Pérez, Domingo Matías y Pedro Hernández que han realizado estudios de campo articulados a la descentralización municipalizada. Existen algunos análisis relevantes de experiencias particulares como la del municipio de Salcedo por Lilian Bobea y la de Altamira, Luperón y Guanánico, por Pedro Hernández, y varios realizados en la maestría sobre planificación urbana y gestión municipal de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Por otro lado existen otros estudios, no publicados, en torno a asistencia demandada por organismos de cooperación internacional como la Unión Europea (PAIRE-PARME), GTZ, PNUD, BID, BM, etc.

De los autores dominicanos que se pudo obtener bibliografía editada y que se refieren específicamente a la cuestión de la autonomía y descentralización municipalizada se destacan los siguientes (con sus correspondientes planteamientos del problema objetivo de estudio):

*Faustino Collado*⁸ y *César Pérez*⁹ han abordado temáticas referidas a la sociología urbana. El primero haciendo énfasis particular en la autonomía

8 COLLADO, Faustino: *La Gestión Pública en Santo Domingo de Guzmán: La Ficción de una Autonomía*, primera edición. Mediabyte, S.A. 2003.

9 PÉREZ, César: *Urbanización y municipios en Santo Domingo*. Editora Búho, 1996.

de la ciudad de Santo Domingo, la cual considera como una ficción. Mientras que César Pérez analiza el comportamiento espacial de la ciudad de Santo Domingo, la crisis urbana, luchas y demandas sociales en el contexto urbano y el municipio como nuevo escenario político, el nuevo rol de las ciudades, las causas y peligros de la violencia urbana.

Jorge Cela¹⁰, Pedro Hernández¹¹ y Domingo Matías¹² entran en una corriente de análisis de los procesos de participación social como instrumento de construcción de ciudadanía. Estos autores sustentan razones socio-históricas en la cuestión de la participación, la influencia que ejerce el clientelismo político en las relaciones de la comunidad con el gobierno local. Reflexionan sobre la necesidad de establecer mecanismos de participación de la ciudadanía en medio de la toma de decisiones y el rol que juega la cultura política en la puesta en práctica de mecanismos como los cabildos abiertos, plebiscitos, minicabildos, presupuestos participativos, etc.

Por otra parte, José Oviedo, Manuel José Cabral y Rafael Emilio Yunén presentan ensayos que se concentran en particularidades de la descentralización con perspectiva municipal. En sus ensayos se analiza la necesaria gradualidad, integralidad y selectividad de la descentralización y formas complementarias de desconcentración, el estado del marco jurídico, elementos principales que inciden en la municipalización como la disponibilidad del gobierno central, el desarrollo de la capacidad de gestión del liderazgo local.

Herrera, La Vega y Villa González han servido como escenarios para la intervención de instituciones en proceso de participación social. La Unión de Vecinos Activos (UVA)¹³ construyó colectivamente, con la participación de diversos sectores sociales de los barrios de Herrera, la propuesta *Autonomía y Descentralización Municipal*, donde se recogen diversos puntos de reforma. Bajo los auspicios de la Unión Europea, a través del PAIRE y CONARE, se aplicó en la provincia de La Vega¹⁴ un diagnóstico para definir escenarios y proyectos estratégicos en cada uno de los municipios que componen dicha provincia. En el municipio de Villa González¹⁵ se realizó la sistematización de una experiencia de intervención de la sociedad civil en la gestión mu-

10 CELA, Jorge: *Construyendo entre Todos la Democracia Municipal*. PUCMM/CUEPS, primera edición, Editora Taller. Santo Domingo, República Dominicana. 1996

11 HERNÁNDEZ, Pedro: *Los Ayuntamientos de Luperón, Altamira y Guanánico*.

12 MATÍAS, Domingo: *Relación Ayuntamiento-Sociedad Civil: Diagnóstico de 9 Municipios Dominicanos*. Participación Ciudadana, Editora Mediabyte, S.A. República Dominicana, 2000.

13 UVA: *Autonomía y Descentralización Municipal*, primera edición. Santo Domingo, República Dominicana. 1995.

14 *Plan de Desarrollo Local de la Provincia de La Vega*, primera edición. Editora Buho. Santo Domingo, República Dominicana. 2002.

15 STELLA, Gloria: *Construyendo Nuevos Sueños: Participación y Concertación en Villa González*, primera edición. Fundación Solidaridad, Editorial Gente. Santiago, República Dominicana. 2001.

nicipal. Los resultados recogen las principales debilidades y fortalezas del gobierno local en cuanto a su capacidad de gestión, la participación social y las características institucionales de la misma.

Con el financiamiento del Banco Mundial se realizó en el 2001 un estudio preparatorio para la formulación de estrategias de descentralización y fortalecimiento institucional. Dicho estudio, realizado por Julio Corral y Rosa Arlene María¹⁶, contiene un diagnóstico al estado financiero, administrativo, al marco jurídico y a las políticas de participación y planificación de los municipios de Santiago, La Romana, Las Terrenas, Dajabón y San José de Ocoa.

De otra parte, la Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Informe 2008 dedicó el capítulo III a los asuntos municipales, el cual tituló *La Descentralización: Poder que se redistribuye*. En dicho documento se presentan insumos y teorías sobre el empoderamiento ciudadano, la equidad intraterritorial e interterritorial, varios índices de empoderamiento y datos estadísticos sobre equidad de género, participación electoral, finanzas municipales, etc.

¹⁶ *Estudio Preparatorio para la Formulación de la Estrategia del BID en Materia de Apoyo a la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal*. BID/PUCMM/CEUR. Mimeo. Santiago, República Dominicana. 2001.

4

Marco teórico y conceptual

4.1 La descentralización

La descentralización se refiere a la distribución de poder. Implica transferir y compartir democráticamente la distribución de libertad, justicia social, el poder político y sus mecanismos de gestión entre el órgano central del gobierno y los organismos públicos locales. Es la suma de las autonomías locales: políticas (libre elección y participación social), financiera (presupuesto y tributación), administrativa (servicios y competencias), legal (marco jurídico propio). Es una oportunidad para la participación de la ciudadanía. La descentralización funciona como una red de microcentros y micropoderes; es decir, articular democráticamente los limitados poderes locales de los territorios con los extensos poderes centralizados.

Sergio Boisier califica como un “error de sinonimia” la confusión en distinguir los conceptos de descentralización, desconcentración y deslocalización. La descentralización implica que “los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento”. Mientras que el rasgo definitorio de la desconcentración se observa “en el acto de traspasar capacidades para tomar en forma exclusiva decisiones”. Estas transferencias se dan en una misma organización. Reciben atribuciones “aquellas partes que se encuentran en niveles subordinados”. El otro concepto es el de deslocalización que es el “acto de trasladar desde un lugar a otro del territorio actividades productivas, de servicio o de administración”¹⁷

Collado, municipalista dominicano, aborda la diferencia entre descentralización y desconcentración indicando que en la primera hay “un traspaso de capacidad política, pero que en ambos modelos se valen de lo administrativo para materializarse”¹⁸.

17 BOISIER, Sergio: “La Descentralización: un Tema Difuso y Confuso”, en el libro *Descentralización Política y Consolidación Democrática: Europa - América del Sur*, pág. 31, primera edición, Editorial Nueva Sociedad. Venezuela, 1991.

18 COLLADO, Faustino: *La Gestión Pública en Santo Domingo de Guzmán*, pág. 18. Mediabyte, S.A. Junio 2002, República Dominicana.

¿Cuáles podrían ser las funciones descentralizables? Jordi Borja indica cuatro cuestiones: a) todo lo que se puede gestionar desde abajo y que abarate costo; b) transferir competencias de los territorios de problemas que son particulares o preferentes de su población; c) aquellas cosas que por su gestión más próxima fomentan el alcance de la mejora de la calidad de vida; y d) se descentralizan las competencias que potencian la solidaridad, la cooperación y la participación ciudadana.¹⁹

Ivan Finot²⁰ plantea que el criterio más apropiado para determinar qué nivel de gobierno debe proveer el bien en cuestión es una combinación del principio del beneficio de Tiebout y el teorema de la descentralización de Oates²¹, que permiten tipificar una serie de situaciones específicas, entre ellas:

- a. Si el bien o servicio beneficia exclusivamente a una comunidad local debe ser el gobierno local de dicha jurisdicción el responsable de su prestación, ya que en definitiva se hará cargo del costo;
- b. En cambio, cuando un bien o servicio beneficia a más de una comunidad local, pero no alcanza a tener incidencia a nivel nacional, la prestación del mismo debe surgir de un acuerdo entre los gobiernos subnacionales involucrados, de manera que los costos sean compartidos; alternatively, puede contemplarse la centralización en un nivel intermedio de gobierno, por ejemplo en el estadual o provincial cuando el área de beneficios comprende a varios municipios de un mismo Estado o provincia;
- c. En este punto es conveniente resaltar la importancia de lograr mecanismos de consenso social y de coordinación gubernamental sobre algunos temas básicos de la sociedad que afectan a determinadas regiones, ya que esta es la única forma de poder solucionar los temas que sensibilizan a la sociedad (por ejemplo en asuntos relacionados con la salud, educación, asistencia social, etc.);
- d. Por último, los gobiernos nacionales deberán atender las funciones no descentralizables y de regulación. Estas funciones, en general, son aquellas que por su universalidad deben ser garantizadas a todos los habitantes del país en iguales condiciones, por ejemplo la defensa, las relaciones exteriores y la provisión de bienes.

19 BORJA, Jordi: *Descentralización y Participación Ciudadana*, pág. 17, CESEM, primera edición, julio del 2001. México, DF.

20 FINOT, Iván: *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Organización de las Naciones Unidas (ONU), mayo de 2001.

21 OATES, E. Wallace (1990): “Fiscal federalism: an overview”, in *Public finance with several levels of government.*, Prud’homme, Rémy (Ed.), Foundation Journal Public Finance (La Haya), 1991.

La descentralización tiene como objeto descongestionar el gobierno central, diluir la centralización improductiva y dar mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma. Con lo local expresado en los municipios y lo nacional expresado en el gobierno central se configura un sistema de regulaciones, causales e interdependientes.²²

Señala Uvalle que cuando prevalecen las “relaciones jerárquicas con el nivel central a partir de la delegación de funciones y competencias administrativas se está de frente a la desconcentración. En esta existe autonomía operativa, la cual responde a las orientaciones de un mundo central”.²³

Con el tema de la descentralización han surgido diferentes enfoques, cada uno de los cuales puede tener su origen en la concepción de los centros de análisis donde se debate la cuestión. El primer enfoque es el **neoliberal** que orienta un discurso en el cual asume la descentralización como una “estrategia para disminuir la influencia del Estado en la economía, reduciendo su tamaño y peso. Incluye la privatización de servicios y empresas”. Un segundo enfoque es el de la **participación política**, para “democratizar procesos políticos y sociales. Acercar más las decisiones políticas a los ciudadanos”. Un tercer enfoque está referido a la **planificación del desarrollo** para ajustar las desigualdades sociales. Y un cuarto enfoque o perspectiva es la **tecnocrática** que orienta y centra el análisis en la “optimización de la gestión y los costos de servicios públicos”.²⁴

Este último enfoque tecnocrático, que también puede calificarse de economicista, lo manifiesta Millán cuando afirma que el “factor más poderoso que hace presión a la descentralización es el económico”. Dice que “los poderes económicos nacionales requieren desarrollar agilidad y rapidez en su gestión si quieren convertirse en empresas dinámicas y competitivas en el mercado internacional”.²⁵

Este autor (Millán) también hace referencia al asunto de la descentralización en la modernidad, donde existen dos modelos:

- a. El proyecto neoliberal de descentralización que tiene como agente al Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y algunas agencias norteamericanas.

22 UVALLE BERRONES, Ricardo: *Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el Caso de México*. Universidad Autónoma de México, edición en Internet. Gestión y Estrategia. No.11-12, enero-diciembre 1997. México, DF.

23 Idem.

24 NOLTE, Detlef: “Descentralización en América Latina: Enfoque Comparativo”, en el libro *Descentralización Política y Consolidación Democrática: Europa-América del Sur*. pág. 76, primera edición, Editorial Nueva Sociedad,

25 MILLÁN, Tomás Austin: *Descentralización y Regionalización en la Actualidad*. Mimeo, 1991. Santiago de Chile.

Este enfoque equipara descentralización con desestatización. Orienta a las regiones, ciudades y municipios abrirse a los flujos de capitales y al mercado mundial.

- b. El proyecto de descentralización democratizante, que enfatiza aquellos aspectos de ampliar la participación política y de los actores sociales en la marcha, gestión o administración de las regiones o municipios.

Boisier sustenta tres corrientes descentralizadoras:

Por una parte está la **visión neoliberal** que busca el derrumbe de los controles de Estado, cambiar las estructuras económicas, priorizar el desarrollo industrial en función de las demandas internacionales, impulsar radicalmente el uso de tecnología y la privatización o concesión de los servicios públicos. Dentro de esta visión neoliberal aparece una **tendencia liberal estructuralista** que plantea la descentralización como medio para asegurar la eficiencia del Estado y la adecuación del mismo a los cambios que registra el capitalismo con la puesta en marcha de la globalización económica. Plantea la aceleración de la reforma política y de la administración central, de manera que los estados puedan avanzar acorde con el desarrollo mundial.²⁶

Cuando se analiza el fenómeno económico del neoliberalismo y se hace en una perspectiva del análisis global nos damos cuenta que ha tenido su influencia en la descentralización del Estado. Con este nuevo modelo económico surge la necesidad de reacomodar cada estructura de gobierno a la nueva realidad. La denominada reconversión económica trajo aparejada procesos de reestructuración del Estado y consecuentemente cambios en las administraciones de los territorios. El Estado como un todo y los gobiernos como particularidades estuvieron obligados a reestructurarse para adaptarse a un modelo que vino con los esquemas de la privatización de los servicios públicos.

La actual crisis financiera mundial ha traído consecuencias terribles a muchas municipalidades de Estados Unidos y Europa. En España, centenares de municipios acarrean deudas con el mundo privado de servicios y los bancos, lo cual ha producido impactos negativos como despidos de personal, rebajas de sueldos, limitaciones en servicios públicos. Ochánduri está en La Rioja de España y es el pueblo más endeudado *per cápita* (2011), debe más de 9,000 euros por persona. Y en Madrid, la deuda roza los 7,000 millones (algo más de 2,000 euros por persona), según relato del diario español El País.

En República Dominicana el proceso de descentralización es tardío y por suerte que ha sido así. La reconversión industrial conllevó a que, en muchos países, gran parte de los servicios que prestan los gobiernos locales

²⁶ BOISIER, Sergio: "La Descentralización: un Tema Difuso y Confuso", en el libro *Descentralización Política y Consolidación Democrática: Europa - América del Sur*, primera edición, Editorial Nueva Sociedad. 1991.

y estadales tuvieran que pasar a ser gestionados por empresas privadas. En Dominicana ha sido de menor impacto porque los ayuntamientos disponen de pocas competencias y atribuciones en materia de servicios y administración de los grandes centros urbanos. A esto se añade la baja capacidad financiera o presupuestaria para asumir compromiso de gran envergadura. Estos factores se constituyen en desmotivadores para la iniciativa privada en torno a la privatización de servicios

Una de las maldiciones del neoliberalismo es que la contratación de servicios a las empresas privadas está saliendo más cara que la administración directa por parte de los ayuntamientos. Ya en República Dominicana algunas administraciones municipales han comenzado a romper acuerdos con empresas privadas para el manejo de los desechos sólidos, porque se han dado cuenta que administrando este servicio de manera directa le sale más barato.

Por otra parte se encuentra la **visión neomarxista**²⁷. La misma plantea la descentralización como un medio para la participación política y social, para la democratización de las decisiones públicas y para la inversión en función del desarrollo local y de las expectativas de la gente. Asume la descentralización, desde el punto de vista ideológico, como un instrumento para romper con la cultura política centralista practicada desde los niveles altos del poder, en pos de una cultura de participación de los entes locales, sobre todo de los más excluidos socialmente.

La visión neomarxista también tiene otro enfoque de la descentralización en cuanto a una nueva forma de transferir más poder a los sectores económicos o a los grandes propietarios de los medios de producción. Es el enfoque de la descentralización económica o privatización de los servicios públicos. Es una perspectiva de análisis contrapuesto al neoliberalismo, que observa la descentralización como una oportunidad para la eficiencia.

Por otro lado José Oviedo²⁸ se refiere al carácter integral o transversal de la descentralización cuando afirma que la misma “exige un fortalecimiento de todos los actores. No es un proceso en que el Estado ha de disolverse o fragmentarse en una multiplicidad de islas de poder (aunque y cuando una descentralización que no dé suficiente importancia a la organización y coordinación entre instancias puede iniciar tendencias en esa dirección), sino un proceso en que el nivel estatal se distribuye más horizontalmente en el espacio nacional y se abre un esquema de responsabilidades compartidas”.

27 Idem.

28 OVIEDO, José: “Instrumento de Gestión para la Reforma Municipal y la Descentralización”. Publicación: *Descentralizar en República Dominicana*, págs. 51 - 52. CUEPS-PUCMM, Editora Centenario. Santo Domingo, República Dominicana.

Collado²⁹, haciendo mención de Manuel Castells, afirma dos comentarios sobre el asunto de la transversalidad, pero relacionada al centralismo. El primero es que la tendencia al centralismo estatal, esto es, la acumulación de poder en los órganos estatales principales, no excluye al ayuntamiento como órgano estatal; es decir, la tendencia no es exclusiva del gobierno central y dentro de este al Ejecutivo en los regímenes presidencialistas, sino que la centralización dentro del Estado que hemos conocido es generalizada en los órganos mayores, con más poder, y en los órganos menores con menos poder.

Manuel José Cabral³⁰ expresa la cuestión referida a qué descentralizar y lo hace desde una óptica funcional. Los lineamientos o acciones que indica Cabral que deben ser descentralizados van en la lógica de la separación de competencias entre el nivel central y el nivel local, como son los siguientes:

- Aquellos para los cuales no existe una demanda diferenciada en las distintas localidades: defensa nacional, relaciones exteriores, comercio exterior, centros de investigación.
- Aquellos en los que existen grandes superposiciones entre las diferentes jurisdicciones: hospitales especializados, universidades, aeropuertos
- Aquellos en los cuales el costo adicional de la administración local resulta superior a sus ventajas: servicios de basura y de agua potable en un municipio muy pequeño.

Es en esta misma línea de las competencias que se deben descentralizar. César Pérez³¹ propone con mayor concreción que “el Estado Dominicano tiende a asumir y a ejecutar actividades en algunas demarcaciones, soslayando las autoridades locales. Muchas veces, en lugar de permitir a determinado municipio el acceso a los recursos necesarios para pavimentar sus calles o construir una cancha, etc. el Estado asume esas tareas con fines evidentemente políticos. El Estado con esas prácticas obstaculiza las funciones de los entes locales y, lo que es más, viola sus propias leyes y su compromiso para hacerlas cumplir, por lo tanto esa situación deberá ser cambiada. Las relaciones Estado-municipio tienen que discurrir en un recíproco reconocimiento de las prerrogativas de cada uno de esos poderes que son, según el

29 COLLADO, Faustino: *La Gestión Pública en Santo Domingo*, pág. 54, primera edición. Universidad Autónoma de Santo Domingo. Mediabyte S.A. Santo Domingo, República Dominicana. 2002.

30 CABRAL, Manuel José: “Instrumento de Gestión para la Reforma Municipal y la Descentralización”. Publicación: *Descentralizar en República Dominicana*, pág. 100. CUEPS-PUCMM, Editora Centenario, Santo Domingo, República Dominicana.

31 PÉREZ, César: *Urbanización y Municipio en Santo Domingo* - INTEC, págs. 218-220, primera edición, Editora Búho, 1996.

principio jurídico (no siempre según la realidad), expresiones de la soberana voluntad ciudadana.

Rafael Emilio Yunén³² hace un cuestionamiento respecto a la existencia de autonomía de los ayuntamientos. El mismo indica que, aunque existen como entidades político-administrativas para la gestión de la vida municipal, “no pueden atender la provisión de servicios básicos de manera eficiente debido a las limitaciones que padecen en cuanto a la gestión de recursos; y tienen grandes limitaciones para frenar las interferencias inapropiadas del gobierno central y las actividades especulativas de algunos grupos del sector privado. Pero también añade que los ayuntamientos son reproductores de la centralización predominante cuando se convierten en “meros representantes de intereses partidarios alejados casi siempre de la vocación de servicio a sus munícipes”.

Si bien existen interferencias en la puesta en marcha de las competencias entre los dos niveles de gobierno (central y local), no se observan iniciativas desde las entidades municipales para recuperar la autoridad sobre el territorio, ni tampoco hay una mirada prospectiva desde el Ejecutivo para apostar a la cogestión y la corresponsabilidad de la inversión en los espacios locales. La voluntad individual supera la voluntad política colectiva para mancomunar esfuerzos.

Por otro lado se observa que en América Latina la fuente de financiamiento de los gobiernos locales ha venido creciendo de manera sustancial, especialmente en el Sur del continente. Aunque los efectos de la descentralización fiscal se encuentran con el obstáculo de la falta de un sistema de seguimiento del gasto público a nivel subnacional, que no permite evaluar, conforme a ciertos criterios de eficiencia y equidad, la utilización de los recursos en el ámbito territorial.³³

Las grandes limitaciones con los esquemas de transferencias están determinadas por las fluctuaciones en los impuestos nacionales, las crisis económicas, los déficit fiscales y la corrupción administrativa que influyen en mayores o menores gastos en los niveles de gobiernos subnacionales. Esta situación provoca que a las entidades locales se les dificulte la planificación de la inversión bajo una estructura organizativa que permita programar y proyectar en un horizonte de tiempo mayor. El impacto mayor se produce en el “área social, la cual debe tener una estructura de financiamiento más estable”.³⁴

32 YUNÉN, Rafael Emilio: *Reforma del Estado y Descentralización*, pág. 271, primera edición, COPRyME. Santo Domingo, República Dominicana, 1998.

33 AGHON, Gabriel: “Descentralización fiscal en América Latina: un análisis comparativo”, en *Descentralización Fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*. CEPAL-GTZ. 1995.

34 Idem.

4.2 La participación social

¿Tiene la descentralización política ventajas en comparación con la descentralización administrativa desde el punto de vista de la participación? En un régimen político centralizado y desconcentrado se trata al ciudadano como usuario; en cambio cuando hay descentralización política se trata al ciudadano, en los sistemas de participación, como “parte activa del proceso de gobierno y no mero receptor de beneficios o cortesías administrativas”³⁵.

En medio de la descentralización se convierte el control ciudadano en una práctica social y una política de participación. Se intenta con esto superar el aspecto procedimental de la democracia y la descentralización.³⁶

Jordi Borja, analizando la cuestión de la descentralización y la participación en el contexto español-europeo, orienta parte de su análisis para sustentar que la descentralización “sirve para desarrollar la participación política y social y para innovar tanto en materia de procedimiento como de contenidos”.³⁷

Abunda Jordi sobre la oportunidad de la información y comunicación entre ciudadanos y gobierno local; nuevos procedimientos electorales que intensifican la relación elector-elegido, por ejemplo mecanismos mayoritarios y personalizados como elegir los más votados y posibilidad de candidaturas individuales o de pequeño grupo; también facilita la democracia de base instaurando consejos mixtos; consejos consultivos; fomento de la economía social o cooperación en proyectos de vivienda, tercera edad, cultura, equipamientos y finalmente la defensa de los llamados *derechos difusos* de los ciudadanos, como al medio ambiente, a la información, a la salud, o los derechos de los usuarios del transporte o de los consumidores.

En otro sentido podría estudiarse y analizarse la relación que existe entre el gestor político, el técnico y la participación. La capacidad entre lo técnico y lo político surte efecto en la capacidad de movilización.

Al respecto se afirma que cuando la capacidad llega al “balance de poder” entre los funcionarios locales electos y el personal técnico (burócratas) se fortalece la cadena de responsabilidad que vincula al ciudadano con ambos sectores.³⁸

35 UVALLE BERRONES, Ricardo: *Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el Caso de México*, edición en Internet de *Gestión y Estrategia*, pág. 5, No. 11-12, enero-diciembre 1997, Universidad Autónoma de México.

36 MONTECINOS, Egon: *Los Estudios de Descentralización en América Latina: Una Revisión sobre el Estado Actual del Tema.*, pág. 10, VII Congreso de la UIM. Antigua, Guatemala. Octubre 2004.

37 BORJA, Jordi: *Desafíos de la Democracia: Ciudadanía y Participación*, pág. 19, 1ra. edición, CESEM. Julio del 2003 . México, D.F.

38 RYAN, Jelfrey – AGUILAR FONG, Justo: “Descentralización, Responsabilidad y Participación - Consecuencias Políticas de la Reforma Municipal en Costa Rica”. En: *Gerenciando las Relaciones Intergubernamentales: Experiencias en América Latina*, pág. 148, primera edición, Editorial Nueva Sociedad.. Impreso en Venezuela, 2002.

Podría ser que un alto grado de tecnocracia con un bajo grado de control político ejerza una influencia directa y provoque un bajo grado de participación; aunque podría ser que un alto grado de tecnocracia politizada produzca un efecto positivo en las políticas de participación.

Si bien es cierto que en América del Sur se registran iniciativas propias de participación ciudadana en la gestión local, teniendo casos emblemáticos en Brasil (presupuesto participativo), Bolivia (Ley de Participación Popular), Montevideo-Uruguay (las juntas locales-centros comunales zonales), Venezuela (los consejos comunales) y cientos de casos en Centroamérica y el Caribe; también es cierto que en el campo de la participación se observan debilidades que tienen razones que las explican: a) el centralismo y una cultura que privilegia las relaciones verticales; b) la ruptura del tejido social que provocó el autoritarismo y su secuela; y c) el diseño mismo de la reforma del Estado que privilegia una mirada sistémica de la gobernabilidad.³⁹

Egon Montecinos, haciendo mención de varios estudiosos de la descentralización (Finot, 1998 y 2001; Hugta, Pressaco, 2000 y Veliz, 1980), afirma que cuando estos autores revisan los procesos de descentralización en América Latina “permiten apreciar que aún no hay indicios concluyentes de que ellos hayan generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana y a incrementar con esto la eficiencia pública... siendo obstáculos el asistencialismo y la cultura centralista que prevalece en América Latina.”⁴⁰

¿Cómo toca la descentralización la profundidad de la participación ciudadana? Es una profundización que podría proyectarse hacia los territorios. Regularmente los países unitarios, como Colombia y Bolivia, que han registrado procesos de participación, se han enfocado hacia los municipios. Aunque en Panamá se orienta al cantón y en Ecuador hacia la parroquia. Sin embargo, la descentralización no “llega hasta los niveles más próximos en el caso de los ‘mega municipios’, donde gobiernos municipales centralizados administran y asignan recursos de millones de personas y la participación ciudadana se hace extremadamente difícil”⁴¹.

El antropólogo y sacerdote jesuita Jorge Cela⁴² responde a la interrogante ¿qué se busca con descentralizar? Dice que se obtiene una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos, esto se expresa en que nadie mejor

39 GALLICHIO, Enrique – CAMEJO, Alejandra: *Desarrollo Local y Descentralización en América Latina*, pág. 83, CLAE. Diputación de Barcelona. Productora Editorial. Impreso en Uruguay, junio 2005..

40 EGON, Montecinos: *Los Estudios de Descentralización en América Latina: Una Revisión sobre el Estado Actual del Tema.*, pág. 111, VII Congreso de la UIM. Antigua, Guatemala. Octubre 2004.

41 FINOT, Ivan: *Descentralizar Para el Desarrollo Local. I Cumbre Latinoamericana.*, pág. 141, Arequipa, Perú. 2004.

42 CELA, Jorge: *Construyendo entre todos la democracia municipal*, primera edición, pág. 12. PUCMM/GAD. 1996 Ofi-servicios Margarita.

que las propias comunidades saben cuáles son sus necesidades y los recursos que existen en sus comunidades; además, pueden vigilar la inversión de los ayuntamientos para que ésta no se pierda y las comunidades cuando son responsables de los bienes y servicios los cuidan mejor.

Domingo Matías⁴³ amplía la cuestión de la ventaja diciendo que los procesos de descentralización y su puesta en práctica conducen a la producción de resultados concretos en la vida nacional como la disminución de los procesos migratorios desde el interior hasta el centro, baja la presión social al gobierno nacional; el poder político y el manejo del Estado estaría mejor distribuido, aumentan las posibilidades de superar las ineficiencias que son peculiares e inherentes al gigantismo estatal, aumenta la cobertura de los servicios sociales a partir de que directamente son beneficiados ciudadanos y ciudadanas localizadas en una diversidad de territorio; y hay una fortaleza del liderazgo local.

Una crítica a las políticas de participación y su vinculación con lo público la hace Patricia Cortés Castellanos⁴⁴, esta autora opina que la participación ciudadana no ha pasado de ser un instrumento de gestión pública para convertirse en una estrategia edificante de sociedad y de integración social que legitime la perfecta ciudadanía con el pleno ejercicio de sus deberes y derechos. “Hay que convocar para discutir el proyecto de sociedad, más que participar en la provisión de bienes y servicios”. Otra limitante se vincula con los programas que permiten exclusividad a los estratos organizados de la sociedad civil.

Hay un análisis que centra la atención sobre el tema de la descentralización y la participación desde la óptica de la legitimidad. Indica Barbery⁴⁵ “que la participación, como forma social de vincular a la comunidad con el poder descentralizado, es un requisito de la legitimidad”. La legalidad sin legitimidad es casi pura coerción.

La diáda descentralización política y financiera es inseparable

La descentralización política como transferencia de poder al liderazgo local y a las comunidades parecería que beneficia a la población. Y la descentralización fiscal como transferencia de recursos financieros parecería beneficiar directamente las cuentas de las alcaldías o ayuntamientos.

43 MATÍAS, Domingo: *Partidos, Sociedad Civil y Reforma Municipal* (UVA 1997), primera edición, pág. 20 y 21, Editora San Juan Santo Domingo.

44 CORTÉS CASTELLANOS, Patricia: *Descentralización y Desarrollo Local: Una Aproximación Desde América Latina*, págs. 100-101, I Cumbre Latinoamericana. Arequipa, Perú. 2004.

45 BARBERY, Roberto: *Gobernabilidad, Descentralización y Participación Social en Bolivia*, pág. 221. I Cumbre Latinoamericana, Arequipa, Perú. 2004.

Sea política o fiscal la descentralización municipalizada tiene que articularse o convertirse en un sistema único. Más recursos tienen que apoyarse en más participación de la ciudadanía en la influencia de buenas decisiones. La persistente bandera de más presupuestos para los gobiernos locales tiene que acompañarse de más intervención ciudadana en propuestas para estructurar el gasto público local, en función de los fines sociales. Lo contrario genera pérdida de legitimidad en la demanda de más recursos financieros. En el caso dominicano hay una pérdida de legitimidad para demandar el 10% de los ingresos nacionales para los gobiernos locales.

La transferencia de poder financiero y político tiene que ser sistémica, lo contrario genera una percepción de instrumentalización de la descentralización bajo un esquema descentralizador, que únicamente tiene como propósito conseguir más recursos para beneficiar pequeñas élites locales, antes que promover el desarrollo humano y la equidad territorial. La diada finanza y política es efectiva porque es capaz de generar capacidades para el autogobierno. Una ruptura de esta diada margina las posibilidades de la transversalidad de la descentralización, la cual debe ir desde el gobierno central hacia los gobiernos locales y de estos hacia la población o hacia el soberano, que es el pueblo.

Para mantener viva la diada político-financiera en materia de descentralización se necesita que las dos dimensiones operen horizontalmente, de lo contrario ninguna de las partes sobreviviría.

Los ayuntamientos dominicanos han recibido aproximadamente en los últimos 5 años, por concepto de transferencia, más de RD\$70 mil millones para la inversión en infraestructuras, servicios y recursos humanos. Se estima una recaudación propia de más de RD\$12 mil millones. Es obvio que semejante cantidad de recursos tiene que generar un impacto en los territorios. Ahora bien, cabe preguntar y es importante conocer ¿cuál ha sido el impacto en la institucionalidad, la transparencia y el fortalecimiento de los procesos de participación social establecidos por el marco jurídico municipal?

Una respuesta positiva a la pregunta conduce a justificar la descentralización municipalizada. Si no tenemos respuesta clara, entonces hay que revisar el proceso desde la perspectiva ciudadana, de construcción de ciudadanía, del empoderamiento social y de la democracia municipal. Esto así porque la descentralización fiscal y política para que sean legítimas y de calidad tienen que ser inseparables.

5

Resultados y análisis

La presentación de los resultados y los análisis correspondientes está concebida por la lógica de las tres dimensiones que constituyen la definición de la descentralización: político-social, financiera y administrativa. Esta lógica permite o facilita una mejor organización documental y del aterrizaje, además de presentar y medir los avances y las limitaciones de la cuestión de la descentralización municipalizada en República Dominicana. Para la triangulación de la información se procede en primer lugar con una parte de análisis de contexto y luego con la presentación de informaciones obtenidas de fuentes secundarias y de la fuente primaria o la encuesta nacional.

5.1 Dimensión política y social

Los resultados observados, estudiados y valorados de la dimensión política y social se corresponden con la participación electoral, participación social, territorialización de las políticas públicas, equidad de género y el ejercicio del poder en el territorio. Antes de presentar los hallazgos en torno a los puntos señalados es importante presentar lo que hemos denominado como las fases de un proceso de participación:

Las fases en un proceso de participación

La apertura en la participación electoral, un nuevo modelo económico, la crisis de las estructuras tradicionales de movilización social por reivindicaciones de las esferas de los obreros, estudiantes y campesinos, y el surgimiento de nuevos actores en los territorios y de grupos de presión por conquistas sectoriales de mujeres, ambientalistas, por la transparencia de la gestión pública, etc. se convierten en factores creadores de condiciones para demandar espacios de participación de la ciudadanía en las cuestiones públicas.

En todos los continentes existen políticos que abren oportunidades a la participación y por otro lado están los grupos sociales que reivindican los derechos a ser tomados en cuenta a la hora de las decisiones. Des-

de Suramérica (Porto Alegre, Brasil), donde se gestan los presupuestos participativos y el Foro Social Mundial, hasta Europa (Córdoba, España), donde se crean los centros cívicos, son sólo ejemplos de cientos de modelos de participación que se han erigido en los últimos veinte años.

Cada proceso es una realidad particular. Hay que comprender que el camino de construcción culturalmente puede ser cruzado por diferentes fases, cada una de las cuales tiene sus peculiaridades. Trato de hacer una aproximación a la construcción de tres fases que no pueden verse necesariamente separadas, puesto que sería caer en un determinismo evolucionista de los procesos de construcción social. Lo que buscamos es acercarnos a una construcción paradigmática sobre la dinámica social que se vive durante la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, sobre todo en los gobiernos locales.

1ra. Fase de experimentación

Es la fase de arranque. Regularmente la experiencia a implantar ha sido conocida por múltiples vías. Desde contactos directos con los actores ejecutantes en otros escenarios por escuchar experiencias narradas hasta por la disposición en redes electrónicas y publicaciones.

Hay que anotar que esta fase de arranque tiene un carácter experimental, lo cual puede significar orientar a la continuidad, supresión o abandono de la misma.

Son características esenciales de la experimentación el conocimiento del contexto, el intercambio entre los actores sociales y políticos (ambos en núcleos reducidos), la asunción de metodologías parecidas a los otros proyectos que podrían estar también en fase de experimentación o de consolidación.

La presencia de los actores sociales tiende a ser mayor que la de los actores políticos. Sobre todo en sociedades con grandes déficit institucionales y carenciadas socialmente.

Es en la fase de experimentación donde se define una homogeneidad social dominada por grupos territoriales, la cual es la expresión de los colectivos barriales, distritales, zonales o regionales (para el caso de ciudades o metrópolis esta última). Regularmente la participación ciudadana es alta, pero muy inestable.

Un número importante de experiencias no logra pasar la prueba de la experimentación. Aunque a los presupuestos participativos se les llame como tales, en la realidad operan como presupuestos consultivos. Esto así porque no se dispone de una estructura sólida de funcionamiento y sustentación. Por otra parte, los planes estratégicos de desarrollo muchas veces no van más allá del análisis del contexto y en otro caso de la publicación documental. Asimismo-

mo, los mecanismos de cabildos abiertos terminan en un letargo que puede durar meses y años. Entran en un ciclo definido por la coyuntura.

En República Dominicana existen algunas prácticas que se quedaron como experimento. Se puede hacer mención de los foros municipales del Distrito Nacional, la política de reconocimiento de las organizaciones comunitarias por parte del Ayuntamiento de Los Llanos, la participación ciudadana para la gestión del medio ambiente en San Cristóbal y el reconocimiento de la coordinación entre el ayuntamiento y la comunidad para la ejecución de algunas obras en el municipio de Cambita. La mayoría de esta práctica se produjo en los años 90 y en la década del 2000. La misma situación de discontinuidad o suspensión sucedió con los planes estratégicos de Mao, Villa González, Altamira, Villa Altagracia y San Cristóbal. Se podrían documentar decenas de prácticas participativas que no tuvieron continuidad.

En caso de sobrevivir el experimento se construye una estructura social con una capacidad cognoscitiva que procurará gestionar la segunda fase que denominamos *de consolidación*.

2da. Fase de consolidación

Esta es la etapa de estabilización de los elementos que caracterizan a la fase de experimentación.

La consolidación está franqueada por la fortaleza de los vínculos, amistad y confianza. Se reconoce una estructura de funcionamiento, se integran nuevos actores económicos y sociales, se supera la concepción territorial de la participación y se abre la oportunidad a los grupos de profesionales y sectores de ámbitos especializados. Es la fase donde se mejora la presencia del actor político.

Como hay una comprensión adecuada, conseguida durante la fase de experimentación, se hacen los ajustes estratégicos; hay un aterrizaje consciente en la necesidad de normalizar los procesos de participación.

Por otro lado, al incorporarse más actores, habrá más heterogeneidad y por lo tanto la construcción de consenso pasa por un entramado de negociaciones que pueden generar conflictos cuya magnitud debe estar determinada por el desarrollo político presente en el contexto donde se aplican las estrategias de participación social.

3ra. Fase de institucionalización

La llegada o alcance a esta fase está muy marcada o relacionada con la madurez del liderazgo y su dirección estratégica.

Esta etapa indica que el sistema social y el sistema político operan con la estrategia. Los valores, las normas y las reglas de funcionamiento son

asimilados e interiorizados por ambos sistemas; hay una integración colectiva más allá de la coyuntura, la temporalidad y los cambios políticos.

En la misma, los lazos sociales se fortalecen a partir de la necesidad de disponer de las diferentes especialidades existentes en el sistema social; hay mayor dependencia de los miembros de los diferentes grupos entre sí.

El nivel de participación en número se reduce, aunque los diferentes actores mantienen su vigencia. Se profundiza la delegación de la representación. Como los procesos marchan conscientemente y con carácter de legitimidad, y en muchos casos de legalidad, la gente confía en el funcionamiento de las políticas de participación y asume conscientemente la delegación de la representación en el liderazgo institucional. Hay confianza en la dirección del proceso.

La institucionalización provoca el asentamiento en la conciencia social de la existencia de un referente de estructura institucional al cual dirigir sus intereses. Si se quiere, la institucionalización de las políticas de participación social o ciudadana se produce cuando hay conciencia social colectiva de su existencia y hay una estructura democrática de funcionamiento que trasciende los cambios políticos en la gestión pública. Es la fase de posicionamiento del producto de la participación que va a conducir a que el mismo esté registrado en la mente de la ciudadanía y que ésta acuda a los mecanismos para gestionar las soluciones a problemas que deben satisfacer sus necesidades.

Finalmente estas tres fases para la implantación de las políticas de participación social en la gestión pública podrían operar con características comunes para algunos casos. Nunca pueden verse como un ciclo lineal.

5.1.1 Participación electoral

A la luz de la reforma constitucional del año 1994 se produjo un hecho político electoral de suma importancia para la democracia municipal. La celebración de las elecciones municipales y congresuales fueron separadas del nivel presidencial. Fue establecida una temporalidad de dos (2) años entre un nivel electoral u otro. Este fue uno de los acontecimientos más importantes en materia electoral municipal que ocurrieron en el siglo XX.

La separación de las elecciones cumplió con una demanda de las organizaciones de la sociedad civil, articulada al tema del desarrollo local; además fue producto de un pacto firmado entre los principales partidos políticos a través de la Fundación Siglo XXI.

Sin embargo, con la reforma a la Constitución en el año 2010 se produjo un retroceso en materia de democracia municipal. La Asamblea Nacional Revisora aprobó la unificación de las elecciones municipales, congresuales y presidenciales para el torneo electoral que será celebrado en el año 2016. El nivel municipal se conserva separado en tres meses para el año 2020, en el cual las elecciones municipales se desarrollarán en el mes de febrero.

Con la unificación de la elección de todos los niveles de gobierno hipotéticamente se podría producir una migración del debate razonado, sobre los problemas locales, hacia la agenda pautaada por los candidatos a la presidencia de la República Dominicana.

La unificación tiende a producir un impacto desfavorable al posicionamiento del liderazgo local. La concentración de poder del liderazgo nacional puede que conduzca a erosionar las iniciativas democráticas en la selección de dirigentes con perfiles socio-políticos que representen las expectativas ciudadanas. Según diferentes expertos se vuelve al denominado “arrastre” de los niveles inferiores de elección por parte del nivel superior o el candidato a la presidencia.

Por otra parte la tendencia en el ámbito internacional está orientada a mantener la separación de las elecciones municipales de las presidenciales. La unificación en un solo día fomenta una desconexión del país con la corriente que impulsan las naciones que han fortalecido sus procesos democráticos y la descentralización del Estado.

En los países desarrollados, tanto de Europa como Estados Unidos y Canadá, las elecciones locales están separadas de los niveles nacionales y congresionales. En el caso de América Latina se encontró que una gran mayoría de países tienen las elecciones separadas. De un total de 22 naciones en el continente americano 19 tienen la modalidad de elecciones separadas y sólo 3 las realizan de manera simultánea.

Para ilustrar la situación o las modalidades de celebración de las elecciones se ha diseñado un cuadro donde se presentan las formas de elección de diferentes países de América Latina. Estas informaciones fueron sustraídas de cada Constitución. Existen diferentes modalidades de separación, dentro de estas: congresuales y municipales separadas de las presidenciales, congresuales y presidenciales separadas de las municipales; congresuales, municipales y presidenciales, todas separadas (caso Venezuela). El tiempo de separación es diverso: medio término, un año antes de las presidenciales, tres meses antes de las presidenciales (caso El Salvador).

Cuadro 1
Elecciones simultáneas y separadas en América Latina (año 2012)

Elecciones simultáneas	Elecciones separadas
Guatemala	República Dominicana
Honduras	Nicaragua
Panamá	Costa Rica
	El Salvador
	Cuba
	Puerto Rico
	Venezuela
	Paraguay
	Ecuador
	Bolivia
	Perú
	Chile
	Argentina
	Colombia
	Brasil
	Uruguay
	México
	Estados Unidos
	Canadá

Fuente: Propia de Domingo Matías con datos obtenidos de las respectivas constituciones de cada país.

Se puede marcar como un avance en la autonomía municipal, la cual fue reforzada con la separación de las elecciones, la revalorización o ajustes en la carrera política del liderazgo provincial y municipal. La posición de alcalde es asumida con mayor compromiso y responsabilidad por parte de los actores políticos locales. Es probable y hay que estudiar cómo el incremento de la transferencia de fondos desde el nivel central hacia los gobiernos locales podría ser un incentivo adicional para las aspiraciones a puestos de carácter municipal por parte de dirigentes políticos que ocupan u ocuparon posiciones en el nivel congresual. Se registran casos con-

cretos de congresistas que “bajaron” su nivel de representación provincial para convertirse en candidatos a alcaldes como son los casos de San Cristóbal, Santo Domingo Este, Barahona, Santiago, Castañuelas y otros.

Las elecciones municipales del 2006 y del 2010, ambas separadas, 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 es muestra concreta de esta valoración. En este municipio ganó la senaduría un candidato de un partido diferente al que ganó la alcaldía. El autoritarismo del liderazgo nacional de los dos principales partidos (PRD y PLD), que impuso candidaturas afines a sus intereses particulares, no limitó que las candidaturas a la alcaldía y al Senado avanzaran hacia el logro del cargo electivo. Ambos cargos fueron ganados en boletas de partidos diferentes.

5.1.2 Hegemonía política municipal

Se puede decir que la hegemonía del poder político en los ámbitos nacional y local no necesariamente ha tenido efecto en el avance de la reforma municipal y la descentralización del Estado. El PRD y el PLD han propuesto reformas de carácter institucional a través de sus programas de gobierno. La oferta electoral ha sido reiterativa desde el año 1996 hasta el 2012 en torno a producir cambios institucionales en los gobiernos locales. Sus agendas electorales han marcado grandes temas como la constitucionalización del Poder Municipal, la transformación de la Liga Municipal Dominicana, la puesta en marcha de la carrera administrativa municipal, la aprobación de un nuevo marco jurídico o ley orgánica municipal, mejoramiento del ordenamiento territorial y el planeamiento urbano, además de fomentar una mayor transferencia desde el nivel central hacia los gobiernos locales.

Las oportunidades para lograr la eficacia de las dimensiones de la descentralización se han producido desde el año 2000. El control de la presidencia de la República, en algunos casos, ha concurrido con el control de los gobiernos locales y congresuales por parte de un mismo partido. En los períodos electorales 1994-1998, 1998-2002 y 2002-2006 el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) mantuvo una hegemonía política en el control de los ayuntamientos. Sin embargo, en los períodos 2006-2010 y 2010-2016 el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) es el que construye una nueva mayoría que administra los gobiernos locales (*cuadro 2*).

Cuadro 2
Cantidad de alcaldías según partido político 2002-2010

PARTIDOS	2002	%	2006	%	2010	%
PLD	7	5.6	68	45	92	59
PRD	104	83.2	52	34	57	37
PRSC	11	8.8	27	18	4	3
PRI	3	2.4	2	1	-	
PRSD	-		1	1	-	
PPC	-		1	1	1	1
UDC	-		-		1	1
TOTAL	125	100	151	100	155	100

Fuente: Propia de Domingo Matías con datos suministrados por la JCE

El valor político de la hegemonía partidaria o el control del Estado por parte de los partidos políticos tendría el efecto positivo en la agenda de descentralización cuando está orientado por la voluntad política, la identidad ideológico-conceptual de los actores y la construcción de la agenda electoral desde una visión colectiva, lo cual no ha ocurrido. Lo que es posible que esté ocurriendo en la sociedad dominicana es que la cultura presidencialista y alcaldista (versión local del presidencialismo) esté centrada en dar respuesta a los problemas coyunturales y fuera de la lógica de la planificación del desarrollo y la reforma integral. El inmediatez podría sustraer o despojar la agenda a mediano y largo plazo.

La hegemonía municipal, congresual y presidencial por parte del PRD en el período 2000-2004 y la del PLD del 2004 hasta el 2012 no fue capaz de provocar o motorizar los cambios que propusieron en su agenda electoral. La hegemonía como derivación de conducir, guiar o estar al frente estuvo matizada por dar respuestas a temas de carácter nacional-presidencial y muy poco del desarrollo local. La incapacidad del actor político para homogeneizar el pensamiento y la acción en torno a la descentralización es irrefutable, según los resultados. La aprobación en el año 2007 de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios es el indicador más notorio en cuanto al avance en autonomía política.

Según el *cuadro 2* de más arriba se puede inferir que las pocas iniciativas descentralizadoras, como la separación de las elecciones y la puesta en funcionamiento de mecanismos de participación, no han permitido o

facilitado la llave para la emergencia de nuevas fuerzas políticas locales. Hay una ausencia total de movimientos políticos municipales progresistas de centroizquierda o de izquierda con cuota de poder político, alcanzado por esfuerzo propio. El poder hacia abajo que resulta de la descentralización no se ha traducido en el surgimiento o detonante para el surgimiento de organizaciones políticas territoriales con poder de decisión.

5.1.3 Equidad de género

En relación a la perspectiva de género se puede observar, según las informaciones referidas a los resultados electorales, que *la descentralización por sí sola no garantiza la equidad de género*. La distribución y el ejercicio del poder local en función de los géneros es extremadamente dispar, desigual e inequitativa.

La Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios establece en el Art. 34 que para las propuestas para cargos electivos municipales los partidos y movimientos políticos están en la obligación de preservar y estimular la participación de la mujer. El mandato obliga a la representación de la mujer o el hombre para el nivel de alcaldía. Esto se manifiesta de manera que cuando el candidato a alcalde es un hombre, la candidata a vice-alcalde será una mujer, y viceversa.

Para el caso de las candidaturas a regidores/as y sus suplentes el Art. 34 también orienta la equidad de género a través del establecimiento de una cuota proporcional. Se registra que los partidos y movimientos políticos están en la obligación de presentar un 33% de las candidaturas de mujeres como regidoras. En los municipios donde sólo se eligen 5 regidores todas las propuestas de candidaturas deberán contar con un mínimo de dos mujeres, establece la legislación.

En las elecciones municipales del año 2010 las mujeres ni avanzaron ni pudieron retener lo que tenían; es decir retrocedieron en la cuota de poder en el ámbito municipal y específicamente en alcaldías. Estos pobres resultados electorales desde el punto de vista de la cuota de poder ganada por las mujeres es la expresión de una realidad con muchos desajustes e inequidades sociales.

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; esto es demostrable en las pocas evidencias del alcance de las buenas prácticas de equidad de género en el ejercicio de poder por parte de alcaldesas y regidoras.

De un total de 155 municipios y 232 distritos municipales la incidencia territorial de las estrategias para cambiar la correlación de poder entre hombres y mujeres es extremadamente pobre. A esto se añade que el poder político de las mujeres es un asunto que va más allá del tema electoral y toca el empoderamiento sistemático y cotidiano de las mujeres. Un empoderamiento de las decisiones de las políticas públicas y de los instrumentos de participación como los presupuestos participativos, los cabildos abiertos, la aplicación del 4% para salud, educación y género; además del cumplimiento de la Ley de Municipios, la cual orienta hacia una planificación municipal con perspectiva de género. ¿Están las organizaciones de mujeres operando con estos esquemas para construir poder desde abajo e incidir en el poder político? Es una pregunta a responder en estudios subsiguientes.

Desde el proceso electoral del año 1998 hasta el 2006 existía una tendencia en crecimiento del porcentaje de mujeres que dirigían los ayuntamientos de República Dominicana. Para el año 1998 un total de 2 (1.7%) mujeres de un número de 115 ganaron sindicatura; en el 2002 subieron hasta 9 (7.2%) de un total de 125 y en el año 2006 sumaron 17 (11.26%) de un número de 151 municipios. La caída estrepitosa se produce en el año 2010 con un número de 12 (7.75%) del género femenino que dirigen las alcaldías en República Dominicana. Esta cifra aún es mucho más baja en el nivel de dirección de los distritos municipales, en los cuales únicamente se alcanzaron 5 (2.18%) plazas para mujeres, según se muestra en el *cuadro 3*.

En el marco del párrafo anterior se puede afirmar que ni sumando el número de municipios y distritos municipales se alcanza el porcentaje logrado en las elecciones del 2006. Pudiéndose colegir o razonar 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.

Este mapa del poder político expresa un desequilibrio y podría estar determinado en el entendido de que las ventajas sociales, políticas y económicas de los hombres frente a las mujeres son el reflejo de las desigualdades estructurales existentes. 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, se convierten en los principales obstáculos para el equilibrio en la dirección de los poderes públicos. La cuota político-electoral establecida por ley sigue siendo insuficiente.

Esta situación de inequidad en el poder se registra en un contexto en el cual se producen condiciones que significan muchas desventajas por parte de las mujeres en relación a los hombres que participan en política; y aunque exista la cuota, esta resultaría insuficiente para avanzar y ampliar la participación. La hegemonía de los hombres en el mercado electoral y en el manejo

Cuadro 3
Número de alcaldes/as y regidores/as por sexo 1994-2010

AÑO	ALCALDÍA					REGIDURÍA				
	Hombres	%	Mujeres	%	Total	Hombres	%	Mujeres	%	Total
1994	102	95%	5	5%	107	555	86%	93	14%	648
1998	113	98%	2	2%	115	563	74%	193	26%	756
2002	116	93%	9	7%	125	559	72%	219	28%	778
2006	134	89%	17	11%	151	704	73%	259	27%	963
2010	143	92%	12	8%	155	767	67%	382	33%	1149

Fuente: Propia de Domingo Matías con datos obtenidos de los informes de la JCE

del poder político está mediada porque estos tienen más poder económico. Más hombres del ámbito político son pagados para hacer política. La administración pública y el Congreso Nacional están sellados por hombres en su dirección y estas son ventajas que se aprovechan para la lucha de poder. La cuestión económica también se expresa en la casa, en la cual las mujeres tienden a invertir más que los hombres, cuando ambos trabajan.

La desigualdad entre hombres y mujeres es determinante para ascender al poder. Aquellos hombres que han podido llegar al Congreso y que provienen de sectores populares lo han hecho aprovechando su pase por las posiciones de síndicos o alcaldes o que han sido premiados con un puesto en el gobierno central. Si la mayoría de pobreza se expresa en las mujeres, el cumplimiento de la cuota del 33% para el sector femenino se complejiza aún más para su alcance; es decir que la acumulación de riquezas o bienes por parte de los hombres, que son privilegiados en el manejo de los fondos públicos, se convierte en un gran obstáculo para las mujeres ampliar su representación en los órganos de decisión del Estado.

Mientras se mantenga en un alto nivel la situación de desigualdad social y económica entre los géneros, en esa misma dimensión se mantendrán las condiciones de desigualdad en el acceso al poder político. Según la OIT, el 70% de los pobres del mundo está constituido por mujeres.

5.1.4 Empoderamiento político

La participación electoral tiene un componente de empoderamiento político. Este es definido en el Informe de Desarrollo Humano del 2008 como la participación y el ejercicio efectivo de los derechos políticos como medio para garantizar el acceso a las oportunidades. El empoderamiento se mide a través de un Índice de Empoderamiento Político. Entre otros indicadores se

coloca una cantidad de ciudadanos que ejercen el derecho al voto como % de personas inscritas en el padrón electoral. Con ese índice se mide el grado de participación de la ciudadanía en las elecciones (PNUD 2008).

En las últimas elecciones municipales y legislativas del año 2010 se registra que el 57.19% de la ciudadanía acudió a votar. Este porcentaje se queda por debajo de la participación en las elecciones para la presidencia de la República Dominicana del 2012. En este caso acudió el 70.23%, incluyendo la votación de ultramar que registró el 1.78%.

No existen estudios que muestren en qué medida la gente vota en el ámbito municipal por valores y principios relacionados con la descentralización del poder político y el fortalecimiento de la democracia de proximidad, por cumplir con un deber ciudadano o en parte por una oferta electoral de carácter clientelar.

En el Estudio sobre la Calidad de la Democracia en el Espacio Local (EN-CADEM 2012) se registra el dato que indica que el 42% de las entrevistadas se motivó a votar por las cualidades del candidato, el 23.98% por el partido, el 24% por cumplir con un deber ciudadano y el 25% porque le gustaba el candidato. Si estas cifras expresan las razones de los ciudadanos para votar, con ellas no es posible llegar a medir un resultado en la línea de un razonamiento vinculado a los principios y valores que determinan la descentralización.

5.1.5 Participación de la ciudadanía

República Dominicana carece de un *índice de participación del presupuesto participativo*. Un índice es una herramienta de evaluación periódica de los ámbitos y niveles de participación de los ciudadanos y ciudadanas en la sociedad. En el mismo se consolida un conjunto de variables.

Como marco regulatorio de la participación ciudadana existen la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios y la Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública. Estas orientan la participación de la ciudadanía en los diseños y seguimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de la administración central y local. En la primera se instituyen varios mecanismos de participación como los presupuestos participativos, cabildos abiertos, referéndum, plebiscito, iniciativa de normativa, etc. Y la segunda integra los consejos económicos y sociales en los niveles regionales, provinciales y municipales.

La descentralización no solo significa transferencia de poder sino también que la ciudadanía sea beneficiada con su participación en el proceso de distribución de dicho poder. La apropiación ciudadana de los mecanismos de participación en los territorios es el efecto del conocimiento de los derechos a participar. Uno de los efectos positivos de la descentralización,

cuando se transversaliza desde el poder central hacia la administración municipal y de esta a la comunidades, es que produce una relación más cercana entre los ciudadanos y las autoridades locales.

La relación e intercambio entre el actor político o autoridad municipal y la ciudadanía es mucho más amplio en el ámbito de los municipios pequeños que de los más grandes. Las relaciones personales cara a cara, la afinidad familiar, el vínculo partidario de manera cotidiana y las facilidades de desplazamiento podrían ser factores que aporten a una mayor efectividad de la participación. A esto también se agregaría el hecho de que la agenda de la sociedad civil en los grandes municipios, en el caso dominicano el área metropolitana y Santiago, está centrada en asuntos que apuntan a priorizar temas de carácter nacional o con poco vínculo con los asuntos públicos locales.

Según la encuesta Lapop del 2010 el 15.1% de la población dominicana encuestada dijo haber presentado una petición en una instancia del gobierno local, y de esa, el 27.8% dijo que le resolvieron el asunto o petición. El dato es revelador de la poca capacidad existente en los gobiernos locales para dar respuestas a las peticiones ciudadanas.

Cuando se cruzan las variables petición y zona geográfica se encontró que las personas menos proclives a presentar solicitudes al gobierno local son las que residen en la zona metropolitana de Santo Domingo, donde sólo un 9.4% dijo haber presentado una solicitud, a diferencia de los que viven en ciudades pequeñas que registraron un 20.5% de solicitudes.

5.1.5.1 Presupuestos participativos

El Presupuesto Municipal Participativo ha sido una de las instituciones sociales más efectivas en la democracia municipal. Es la estrategia de participación ciudadana que mayores resultados concretos ha producido. Estos se reflejan en inversión pública desde la perspectiva comunitaria y movilización de diferentes sujetos. Hasta ahora es la forma más innovadora, masiva y consistente de participación puesta en marcha por el sistema político local.

El origen del Presupuesto Municipal Participativo se remonta a las iniciativas de la Prefectura de Porto Alegre, Brasil, en el año 1989. En la actualidad el Presupuesto Municipal Participativo se aplica en América, Europa y África.

República Dominicana se embarca en esta estrategia en el año 1999, cuando la gestión municipal de Villa González 1998-2002 asumió implementar políticas de participación comunitaria. Ya desde el año 1997 una organización no gubernamental denominada Fundación Solidaridad comenzó a dar soporte técnico al ayuntamiento. En una segunda etapa durante el año 2004 se ini-

cieron otras experiencias en los municipios de Mao, La Vega, Sabana Grande de Boyá y Jima. En la actualidad todos los gobiernos locales, por mandato de la Ley 176-07, están en el deber de aplicar los presupuestos participativos.

En ENCADEM 2012 se preguntó a las personas entrevistadas si conocían algún mecanismo de participación y se registró un promedio nacional del 15% que dijo que conoce algún mecanismo de participación. De esta proporción de 15% únicamente el 25% dijo que había tenido presencia en los presupuestos participativos. Los datos expuestos expresan que la participación nacional en este mecanismo es baja.

La mayoría de los gobiernos locales de República Dominicana desarrollan una fase de los presupuestos participativos, que es la consultiva. De aquí se desprende la calificación de *presupuesto consultivo*. Esta es una fase del proceso de democracia participativa, que una vez consolidado se puede calificar de participativo.

La consulta conlleva que el actor social no disponga de una racionalidad comprensiva de sus derechos políticos y sociales. Comprende que el actor político puede abrir oportunidades para invertir en su territorio. Estas oportunidades se observan como derecho cuando se alcanza la fase de participativo.

En el *presupuesto consultivo*, aunque no a nivel general, se producen intercambios de favores políticos. El actor político interviene el territorio con la intención de ganar espacios, obtener ventajas personales y fortalecer su liderazgo individual. No se produce una fortaleza de liderazgo colectivo. Las mediaciones personales y los intercambios de favores entre algunos líderes sociales y políticos, en muchos casos, determina la agenda de aplicación de proyectos en las comunidades.

La fase de *presupuesto participativo* adquiere valor cuando hay una conciencia ciudadana en derechos y en deberes, cuando hay ejercicio de ciudadanía. El liderazgo político alcanza un nivel de desarrollo que le permite comprender el concepto de democracia participativa o de proximidad en función del cumplimiento del deber, no del intercambio clientelar. Y el liderazgo social crea e interviene en una estructura orgánica que le permite desarrollar consultas ciudadanas abiertas, pactar con el actor político en función de intereses sociales colectivos no individuales, monitorear la ejecución bajo esquema de eficiencia, eficacia y transparencia; además de control y exigencia de rendición de cuenta.

Legitimidad de lo pactado en los presupuestos participativos

Se puede considerar que los presupuestos participativos son un pacto político y social. Esto es posible a través de la integración de amplios sectores

sociales y políticos. Se origina un pacto social entre el gobierno local y la sociedad, en el cual el poder se distribuye para tres: el ejecutivo (alcaldes y sus técnicos), el legislativo (regidores, veedores o concejales) y la sociedad (sectores organizados y no organizados). De esta manera, hay un rompimiento con el modelo democrático centralizador. Se produce una nueva pirámide social y democrática cuya composición indica que la mayoría orienta, influye y decide (hasta un nivel), en el plan de inversión y desarrollo municipal.

Garantizar la sostenibilidad de ese pacto pasa por conocer en qué medida lo pactado es respetado en el momento de la ejecución de la inversión. Significaría conocer si los alcaldes cumplen con el programa de inversión acordado en las asambleas barriales y refrendado u aprobado por el concejo de regidores a través de la asamblea municipal.

Para el caso de un estudio realizado en los municipios de la provincia Elías Piña (Matías 2007) los datos encontrados indican que prevalece en la mayoría de los casos la afirmación de que el nivel de cumplimiento con los acuerdos entre alcaldía y las comunidades ha sido bajo. Una proporción del 72.7% de los entrevistados dijo que el cumplimiento ha sido bajo o nulo. Un 20.5% afirmó que el cumplimiento es medio. Y un reducido 6.8% indicó que el cumplimiento es alto. Este porcentaje dentro del universo provincial corresponde a Pedro Santana, donde el cumplimiento, según los entrevistados, responde casi al 100%.

Una situación algo diferente se encontró en la *Evaluación de la Experiencia de Aplicación del Presupuesto Participativo Municipal en la República Dominicana* (Matías 2008). Cuando se valoró el nivel de cumplimiento se pudo encontrar que el único municipio en el cual más del 50% de los delegados y delegadas de los presupuestos participativos afirmaron que el cumplimiento *es alto* fue en Guaymate; aquí respondió de esa manera el 57%, seguido por Pimentel con un 39% y Baní con 34%. Los municipios de Navarrete y Villa Altagracia registraron cero (0%) promedio en cumplimiento alto.

Los municipios que mejor registro tienen cuando se suman los niveles de cumplimiento alto y medio son Pimentel con 96%, La Romana con 77%, Guaymate y Monte Plata con 71%. En Baní el 63% dijo que el nivel de cumplimiento ocurre entre alto y medio.

En los municipios de Navarrete y Villa Altagracia es donde mayor proporción de sus delegados afirmaron que el cumplimiento es bajo, con un 35% para cada uno. El municipio que encabezó la lista de no cumplimiento fue Villa Altagracia con un 54%, seguido de Navarrete con 43%. El porcentaje más bajo de ningún cumplimiento se registró en Pimentel, donde el porcentaje es cero, seguido de Monte Plata, donde el 3% opinó de esa manera.

Cuando se pregunta sobre las razones por las cuales se registra un alto nivel de incumplimiento, el resultado alcanzado en los municipios de la provincia Elías Piña corresponde al 31.8% de los delegados que respondió la falta de recursos, el 31.8% dijo la falta de organización en el ayuntamiento y un 18.2% expresó la falta de presión de las organizaciones sociales. El 18.2% dijo que por otras causas, las cuales no fueron señaladas.

En el estudio realizado en los 7 municipios en el año 2008 también se buscó conocer la opinión de los delegados sobre las razones del incumplimiento y la situación encontrada responde a que los municipios donde el desempeño ha sido aceptable es la que registra el mayor porcentaje de delegados y delegadas que afirma que las limitaciones para cumplir se sustentan en falta de recursos. Esta afirmación la hace el 71% de Guaymate y Pimentel, respectivamente, el 46.43% de Baní, el 46.43% de La Romana.

Llama poderosamente la atención que en Villa Altagracia el 50% atribuya el incumplimiento a la falta de presión de las organizaciones sociales. En aquel momento la falta de voluntad del alcalde era tan obvia que los delegados se autoinculpaban de no emprender iniciativas para producir cambio en el comportamiento de las autoridades locales. También el 41% de los delegados alegó que la falta de organización en el cabildo se constituye en la segunda causa para el incumplimiento.

Mientras que en Navarrete la causa del incumplimiento se atribuye a la falta de voluntad política de la alcaldesa (61.90%). Un 19.05% dijo que la razón principal es la falta de organización en el ayuntamiento.

Como se puede observar en el municipio de Navarrete los delegados y delegadas señalan causas de índole político-estructurales. Los actores sociales de este municipio han racionalizado o direccionan las razones atribuidas a déficit dentro del gobierno local. Este municipio se reconoce como un territorio de alta confrontación o crispación social. Es probable que la presión social no haya surtido el efecto esperado y se busque la razón en el actor político. Aunque el actor político indica que “existen demandas ciudadanas que corresponden al gobierno central”, y se confunden en el marco del Presupuesto Municipal Participativo.

Enfoque territorial de la inversión en el presupuesto participativo

Según la Ley de los Municipios, en su art. 237, uno de los objetivos del Presupuesto Participativo es contribuir en la elaboración del Plan Participativo de Inversión Municipal, propiciando un balance adecuado entre territorios, urbanos y rurales. También define como principio el acceso de todos los ciudadanos a las asambleas comunitarias en cada paraje o comunidad, a las asambleas seccionales, de barrios o de bloques y al cabildo abierto o asamblea municipal.

Cuadro 4

Nivel de cumplimiento con la ejecución de las obras acordadas para el año 2008

Nivel de cumplimiento	Guaymate	La Romana	Villa Altagracia	Monte Plata	Navarrete	Pimentel	Baní	%
Alto	57%	15%	0%	6%	0%	39%	34%	21.57
Medio	14%	62%	11%	65%	22%	57%	29%	37.29
Bajo	15%	15%	35%	26%	35%	4%	21%	21.43
Ningún cumplimiento	14%	8%	54%	3%	43%	0%	16%	19.71
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100.00

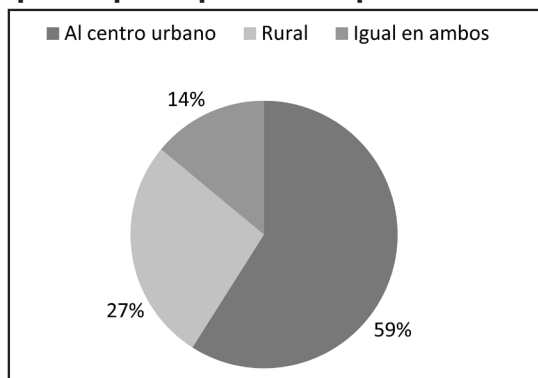
Fuente: *Evaluación de la Experiencia de Aplicación del Presupuesto Participativo Municipal en la República Dominicana. Año 2008.*

Un enfoque territorial tiene como punto de partida el espacio y de llegada a sus habitantes. Cuando este enfoque se articula con el objetivo de la descentralización política, que es distribuir poder en igualdad de condiciones a todos los territorios que componen el municipio, entonces podría apuntar alcanzar objetivos de desarrollo humano a través de la creación de oportunidades para la diversidad social y económica que habita en los espacios urbanos y rurales. En esta línea de análisis el presupuesto participativo juega un rol de medio, no de fin, para fomentar el desarrollo integral del territorio. El fin del desarrollo es las personas y no siempre en la distribución de los bienes y servicios los gobiernos locales operan bajo un esquema de igualdad de oportunidades entre lo urbano y lo rural.

Los presupuestos participativos podrían convertirse en un modelo de reproducción de la visión urbanizadora de la inversión pública, muy característica del gobierno central. Algunos datos encontrados en parte de los estudios señalados en esta tesis así lo deducen.

En la provincia Elías Piña, una de las estudiadas, la densidad poblacional es de las más bajas del país, registrándose 45 hab/km². Hay una alta predominancia de población en las áreas rurales, cuantificándose el 63.68%. Sin embargo, la percepción de los delgados del Presupuesto Participativo en relación a la orientación de la inversión general por parte del ayuntamiento es que concentra la misma de manera preponderante en el centro urbano, representando para este caso el 59.1% de las opiniones. Por otra parte, el 27.3% dijo que prioriza más en la parte rural; y el 13.6 % afirmó que es igual, tanto para el centro urbano como en las áreas rurales.

Gráfico I
Orientación de la inversión general del presupuesto participativo en la provincia Elías Piña



Fuente - MATÍAS, Domingo: Evaluación del Presupuesto Participativo en la Provincia Elías Piña.

Este tema, antes de la promulgación de la Ley 176-07, se discutió en diferentes foros, seminarios y paneles. Una de las conclusiones más relevantes al respecto respondía a que la concentración del gasto en el centro urbano se convertía en un estimulante para la demanda de creación de nuevos municipios y distritos municipales.

En el 2008, un año después de la promulgación de la ley, se hizo el levantamiento de información en siete (7) municipios. Los datos encontrados arrojan resultados que indican un cambio en la distribución de la inversión en comunidades urbanas y rurales, según la opinión de los delegados y delegadas. Un 46% de delegados(as) percibe que el destino de la inversión es igual tanto para el ámbito rural como urbano. Un 39.67% dijo que se invierte más en la zona urbana y un 14.33% afirmó que en la zona rural (*cuadro 6*).

Lo anterior podría deberse a que la Ley 176-07 establece condicionalidades para la inversión respecto al número de habitantes por comunidad. Y esto podría desencadenar un uso más equitativo de los fondos públicos destinados a infraestructuras comunitarias, beneficiándose un mayor número de personas.

En futuras investigaciones debería plantearse como objetivo determinar en qué medida la inversión por vía de los presupuestos participativos está contribuyendo con creación de riqueza y fomentando el desarrollo integral en la perspectiva de la calidad de vida de la gente. La importancia de un estudio de este tipo se justifica porque se observa que los presupuestos de inversión responden regularmente a obras de infraestructuras, estando

ausentes las políticas sociales en materia de salud, educación, hábitat, generación de empleo, etc. En esta dimensión de análisis es que se pueden encontrar herramientas y teorías para profundizar la eficacia y la calidad de la descentralización política y su impacto en el desarrollo humano.

Cuadro 5
Valoración sobre las causas del incumplimiento
en la ejecución de obras en el año 2008

Causas de incumplimiento	Guaymate	La Romana	Villa Altagracia	Monte Plata	Navarrete	Pimentel	Baní	%
Falta de recursos	71%	46.15%	9%	41.18%	9.52%	71%	46.43%	42.0
Falta presión de org. sociales	29%	38.46%	50%	20.59%	9.52%	10%	21.43%	25.6
Falta organización del ayuntamiento	0%	15.38%	41%	17.65%	19.05%	5%	17.86%	16.6
Falta voluntad del alcalde/a	0%	0.00%	0%	20.59%	61.90%	14%	14.29%	15.8
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100.0

Fuente - MATÍAS, Domingo: *Evaluación de la Experiencia de Aplicación del Presupuesto Participativo Municipal en la República Dominicana*. Año 2008.

Cuadro 6
Percepción de los delegados sobre el destino
de la inversión municipal, según zona urbana y rural

Zona principal	Guaymate	La Romana*	Villa Altagracia	Monte Plata	Navarrete	Pimentel	Baní	%
Más a la zona urbana	40%	N/C	74%	13%	63%	27%	21%	39.67
Más a la zona rural	13%	N/C	0%	33%	6%	31%	3%	14.33
Igual en ambas	47%	N/C	26%	54%	31%	42%	76%	46.00
Total	100%		100%	100%	100%	100%	100%	100

Fuente: MATÍAS, Domingo: *Evaluación de la Experiencia de Aplicación del Presupuesto Participativo Municipal en la República Dominicana*. Año 2008.*N/C: no califica. El espacio rural de La Romana no es representativo. Casi el 100% de su población es urbana.

5.1.5.2 Plebiscito municipal

Según lo establecido en la Ley 176-07 el plebiscito municipal es el mecanismo institucional de consulta a la ciudadanía sobre lineamientos generales de medio ambiente, proyectos de infraestructura o de ordenamiento territorial, siempre que no modifiquen la actual división política administrativa. La solicitud de plebiscito debe ser presentada por el 5% de los ciudadanos y ciudadanas que figuren en el registro electoral del municipio, por el alcalde o por la mayoría absoluta del concejo de regidores.

El resultado del plebiscito municipal obliga a las autoridades competentes adoptar las decisiones que correspondan para dar cumplimiento a sus resultados.

El plebiscito constituye una herramienta, mecanismo o vía para fortalecer la descentralización política de carácter vertical. En el mismo las decisiones descansan directamente en un colectivo social, cultural, político y económico que en término histórico ha construido el municipio. El plebiscito en el marco de la descentralización es consulta y decisión, porque es vinculante y arroja una medida de cumplimiento obligatorio. Es un imperativo para zanjar conflictos no resueltos por vías del diálogo político y social.

El referente de plebiscito de República Dominicana se registra en los municipios Cotuí y Fantino (provincia Sánchez Ramírez) y Maimón (provincia Monseñor Nouel). El mismo fue realizado de manera simultánea el 3 de mayo del año 2009 y contó con la organización de la Junta Central Electoral. A los votantes de estos municipios se les pidió votar simplemente “Sí” o “No” sobre los planes de desarrollo a cinco años elaborados a través de una serie de reuniones con los alcaldes y algunos grupos comunitarios.

El resultado correspondió a una aceptación porcentualmente mayoritaria para la validación del Plan de Desarrollo Municipal con el voto del “Si”. Afirmativamente votó el 98.87% en Fantino, el 86.22% en Cotuí y el 86.22% en Maimón. El nivel de abstención se puede considerar como muy alto. El 80.16% de los electores y electoras de Fantino no acudió. El 89.85% de Cotuí y el 86.22% de Maimón tampoco se presentó (*cuadro 7*).

Cuadro 7
Resultados de los plebiscitos aprobatorios del plan de desarrollo municipal 2008-2013 en Fantino, Cotuí y Maimón

Municipios	Inscritos	Votos emitidos	Votos válidos	Votos nulos	% Abstención	Votó SI	Votó NO
FANTINO	17,546	3,482	3,353	129	80.16	98.87%	1.13%
COTUÍ	43,875	4,454	4,315	139	89.85	86.22%	13.78%
MAIMÓN	13,043	1,807	1,735	72	86.15	86.22%	13.78%

Fuente - Propia con datos suministrados por la Junta Central Electoral.

La baja participación pudo estar determinada por la poca publicidad; el llamado no respondía a un conflicto municipal, lo cual es característico de los plebiscitos; el nivel de comprensión ciudadana sobre esta práctica democrática y por el poco empoderamiento de las autoridades locales (alcaldes y regidores) y los sujetos políticos partidarios.

Previo a la realización de un plebiscito es necesaria la definición de un reglamento en el cual se podría establecer, entre otros asuntos, que el resultado del mismo podría ser válido cuando acuda a votar no menos del 60% de los que acudieron en las últimas elecciones municipales.

Si la experiencia de plebiscito en los municipios señalados se puede catalogar como una prueba de laboratorio que serviría para un futuro proceso de participación social en el contexto del fortalecimiento y avance de la visión integral de la descentralización municipal, también hay que tomar en cuenta que la intervención de entidades externas internacionales podría afectar la concepción democrática, la transparencia, la eficacia, la soberanía y la autonomía política de los ciudadanos.

La organización del plebiscito se caracterizó por la presencia de una parte de organizaciones de la sociedad civil, pero el “evento fue auspiciado claramente por Barrick Gold”. Esta empresa internacional, de capital canadiense, intervino a través de su vínculo con la Embajada del Canadá, la cual financió gran parte del proceso (Embassy Santo Domingo 000765 sensitive. *Cable 2009-07-10 18:53*. Wikileaks).

El cable señalado por Wikileaks conduce a un razonamiento socio-político en torno al solapamiento y encubrimiento de una iniciativa ciudadana que debería hacerse de manera soberana, independiente, libre y democrática. “El impulso a las acciones en estos municipios específicos, al parecer, provenía de las actividades mineras posibles en la zona, pasadas y futuras” (idem).

5.1.6 Nivel de relación con la comunidad por parte de regidores y regidoras

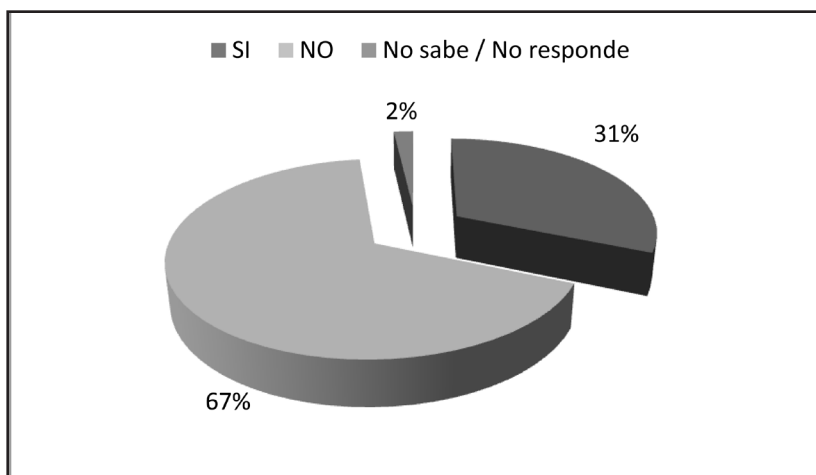
Una variable importante para medir la eficacia de la descentralización en el sistema democrático es aquella referida al relacionamiento entre regidores y ciudadanía. El regidor o regidora tiene legalmente que cumplir con tres funciones: representar, legislar y fiscalizar.

En estudios realizados y en visitas a las asambleas de los presupuestos participativos, se puede observar que las iniciativas de participación han sido llevadas fundamentalmente por las alcaldías, aunque en algunos municipios se registra la presencia de regidores y regidoras en las estrategias de relación con las comunidades. Pero el predominio o monopolio de la rela-

ción gobierno local-ciudadanía, en una gran cobertura territorial, continúa en mano de los alcaldes y alcaldesas.

En referencia a la eficacia o resultado de la relación entre ciudadanos y regidores se puede calificar como muy bajo. En la encuesta aplicada en el marco de esta tesis se preguntó: ¿Ha participado usted en una reunión alguna vez en su vida en la cual estuvo presente algún regidor o regidora del ayuntamiento? El 67% dijo que no.

Gráfico 2
Participado en una reunión con algún regidor/a



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Cuando la información proveniente de la encuesta se desagrega por los dominios de este estudio, organizados según Macrorregiones: Metropolitana, Cibao, Sur y Este, se puede observar que la macrorregión Este es donde se registra el mayor porcentaje de respuesta sobre la relación de regidores con ciudadanos. En este caso se cuantificó el 41%. El menor porcentaje se registró en la macrorregión Metropolitana con el 22%, seguido por el Sur con el 29%. La segunda macrorregión de mayor vínculo o contacto es la del Cibao con el 36%.

Es probable que el menor porcentaje registrado en la macrorregión Metropolitana esté justificado por sus características demográficas. En muchos casos los grandes centros urbanos, donde se concentra el mayor volumen de población, limitan operativamente un mayor vínculo ciudadanía-repre-

sentante. Esta limitación se profundiza aún más cuando el actor político carece de orientaciones, actitudes, voluntad y estrategia de fomento de una representación de calidad.

Cuadro 8
Participación en una reunión con presencia de algún regidor/a por dominio de estudio (en %) 2012

¿Ha participado usted en una reunión alguna vez en su vida en que estuvo presente algún regidor o regidora del ayuntamiento?	MACRORREGIÓN				
	Metropolitana	Cibao	Sur	Este	Total nacional
SI	22.33%	35.47%	29.03%	40.63%	31.29%
NO	75.24%	63.61%	67.20%	59.38%	66.87%
No sabe / No responde	2.43%	0.92%	3.76%	0.00%	1.84%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Cuando la variable de participación de ciudadanos en reunión con regidores se cruza con los estratos sociales se obtiene que no existan diferencias estadísticas, lo cual se muestra a partir de que el 33% de la clase baja, el 29% de la clase media y el 30% de la clase alta dijo que sí ha participado.

En el cruce de variable con los que dijeron que participan en un partido político los activistas del PRD fueron los que respondieron en mayor proporción con el 52% y los del PLD con el 48%. Estas cifras muestran que los regidores, además de tener pocos vínculos con la sociedad, tampoco tienen un alto nivel de relación con los activistas y militantes de los dos principales partidos del sistema político dominicano.

Cuadro 9
Participación en una reunión con presencia de algún regidor/a
por estrato socio-económico y partido político (en %) 2012

¿Ha participado usted en una reunión alguna vez en su vida en que estuvo presente algún regidor o regidora del ayuntamiento?	Estrato socio-económico			Partido al que pertenece		
	Alto	Medio	Bajo	PLD	PRD	Otros
SI	29.55%	29.01%	32.85%	47.95%	51.52%	63.64%
NO	70.45%	68.60%	65.48%	52.05%	47.47%	36.36%
NS / NR	0.00%	2.39%	1.67%	0.00%	1.01%	0.00%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

En este estudio se recoge que de las personas entrevistadas que informaron que tienen el nivel de universidad completa son las que más han participado en alguna reunión con regidores. El porcentaje más alto fue capturado para aquellas personas que dijeron que su nivel más alto alcanzado fue universidad completa, en este caso el 40%. El menor porcentaje está representado por el 27% de las personas entrevistadas que dijo que su nivel académico es universitario incompleto. El 32% de los que han cursado o están cursando en educación media y el 31% para los de básica dijeron que han participado en una reunión en que estuvo presente algún regidor o regidora. Se puede decir que la formación académica no necesariamente es una condición que determina la relación con los regidores del país.

Cuadro 10
Participación en una reunión con presencia de algún
regidor/a por nivel educativo (en %) 2012

¿Ha participado usted en una reunión alguna vez en su vida en que estuvo presente algún regidor o regidora del ayuntamiento?	Nivel educativo más alto alcanzado			
	Básica	Media	Universitaria incompleta	Universitaria completa
SI	30.81%	32.23%	27.78%	40.20%
NO	67.30%	64.78%	71.60%	58.82%
NS / NR	1.90%	2.99%	0.62%	0.98%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Por otra parte en una evaluación realizada en los 7 municipios en el año 2008 se preguntó a los delegados y delegadas de los presupuestos participativos sobre el esfuerzo que están haciendo los regidores para involucrarse o motivarse para participar en los procesos de deliberación social; el 31% de los delegados y delegadas dijo que mucho esfuerzo, el 39% poco y el 30% afirmó que nada. Entre poco y nada suma el 69%. Con estos datos se puede concluir diciendo que en los municipios encuestados los regidores reprobaban en su relación con la comunidad (*cuadro 10*).

Además de Villa Altagracia y Navarrete en el municipio de Baní el 75% dijo que los regidores y regidoras hacen poco o ningún esfuerzo por participar.

Cuadro 11
Motivación o esfuerzo de los regidores para participar - año 2008

Nivel de esfuerzo	Guaymate	La Romana	Villa Altagracia	Monte Plata	Navarrete	Pimentel	Baní	%
Mucho	60.0%	33.0%	4.0%	16.0%	9.1%	66.7%	25.0%	30.54
Poco	27.0%	42.0%	35.0%	63.0%	45.5%	23.8%	37.5%	39.11
Nada	13.0%	25.0%	61.0%	21.0%	45.4%	9.5%	37.5%	30.34
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.00

Fuente: *Evaluación de la Experiencia de Aplicación del Presupuesto Participativo Municipal en la República Dominicana - 2008.*

Antes de la reforma a la ley municipal, los regidores, además de cumplir roles legislativos, tenían funciones de carácter administrativo, como era el caso de designar el personal de los ayuntamientos. Con la puesta en vigencia de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios las competencias y atribuciones fueron delimitadas según la naturaleza de los dos órganos de la estructura del gobierno local. El órgano político que responde al concejo municipal o de regidores y el órgano ejecutivo, a la alcaldía.

En entrevista realizada al alcalde de Hondo Valle (Matías 2007) sobre los intereses que tienen algunos regidores, éstos buscan que las obras respondan a su interés particular, no el de la comunidad; “si en un lugar algún regidor entiende que fue mejor favorecido siempre trata de poner más atención en estos lugares, esto hace que se pierda la equidad en la repartición de los recursos”.

Si la relación entre regidores y comunidad, entre regidores y alcaldes y entre los dos órganos del gobierno local con la ciudadanía es inequitativa, desigual y excluyente, entonces el proceso de descentralización podría conducir a un modelo de relacionamiento institucional con grado de centralización en el manejo del poder. La exclusión y autoexclusión de los regidores de los procesos de participación afectan la calidad de la democracia y la eficacia

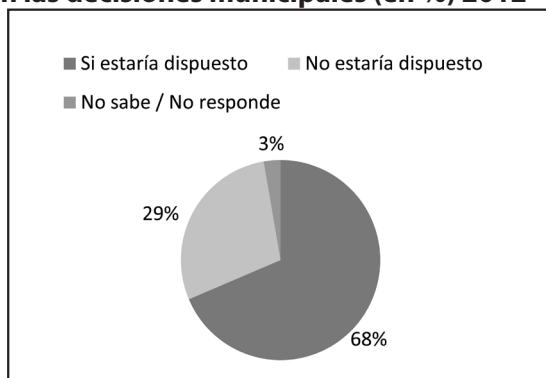
de la descentralización como medio de transferencia de poder a la diversidad de actores socio-políticos que integran el territorio.

5.1.7 Grado de interés ciudadano en participar en la toma de decisiones

Una de las columnas de la democracia es la participación de la ciudadanía. En la legislación municipal existen diversos mecanismos de participación de la gente en las decisiones que toman los actores políticos, en este caso alcaldes y regidores-as. En esta sección se busca conocer el interés que tienen las personas seleccionadas de las muestras en participar, si el gobierno local les abre oportunidades o espacios para hacerlo. Para medir el interés se preguntó: ¿Si el ayuntamiento le invita a participar en la toma de decisiones estaría usted dispuesto a hacerlo? El 68% dijo que sí estaría dispuesto, el 29% dijo que no y el 3% no respondió o dijo que no sabe.

El alto interés ciudadano en participar puede ser una oportunidad para incentivar políticas de fortalecimiento de la democracia local. República Dominicana es el país de América Latina que tenía la cifra más alta de participación en la comunidad, registró el 24% (Lapop 2010). Esta cifra aumentó hasta el 33% en la Lapop del 2012, aunque perdió posición en el hemisferio americano quedando en el sexto lugar por debajo de Haití (42%), Guatemala (41%), Bolivia (36%) y Honduras (33%). Hay que resaltar que grado de interés no equivale a decisión para participar, porque esto último conlleva esfuerzo, motivación y conciencia social en vínculo con intereses colectivos.

Gráfico 3
Grado de interés ciudadano para participar en las decisiones municipales (en %) 2012



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*.

Según dominio del estudio se pudo encontrar que la macrorregión del Cibao es donde se manifiesta el mayor interés en participar en la toma de decisiones de los ayuntamientos, en este caso el 82% dijo que está dispuesto, seguido por el Sur donde de esa manera respondió el 68%. En la macrorregión Metropolitana (55%) y Este (55%) constituyen los dos dominios donde se encontraron los porcentajes más bajos.

Cuadro 12
Grado de interés ciudadano para participar en las decisiones municipales, según dominio de estudio (en %) 2012

¿Si el ayuntamiento le invita a participar en la toma de decisiones estaría usted dispuesto hacerlo?	MACRORREGIÓN				
	Metropolitana	Cibao	Sur	Este	Total nacional
Sí estaría dispuesto	54.85%	81.65%	67.74%	55.21%	68.59%
No estaría dispuesto	41.26%	15.60%	30.11%	43.75%	28.71%
NS / NR	3.88%	2.75%	2.15%	1.04%	2.70%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Con respecto a la edad se puede observar que la misma es un factor que puede influir para que una mayor o menor proporción de las personas entrevistadas estén dispuestas a participar en la toma de decisiones. En el trabajo de campo se encontró que la población dentro de los rangos de edad entre 46 a 54 años (64%) y 55 o más años (63%) muestran menos disposición o interés en participar que la población que se encuentra en los rangos de edad de 17 a 29 años (71%) y 30 a 45 años (72%). También cuando se comparan los datos según nivel educativo se observa que aquellas personas encuestadas que se encuentran ubicadas en los grupos de mayor nivel educativo fueron las que indicaron en mayor proporción que están dispuestas a participar en la toma de decisiones, siempre y cuando se les invite a participar. En este sentido se encontró que el 81% con formación universitaria, el 72% con universidad incompleta, el 68% con educación media y el 62% de educación básica dijeron que sí.

Cuadro 13
Grado de interés ciudadano para participar en las decisiones municipales, según nivel educativo y rango de edad (en %) 2012

¿Si el ayuntamiento le invita a participar en la toma de decisiones estaría usted dispuesto a hacerlo?	Nivel educativo más alto				Rango de edad			
	Básica	Media	Univer- sitaria incompleta	Univer- sitaria completa	17 a 29	30 a 45	46 a 55	56 ó mas
Si estaría dispuesto	61.61%	68.44%	71.60%	81.37%	70.93%	71.65%	63.96%	62.73%
No estaría dispuesto	36.02%	28.57%	25.31%	17.65%	25.95%	27.17%	34.23%	32.30%
No sabe / No responde	2.37%	2.99%	3.09%	0.98%	3.11%	1.18%	1.80%	4.97%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

En las informaciones encontradas según estrato socioeconómico y según partido político se encontró que no existen diferencias estadísticas significativas. En el primer caso se tuvo el resultado cuantitativo que expresa que el 70% de la clase baja, el 68% de la clase alta y el 67% de la clase media dijo que sí estaría dispuesto a participar en la toma de decisiones si le invitan. Las cifras recogidas según partido político expresan los porcentajes más altos en relación a edad, nivel académico y estrato socioeconómico. Esto se manifiesta en el 80% de los miembros del PLD y el 79% de los miembros del PRD que dijeron que sí estarían dispuestos.

Cuadro 14
Grado de interés ciudadano para participar en las decisiones municipales según estrato socioeconómico y partido (en %) 2012

¿Si el ayuntamiento le invita a participar en la toma de decisiones estaría usted dispuesto hacerlo?	ESTRATO SOCIOECONÓMICO			Partido		
	Alto	Medio	Bajo	PLD	PRD	Otro
Sí estaría dispuesto	68.18%	67.24%	69.46%	79.53%	78.79%	81.82%
No estaría dispuesto	31.82%	29.01%	28.24%	16.96%	20.20%	18.18%
NS / NR	0.00%	3.75%	2.30%	3.51%	1.01%	0.00%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

5.1.8 Reconocimiento ciudadano del ejercicio del poder en el territorio

La descentralización remite a la distribución, organización y gestión territorial del poder político. La concepción del territorio trasciende lo meramente físico y geográfico. Desde una orientación de descentralización se asume como un conjunto de interacciones en que se manifiesta el poder político. Además de la interacción social y cultural, en el imaginario social se asienta una conciencia política que conduce y sirve para interpretar como se ejerce la hegemonía a través de la autoridad que más control tiene en las decisiones sobre las políticas públicas que favorecen a los conglomerados humanos que residen en dicho territorio.

El territorio municipal deviene en el juego de intereses políticos en cuanto a control. Hipotéticamente podría plantearse que el nivel de desarrollo del proceso de descentralización puede avanzar o no en la medida en que el liderazgo político local juegue a los intereses territoriales colectivos, opere democráticamente, gestione con calidad y transparencia los asuntos públicos y se articule bajo una visión de trascendencia localista, lo cual lo colocaría en un posicionamiento de carácter nacional. Bajo este esquema o estructura de funcionamiento el liderazgo político local desemboca en convertirse en el contrapeso y en el referente ante el poder central.

¿En qué medida los alcaldes dominicanos están conscientes del poder que tienen y la percepción que tiene la gente sobre dicho poder? Esta es una pregunta para futuras investigaciones. Para medir la percepción que tiene la gente sobre el poder de los alcaldes *per se* y en comparación con otras autoridades de carácter territorial procedimos con dos preguntas, la primera corresponde a la descripción siguiente: cuando se toman decisiones que afectan a este municipio o ciudad ¿entiende usted que el síndico tiene mucho poder, poco poder o nada de poder? Y la segunda se hizo para comparar con congresistas y gobernadores, la cual se expresó de la siguiente manera: ¿Quién tiene más poder en su municipio?

Los datos muestran que las personas encuestadas, en su mayoría, valoran que los alcaldes tienen mucho poder, en este caso el 56% respondió de esa manera. El 32% dijo que tienen poco poder, el 7% nada de poder y el 6% no respondió o no sabe (*gráfico 4*). Cuando se busca información para comparar quién tiene más poder en el municipio o ciudad la mayoría identificó a los alcaldes en comparación con los congresistas y gobernadores. El 50% dijo que los alcaldes tienen más poder, seguido por los gobernadores con el 19% y los senadores con el 17%. El porcentaje más bajo es para los diputados en cuanto a la valoración de poder, para los cuales hubo un registro

de 4.17% (gráfico 5). Los datos para gobernadores y senadores en relación a los diputados sugieren interpretar que éstos son menos reconocidos que los dos primeros. Al gobernador también se le reconoce como una persona cercana al presidente de la República, además de que gestiona recursos para la solución de problemas puntuales.

Gráfico 4
Nivel del poder de los alcaldes
cuando se toman decisiones
en el municipio o ciudad

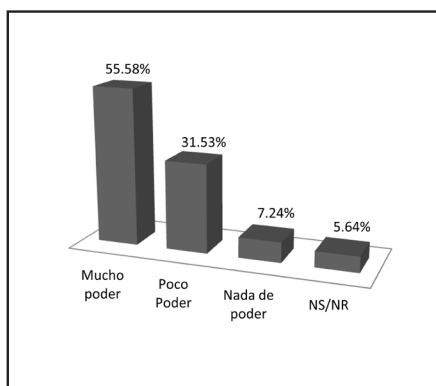
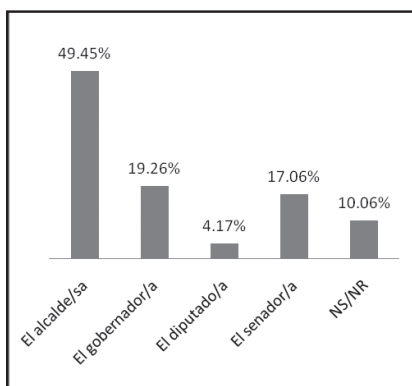


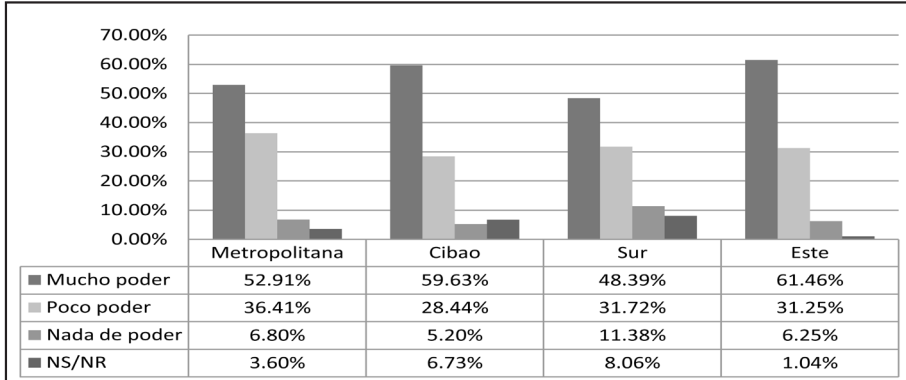
Gráfico 5
¿Quién tiene más poder
en el municipio?



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

En comparación entre los dominios de estudio se puede observar que la macrorregión Este es donde se obtuvo el mayor porcentaje de personas entrevistadas que dijo que los alcaldes tienen mucho poder, con el 62%. Al Este le sigue la macrorregión Cibao con el 60%. En el Sur se muestra la cifra más baja de los que entienden que los alcaldes tienen mucho poder, con el 48%. Un poco por encima del Sur se registró el dato para la macrorregión Metropolitana con el 53%. En esta última macrorregión es donde se cuantificó la mayor proporción de personas entrevistadas que dijo que los alcaldes tienen poco poder, así respondió el 36% (gráfico 6).

Gráfico 6
Nivel del poder de los alcaldes cuando se toman decisiones
en el municipio o ciudad, según dominio de estudio (en %) 2012

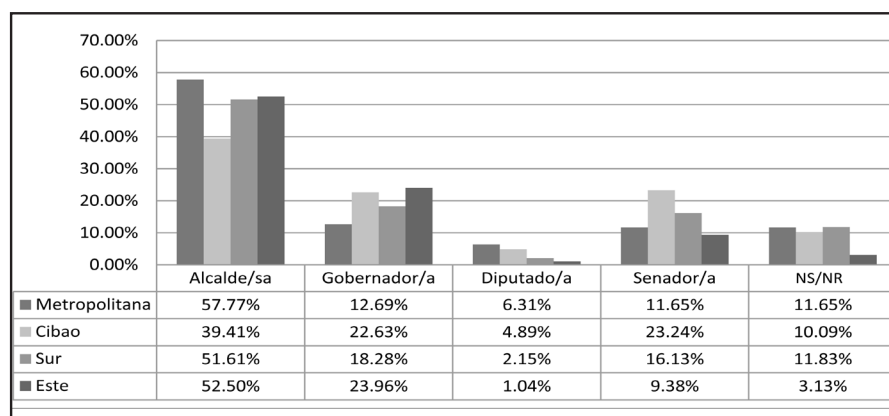


Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

En comparación con la autoridad que las personas encuestadas perciben que tiene más poder se obtuvo como resultado que el 63% de la macrorregión Este identificó a los alcaldes. En esta macrorregión identificaron en segundo lugar a los gobernadores, teniendo un valor de 24%, seguidos por los senadores con el 9.38% y los diputados con el 1.04%. La macrorregión donde los alcaldes son vistos con menos poder, pero con cifras superiores a las demás autoridades, fue la del Cibao en la cual el 39% dijo que el jefe del cabildo tenía mucho poder.

Después del Este la macrorregión Metropolitana constituye la unidad territorial donde califican a los alcaldes con mucho poder, el 58% de los entrevistados. Aunque con un dato bajo en la Metropolitana es donde mayor calificación tienen los diputados en cuanto al poder, en este caso respondió el 6.31%. El gobernador registra la menor puntuación en la misma macrorregión (13%). Quizás esto último tenga que ver con que la provincia Santo Domingo tiene poco tiempo de su creación y, además, como el asiento del presidente del país está en la misma las posibilidades de visibilizarse son mínimas. Por otra parte, en el Cibao es donde se registró la mayor cifra de reconocimiento al poder que tienen los senadores, en esta demarcación el 23% opinó en ese sentido (*gráfico 7*).

Gráfico 7
Autoridad con más poder en el municipio
según dominio de estudio (en %) 2012



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

5.2 Dimensión financiera

Para el estudio de la dimensión financiera hay que considerar los ingresos municipales y su participación en el total general del gasto público, la autonomía financiera o facultades impositivas de las municipalidades, la relación de la transferencia del nivel central con el PIB municipal, la transparencia en la gestión de fondos, la rendición de cuenta y la “*accountability*” (gestión responsable).

5.2.1 Los ingresos municipales

La descentralización de las finanzas municipales es una demanda que data de principio de la década de los años 80. La primera normativa de transferencia de recursos se implementó a través de la Ley No. 140, del 24 de junio de 1983, mediante la cual se destinara a favor de los ayuntamientos del país el veinte por ciento (20%) de los ingresos del Estado por concepto de impuestos de rentas internas, incluyendo los impuestos adicionales y los recargos. El cuestionamiento principal a este marco jurídico se orientaba a que el volumen de fondos por concepto de los impuestos recaudados de las rentas internas era muy bajo y, además, se cuestionaba el incumplimiento de la transferencia correspondiente.

El sistema político dominicano ha tenido una muy baja capacidad para satisfacer la demanda de mayor transferencia y por efecto contribuir con la

descentralización financiera. La centralización del poder político, el enfoque del gasto público en infraestructuras para suplir déficit en los grandes centros urbanos, el gasto corriente de poca productividad institucional y la cultura política presidencialista son parte de los factores que podrían influir en la poca atención al tema del fortalecimiento de las finanzas municipales.

Un total de tres leyes de transferencias de fondos desde el nivel central hacia los gobiernos locales han sido promulgadas por el Poder Ejecutivo desde el año 1983. La primera ley, ya mencionada, corresponde al número 140 del 24 de junio de 1983. Esta fue derogada y promulgada en su lugar la Ley 17-97, la cual integró que el 4% del presupuesto de la nación debía ser transferido a los gobiernos locales en función de su población. A partir de 2001 se dispuso administrativamente elevar esta porción al 5% y para el presupuesto del año 2003 se dispuso incrementar las transferencias al 6%. Finalmente, la Ley 17-97 fue modificada por la 166-03 para establecer incrementos graduales, de forma que en 2004 los ayuntamientos deberían recibir el 8% y a partir del año 2005, el 10%.

Las tres leyes anteriormente mencionadas han sido incumplidas por los diferentes gobiernos que les ha correspondido administrar los asuntos públicos a nivel nacional. Únicamente en los años 2001 (4.5%), 2002 (4.9%) y 2003 (5.1%) se hicieron transferencias superiores a las que correspondía. En este caso cabe destacar que el partido en el gobierno tenía control de más del 90% de las alcaldías del país, lo cual pudo influir con las iniciativas del gobierno central de transferir las proporciones señaladas. A partir del año 2006 se inicia un proceso de decrecimiento financiero continuo de los aportes a los gobiernos locales (*cuadro 15*). El porcentaje acumulado y dejado de entregar entre el 2005 y 2012 suma 30.57%, lo cual representa varios miles de millones de pesos.

Cuadro 15
Porcentaje transferencia de fondos del gobierno central a los municipios 1997-2012

Años	No. de Ley	% de ingresos ordinarios
1997	17-97	3.9%
1998	17-97	4.3%
1999	17-97	3.9%
2000	17-97	3.7%
2001	17-97	4.5%
2002	17-97	4.9%
2003	17-97	5.1%
2004	166-03	5.1%
2005	166-03	5.9%
2006	166-03	6.9%
2007	166-03	5.5%
2008	166-03	5.93%
2009	166-03	6.36%
2010	166-03	5.61%
2011	166-03	5.08%
2012	166-03	4.05%

Fuente: Propia con datos del Ministerio de Hacienda **Para el año 2012 se asume que el ingreso público ordinario sería de 351,738 millones de pesos y que los gobiernos locales recibirían 14,212 millones (no incluye fondos transferidos a la Liga Municipal Dominicana).*

El porcentaje establecido para la transferencia de fondos desde el gobierno local a los ayuntamientos procede del Presupuesto General del Estado, pero de los recursos provenientes de los ingresos internos. El cálculo del porcentaje no considera los recursos externos y los préstamos internos. Desde el año 2007 las partidas de la transferencia de recursos desde el nivel central a los gobiernos locales, prácticamente, se han mantenido fijas, lo cual ha surtido un efecto negativo en el porcentaje recibido por los gobiernos locales.

Aunque el Presupuesto del Estado ha tenido un crecimiento sostenido, el mismo no se ha reflejado en el incremento de las partidas y consecuentemente ha disminuido el % transferido. Desde el año 2007 hasta el 2012 se registra una tendencia invariable hacia la baja del porcentaje de fondos que debería transferir el gobierno central a los ayuntamientos. En el año 2007 se presupuestaron ingresos internos por más de 236 mil millones de pesos. Para ese año los gobiernos locales recibieron aproximadamente 12 mil 900 millones

(4.05%). Mientras que para el año 2012 se proyectó un ingreso interno por 351 mil millones y los ayuntamientos recibirían la misma cantidad del año 2011 que fue de aproximadamente 14 mil millones como se presenta en el cuadro 16. En caso de mantenerse o aproximarse el ingreso corriente proyectado para el año 2012 los gobiernos locales estarían recibiendo el 4.05%. Esto representa la mayor caída de la transferencia de los gobiernos locales.

Cuadro 16
Porcentaje de recursos recibidos por los gobiernos locales directamente en período 2007-2012

AÑO	Ingresos públicos ordinarios, en millones de \$	Aporte recibido por ayuntamientos y Liga Municipal Dominicana	Recibido por la Liga Municipal	Recibido por ayuntamientos	% recibido por ayuntamientos
2007	236,006.7	13,754.0	774.2	12,979.82	5.50%
2008	246,910.3	15,408.0	774.2	14,633.80	5.93%
2009	226,203.9	15,152.6	774.2	14,378.40	6.36%
2010	255,070.9	15,084.0	774.2	14,309.76	5.61%
2011	280,450.2	15,011.5	774.2	14,237.27	5.08%
2012	351,739	15,011.5	774.2	14,237.27	4.05%
TOTAL		86,820,908.45	4, 645.20	84,776.32	

Fuente: Propia con datos de la Cámara de Cuentas y el Ministerio de Hacienda. En los fondos recibidos por los ayuntamientos no están incluidos los recursos transferidos a la Liga Municipal Dominicana.

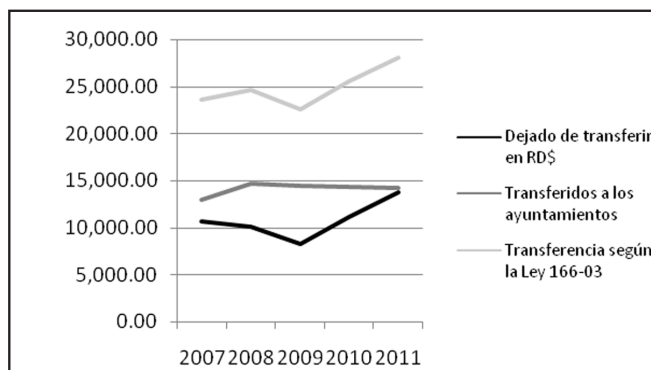
Desde el año 2007 los ayuntamientos han dejado de percibir aproximadamente 75 mil millones de pesos, lo cual equivale a 2 mil 040 millones de dólares (cuadro 17). Con semejante cantidad los gobiernos locales habrían podido invertir un estimado de 30 mil millones de pesos en infraestructura comunitaria, modernización de su estructura interna y desarrollo económico local. También habrían avanzado en el mejoramiento de los servicios públicos locales, pero en este caso dejaron de percibir aproximadamente un total de 23 mil millones. Así mismo los ayuntamientos habrían podido invertir un estimado de 3 mil millones de pesos en política de educación, salud y género.

Cuadro 17
Recursos no transferidos por el gobierno central a los
ayuntamientos 2007-2012 (valores en millones de RD\$ y de US\$)

AÑO	Ingresos internos	Tranferido a los ayuntamientos	Dejados de transferir en RD\$	Dejados de transferir enUS\$
2007	236,006.7	12,979.82	10,620.85	321.65
2008	246,910.3	14,633.80	10,057.23	292.28
2009	226,203.9	14,378.40	8,241.99	229.65
2010	255,070.9	14,309.76	11,197.33	304.11
2011	280,450.2	14,237.27	13,807.75	356.61
2012	351,739	14,237.27	20,936.61	536.01
TOTAL			74,861.77	2,040.30

Fuente: Propia con datos de la Dirección General de Presupuesto

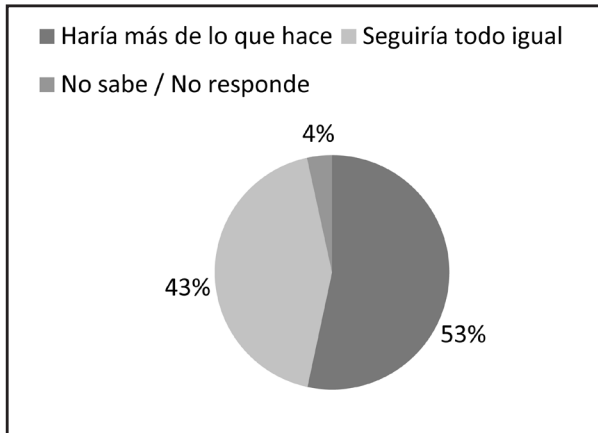
El incumplimiento de la Ley 166-07 que establece la transferencia del 10% de los ingresos ordinarios de la nación podría deberse a un proceso de socialización histórica de una cultura de violación a las leyes, sostenido por el actual sistema político; a la falta de políticas claras sobre descentralización del Estado; a la carencia de contrapesos sociales permanentemente motivados con la demanda de institucionalidad democrática; a la ausencia de un liderazgo político local y regional identificado con la equidad territorial y la justa distribución de los fondos públicos; a la falta de visión sobre la descentralización como vía para la construcción de capacidades, de agencias y oportunidades para el desarrollo humano.



5.2.2 Perspectiva ciudadana sobre ingreso y desempeño

Para conocer la perspectiva ciudadana en torno a si se justifica o no que los ayuntamientos con más recursos mejorarían el desempeño, a las personas entrevistadas se les hizo la pregunta siguiente: ¿Si el ayuntamiento recibiera más recursos haría más de lo que hace o seguiría todo igual? La cifra cuantificada muestra que el 53% dijo que haría más de lo hace. Como este dato está por encima del 50% se puede catalogar como favorable para sustentar la agenda reivindicativa municipal, lo cual es muy positivo. El 43% de las personas entrevistadas dijo que seguiría todo igual.

Gráfico 8
Opinión sobre incremento de recursos a los ayuntamientos y desempeño



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*.

Cuando la información se analiza por los dominios del estudio se puede observar que en la macrorregión Este es donde se produce una mayor identificación con la afirmación de que los ayuntamientos harían más de lo que hacen si recibieran más recursos. El 65% de los entrevistados en el Este respondió en ese sentido. En las tres macrorregiones restantes no se registran diferencias numéricas significativas como se puede observar en el *cuadro 18*.

Cuadro 18
Opinión sobre incremento de recursos a los ayuntamientos
según dominio de estudio (en %) 2012

¿Si el ayuntamiento recibiera más recursos haría más de lo que hace o seguiría todo igual?	MACRORREGIÓN				
	Metropolitana	Cibao	Sur	Este	Total nacional
Haría más de lo que hace	51.46%	53.82%	48.92%	64.58%	53.37%
Seguiría todo igual	42.72%	43.43%	47.85%	34.38%	43.19%
NS / NR	5.83%	2.75%	3.23%	1.04%	3.44%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

La opinión según estrato socio-económico registra la mayor proporción para la clase alta, de la cual el 48% dijo que seguiría todo igual si los ayuntamientos recibieran más recursos. Las cifras son similares para el caso de la clase media (43%) y la clase baja (43%); y están direccionadas con el total nacional que fue de 43%. Por otra parte, los militantes y activistas del PRD (59%) en relación a los del PLD (54%) y los identificados como de otros partidos (55%) son los que en mayor proporción opinaron en el sentido de que los ayuntamientos harían más de lo que hacen si recibieran más recursos (cuadro 19). Esta diferencia cuantitativa en la opinión de los miembros de los dos principales partidos podría darse en función de que una parte de los que pertenecen al PRD estarían ubicándose con la posición de disponer de más poder financiero, puesto que se encuentran en la oposición al Poder Ejecutivo, dominado por el PLD.

Cuadro 19
Opinión sobre incremento de recursos a los
ayuntamientos según estrato socio-económico y partido

¿Si el ayuntamiento recibiera más recursos, haría más de lo que hace o seguiría todo igual?	Estrato socio-económico			Partido		
	Alto	Medio	Bajo	PLD	PRD	Otros
Haría más de lo que hace	50.00%	52.56%	54.18%	54.39%	58.59%	54.55%
Seguiría todo igual	47.73%	43.34%	42.68%	40.35%	41.41%	45.45%
NS / NR	2.27%	4.10%	3.14%	5.26%	0.00%	0.00%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*.

Según el nivel educativo más alto alcanzado se capturó el dato que expresa que aquellas personas que informaron que completaron la universidad y las de educación básica constituyen los dos grupos que más identificación expresaron con la afirmación referida a que el ayuntamiento haría más si recibiera más recursos, en ambos casos se registró el 60%. Los dos grupos que menor identificación tuvieron con esta valoración fueron los de las personas entrevistadas que aseguraron que su nivel educativo más alto era educación media y universitaria incompleta, en ambos casos se cuantificó el 49%. Como se podrá observar en los datos capturados no se reflejan diferencias de opinión que puedan conducir a determinar que el nivel educativo es una condición para emitir una opinión direccionada por las capacidades técnicas o profesionales de las personas.

Cuadro 20
Opinión sobre incremento de recursos
a los ayuntamientos y desempeño según nivel educativo

¿Si el ayuntamiento recibiera más recursos haría más de lo que hace o seguiría todo igual?	Nivel educativo más alto alcanzado			
	Básica	Media	Universitaria incompleta	Universitaria completa
Haría más de lo que hace	60.19%	48.50%	49.38%	59.80%
Seguiría todo igual	35.55%	47.84%	47.53%	38.24%
NS / NR	4.27%	3.65%	3.09%	1.96%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*.

La población entrevistada que estuvo dentro del rango de edad de 46 a 55 años es la que muestra mayor identificación con la afirmación de que los ayuntamientos harían más de lo que hacen si recibieran más recursos, en este sentido el registro fue de 63%. Los que menos se identificaron con esta opinión fueron los jóvenes en la edad comprendida entre 17 y 29 años, de los cuales el 49% dijo que todo seguiría igual y el 46% afirmó que el cabildo haría más de lo que hace. Estadísticamente no existen diferencias entre la población de 30 a 45 años (56%) y la de 55 años o más (54%).

Cuadro 21
Opinión sobre incremento de recursos
a los ayuntamientos según rango de edad

¿Si el ayuntamiento recibiera más recursos haría más de lo que hace o seguiría todo igual?	Rango de edad			
	17 a 29	30 a 45	46 a 55	56 ó mas
Haría más de lo que hace	46.71%	56.30%	63.06%	54.04%
Seguiría todo igual	49.13%	42.13%	36.04%	39.13%
NS / NR	4.15%	1.57%	0.90%	6.83%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*.

5.2.3 Ley de transferencia y equidad distributiva

En el esquema de transferencia del 10% de los recursos desde el nivel central a los ayuntamientos se establece un criterio único, el cual es de carácter poblacional. Cada municipio recibirá una porción de fondos de acuerdo a su número de habitantes. Significa que los ayuntamientos ubicados en los municipios de mayor población reciben una mayor cantidad de recursos y lo contrario para aquellos que tienen menor población.

Si bien es cierto que la ley ha contribuido con el incremento de los recursos y el fortalecimiento de las finanzas municipales, también se debe anotar que el esquema de distribución no ha conducido al fomento de la equidad territorial. Las regiones, provincias y municipios con más niveles de desarrollo y riqueza son los mayores beneficiarios, lo cual se puede ilustrar a través de los siguientes datos: El 51.50% de los recursos transferidos están destinados para dos regiones: Ozama (35.40%) y Cibao Norte (16.10%). Cuando se añaden las regiones Valdesia (10.9%) y Cibao Sur (7.5%) se registra que entre estas cuatro regiones se acumula el 70% de todos los recursos transferidos a nivel nacional. Un total de tres provincias y el Distrito Nacional también son beneficiarios con la transferencia del 51.50%. El Distrito Nacional recibe 10.2%, la provincia Santo Domingo el 25.1%, Santiago el 10.2% y San Cristóbal el 6.0% (*ver cuadro 22*).

En el mismo orden del párrafo anterior se puede observar que hay un total de nueve (9) provincias que no reciben más del 1% de transferencia de los fondos que proceden del gobierno central. Estas provincias coinciden con las que tienen niveles más altos de pobreza, según el Atlas de la Pobreza del 2005. Coinciden también con su ubicación, por lo menos una parte, en

la frontera dominicana. Estas provincias son Pedernales que recibe el 0.3%, Elías Piña el 0.7%, El Seibo el 0.9%, Hato Mayor el 0.9%, Independencia el 0.6%, San José de Ocoa el 0.6%, Santiago Rodríguez el 0.6%, Dajabón, en la cual todos sus municipios reciben el 0.7%, y Bahoruco el 1.0%.

La concentración del beneficio de la transferencia en regiones y provincias también se traslada a una parte de los municipios. Del total de 155 municipios y 232 distritos municipales se cuantifica que un total de 17 municipios reciben el 58.19% de la transferencia. Estos 17 municipios numéricamente representan el 4.39% de todas las unidades territoriales de República Dominicana.

Cuadro 22
Porcentaje de transferencia recibida según
región, provincia y municipio

TOTAL DEL PAÍS	9,445,281			
Región, provincia, municipio	Población	% de la población en la región	% de la población en la provincia	% de la población en los municipios
Región Ozama	3,339,410	35.4%		
Distrito Nacional	965,040		10.2%	
Provincia Santo Domingo	2,374,370		25.1%	
Santo Domingo Este	891,952			9.4%
Santo Domingo Oeste	363,321			3.8%
Santo Domingo Norte	468,468			5.0%
Los Alcarrizos	206,557			2.2%
Región Cibao Norte	1,516,957	16.1%		
Provincia Espaillat	231,938		2.5%	
Moca	94,981			1.01%
Provincia Puerto Plata	321,597		3.4%	
Puerto Plata	128,240			1.4%
Provincia Santiago	963,422		10.2%	
Santiago	591,985			6.3%
Región Cibao Sur	710,821	7.5%		
Provincia La Vega	394,205		4.2%	
La Vega	202,864			2.1%
Provincia Sánchez Ramírez	151,392		1.6%	
Provincia Monseñor Nouel	165,224		1.7%	
Municipio Bonao	125,338			1.3%
Región Cibao Nordeste	624,186	6.6%		
Provincia Duarte	289,574		3.1%	
Municipio San Francisco de Macorís	188,118			2.0%

San Francisco de Macorís	149,508			1.6%
Provincia María Trinidad Sánchez	140,925		1.5%	
Provincia Hermanas Mirabal	92,193		1.0%	
Provincia Samaná	101,494		1.1%	
Región Cibao Noroeste	394,068	4.2%		
Provincia Dajabón	63,955		0.7%	
Provincia Monte Cristi	109,607		1.2%	
Provincia Santiago Rodríguez	57,476		0.6%	
Provincia Valverde	163,030		1.7%	
Región Valdesia	1,028,129	10.9%		
Provincia Azua	214,311		2.3%	
Provincia Peravia	184,344		2.0%	
Provincia San Cristóbal	569,930		6.0%	
San Cristóbal	216,875			2.3%
Provincia San José de Ocoa	59,544		0.6%	
Región Enriquillo	368,594	3.9%		
Provincia Baoruco	97,313		1.0%	
Provincia Barahona	187,105		2.0%	
Provincia Independencia	52,589		0.6%	
Provincia Pedernales	31,587		0.3%	
Región El Valle	295,362	3.1%		
Provincia Elías Piña	63,029		0.7%	
Provincia San Juan	232,333		2.5%	
Región Yuma	606,323	6.4%		
Provincia El Seibo	87,680		0.9%	
Provincia La Altagracia	273,210		2.9%	
Higüey	168,501			1.8%
Provincia La Romana	245,433		2.6%	
La Romana	130,426			1.4%
Región Higuamo	561,431	5.9%		
Provincia San Pedro de Macorís	290,458		3.1%	
San Pedro de Macorís	195,307			2.1%
Provincia Monte Plata	185,956		2.0%	
Provincia Hato Mayor	85,017		0.9%	
TOTAL DE PORCENTAJE		100%	100%	47.49%

Fuente: Elaboración propia con datos del *Censo de Población y Vivienda 2010*

Con la distribución de los fondos bajo el criterio exclusivo de población municipal se produce un desequilibrio horizontal entre los gobiernos locales, por razones de carácter demográfico, de desarrollo económico y de las capacidades humanas existentes en el territorio. También hay un desequilibrio vertical entre el gobierno local y el gobierno central por razones vinculadas a la

falta de condicionalidad en la transferencia, lo cual produce un “parasitismo” financiero expresado en la pereza fiscal o falta de iniciativas para la recaudación de arbitrios y el cobro de tasas por la prestación de servicios.

Para alcanzar una aproximación al equilibrio vertical de las finanzas públicas, entre los dos niveles de gobierno, es necesario que los niveles inferiores incrementen sus ingresos a partir de políticas de recaudación propia.

Para provocar un mayor equilibrio en la distribución y fomentar la equidad intraterritorial e interterritorial, y a su vez desconcentrar la transferencia, la cual está muy centralizada en las grandes poblaciones urbanas, es una condición *sine quo non* la modificación de la Ley de 166-03, y disminuir la brecha a favor de los municipios y de la concentración de los impuestos de vocación municipal por parte del Poder Ejecutivo. La modificación a la Ley del 10% debe valorar la integración de nuevos criterios de transferencias orientados a indicadores de pobreza, ubicación geográfica, tamaño del territorio, esfuerzo fiscal y tamaño de la población.

5.2.4 Ingresos propios

En materia del desempeño fiscal se observa que predomina en los gobiernos locales dominicanos un resultado desfavorable en cuanto a su capacidad para recaudar los impuestos o arbitrios municipales.

Para el año 2011 los gobiernos locales, de manera conjunta, lograron un ingreso por esfuerzo propio ascendente a la suma de 1,815 millones, lo cual equivale al 12.77% en relación a la transferencia realizada desde el gobierno central. Este dato revela que el 80.87% de las inversiones de los ayuntamientos es financiada mediante transferencia establecida en la Ley 166-03. Para ese mismo año la suma de todos los ingresos propios ascendió a 2,719 millones, lo cual representa el 19.13%. El peor desempeño en recaudación de impuestos y arbitrios se alcanzó en el año 2008, en el cual se registró el 9.97% de los arbitrios e impuestos cobrados en relación a la transferencia desde el gobierno central, ver el *cuadro 23*.

En los diferentes municipios dominicanos no existe un patrón común que explique la fuente básica de recaudación propia. Las fuentes propias están en correspondencia con la vocación económica de los mismos municipios. En este sentido hay municipios con vocación turística, minera y mercantil, las cuales les permiten disponer de oportunidades fiscales.

Este pobre desempeño en la recaudación propia podría estar fundamentado en la débil capacidad técnica y tecnológica, ausencia de sistema de planificación tributaria, la existencia de una fuerte cultura ciudadana de

resistencia al pago de servicios públicos, una errónea percepción del liderazgo político local sobre su “contrato” clientelar con los votantes, asumiendo que el cobro de impuesto le disminuye el caudal de votos.

En el caso dominicano se puede considerar como muy relevante la alta concentración en el Poder Ejecutivo del cobro de los impuestos de vocación municipal como el pago de impuesto a las viviendas suntuarias, impuesto de circulación o las placas de vehículos, el uso de suelo por parte de las empresas telefónicas, el impuestos a las operaciones inmobiliarias, porcentaje del ITBIS o IVA según aporte al PIB de los municipios y otros.

También la falta de condicionalidad y el modelo utilizado para transferir recursos a los ayuntamientos, vía la Ley 166-03, trae como consecuencia el incentivo a la pereza fiscal.

Cuadro 23

Relación entre ingresos propios y la transferencia de fondos desde el nivel central (años 2011, 2010 y 2009 en millones de RD\$)

Ingresos	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%
A- Impuestos y arbitrios	1,417	60.74%	1,451	64.31%	2,276	76.70%	1,815	66.75%
Ventas de mercancías	3.7	0.16%	0.1	0.00%	0.1	0.00%	0.8	0.03%
Ventas de servicios	597	25.59%	545.2	24.16%	479.9	16.17%	620	22.80%
Renta de la propiedad	189	8.10%	149	6.60%	139.2	4.69%	125.2	4.60%
Ingresos diversos	126.1	5.41%	110.9	4.92%	72.3	2.44%	158	5.81%
B- Total de ingresos propios	2,333	100.00%	2,256	100.00%	2,968	100.00%	2,719	100%
C- Ingreso por transferencia Ley 166-03	14,212		14,212		14,212		14,212	
% de impuestos y arbitrios en relación a transferencia Ley 166-03 (A/C)		9.97%		10.21%		16.01%		12.77%
% Total de ingresos propios en relación a transferencia Ley 166-03 (B/C)*		16.41%		15.88%		20.88%		19.13%

Fuente: Propia con datos recogidos de los informes de la Cámara de Cuentas.

*No se consideran los ingresos por préstamos, donaciones de capital, transferencias corrientes extrapresupuestarias, ni de la Seguridad Social ni de fuentes financieras.

La equivalencia del 12.77% de la recaudación propia de impuestos y arbitrios en relación a la transferencia realizada desde el gobierno central podría considerarse mucho más crítica, si se analiza que dicho porcentaje responde primordialmente a los ayuntamientos con mayor población, con más recursos financieros y mayores fuentes impositivas. Las tasas por servicios y los impuestos de construcción de edificaciones constituyen notables fuentes que no se encuentran presentes en los municipios pequeños y con mayores niveles de pobreza. Buscando los datos se podrían rastrear informaciones para identificar los porcentajes de recaudación que alcanzan los ayuntamientos medianos y pequeños.

En el *Informe de Desarrollo Humano del 2008* se registró que el municipio de Cabarete era el que registraba el mayor porcentaje de ingresos propios en relación al total de ingresos, con el 44.80%, seguido por Baní (37.80%), el Distrito Nacional (35%), Higüey (28.80%), Santiago (22.90%), Dajabón (20.40%), Las Terrenas (19.90%), Boca Chica (18.20%), etc. Para el período en cuestión el 70% de los ingresos propios del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) se alcanzaron por concepto de letreros, vallas, espectáculos, parqueos, drenajes pluviales, pozos, moteles, etc. Las licencias para construir también constituyen una fuente para el alto ingreso del ADN.

Los municipios de Higüey, Boca Chica, Las Terrenas y Cabarete son de vocación turística; Baní tiene como fuente de ingreso la mina de sal; el mercado de Dajabón constituye una importante fuente de recaudación. El municipio de Santiago tiene características similares al Distrito Nacional, aunque tiene la oportunidad de recaudar el pago de la basura a través del sistema común de cobro del agua potable, lo cual implica un menor esfuerzo propio.

Como estos datos, mencionados anteriormente, responden al período 2002-2004, durante este estudio se hizo una selección de varios municipios para conocer el estado de situación en los años 2009, 2010 y 2011. El listado incluye parte de los municipios antes señalados. Los datos encontrados revelan que en los porcentajes de recaudación propia en relación a la transferencia por mandato de la Ley 166-03 no son consistentes para los tres años evaluados. Esta inconsistencia se muestra en disparidades en la capacidad de recaudación expresada en el crecimiento sistemático de ingresos, el decrecimiento y la irregularidad; es decir que hay mucha inestabilidad como se puede observar en el *cuadro 23a*.

En este se muestra que la Junta Municipal de Bayahibe es la que presenta para el año 2011 el mayor porcentaje de ingreso propio en relación con la transferencia recibida por concepto de la Ley 176-03. En este caso se observa que esta Junta incrementó sus ingresos propios desde un 33%

registrado en los años 2009 y 2010 hasta un 100% en el año 2011, en relación a la transferencia desde el gobierno central.

Después de Bayahibe el Ayuntamiento del Distrito Nacional es el que se ubica en segundo lugar en cuanto a resultado en esfuerzo fiscal para la recaudación propia y su relación con la transferencia. Este ayuntamiento registró el 99%. Si se le resta los 75 millones del ingreso por concepto de préstamo bajaría hasta el 94%, pero sigue siendo altamente significativo en relación a los demás ayuntamientos del país. El ingreso propio del ADN representa 9.42% en relación a la transferencia total a todos los ayuntamientos del país. Y cuando se calcula el ingreso total del ADN para el año 2011 (transferencia del gobierno central más ingresos propios), el cual equivale a 2 mil 691 millones, se obtiene como resultado que el mismo tiene una entrada financiera que se corresponde con el 19% de todos los ingresos que reciben los demás ayuntamientos del país, es decir los 155 municipios y los 232 distritos municipales.

Las otras administraciones locales que siguen al ADN en orden descendente en porcentaje de recaudación propia, aunque con cifras muy alejadas de este, corresponden a Higüey (51%), Santiago (41%), Puerto Plata (34%) y La Romana (33%). Los ayuntamientos, dentro del listado seleccionado, donde se computa el menor esfuerzo fiscal corresponden a San Cristóbal (5%), La Vega (7%), Barahona (8%), Monte Cristi (8%) y Azua (12%).

Cuadro 23a. Relación del ingreso propio como porcentaje de la transferencia de la Ley 166-03 de varios municipios (años 2011, 2010 y 2009 en millones)

Ayuntamientos	2009			2010			2011		
	Transferencia Ley 166-03	Ingresos Propios	% ingresos propios como porcentaje de la transferencia C/B	Transferencia Ley 166-03	Ingresos Propios	% ingresos propios como porcentaje de transferencia C/B	Transferencia Ley 166-03	Ingresos Propios	% ingresos propios como porcentaje de la transferencia C/B
Distrito Nacional (1)	1,473	1,152	78%	1,105	913	83%	1,351	1,340	99%
Santo Domingo Este	1,180	197	17%	1,180	501	42%	1,180	296	25%
Santo Domingo Norte	518	44	8%	520	47	9%	520	70	13%
Santo Domingo Oeste	447	141	32%	462	119	26%	462	139	30%
Santiago	903	565	63%	903	428	47%	937	383	41%
La Vega	338	37	11%	338	33	10%	338	23	7%
San Cristóbal (2)	405	45	11%	359	14	4%	337	17	5%
Baní	145	25	17%	204	39	19%	145	29	20%
Azua	86	9	10%	86	7	8%	86	10	12%
Barahona	98.1	7.1	7%	93	3.9	4%	93	7.3	8%
Las Terrenas	22	8	36%	22	7	32%	22	4	18%
Puerto Plata	212	91	43%	143	99	69%	184	63	34%
La Romana	202	46	23%	202	19	9%	202	66	33%
Bayahibe	6	2	33%	6	2	33%	6	6	100%
Higüey	239	91	38%	242	92	38%	219	112	51%
Dajabón (3)	39.8	6.1	15%	40.5	8.2	20%	37.5	8.4	22%
Montecristi (4)	44.7	7.8	17%	41.6	6	14%	41.8	3.2	8%

Fuente: Propia con datos suministrados por la Cámara de Cuentas. 1) El ADN en los años 2009, 2010 y 2011 obtuvo ingresos por concepto de préstamo por los montos de \$894.3 millones, 75.0 millones y 75 millones, respectivamente. El informe financiero del 2010 sólo cubre el período enero-septiembre. 2) El informe financiero del 2010 sólo cubre el período enero-mayo y el del año 2011 el período enero-noviembre. 3) El informe financiero del 2009 sólo cubre el período enero-septiembre. 4) El informe del 2011 sólo cubre el período enero-septiembre.

Partiendo de la realidad anteriormente descrita, se produce un efecto negativo en el desarrollo local. Esto se manifiesta en que los municipios que reciben bajo porcentaje de la transferencia y tienen baja recaudación propia entonces tendrían pocas posibilidades para la inversión en infraestructura y en prestación de servicios de calidad. Con esta doble debilidad (baja transferencia y baja recaudación propia) el propósito del desarrollo local es más difícil de alcanzar. Entonces se ahondan las brechas sociales y económicas entre los diferentes municipios dominicanos.

5.2.5 El ingreso propio de los gobiernos locales de América del Sur

Los porcentajes de recursos propios que se presentan a continuación no necesariamente responden a la afirmación de que manejan más fondos unos países en relación a otros. Las cantidades de recursos propios responden a reglas de transferencia, a la legislación impositiva y a la diversidad de fuentes recaudadoras de cada país. Las cifras sí permiten disponer de una orientación sobre la estructura fiscal de los gobiernos locales en América del Sur y poder comparar con los datos obtenidos para República Dominicana. Uno de los principales determinantes de poder de recaudación y de los ingresos lo constituye la representación porcentual del PIB, que veremos más adelante.

Según se puede observar en el cuadro 24 los gobiernos locales de Chile son los que encabezan el nivel más alto de los ingresos totales en porcentaje del total. Chile registra en recursos propios el 63% y en transferencias el 36%. A Chile le sigue Brasil, uno de los países más descentralizados del mundo según el poder de competencia que tienen y de participación de la ciudadanía a través de su incidencia en la toma de decisiones. Brasil reporta el 56% de ingresos propios y 37% de transferencia en relación al porcentaje total. El tercer lugar es ocupado por Argentina, donde los gobiernos locales tienen ingresos que corresponden al 40% en relación al porcentaje total. El país de América del Sur que muestra el menor porcentaje es Perú, en el cual los gobiernos locales tienen el 14% de recursos propios en porcentaje del total de fondos que manejan. República Dominicana registra el 12.77% de recursos propios en relación a todos los fondos que gestionan, aproximándose a Perú. Los datos de República Dominicana son del año 2011 y los de los países de América del Sur del año 2008, salvo Perú que se cuantificó en el año 2006.

Cuadro 24
Estructura de los ingresos totales de los gobiernos
subnacionales - 2008 en porcentajes del total

PAÍS	Recursos propios	Transferencias	Otros ingresos	Total
Argentina	40.10%	54.70%	5.20%	100%
Bolivia	33.10%	62.40%	4.50%	100%
Brasil	55.60%	37.00%	7.30%	100%
Chile	63.30%	36.20%	0.40%	100%
Colombia	38.70%	59.50%	1.80%	100%
Ecuador	30.00%	68.70%	1.33%	100%
Perú (2006)	14.10%	79.40%	6.50%	100%
República Dominicana*	12.77%	87.23%	N/D	100%

Fuente: Gómez Sabaini, Juan y Jiménez, Juan Pablo. CEPAL 2011. *Elaboración propia para República Dominicana con datos correspondientes al año 2011.

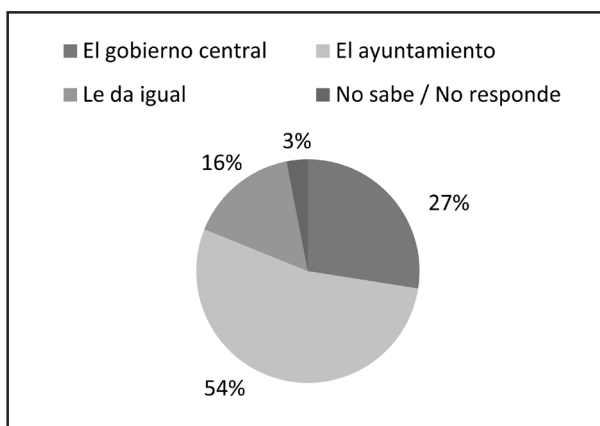
5.2.6 Opinión ciudadana sobre las transferencias de impuestos

Para conocer la opinión ciudadana sobre determinados impuestos que se definen como de vocación municipal, y que son cobrados por el gobierno central, durante el levantamiento de información a través de la encuesta se preguntó a las personas entrevistadas sobre que institución debería cobrar tres tipos de impuestos: viviendas lujosas, placas o de circulación vial y telefónicas.

5.2.6.1 Impuesto de viviendas lujosas o predial

El impuesto a las viviendas lujosas o a la propiedad inmobiliaria (impuesto predial) se cobra a través de la Dirección General de Impuestos Inter-nos (DGII). Por este concepto esta dirección recibió en el período 2006-2010 la suma de 498 millones de pesos.

Como se puede observar en el *gráfico 9* la mayoría de las personas entrevistadas dijeron que el ayuntamiento es la entidad que debería cobrar el impuesto a las viviendas lujosas, en ese sentido respondió el 54%. El 27% dijo que debería ser el gobierno central y el 16% que le da igual que cualquiera de los dos recaude dicho impuesto.

Gráfico 9**Opinión sobre quién debería cobrar el impuesto a las viviendas lujosas**

Fuente: Elaboraci3n propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situaci3n de la Descentralizaci3n Municipalizada en Rep3blica Dominicana 1996-2012*

Cuando los datos se analizan seg3n dominio de estudio se obtiene la mayor identificaci3n en la macrorregi3n del Cibao (66%) en torno a que sean los ayuntamientos que cobren el impuesto predial o de propiedad inmobiliaria. Despu3s de la macrorregi3n Cibao se encuentra el Este con el 59%. La macrorregi3n Metropolitana (40%) es donde se ubica el menor porcentaje de poblaci3n encuestada que valora que sean los ayuntamientos, aunque sigue estando ligeramente, y sin diferencia estadística, por encima de aquellos que dijeron que deber3a ser el gobierno central (39%). En el Sur es donde se registr3 una mayor proporci3n de aquellos que informaron que le daba igual quien cobrar3 este impuesto, en este sentido opin3 el 29%.

Cuadro 25**Opini3n sobre qui3n deber3a cobrar el impuesto a las viviendas lujosas seg3n dominio de estudio (en %) 2012**

¿Qui3n deber3a cobrar el impuesto que pagan las viviendas lujosas?	Macrorregi3n				
	Metropolitana	Cibao	Sur	Este	Total nacional
El gobierno central	38.83%	23.85%	19.89%	30.21%	27.48%
El ayuntamiento	39.81%	66.06%	44.09%	59.38%	53.62%
Le da igual	19.42%	7.95%	28.49%	10.42%	15.83%
NS / NR	1.94%	2.14%	7.53%	0.00%	3.07%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboraci3n propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situaci3n de la Descentralizaci3n Municipalizada en Rep3blica Dominicana 1996-2012*

En la opinión según estrato socio-económico no registra diferencia estadística en las tres clases sociales estudiadas (*cuadro 26*). El 52% de las personas encuestadas en la clase alta, el 54% de la clase media y el 54% de la clase baja expresaron que el ayuntamiento es quien debería cobrar el impuesto que pagan las viviendas lujosas. Si bien es cierto que se produce esta identificación, en cuanto a valoración común con los cabildos, también se debe observar que la clase alta, en comparación con las otras dos, es la que tiene una mayor identificación con que sea el gobierno central el que cobre este tipo de impuesto. El 39% de la clase alta se mostró de acuerdo que sea el gobierno central.

Los datos según partidos políticos muestran que los que dijeron que militaban o eran activistas del PRD fueron los que tuvieron mayor identificación con que el impuesto a las viviendas lujosas fuera cobrado por los ayuntamientos. El 59% de los perredeistas entrevistados afirmó que debía ser el ayuntamiento frente al 50% de los del PLD. Esta diferencia de opinión de 9% a favor de los perredeistas en relación a los peledéistas podría tener como razón el hecho de que estos últimos podrían asumir que el pasarlo a los ayuntamientos significaría quitar poder económico al gobierno central, que es dirigido por su partido (*cuadro 26*).

Cuadro 26
Opinión sobre quién debería cobrar el impuesto a las viviendas lujosas según estrato socio-económico y partido (en %) 2012

¿Quién debería cobrar el impuesto que pagan las viviendas lujosas?	ESTRATO SOCIO-ECONÓMICO			Partido		
	Alto	Medio	Bajo	PLD	PRD	Otro
El gobierno central	38.64%	25.26%	27.82%	34.50%	17.17%	22.73%
El ayuntamiento	52.27%	53.58%	53.77%	50.29%	58.59%	59.09%
Le da igual	9.09%	18.09%	15.06%	12.28%	18.18%	13.64%
NS / NR	0.00%	3.07%	3.35%	2.92%	6.06%	4.55%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Cuando se analizan los datos en función del nivel educativo de las personas entrevistadas se obtiene que las personas con formación universitaria completa sean las que se identifican con la proporción más alta en relación a los demás niveles educativos. El 63% de las personas encuestadas que dijeron que tienen formación universitaria expresaron que sean los ayuntamientos que cobren el impuesto a las viviendas lujosas, seguido por los que tienen nivel educativo de básica con el 56%. Los de educación media e universitaria incompleta registran porcentajes similares, el 52% en ambos casos según se muestra en el *cuadro 27*

En el *cuadro 27* también se registra que las personas entre 46 y 55 años (63%) son las que dicen que debería ser el ayuntamiento el que cobre este tipo de impuesto. La población juvenil entrevistada es la que en menor proporción se identifica con que sean los ayuntamientos que cobren el impuesto a las viviendas lujosas. En ese sentido opinó el 49%. No se registran diferencias estadísticas entre los rangos de edad de 30 a 45 años (55%) y de 56 o más años (53%).

Cuadro 27

Opinión sobre quién debería cobrar el impuesto a las viviendas lujosas según nivel educativo y rango de edad (en %) 2012

¿Quién debería cobrar el impuesto que pagan las viviendas lujosas?	Nivel educativo más alto				Rango de edad			
	Básica	Media	Univer- sitaria incompleta	Univer- sitaria completa	17 a 29	30 a 45	46 a 55	56 ó más
El gobierno central	26.54%	30.23%	30.25%	19.61%	31.83%	26.77%	23.42%	23.60%
El ayuntamiento	55.45%	52.16%	51.85%	62.75%	49.13%	54.72%	63.06%	53.42%
Le da igual	15.64%	14.29%	14.81%	16.67%	16.26%	16.54%	9.91%	18.01%
NS / NR	2.37%	3.32%	3.09%	0.98%	2.77%	1.97%	3.60%	4.97%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

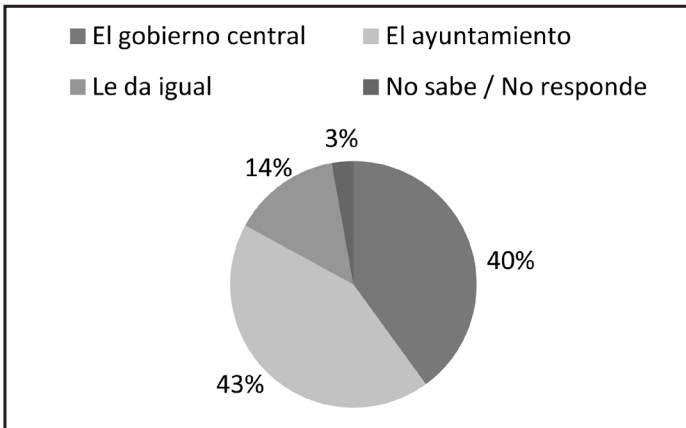
5.2.6.2 Impuesto a la placa de vehículos o de circulación (marbete)

Este es otro impuesto cuya naturaleza y vocación son de carácter municipal. La circulación de vehículos en los municipios tiene un impacto en el ornato, la limpieza, el medio ambiente y en las condiciones de calles y avenidas. El control del impacto es una competencia asumida por los gobiernos loca-

les. También este impuesto es gestionado por el gobierno central. Para el año 2011 la Dirección General de Impuestos Internos logró recaudar un monto de RD\$ 1,370 millones por concepto del pago de renovación de marbetes.

Desde hace años se está debatiendo sobre la necesidad o no de que el pago del marbete sea descentralizado o transferido a los gobiernos locales. En este estudio se buscó conocer la opinión ciudadana al respecto. En este caso se preguntó a las personas entrevistadas: ¿Quién debería cobrar el impuesto que se paga para sacar las placas de los vehículos? La respuesta obtenida responde a que una mayor proporción, aunque por debajo del 50%, se identifica con que sea el ayuntamiento. Las respuestas registradas se corresponden con el 43% que dijo el ayuntamiento, el 40% dijo que debería cobrarlo el gobierno central. Estadísticamente las cifras son muy similares. El 14% dijo que le da igual que cualquiera de los dos sea el que cobre este impuesto. El 3% dijo que no sabe o no respondió a la pregunta (*gráfico 10*).

Gráfico 10
Opinión sobre quién debería cobrar el impuesto de las placas de los vehículos



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Cuando los datos se separan por cada uno de los dominios del estudio se obtiene que en las macrorregiones con grandes centros urbanos haya una mayor identificación en que sea el gobierno central el que cobre este impuesto de renovación del marbete. La macrorregión Cibao (46%) y la Metropolitana (41%) registran las cifras más altas de personas encuestadas que favorecen que sea el gobierno central. En el caso de la macrorregión Este se obtuvo la información sobre que es donde mayor acuerdo existe para que

sean los ayuntamientos que cobren el impuesto a la placa, así opinó el 56%. El mayor porcentaje de personas entrevistadas que expresaron indiferencia o que les da igual que cualquiera de los niveles de gobierno administre este impuesto fue en la macrorregión Sur con el 26% (*cuadro 28*).

La diferencia entre los registros de los datos de Metropolitana-Cibao en relación con los de Este-Sur podría estar determinada porque en las dos primeras macrorregiones se encuentran ubicadas las principales oficinas de la entidad recaudadora o DGII y los ciudadanos tendrían menor dificultad para su desplazamiento. Lo contrario podría ocurrir en aquellas macrorregiones donde hay una cantidad de municipios pequeños y alejados de la cabecera de la provincia, lo cual provoca mayores distancias para los desplazamientos y costos adicionales. Otro elemento podría ser que una proporción importante de personas del Sur (26%) carezcan de medios de transporte propios y por esa razón señalan que les da igual que sea el ayuntamiento o el gobierno central. En estudios posteriores podrían analizarse causas referidas a la confianza y capacidad institucional de los gobiernos locales.

Cuadro 28
Opinión sobre quién debería cobrar el impuesto a las placas de los vehículos según dominio de estudio (en %) 2012

¿Quién debería cobrar el impuesto que se paga para sacar las placas de los vehículos?	MACRORREGIÓN				
	Metropolitana	Cibao	Sur	Este	Total nacional
El gobierno central	41.26%	45.87%	28.49%	39.58%	40.00%
El ayuntamiento	38.35%	43.73%	39.78%	56.25%	42.94%
Le da igual	19.90%	7.34%	25.81%	3.13%	14.23%
NS / NR	0.49%	3.06%	5.91%	1.04%	2.82%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Con respecto a la opinión según estratos socio-económicos y quién debería cobrar el impuesto de las placas de los vehículos se pudo encontrar que el 48% de la clase alta dijo que prefería que fuera el gobierno central y el 43% respondió que el cabildo. La clase alta es la que más favorece esta opinión, frente a la media y la clase baja, cada una de las cuales y en mayor proporción prefiere que sea el ayuntamiento; en este caso, el 44% de la clase media y el 42% de la clase baja (*cuadro 29*). Es probable que la clase alta prefiera en mayor proporción al gobierno central antes que el gobierno local por estar

ubicada en grandes centros urbanos y quizás por la baja confianza que tiene en los gobiernos locales, lo cual se tendría que estudiar posteriormente.

En el cuadro 29 se puede observar que los militantes o activistas que dijeron que simpatizaban por el PLD son los que tienen mayor identificación con que el impuesto a la placa sea cobrado por el gobierno central, en ese sentido respondió el 52%. Por otra parte, el 47% de los del PRD favorece que sean los ayuntamientos que cobren la placa o renovación del marbete. Entre los perredeístas y los que son de otros partidos no existen diferencias estadísticas. Los miembros del PLD posiblemente muestren más simpatía con que sea el gobierno central porque podrían asumir que el transferirlo a los ayuntamientos quitaría recursos al Poder Ejecutivo, el cual es dominado por ese partido.

Cuadro 29
Opinión sobre quién debería cobrar el impuesto a las placas de los vehículos según estrato socio-económico y partidos (en %) 2012

¿Quién debería cobrar el impuesto que se paga para sacar las placas de los vehículos?	Estrato socio-económico			Partido		
	Alto	Medio	Bajo	PLD	PRD	Otro
El gobierno central	47.73%	38.23%	40.38%	52.05%	33.33%	36.36%
El ayuntamiento	43.18%	44.37%	42.05%	34.50%	46.46%	45.45%
Le da igual	9.09%	15.02%	14.23%	11.11%	16.16%	13.64%
NS / NR	0.00%	2.39%	3.35%	2.34%	4.04%	4.55%
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

En torno a la opinión según el nivel educativo se encontró que la mayor proporción de los que se identificaron con que sea el ayuntamiento el que cobre el impuesto a las placas de los vehículos corresponde a las personas entrevistadas que dijeron que completaron la universidad o que son profesionales (48%), seguido por los que se ubican en educación básica (47%) y educación media (44%). En los tres casos se superan las cifras de los que dijeron que fuera el gobierno con el 37%, 38% y 39%, respectivamente. Como se puede observar según el nivel educativo no se registra una alineación de los datos en relación a un acuerdo o desacuerdo con la transferencia (*cuadro 30*).

Cuando se hace una clasificación de las cifras, según los rangos de edad, se pudo obtener que solamente las personas con 56 o más años registran diferencias importantes en término estadístico. En este caso el 45% dijo que

debería ser el ayuntamiento el que cobre las placas de los vehículos y el 36% planteó que sea el gobierno central. Si en el rango de edad de 46 a 55 años (45%) es que se cuantifica el dato mayor de los que dijeron que sea el ayuntamiento el que cobre la renovación del marbete, también se debe tomar en cuenta que el 44% dijo que debería ser el gobierno central y por lo tanto no existen entre ambos casos diferencias estadísticas.

En los rangos de edad de 17 a 29 años y 30 a 45 años no hay diferencias considerables, como se muestra en el *cuadro 30*.

Cuadro 30
Opinión sobre quién debería cobrar el impuesto a las placas de los vehículos según nivel educativo y rango de edad (en %) 2012

¿Quién debería cobrar el impuesto que se paga para sacar las placas de los vehículos?	Nivel educativo más alto				Rango de edad			
	Básica	Media	Univer- sitaria incompleta	Univer- sitaria completa	17 a 29	30 a 45	46 a 55	56 ó mas
El gobierno central	38.39%	39.20%	48.77%	37.25%	39.79%	40.94%	44.14%	36.02%
El ayuntamiento	46.45%	44.19%	36.42%	48.04%	42.56%	41.34%	45.05%	44.72%
Le da igual	12.80%	13.29%	11.73%	14.71%	14.53%	14.57%	10.81%	15.53%
NS / NR	2.37%	3.32%	3.09%	0.00%	3.11%	3.15%	0.00%	3.73%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

5.2.6.3 Impuesto a las empresas telefónicas

Un año después, en el 2008, de la promulgación de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios se registró un conflicto entre las empresas telefónicas y los gobiernos locales por el cobro por el uso de suelo. Este conflicto originó una sentencia de la Suprema Corte de Justicia, la cual fue favorable al sector privado representado por las empresas de telecomunicaciones.

La opinión de los representantes de los gobiernos locales tuvo y está basada en lo que establece el art. 284 de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios sobre los importes de las tasas por aprovechamientos especiales como uso de suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales a favor de empresas explotadoras de servicios de suministro. El artículo en cuestión taxativamente expresa que el “importe consistirá en

el 3% de los ingresos brutos, procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal las referidas empresas”. Indicó la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) que el 3% no se le cargaría al usuario, sino que corresponde al monto facturado por esas empresas, ya que la citada contraprestación por el uso de los espacios públicos debe formar parte de su estructura de costos.

Los argumentos presentados por el sector privado tienen su base en la Ley 153-98 de Telecomunicaciones que establece en su artículo 4 que este servicio tiene carácter nacional y que cualquier impuesto o arbitrio debe ser aplicado en ese ámbito. Argumentan también que la propia rectoría de las telecomunicaciones controla cualquier dictamen de normas especiales que limiten, impidan u obstruyan la instalación de los servicios de telecomunicaciones (*El Caribe*, 19 de noviembre del 2008).

La sentencia de la SCJ estuvo sustentada en que los servicios de telecomunicaciones son de carácter interjurisdiccional y que exceden el ámbito de los municipios para ser sujeto de supremacía tributaria; además de que viola la Constitución de la República, la cual condiciona la validez de los arbitrios a que estos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes.⁴⁶

Lo que la Constitución de la República quita por un lado a los municipios, se lo da por otro lado, cuando es la misma Carta Magna que establece en su art. 199 lo siguiente:

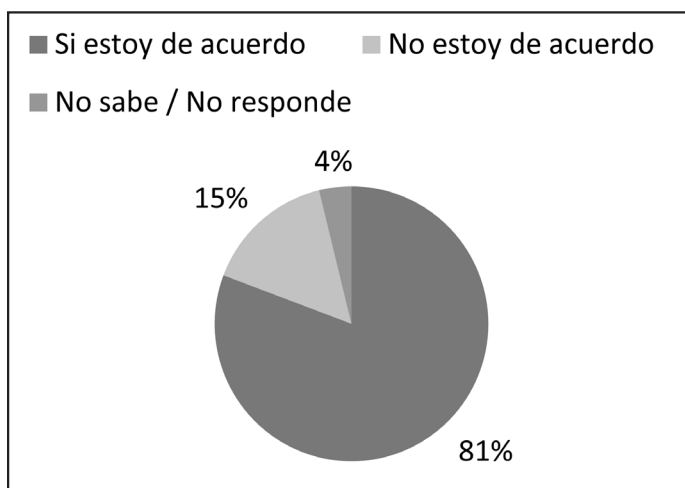
“El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijado de manera expresa por la ley y sujeto al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes”.

Para conocer la opinión ciudadana y su identificación con el cobro de esta tasa a las personas encuestadas se les preguntó: ¿Está usted de acuerdo con que las empresas telefónicas paguen un impuesto anual a los ayuntamientos por el uso del suelo y el espacio aéreo de este municipio? Una proporción muy alta expresó su opinión favorable. El 81% de la población entrevistada dijo que sí está de acuerdo, el 15% declaró que no y el 4% no respondió o no sabe.

46 Sentencia de la Suprema Corte de Justicia, 8 de julio 2008, en sesión plenaria.

Gráfico 11

Opinión sobre el pago de impuesto de las empresas telefónicas



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

La opinión según dominio de estudio expresa que la macrorregión Este es donde se registra la mayor proporción de personas entrevistadas que se identificaron con que las telefónicas paguen una tasa por uso de suelo, en este caso el 90% dijo que sí está de acuerdo, seguido por el Cibao con el 87% de opiniones favorables a dicho pago. La menor proporción se registró en el Sur con el 64%. En la macrorregión Metropolitana el 82% dijo también que está de acuerdo (*cuadro 31*).

Cuadro 31
Opinión sobre el pago de impuesto de las empresas telefónicas según dominio de estudio (en %) 2012

¿Está usted de acuerdo con que las empresas telefónicas paguen un impuesto anual a los ayuntamientos por el uso del suelo y el espacio aéreo de este municipio?	MACRORREGIÓN				
	Metropolitana	Cibao	Sur	Este	Total nacional
Sí estoy de acuerdo	82.04%	86.85%	63.98%	89.58%	80.74%
No estoy de acuerdo	16.50%	11.62%	24.19%	9.38%	15.46%
NS / NR	1.46%	1.53%	11.83%	1.04%	3.80%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Por otro lado, los datos muestran que el estrato socio-económico que corresponde a las personas entrevistadas de la clase alta es el que manifiesta mayor acuerdo en que las empresas telefónicas paguen un impuesto anual a los ayuntamientos por el uso de suelo y el espacio aéreo municipal. El 91% de la clase alta dijo que sí está de acuerdo. El porcentaje más bajo se alcanzó en la clase social baja. El 79% de las personas de esta clase se manifestó de acuerdo. En una posición intermedia, pero con cifras significativas, se expresó el 83% de la clase media.

La opinión según militancia o activismo político, tanto para los que expresaron ser del PLD como para los de PRD y de otros partidos, no muestra diferencia significativa; aunque un alto porcentaje está de acuerdo con que las telefónicas paguen una tasa a los ayuntamientos por el uso de suelo (*cuadro 32*).

Cuadro 32
Opinión sobre el pago de impuesto de las empresas telefónicas según estrato socio-económico y partido (en %) 2012

¿Está usted de acuerdo con que las empresas telefónicas paguen un impuesto anual a los ayuntamientos por el uso del suelo y el espacio aéreo de este municipio?	Estrato socio-económico			Partido		
	Alto	Medio	Bajo	PLD	PRD	Otro
Sí estoy de acuerdo	90.91%	82.94%	78.45%	80.12%	80.81%	81.82%
No estoy de acuerdo	9.09%	13.99%	16.95%	14.62%	13.13%	9.09%
NS / NR	0.00%	3.07%	4.60%	5.26%	6.06%	9.09%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Con respecto a la opinión según el nivel educativo se registra que las personas entrevistadas con mayor formación académica son las que tienen mayor identificación con que las telefónicas paguen a los ayuntamientos por el uso de suelo y el espacio aéreo municipal. El 91% de los que tienen estudio universitario opinó que sí está de acuerdo. El 82% de los que tienen educación media también respondió en ese sentido y el 80% con educación universitaria incompleta. El 78% de los que están o cursaron básica también expresó su acuerdo.

En el estudio se muestra que no existen diferencias marcadas en la distribución de las informaciones según rango de edad (*cuadro 33*).

Cuadro 33
Opinión sobre el pago de impuesto de las empresas telefónicas
según nivel educativo y rango de edad (en %) 2012

¿Está usted de acuerdo con que las empresas telefónicas paguen impuesto anual a los ayuntamientos por el uso del suelo y el espacio aéreo de este municipio?	Nivel educativo más alto				Rango de edad			
	Básica	Media	Univer- sitaria incompleta	Univer- sitaria completa	17 a 29	30 a 45	46 a 55	56 ó mas
Sí estoy de acuerdo	78.20%	81.73%	80.25%	91.18%	79.24%	81.89%	82.88%	80.12%
No estoy de acuerdo	18.96%	15.28%	15.43%	5.88%	16.61%	14.96%	12.61%	16.15%
NS / NR	2.84%	2.99%	4.32%	2.94%	4.15%	3.15%	4.50%	3.73%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

5.2.7 Ingresos *per cápita* de los municipios dominicanos

El ingreso *per cápita* de los municipios dominicanos hace referencia a todas las entradas económicas que reciben todos los gobiernos locales del país en relación con el número de habitantes. La medición del *per cápita* es de gran utilidad para conocer la capacidad económica de la administración pública local para dar respuesta satisfactoria al número de habitantes. El *per cápita* municipal sirve de orientación y de base para conocer el nivel de desarrollo de la descentralización financiera de un Estado.

El ingreso *per cápita* de los municipios dominicanos ha ido en descenso y esto tiene una correspondencia directa con la disminución de la transferencia desde el nivel central hacia los gobiernos locales. Para el año 2008 el ingreso por persona era de RD\$1,961 (US\$57). La tendencia a la baja ha sido sostenible hasta el año 2011, en el cual se registró un *per cápita* municipal de RD\$1,795 (US\$46.40). Como consecuencia del incremento de la población (Censo 2010), la prevalencia del mismo monto de la transferencia establecida en la Ley 166-03 y el incremento de la tasa del dólar, el *per cápita* baja desde RD\$1,923 (US\$53.58) en el 2009 hasta RD\$1,795 (US\$46.40) en el año 2011, como se puede ver en el cuadro siguiente:

Cuadro 34
Ingreso per cápita municipal 2008-2011 (totales en millones RD\$)

Ingresos	2008	Per cápita	2009	Per cápita	2010	Per cápita	2011	Per cápita
Total de ingresos propios*	2,333	270	2,256	261	2,968	314	2,719	288
Ingreso por transferencia Ley 166-03	14,633.8	1691	14,378.4	1662	14,309.8	1515	14,237.3	1507
Total (RD\$)	16,967	1961	16,634	1923	17,278	1829	16,956	1795

Fuente: Propia con datos publicados por la Cámara de Cuentas y la Oficina Nacional de Estadísticas (Censo 2002 y Censo 2010). *No se consideran los ingresos por préstamos, donaciones de capital, transferencias corrientes extrapresupuestarias, ni de la Seguridad Social ni de fuentes financieras. **Transferencia no incluye fondos de la Liga Municipal Dominicana.

Con respecto al *per cápita* municipal en relación al total de ingresos propios de los ayuntamientos los registros responden a cifras muy inestables o de poca sostenibilidad. En el año 2008 el *per cápita* fue de RD\$270 (US\$7.90), para el año 2009 registra una baja hasta RD\$261 (US\$7.27), para volver a subir en el 2010 con RD\$314 (US\$8.53) y luego a la baja en el año fiscal 2011 con ingreso por persona de RD\$288 (US\$7.44).

5.2.8 Per cápita por regiones

Cuando los datos son desagregados por regiones se puede observar, en número absoluto, que en el año 2011 hubo una caída de los ingresos recaudados en todas las regiones, en relación a la recaudación correspondiente al 2008. En la región El Valle es donde mayor caída se registra para los ingresos recaudados *per cápita*. Durante el año 2008 fue de 3,243 pesos y para el 2011 se redujo a 2,007 pesos dominicanos. El Valle es seguido en la caída del ingreso por persona por la región Cibao Norte, la cual registró un ingreso de 2,381 en el 2008 y de 2,110 pesos en el 2011. En término absoluto, en las demás regiones no se observan diferencias importantes.

Por otra parte, para el año 2001 se observa que el 75% de los ingresos recaudados a nivel nacional está concentrado en 4 regiones. En la región Ozama un 36.04%, en la Cibao Norte el 17.02%, en la Este el 11.39% y en Valdesia el 10.41%. La región con menor ingreso en el año 2011 es la del Valle con el 3.41%, seguida por el Noroeste con 4.01%. En el año 2008 también se observa que el 75% de los ingresos nacionales también estuvieron

concentrados en las cuatro regiones señaladas. La región que menos ingreso registró fue el Noroeste con el 3.72%, seguida por Enriquillo con 3.85%. En ambos años (2008 y 2011) las regiones Ozama y Cibao Norte concentran más del 53% de todos los ingresos que reciben las 10 regiones señaladas.

Cuando se compara la posición de las regiones en el Índice de Calidad de Vida y los ingresos recaudados *per cápita* no se produce una correspondencia directa entre ambos, como se puede observar en el cuadro 35. Las únicas regiones donde existe una direccionalidad es en la Ozama, que ocupa la posición 1 en ambos casos, y la región Este que está en la posición 4. Tendría que estudiarse si las pocas diferencias interregionales en los ingresos recaudados *per cápita* y las transferencias de una suma fija a una cantidad de distritos municipales, sin considerar la población, son factores que inciden en la no direccionalidad entre ingreso por persona e Índice de Calidad de Vida.

Cuadro 35
Recaudación por región e ingresos per cápita en RD\$ (2008 y 2011)

Posición en Índice Calidad de Vida	REGION	POBLACIÓN	2008			2011		
			Ingresos Recaudados Millones RDS	% Participación	Ingresos Recaudados per cápita	Ingresos recaudados millones RDS	% Participación	Ingresos recaudados per cápita
II	Cíbao Norte (II)	1,446,047	3,442.90	18.28%	2,381	3,051.80	17.02%	2,110
III	Cíbao Sur (III)	703,898	1,204.80	6.40%	1,712	1,298.90	7.24%	1,845
V	Cíbao Nordeste (V)	607,763	1,116.70	5.93%	1,837	1,138.70	6.35%	1,874
VII	Cíbao Noroeste (VII)	390,982	700.5	3.72%	1,792	719.4	4.01%	1,840
VI	Valdesia (VI)	973,970	1,829.80	9.72%	1,879	1,866.20	10.41%	1,916
VIII	Enriquillo (VIII)	342,759	724.8	3.85%	2,115	740.8	4.13%	2,161
IX	El Valle (IX)	304,984	989	5.25%	3,243	612.1	3.41%	2,007
IV	Este (Yuma-Higuamo) IV	1,060,846	1,798.00	9.55%	1,694	2,042.80	11.39%	1,926
I	Ozama o Metropolitana (I)	2,731,294	7,024.30	37.30%	2,572	6,462.90	36.04%	2,366
	Totales RD\$	8,562,543	18,830.80	100.00%	2,199	17,933.60	100.00%	2,094
	Totales US\$		547.24		63.91	463.15		54.08

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Cuentas de República Dominicana.

5.2.9 *Per cápita* de gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana

En virtud de que los gobiernos locales de Centroamérica tienen similitudes políticas, institucionales y económicas, con República Dominicana presentamos una comparación de ingreso *per cápita* del total y del ingreso propio. Para el año 2011 el ingreso por persona del total correspondiente a República Dominicana fue de US\$38.92, ocupando la posición número 5 (cuadro 36). El *per cápita* mayor en relación al ingreso total se registra en El Salvador con US\$129.92 y el menor en Panamá con US\$19.02. A El Salvador le sigue Guatemala con US\$106.81 de ingreso por persona. En Nicaragua el ingreso *per cápita* del total es de US\$37.36, el cual está levemente por debajo de República Dominicana.

República Dominicana en comparación con los países de Centroamérica es el que presenta el menor ingreso corriente *per cápita* de ingreso propio, con un registro de US\$7.44. Un poco delante de República Dominicana se encuentra Guatemala donde se registra un ingreso por persona de US\$9.08. Costa Rica es el país con el mayor ingreso *per cápita* de ingreso propio con US\$51.94, seguido en cifras lejanas por El Salvador con US\$18.44. Honduras y Nicaragua cuantifican cifras muy próximas con US\$13.16 y US\$12.48, respectivamente.

El promedio del ingreso *per cápita* del total de la suma de todos los gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana es de US\$68.08 y el promedio del ingreso *per cápita* del ingreso propio es de US\$18.29. Para el caso del promedio del ingreso total (US\$ 68.08) únicamente hay tres países que superan el mismo, que son El Salvador, Guatemala y Costa Rica. Y para el caso del promedio por persona de ingreso propio (US\$18.29) sólo es superado por Costa Rica y El Salvador.

Cuadro 36
Ingresos corrientes *per cápita* de los gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana (US\$)

PAIS	Ingreso per cápita del total	Ingreso per cápita de ingreso propio
Costa Rica (2008)	84.63	51.94
El Salvador (2008)	129.92	18.44
Guatemala (2008)	106.81	9.08
Honduras (2007)	59.89	13.16
Nicaragua (2005)	37.36	12.48
Panamá (2005)	19.02	15.52
República Dominicana (20011)	38.92	7.44
Promedio	68.08	18.29

Fuente: Con datos del *Estudio Comparativo de las Finanzas para el Desarrollo Local para Centroamérica y República Dominicana de FUNDEMUCA*.
Elaboración propia para República Dominicana.

5.2.10 PIB municipal y su importancia para el desarrollo local

Aunque en el *cuadro 37* se presenta la relación PIB y transferencia desde el nivel central en el período 1998-2011, en República Dominicana no existen informaciones financieras o económicas que ayuden a realizar comparaciones entre la transferencia nacional y la recaudación propia y el PIB de cada municipio. Un desafío es estudiar, ordenar y sistematizar el PIB por municipios.

En ese sentido el Informe de Desarrollo Humano 2008 presentado por el PNUD afirma que: *“Aunque parezca insólito, el Estado dominicano no sabe cuánto es el monto total del gasto en las provincias ni en los municipios del país. La mayoría de los ministerios de Estado no pueden decir donde ejecutan su gasto. Esto refleja, por una parte, el poco valor estratégico que históricamente se le ha asignado a la descentralización y a los gobiernos locales en la planificación y asignación de recursos de los gobernantes. Por otra parte, refleja que la equidad social y territorial no está dentro de las prioridades del Estado dominicano”*. Y concluye en este aspecto afirmando que: *“Los Ministerios no tienen un sistema de registro que permita determinar la distribución provincial y municipal de su gasto”*.

Conociendo el PIB por municipio se avanzaría en la calificación del mismo en los municipios turísticos, industriales, agrícolas; permitiría hacer comparaciones entre los más grandes, medianos y pequeños. El resultado serviría como criterio o información para la transferencia de recursos y la definición de políticas de desarrollo desde los diferentes niveles políticos-administrativos: poder central, regional y local. Ayudaría al gobierno central a una mejor redistribución del gasto y manejar las desigualdades sociales.

El PIB municipal permitiría dar respuestas a preguntas como ¿qué % del PIB representan las grandes ciudades y qué relación tiene con el número de población? También conocer ¿cuánto acumulan del PIB el Distrito Nacional y la provincia Santo Domingo y a cuánto equivale en municipios y provincias más pequeñas o de menor población?

Hay que resaltar que esta situación es parte de la ausencia de sistema de planificación territorial. Esto podría comenzar a superarse con la puesta en marcha de la ley que establece el Sistema Nacional de Planificación, la cual orienta sobre un conjunto de mecanismos de intervención de los diferentes actores políticos y sociales que convergen en el territorio.

Respecto a la transferencia de fondos desde el nivel central en relación con el % del PIB nominal se observa que desde el año 1995 se marca una tendencia de crecimiento y estancamiento hasta el año 2008 cuando se inicia una tendencia a la baja (*cuadro 37*). En el año 1995 los gobiernos locales contabilizaron el 0.2% del PIB, sosteniéndose en 0.7% en el período

2002-2004. Se incrementa en el año 2006 hasta el 1.1% y marcando una tendencia hacia abajo hasta el 2011 con el 0.7%; es decir que la transferencia recibida en el año 2011 en relación al PIB es similar a la realizada en el año 2004. Lo que significa que el crecimiento en la macroeconomía no tuvo ningún impacto en las finanzas municipales.

Cuadro 37
Transferencia de fondos del nivel central a gobiernos locales en % del PIB (1995-2011 en millones de RD\$)

Año	Transferencias corrientes a los ayuntamientos	Ingresos públicos ordinarios	Transferencias / ingresos ordinarios	Transferencias reales a precios de 1995	En % PIB nominal
1995	497.8	24,715.0	2.0%	498	0.2%
1996	841.2	26,001.7	3.2%	798	0.4%
1997	1,322.5	34,181.1	3.9%	1,159	0.5%
1998	1,642.4	38,389.9	4.3%	1,373	0.5%
1999	1,707.8	43,375.5	3.9%	1,340	0.5%
2000	1,885.1	51,203.2	3.7%	1,374	0.5%
2001	2,693.8	59,641.9	4.5%	1,803	0.6%
2002	3,260.7	66,295.1	4.9%	2,074	0.7%
2003	4,072.6	79,645.4	5.1%	2,032	0.7%
2004	6,476.4	126,243.0	5.1%	2,134	0.7%
2005	9,341.2	157,584.6	5.9%	2,954	0.9%
2006	12,949.6	188,825.5	6.9%	3,807	1.1%
2007	13,754.0	236,006.7	5.8%	3,809	1.0%
2008	15,408.0	246,910.3	6.2%	3,857	1.0%
2009	15,152.6	226,203.9	6.7%	3,739	0.9%
2010	15,084.0	255,070.9	5.9%	3,500	0.8%
2011	15,011.5	280,450.2	5.4%	3,212	0.7%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de la República Dominicana. En las transferencias corrientes a los ayuntamientos están incluidos los desembolsos para la Liga Municipal Dominicana.

5.2.11 PIB municipal en América del Sur y República Dominicana

En relación a la estructura de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales en porcentajes del PIB se puede observar en el cuadro 38 que para el año 2008 Brasil es el país que muestra el dato más alto en cuanto al ingreso para este nivel de gobierno local. Los gobiernos locales de Brasil (estadales y

municipales) reciben por concepto de recursos propios el 11.90%, por transferencia el 7.90% y por otros tipos de ingresos el 1.60%. Estos conceptos suman el 21.40% de los ingresos en relación al PIB. Brasil es el que tiene el PIB más alto de todos los países de América Latina.

Los cinco países que cuentan con el PIB más alto en América Latina son Brasil, México, Argentina, Venezuela y Colombia. Esta fortaleza de la economía podría tener una relación directa con la estructura de los ingresos de los gobiernos locales según los datos mostrados en el cuadro 38. Además de Brasil (21.40%) se muestra que el ingreso total en México es de 11.40%, en Argentina el 13.90%, en Colombia el 8%. De los países señalados, con PIB más bajo en comparación con los que tienen PIB más alto, es Bolivia el que presenta la más alta proporción del ingreso total con 16.30%. En Bolivia, además de la legislación sobre transferencia y autonomía financiera local, desde hace años se registra una fuerte tendencia de descentralización del gasto público desde una perspectiva de participación social.

El caso dominicano muestra que aun disponiendo de un positivo y constante crecimiento del PIB no existe una correspondencia con el nivel en que se encuentra la estructura de los ingresos de los ayuntamientos en porcentaje del PIB. República Dominicana registra para el año 2011 el 0.84%, mostrando la cifra más baja de todos los países señalados; es decir que el aumento del PIB en las últimas décadas no se ha reflejado en la mejora de los ingresos municipales y, por lo tanto, la estructura del ingreso público continúa extremadamente centralizada en el Poder Ejecutivo.

Cuadro 38
Estructura de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales - Año 2008 en porcentajes del PIB

PAÍS	Recursos propios	Transferencias	Otros ingresos	Total
Argentina	5.60%	7.60%	0.70%	13.90%
Bolivia	3.90%	7.40%	5.00%	16.30%
Brasil	11.90%	7.90%	1.60%	21.40%
Chile	1.80%	1.00%	0.00%	2.80%
Colombia	3.10%	4.80%	0.10%	8.00%
Ecuador	1.10%	2.50%	0.00%	3.60%
México	1.50%	9.10%	0.80%	11.40%
Perú (2006)	0.80%	4.80%	0.40%	6.00%
República Dominicana* 2011)	0.14%	0.70%	0.0	0.84%

Fuente: *Gómez Sabaini, Juan y Jiménez, Juan Pablo*. CEPAL 2011.

*Fuente propia con datos del Banco Central de la República Dominicana.

5.2.12 Calidad del gasto municipal

El gasto social está constituido por los desembolsos, erogaciones o inversión que realizan los ayuntamientos en los sectores sociales, los cuales serían de su competencia. Los gobiernos locales tienen responsabilidades directas en algunos ámbitos de la salud y educación. Tienen competencias en la promoción de la cultura, el deporte, la protección del medio ambiente, la promoción de la equidad de género y la inversión en diversos servicios públicos requeridos por los y las municipios.

La Ley 176-07 ordena que los gobiernos locales deben garantizar y promover el bienestar social, económico y la prestación de servicios eficientes a todos los municipios. También establece que los ayuntamientos tienen que tomar medidas que tiendan a la reducción del gasto y al mejoramiento del resultado fiscal, así como a mejorar la eficacia, eficiencia y calidad del gasto.

Cuando se estudian algunos títulos de gasto social de los cabildos dominicanos se generan confusiones sobre la definición u objeto de los mismos. En los informes financieros públicos se puede observar que se coloca el renglón urbanismo. En este caso podría estar referido al gasto en construcción de infraestructuras comunitarias y no corresponder con la definición del urbanismo como disciplina encargada de la planificación urbana y el ordenamiento territorial. Esta misma lógica coincide con la clasificación del presupuesto participativo como un gasto. El presupuesto participativo es un instrumento o medio de participación para proponer el destino del gasto. Estas concepciones están contenidas en los informes anuales de la Cámara de Cuentas.

También de lo anterior se desprende que en los informes de la Cámara de Cuentas no existe coherencia ni sistematicidad en la presentación de las informaciones sobre el detalle del gasto, lo cual podría ser arrastrado de los mismos modelos de presentación de informes de los ayuntamientos. Como se puede ver en el cuadro 39 existe temporalidad en años para los cuales el gasto se clasifica de una manera y en otros años recibe otra denominación, lo cual dificulta ordenar sistemáticamente las informaciones. En el año 2008 los gastos para vivienda y urbanismo se colocan de manera conjunta y en los años posteriores están separados. El gasto urbanismo tendría que detallarse con mayor precisión para poder realizar los análisis de manera más coherente.

La principal inversión que hicieron los ayuntamientos en los cuatro años analizados responden al denominado urbanismo, con el 34.20%, seguido por la inversión en agua potable y alcantarillado con 9.28% y seguridad social con 9.28%. Deporte, recreación, cultura y religión, en promedio, registran en los cuatro años el 8.06%. Para asistencia social se dedicó en promedio el 5.85%. Los renglones que registran el menor gasto corresponde a educación (2.23%), salud (0.31%) y género 0.01%. Estos tres últimos ejes de una política social suman 2.55%.

Si la inversión en “urbanismo”, que corresponde a la construcción de aceras, contenes, reparación de calles, mantenimiento de plazas o parques y construcciones de diferentes naturalezas, es importante para el mejoramiento de los asentamientos urbanos; también es necesario y factible que el gasto social municipal esté orientado para aquellos servicios públicos que aportan a la calidad de vida de las personas y en su desarrollo humano, son los casos de salud, educación, protección al medio ambiente y la propia seguridad social de los trabajadores de los gobiernos locales. Hay un gran desbalance entre el gasto en infraestructuras y el destinado a la aplicación directa de política social.

Cuadro 39
Ejecución del gasto social 2008-2011

Detalle	Ejecutado 2008	%	Ejecutado 2009	%	Ejecutado 2010	%	Ejecutado 2011	%	% 2008-2011
Educación	5,617	0.74%	45.6	3.95%	48.9	2.13%	39.1	2.10%	2.23%
Deporte, recreación, cultura, religión	1,638	0.22%	144.3	12.49%	184	8.03%	214.1	11.50%	8.06%
Salud	1,448	0.19%	4.3	0.37%	13.5	0.59%	1.6	0.10%	0.31%
Asistencia social	6,054	0.80%	161.2	13.95%	116	5.06%	66.5	3.60%	5.85%
Vivienda	n/d	n/d	26.4	2.28%	33.6	1.47%	44.7	2.40%	1.54%
Agua potable y alcantarillado	96,269	12.75%	91.3	7.90%	137.8	6.02%	216.4	11.60%	9.57%
Seguridad social	-	-	156	13.50%	252	11.00%	234.6	12.60%	9.28%
Urbanismo	-	-	526.4	45.56%	938	40.95%	935.8	50.30%	34.20%
Género	124	0.02%							0.01%
Presupuesto participativo*	-	-	-	-	566.8	24.74%	108.4	5.80%	7.64%
Vivienda y urbanismo**	643,956	85.28%	-	-	-	-	-	-	
Total	755,106	100%	1155.5	100%	2290.6	100%	1861.2	100%	

Fuente: Propia con datos suministrados por la Cámara de Cuentas de RD. *Variación absoluta de 22.3% en el 2011. **En informe 2008 urbanismo y vivienda se presentan juntos

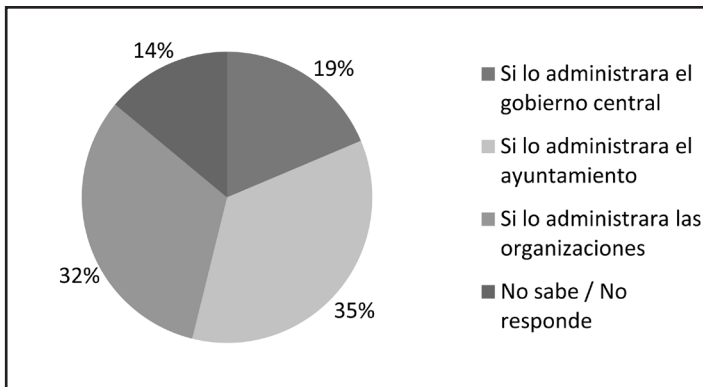
5.2.13 Percepción ciudadana sobre la eficiencia, la descentralización o centralización de la inversión en obras

La percepción ciudadana sobre el actor público y la calidad de la inversión es importante conocerla, de modo que pueda servir como insumo para los análisis sobre la eficiencia del gasto público. Sirve también para conocer cómo el imaginario social marca subjetivamente pautas que pueden conducir a determinar el nivel de confianza en la gestión de recursos.

Para obtener informaciones por parte de las personas entrevistadas se les preguntó: ¿Con cuál expresión o frase se identifica usted más? Las frases fueron respondidas en función de conseguir que los entrevistados respondieran a la interrogante siguiente: ¿En este municipio rendirían más los “cuartos” o el dinero que se invierte en obras si lo administrara el gobierno central, el ayuntamiento o las organizaciones sociales? Las respuestas dadas conducen a afirmar que estas personas prefieren que los recursos sean manejados por las instituciones locales, sea el ayuntamiento o las organizaciones comunitarias. El 35% dijo el ayuntamiento y el 32% mencionó las organizaciones sociales. Quienes dijeron que sea el gobierno central suman el 19% y los que no respondieron o que no saben sumaron el 14% (gráfico 12)

Gráfico 12

Opinión sobre rendimiento de los recursos según quien lo administre



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

En cuanto a la opinión según dominio de estudio los datos muestran que en la macrorregion Este es donde se obtuvo la más alta proporción de personas entrevistadas que dijo que en los municipios los “cuartos” rendirían más si los administrarán los ayuntamientos. En el Este el 48% respondió en ese sentido, seguido por las personas de la macrorregion Sur con el 36%.

Por otra parte, en la macrorregión del Cibao la mayor proporción se registró para aquellos que se identificaron con la afirmación de que rendirían más los “cuartos” si lo administraran las organizaciones comunitarias. En este caso respondió el 38%. En la macrorregión Metropolitana (22%) es donde hubo mayor identificación con la opinión de que lo administrara el gobierno central, pero por debajo de los que dijeron que el ayuntamiento con el 34% y las organizaciones comunitarias el 31%. Como se puede ver en el *cuadro 40* en todas las macrorregiones se identifican más con la afirmación de que prefieren que los recursos los administren los cabildos y las organizaciones sociales frente al gobierno central.

Cuadro 40
Opinión sobre rendimiento de los recursos según quien los administre por dominio de estudio (en %) 2012

En este municipio los “cuartos” rendirían más si los administrara quién?	MACRORREGIÓN				
	Metropolitana	Cibao	Sur	Este	Total nacional
Si los administrara el gobierno central	21.84%	16.51%	17.74%	20.83%	18.65%
Si los administrara el ayuntamiento	33.98%	31.80%	36.02%	7.92%	35.21%
Si los administraran las organizaciones comunitarias	30.58%	37.61%	27.96%	25.00%	32.15%
NS / NR	13.59%	14.07%	18.28%	6.25%	13.99%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Según el estrato socio-económico se obtuvo que la clase alta es la que se expresa en mayor proporción en torno a la afirmación de que los recursos rinden más cuando es el gobierno central (34%) que los administra en relación a los ayuntamientos (27%) y a las organizaciones sociales (32%). La clase media y baja registran cifras casi similares en torno a que sea el gobierno central, en este caso se cuantificó el 18%. Aunque ambas clases mostraron identificación con la afirmación de que los “cuartos” rendirían más si los administrara el ayuntamiento. En este sentido opinó el 37% de la clase media y el 35% de la clase baja. De otra parte, la clase baja, en relación a las otras dos, es la que se muestra más a favor de que sean las organizaciones sociales (34%) que administren los recursos para que rindan más.

Los datos logrados en relación a la opinión de las personas de los dos principales partidos expresan que ambos están en la misma dirección de que los recursos rendirían más si los administran las organizaciones comunitarias. El 40% de los que dijeron que pertenecen al PRD y el 35% de los militantes o activistas del PLD opinaron al respecto. También se observa que ambos partidos están a favor de que sean los ayuntamientos que administren los recursos para que rindan más. Además se obtuvo que para el caso de la variable que sea el gobierno, el porcentaje de aprobación por parte del PLD (25%) es superior a los que dijeron que militaban en el PRD (14%).

Cuadro 41
Opinión sobre rendimiento de los recursos según quien los administre por estrato socio-económico y partido (en %) 2012

¿En este municipio los “cuartos” rendirían más si los administrara quién?	Estrato socio-económico			Partido		
	Alto	Medio	Bajo	PLD	PRD	Otro
Si los administrara el gobierno central	34.09%	17.75%	17.78%	24.56%	14.14%	22.73%
Si los administrara el ayuntamiento	27.27%	37.20%	34.73%	32.16%	36.36%	36.36%
Si los administraran las organizaciones comunitarias	31.82%	29.69%	33.68%	34.50%	40.40%	31.82%
NS / NR	6.82%	15.36%	13.81%	8.77%	9.09%	9.09%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Con respecto a los datos registrados según el nivel académico se encontró que *la formación académica no constituye una condición para calificar quien debería administrar los “cuartos”* para que rindan más en los municipios. En este sentido las personas entrevistadas con formación universitaria completa constituyen el grupo que mayor identificación mostró con que sea el ayuntamiento, con el 41%. El 38% de las personas con educación básica, el 35% con formación universitaria incompleta y el 32% de educación media se manifestaron diciendo que el dinero rinde más si lo administra el ayuntamiento. La menor proporción de las personas que dijeron que los recursos rendirían más si los administrara el gobierno central se corresponde con el 14% de las que tienen educación universitaria completa y el mayor porcentaje corresponde al 23% de las que tienen el nivel de educación universitaria incompleta. En relación a quienes se identificaron con la administración de los recursos por parte de las organizaciones comunitarias se obtuvo que la

mayor proporción corresponde al 38% de los que tienen educación universitaria completa, seguidos por el 28%, en ambos casos, de los de educación media e universitaria, según se puede ver en el *cuadro 42*.

En el mismo *cuadro 42* se muestran datos de la población entrevistada que se ubica en los rangos de edad de 46 a 55 años y 56 años o más, que corresponden a los que en mayor proporción están de acuerdo en que los ayuntamientos, en relación al gobierno central y a las organizaciones comunitarias, deberían administrar los recursos para que rindan más. El 41% del rango entre 46 a 55 y el 40% de los que tienen 56 o más años afirmaron en el sentido señalado; es decir que la población más adulta muestra una mayor identificación. De otra parte, los rangos de edad comprendidos entre 30 a 45 años (17%) y 46 a 55 años (14%) corresponden a los menores porcentajes de quienes se identifican con que sea el gobierno central. Las personas que afirmaron en mayor proporción que fueran las organizaciones comunitarias las que administraran los “cuartos” para que rindieran más están localizadas en el rango de edad comprendido entre 30 a 45 años y 46 a 55 años, con 35% y 37%, respectivamente. Las personas con 56 o más años de edad son las que muestran la cifra más baja en torno a que sean las organizaciones comunitarias, en este caso se registró el 24%.

Cuadro 42
Opinión sobre rendimiento de los recursos según quien los administre, por nivel educativo y rango de edad (en %) 2012

¿En este municipio los “cuartos” rendirían más si los administrara quién?	Nivel educativo más alto				Rango de edad			
	Básica	Media	Univer- sitaria incompleta	Univer- sitaria completa	17 a 29	30 a 45	46 a 55	56 ó mas
Si los administrara el gobierno central	19.43%	16.94%	22.84%	13.73%	20.42%	16.54%	14.41%	21.74%
Si los administrara el ayuntamiento	37.91%	31.56%	35.19%	41.18%	30.80%	35.04%	41.44%	39.13%
Si los administraran las organizaciones comunitarias	28.44%	35.88%	27.78%	38.24%	32.53%	34.65%	36.94%	24.22%
NS / NR	14.22%	15.61%	14.20%	6.86%	16.26%	13.78%	7.21%	14.91%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

5.2.14 Disciplina en la gestión presupuestaria

La disciplina en la gestión presupuestaria del gasto público local está determinada por el respeto a lo financieramente programado y aprobado por el concejo municipal, por el cumplimiento del marco jurídico local y nacional en materia de presupuesto y por la transparencia en las decisiones cuando se reorientan los capítulos o códigos del clasificador presupuestario.

Los gobiernos locales dominicanos se caracterizan por una fuerte indisciplina, falta de control y fiscalización en la gestión presupuestaria. La relación entre lo presupuestado y lo ejecutado es extremada y sistemáticamente irregular. Las variaciones que se observan durante los años comprendidos entre el 2008 y 2011 son muy significativas.

En virtud del párrafo anterior se puede observar que el gasto que más variaciones en presupuesto registra es el de *asistencia social*. Para este caso se observan variaciones constantes en la ejecución presupuestaria durante tres años. En el 2009 tuvo una variación absoluta de 954% (presupuestaron 15 millones 300 mil y ejecutaron 161 millones 200 mil). Mientras que para el año 2010 se contabiliza una variación de 76% (presupuestaron 66 millones 100 mil y ejecutaron 116 millones). En el año 2011 se repite la misma tendencia de la variación presupuestaria entre lo programado y lo ejecutado. Para este año se registra la información financiera que expresa que se ejecutó el 32% (presupuestaron 50 millones 300 mil y se ejecutaron 66 millones 500 mil). En todos los casos referidos a *asistencia social* se realizaron cambios significativos entre lo programado y lo ejecutado, salvo el año 2008, cuando lo ejecutado (-5%) quedó ligeramente por debajo de lo programado. El gasto en asistencia social está orientado, regularmente, a la solución de problemas personales de diferentes orígenes. Este componente de las finanzas municipales, en la mayoría de los casos, es manejado de manera discrecional por parte del alcalde o de los funcionarios que él delegue. El gasto de asistencia social, generalmente, no responde a criterios que orienten la selección de las personas o familias que califican como beneficiarias. Es el gasto que permite una brecha para financiar el clientelismo político o es el “gasto parasitario”

Aquellos gastos que están focalizados para el mejoramiento directo de las condiciones de vida de las personas, con los que se busca la superación de los altos indicadores de pobreza, y aquellos destinados a la producción de un impacto positivo en los Objetivos del Milenio, su ejecución presupuestaria sufrió variaciones negativas en la mayoría de sus componentes, como se presenta a continuación y se pueden observar en el *cuadro 43*:

Cuadro 43
Presupuesto y ejecución del gasto público municipal 2008-2011

AÑO	Educación	Salud	Asistencia social	Vivienda	Agua potable	Seguridad Social	Urbanismo
2008							
Presupuestado	22,891,287	10,152,696	6,358,620	1,079,837,718	164,775,625	1,535,267	
Ejecutado	5,617,008	1,448,108	6,054,758	643,956,281	96,269,188	0	
% Variación ejecución	-75%	-86%	-5%	-40%	-42%	-100%	
2009							
Presupuestado	88,500,000	13,300,000	15,300,000	78,900,000	347,900,000	264,400,000	2,232,300,000
Ejecutado	45,600,000	4,300,000	161,200,000	26,400,000	91,300,000	156,000,000	1,705,900,000
% Variación ejecución	-48.47%	-67.67%	954%	-66.54%	-73.76%	-41.00%	-23.58%
2010							
Presupuestado	122,800,000	10,700,000	66,100,000	47,200,000	181,000,000	299,100,000	1,790,500,000
Ejecutado	48,900,000	13,500,000	116,000,000	33,600,000	137,800,000	252,000,000	938,900,000
% Variación ejecución	-60.18%	26.17%	76 %	-28.81%	-23.87%	-15.75%	-47.56%
2011							
Presupuestado	31,600,000	4,800,000	50,300,000	56,000,000	300,000,000	434,400,000	1,410,800,000
Ejecutado	39,100,000	5,000,000	66,500,000	44,700,000	216,400,000	234,600,000	935,800,000
% Variación ejecución	23.73%	4.17%	32.21%	-20.18%	-27.87%	-45.99%	-33.67%

Fuente: Propia con datos de la Cámara de Cuentas.

* Para el año 2008 la cifra de viviendas incluye el renglón de urbanismo.

Educación: Se produjo una variación negativa en la ejecución presupuestaria en los años 2008 (menos del 75% de lo programado), 2009 (menos del 48.47%) y 2010 (menos del 60%). En el año 2011 hubo una variación positiva de 23.73%.

Salud: En este componente se produjeron variaciones negativas en los años 2008 (-86%) y 2009 (-67.67%). En el año 2010 se registra una variación positiva de 26.17%. Si en el año 2011 hubo una variación positiva de 4.17%, la misma pudo deberse a que lo presupuestado fue muy bajo en relación a los años anteriores. Para el año 2011 se presupuestó 4 millones 800 mil, cifra que queda muy por debajo de los años anteriores cuando se aprobaron recursos por encima de los 10 millones.

Vivienda: Este componente social registra en todos los años variaciones negativas en las ejecuciones de los presupuestos de los ayuntamientos. En los cuatro años se pueden observar variaciones negativas que se mueven en el rango de -20 hasta -66.54%.

Agua potable y alcantarillado: El agua potable es una competencia que corresponde a las instituciones desconcentradas del gobierno central: INAPA, CAASD, CORAASAN, CORAAMOCA y demás corporaciones que reciben la denominación de acuerdo a la provincia donde se ubican. La debilidad de muchas de estas entidades para dar respuesta a tiempo a los ciudadanos y ciudadanas provoca que los mismos ubiquen a los ayuntamientos como prestadores de este servicio, lo cual es más común en las comunidades suburbanas y rurales que en aquellos municipios con grandes centros urbanos. Este componente también se ha visto afectado por las constantes y sistemáticas variaciones en la ejecución presupuestaria en los cuatro años estudiados. El tope máximo de variación negativa se registra en el año 2009 con -73.76% y la menor variación negativa ocurrió en el año 2010 con -23.87%.

Seguridad Social: La Ley 87-01 sobre Seguridad Social establece la obligatoriedad del empleador de integrar el personal al sistema. Una parte importante de ayuntamientos no tienen registrados como beneficiarios a sus empleados: no pueden cumplir con el tope mínimo salarial que ronda los 7 mil 500 pesos. Para el año 2008 los gobiernos locales presupuestaron aproximadamente un millón 500 mil pesos, de los cuales no se ejecutó ningún porcentaje. En los años sucesivos la variación en lo ejecutado fue negativa, siendo mayor en el 2011 con -45.99%.

Urbanismo: De los componentes estudiados, urbanismo es el que registra la más alta suma de recursos económicos y financieros destinados a la inversión en los territorios gestionados por los ayuntamientos. La variación negativa más alta se contabilizó en el año 2010 con el 47.46%. Para ese año los gobiernos locales presupuestaron 1,790 millones y sólo ejecutaron 938 millones.

5.2.15 Gasto municipal según destino de fondos

En su artículo 21 la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios establece que los ayuntamientos destinarán los ingresos propios y los recibidos por las diferentes modalidades establecidas por las leyes nacionales para satisfacer sus competencias manteniendo los siguientes límites en cuanto a su composición:

- a. Hasta el veinticinco por ciento (25%) para gastos de personal, sean éstos relativos al personal fijo o bajo contrato temporal.
- b. Hasta el treinta y un por ciento (31%) para la realización de actividades y el funcionamiento y mantenimiento ordinario de los servicios municipales de su competencia que prestan a la comunidad.
- c. Al menos el cuarenta por ciento (40%) para obras de infraestructura, adquisición, construcción y modificación de inmuebles y adquisición de bienes muebles asociados a esos proyectos, incluyendo gastos de preinversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social.
- d. Un 4% dedicado a programas educativos, de género y salud.

Durante el levantamiento y procesamiento de las informaciones disponibles en la Cámara de Cuentas se obtuvieron datos que indican que los ayuntamientos dominicanos son reiterativos en el incumplimiento de los porcentajes de ley que se han establecido para personal, servicios, inversión y educación-salud-género. Este incumplimiento se manifiesta de manera reiterativa en los cuatro años estudiados.

Como se podrá ver en el cuadro 44 el destino de los fondos para gastos de personal y de servicios municipales sobrepasa el porcentaje establecido. El año cuando más gastos hubo en personal fue en el 2008, en el cual se ejecutó el 30%, es decir un 5% por encima del mandato de la Ley 176-07. El año de menor gasto, pero continuando ligeramente por encima de lo estipulado, corresponde al 2011. En este año se gastó el 25.21%.

Para servicios municipales se establece un 31% y para el año 2011 hubo un gasto ascendente al 38.55%. Lo destinado para este capítulo durante el año 2010 fue de 30.96%, lo cual corresponde al año que más se aproxima al mandato de ley.

Se supone que si los porcentajes de los capítulos de personal y servicios mantuvieron aumento constante por encima de lo estipulado, esto tiene un reflejo en los capítulos restantes de inversión y educación-salud-género. Estos componentes fueron afectados en cuanto al destino de fondos. De manera muy considerable se impactó la inversión en obras comunitarias y en el capital

municipal. El año que menor inversión se hizo en este último caso fue el 2011, en el cual de 40% que debió invertirse sólo se ejecutó el 32.96%, seguido por el 34% en el 2008, el 36.52% en el 2010 y el 37.01% en el 2009.

El destino de los fondos para educación, salud y género fue afectado considerablemente en el año 2008, en el cual únicamente se ejecutó el 3% de lo programado. Aunque en el año 2010 el límite de 4% fue superado por el 4.36%, que fue ejecutado. En el 2009 (3.80%) y en el 2011 (3.29) se quedaron por debajo de la norma municipal.

En los párrafos II, III y IV del artículo 21 se indica que los porcentajes fijados por ley no se podrán sobrepasar, salvo casos de emergencias y de desastres. En aquellos casos atendibles, será preciso su aprobación por el concejo municipal mediante voto favorable de las 2/3 partes de su matrícula y se requerirá la aprobación de la contraloría interna del ayuntamiento. También se afirma que la violación de este artículo será sancionado con penas de 2 a 5 años de prisión, con el pago de una indemnización de cinco (5) a veinte (20) salarios mínimos, así como también con la inhabilitación para el servicio público prevista por la legislación penal dominicana. En el caso de que el tesorero y el contralor municipal no denuncien ante las autoridades de control y persecución competentes, se castigarán como infractores y de acuerdo con la sanción antes mencionada.

La Cámara de Cuentas de la República Dominicana tiene el mandato de solicitar la puesta en movimiento de la acción pública, además de que cualquier persona física o moral en caso de violación a la ley podrá solicitar a las jurisdicciones penales competentes la acción pública, constituirse en calidad de querellante y actor civil, según los términos del Código Procesal Civil, y solicitar las sanciones correspondientes.

En el marco del cumplimiento de la legislación hay que valorar en qué medida los ayuntamientos que administran los municipios más pequeños son los que disponen de mayores limitaciones para cumplir. En estos municipios, regularmente, hay pocas fuentes de empleo y las administraciones locales se convierten en los espacios públicos que cubren la mayoría de empleos. Los ayuntamientos de municipios más grandes disponen de más recursos presupuestarios, lo cual les permite gestionar con más holgura. De ahí que los porcentajes establecidos tienen que revalorizarse y reformarse la legislación para adecuarla a la realidad de los municipios dominicanos tomando en cuenta aspectos de carácter económico, demográfico, capacidad institucional, etc. El gasto de personal puede estar bien sustentado y justificado, al margen de los porcentajes, siempre y cuando se conduzca por la generación de empleo útil, no clientelista, lo cual es esencial dentro de una política de desarrollo económico local.

Cuadro 44
Gasto municipal según destino de fondos
2008-2011 (valores en millones de RD\$)

Destino de Fondos	Ejecución 2008	%	Ejecución 2009	%	Ejecución 2010	%	Ejecución 2011	%
Gastos de personal (25%)	4,284.20	30%	4,992.10	27.30%	4,067.10	28.16%	3,932.40	25.21%
Servicios municipales (31%)	4,742.20	33%	5,829.40	31.88%	4,471.50	30.96%	6,013.70	38.55%
Inversión u obras (40%)	4,974.70	34%	6,767.80	37.01%	5,273.70	36.52%	5,142.40	32.96%
Educación, salud y género (4%)	498.30	3%	695.70	3.80%	629.60	4.36%	512.6	3.29%
TOTAL	14,499.40	100%	18,285.00	100%	14,441.90	100%	15,601.10	100%

Fuente: Propia con datos suministrados por la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.

5.2.16 Accountability o rendición de cuentas

El concepto de *accountability* expresa la obligación que tienen los gobiernos a rendir cuentas a la sociedad y sus instituciones. Para que la *accountability* sea efectiva los ciudadanos tienen que apropiarse y ejercer el derecho a la información pública sobre el destino de los fondos del Estado. Pero también los órganos de control, tanto interno a los gobiernos locales como los externos; tienen que controlar y fiscalizar la gestión de las finanzas. Y cuando el caso lo amerite impugnar los actos que contravienen la ley y poner en movimiento la acción pública.

La rendición de cuentas debe responder a un juego de controles institucionales y sociales. Este juego se puede hacer a través de los procedimientos clásicos como son Cámara de Cuentas y Contraloría General de la República, a través del control de fiscalización interna-parlamentaria expresado en el concejo de regidores, a través del control social que se manifiesta a partir de los mecanismos de auditoría social y a través de la lógica de presentación de resultados e indicadores de la administración, cuyo actor público u órgano rector es el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

La *accountability* o responsabilidad y la rendición de cuentas son parte integral de la dinámica descentralizadora del Estado. Para medir el impacto positivo de la descentralización municipalizada hay que acudir a los sistemas de rendición de cuentas, valorándolo como medios que facilitan la con-

creación directa de las políticas públicas por el bienestar social, económico y cultural de los ciudadanos y ciudadanas. Las informaciones resultantes de la rendición de cuentas aportan a determinar el grado de responsabilidad de los actores públicos locales y consecuentemente a la justificación de la autonomía política.

La rendición de cuentas a través de los procedimientos clásicos carece de una cultura de la responsabilidad y la disciplina institucional de los gobiernos locales. Este estudio registra cumplimiento por una parte de los ayuntamientos, pero también se cuantifican reiteradas tardanzas e incumplimiento total en la remisión de presupuestos y de informes financieros a los organismos de control por parte de gobiernos locales.

Según la Ley de Presupuesto del Sector Público No. 423-06 los presupuestos aprobados por los ayuntamientos deberán ser remitidos a más tardar el 15 de enero de cada año a la Dirección General de Presupuesto, al Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, la Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas.

El año 2011 es el que registra el mayor porcentaje de gobiernos locales que remitieron presupuestos a los organismos señalados, así lo hizo el 85.20%. El año 2010 es el que cuantifica el porcentaje más alto de los que no lo hicieron, con el 30.1%. Como se puede observar en el cuadro 45 en los cuatro años aquí estudiados un porcentaje notable de cabildos incumplieron con la remisión de los presupuestos municipales.

El porcentaje promedio de informes mensuales completos suma 55.73%. En el caso de los informes incompletos se alcanza un promedio de 33.9% durante los cuatro años estudiados. Si se suma a este último promedio el porcentaje promedio de gobiernos locales que no remitieron informes (10.78%), la cantidad que resulta equivale a 44.68%.

Los datos promedios de los porcentajes para los informes trimestrales son superiores que aquellos equivalentes para los informes mensuales. En los cuatro años se registra un promedio de 77.04% de los informes trimestrales remitidos y 22.96% no remitidos.

Cuadro 45
Estatus de los informes financieros remitidos
a la Cámara de Cuentas (2009-2011)

Estatus de informes financieros	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	Promedio
Presupuestos municipales recibidos	288	75%	327	85%	269	69.87%	328	85.20%	78.77%
Presupuestos municipales pendientes	96	25%	57	15%	116	30.13%	57	14.80%	21.23%
Ayuntamientos que remitieron informes mensuales completos	202	52.60%	243	63.30%	204	55.00%	199	52%	55.73%
Ayuntamientos que remitieron informes mensuales incompletos	122	32%	102	26.60%	126	32%	174	45%	33.90%
Ayuntamientos que no remitieron informes mensuales	59	16%	39	10.10%	55	14%	12	3%	10.78%
Cantidad de informes trimestrales remitidos	1,120	77%	1,212	79%	1,169	73.06%	1,218	79.10%	77.04%
Cantidad de informes trimestrales no remitidos	433	23%	320	21%	431	26.94%	322	20.90%	22.96%

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de Cámara de Cuentas de la República Dominicana. Los años 2009, 2010 y 2011 incluyen a los municipios y distritos municipales.

En el *Informe al Congreso Nacional del Año Fiscal 2010* la Cámara de Cuentas indica que las alcaldías y juntas de distritos municipales que no presentaron los informes de ejecuciones presupuestarias mensuales y trimestrales se consideran en desacato a las disposiciones contenidas en los arts. 56 y 57 de la Ley No. 10-04, de fecha 20 de enero de 2004, de la Cámara de Cuentas de la República.

Un total de 55 municipalidades no habían entregado los informes, lo que impide disponer de los reportes de sus presupuestos y de la ejecución de los mismos. En dicho informe la Cámara de Cuentas señala que las entidades municipales, en su mayoría, no cumplen con los requerimientos establecidos en la Ley No. 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República, que en el artículo No. 70 de su reglamento expresa lo siguiente:

“La negativa en la presentación de los documentos requeridos por parte de la Cámara de Cuentas a cualquiera de las personas o entidades comprendidas en el ámbito de la ley No. 10-04 del presente reglamento se tomará como indicio de irregularidades en el manejo y la gestión de los fondos públicos, y conllevará a las acciones por desacato establecidas en los artículos 56 y 57 de la ley No. 10-04”.

El desacato a las normas se acompaña del vacío dejado por la falta de contrapeso social. Este contrapeso no ha sido posible construirlo, aun existiendo normativa sobre auditoría social. La auditoría social es un instrumento de participación de la ciudadanía, con el cual se busca que los ciudadanos controlen la calidad de la inversión pública en los territorios. Es un derecho consagrado en el Decreto No. 39-03 y en la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios, además de otras leyes sectoriales. Es un derecho consagrado y que permite que la ciudadanía pueda supervisar a través de técnicas sociales y de ingeniería las construcciones que se hacen en el municipio o la ciudad.

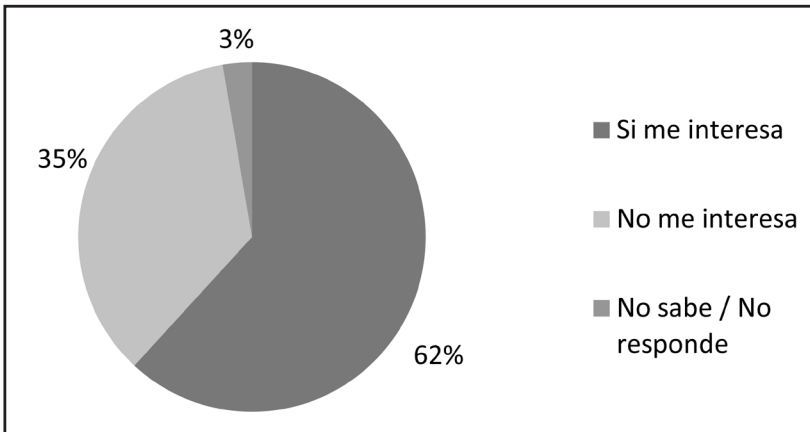
Los avances en auditoría social en República Dominicana se pueden catalogar como pobre. Los instrumentos de participación de la Ley del Distrito Nacional y de los Municipios podrían servir de canal para aplicar las auditorías sociales, pero eso no está ocurriendo. Los presupuestos participativos siguen quedándose y aplicándose bajo un enfoque meramente consultivo, en el cual se busca exclusivamente indicar el tipo de obra y no para darle seguimiento a la ejecución de la inversión.

La propia ley municipal tiene un mecanismo de participación que podría considerarse el más apropiado para aplicar la auditoría social, que es el Comité de Seguimiento. Este equivale al Comité de Auditoría Social (CAS) que establece el Decreto 39-03, e incluso lo supera en término de los propósitos y áreas de trabajo. El CAS está limitado a obras de infraestructura y a través de los comités de seguimientos municipales se pueden auditar políticas de género, medio ambiente, gestión presupuestaria, contratación de personal, infraestructura y cualquier iniciativa que se corresponda con las atribuciones de los gobiernos locales. No hay experiencias documentadas de Comité de Seguimiento que haya funcionado en República Dominicana.

5.2.17 Opinión sobre interés en monitorear recursos financieros municipales

Con el propósito de medir la opinión ciudadana sobre su disposición o interés en supervisar los fondos públicos que administran los ayuntamientos se procedió a preguntar a las personas entrevistadas: ¿Le interesaría fiscalizar/supervisar el manejo de los recursos que recibe el ayuntamiento? La repuesta del total nacional que mayor proporción contabilizó fue “sí me interesa” con el 64%. De otra parte el 35% dijo que no le interesa y el 3% no respondió o dijo que no sabe. Cuando se realiza el análisis por dominio de estudio se podrá observar que existen dos macrorregiones cuyas cifras están muy distantes del total nacional.

Gráfico 13
Interés ciudadano en monitorear recursos gestionados por el ayuntamiento



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Cuando los datos sobre el interés ciudadano en fiscalizar, supervisar o monitorear el uso de los fondos públicos se presenta por macrorregiones se obtiene que las opiniones sean muy desiguales en término estadístico. Las personas entrevistadas en el Cibao son las que informaron en mayor proporción que sí tenían interés en supervisar, en este caso se registró el 73%, seguido por la macrorregión Sur, donde así opinó el 62%. Donde se registró el menor porcentaje de personas con interés para monitorear fue en la macrorregión Metropolitana con el 49%. La cifra del Este (52%) no estuvo tan alejada de la Metropolitana. Las cifras para Metropolitana y el Este se pueden considerar como muy altas en cuanto al porcentaje de los que dijeron que no les interesa, con 49% y 48% respectivamente.

Cuadro 46
Interés ciudadano en monitorear recursos gestionados por el ayuntamiento según dominio de estudio (en %) año 2012

¿Le interesaría fiscalizar/supervisar el manejo de los recursos que recibe el ayuntamiento?	MACRORREGIÓN				
	Metropolitana	Cibao	Sur	Este	Total nacional
Sí me interesa	49.03%	72.48%	62.37%	52.08%	61.84%
No me interesa	49.03%	23.55%	34.95%	47.92%	35.46%
NS / NR	1.94%	3.98%	2.69%	0.00%	2.70%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

El interés en fiscalizar por parte de los que se identificaron como miembro o simpatizante de un partido es mayor en relación a los datos presentados según estrato socio-económico. Mientras los entrevistados de partidos políticos superan el 72% de opiniones favorables para monitorear, los datos para los encuestados por clase social no superan el 63%, como se puede observar en el *cuadro 47*.

El estrato de la clase media es la que muestra, aunque con cifras importantes, la menor proporción de encuestados que dijo que sí le interesa con el 59%, seguida en orden ascendente por la clase alta con el 61%. La clase baja es la que mostró mayor interés en fiscalizar el manejo de fondos públicos por los ayuntamientos con el 63% que se manifestó de esa manera. En el caso de los partidos políticos no se observan datos estadísticamente diferenciados. El 74% de los militantes del PRD y el 73% de los PLD dijeron que sí les interesa supervisar el manejo de los recursos.

Cuadro 47
Interés ciudadano en monitorear recursos gestionados por el ayuntamiento según estrato y partido político (en %) año 2012

¿Le interesaría fiscalizar/supervisar el manejo de los recursos que recibe el ayuntamiento?	Estrato socio-económico			PARTIDO		
	Alto	Medio	Bajo	PLD	PRD	Otro
Sí me interesa	61.36%	59.39%	63.39%	72.51%	73.74%	77.27%
No me interesa	36.36%	37.20%	34.31%	26.90%	24.24%	22.73%
NS / NR	2.27%	3.41%	2.30%	0.58%	2.02%	0.00%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Los datos muestran que el nivel educativo influye levemente en la opinión sobre monitorear los recursos gestionados por el ayuntamiento. En término del rango de edad se observa una mayor influencia. Como se puede observar en el cuadro 48 el 73% de las personas con nivel educativo con profesión universitaria respondió que sí le interesa fiscalizar, seguido por el 63% de los que cursan o tienen el nivel de universitaria incompleta. La diferencia más pronunciada se presenta cuando se comparan los datos de los que tienen formación universitaria completa (73%) y los de educación básica (59%) y los que tienen educación media (60%).

La población en los rangos de menor edad es la que más identificación tiene con el interés de monitorear en relación con las de rango de mayor edad. El 66% de las personas entrevistadas en el rango de 17 a 29 años dijo que sí le interesa fiscalizar o supervisar los fondos que administra el ayuntamiento y el 64% del rango de edad entre 30 a 45 años. La respuesta de los otros rangos de edad corresponde al 57% de los que tienen entre 46 a 55 años y el 55% de los que tienen 56 o más años, según se puede ver en el cuadro siguiente:

Cuadro 48
Interés ciudadano en monitorear recursos gestionados por el ayuntamiento según nivel educativo y rango de edad (en %) año 2012

¿Le interesaría fiscalizar/supervisar el manejo de los recursos que recibe el ayuntamiento?	Nivel educativo más alto				Rango de edad			
	Básica	Media	Univer- sitaria incompleta	Univer- sitaria completa	17 a 29	30 a 45	46 a 55	56 ó mas
Sí me interesa	58.77%	60.47%	62.96%	72.55%	66.09%	63.78%	56.76%	54.66%
No me interesa	38.86%	36.21%	33.95%	26.47%	31.14%	33.86%	41.44%	41.61%
NS / NR	2.37%	3.32%	3.09%	0.98%	2.77%	2.36%	1.80%	3.73%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

5.3 Dimensión administrativa

Esta dimensión de la descentralización está articulada directamente con la capacidad que tienen los ayuntamientos para planificar, administrar, ejecutar y evaluar la prestación de los servicios públicos. La descentralización

administrativa integra la independencia de legislación y de la acción sin limitaciones impuestas por otros niveles de gobierno en materia de competencias municipales. La autonomía administrativa incluye la capacidad que tienen las municipalidades para planificar el desarrollo económico local, ordenar el territorio, autogestionar los servicios, su independencia para la selección y promoción de los recursos humanos; además de la autodeterminación para la formulación y puesta en funcionamiento de su estructura orgánica funcional.

Desde la dimensión administrativa, ¿cuáles asuntos pueden ser descentralizables?

- Todos aquellos bienes y servicios públicos que los gobiernos locales están en condiciones y capacidad de administrar por sí solos.
- Los patrimonios presentes en las comunidades. Estos son bienes que presentan características vinculantes con la identidad y vocación del territorio como cultura, turismo, desarrollo económico, patrimonio ambiental, etc.
- Servicios públicos cuya gestión abarata los costos de producción. Implica transferir desde el nivel central al nivel local aquellos bienes y servicios que conllevan estructuras burocráticas y costos de producción más altos para la administración central y que pasando su gestión a la administración local tienen una estructura de gasto más barata.
- Aquellos bienes y servicios que presentan oportunidades para la cogestión. Están referidos a servicios de salud, educación, agua potable, política de género, ordenamiento territorial, producción agropecuaria, estrategias de generación de empleos, etc. y que pueden desarrollarse vía mancomunidades y con participación de organizaciones sociales de desarrollo.

5.3.1 El paradigma de la planificación municipal

La transferencia de capacidad de planificación es una modalidad o forma para potenciar la descentralización política y fomentar la apropiación de la dinámica de organización del desarrollo del territorio, siendo esto último básico para soportar y consolidar la descentralización administrativa. Según Rondinelli⁴⁷ descentralización sería “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales”

El modelo de planificación que ha permanecido por varias décadas responde al impulsado por el Viceministerio de Planificación (antigua ONA-PLAN), el cual tiene sus raíces a principio de la década de los años 60, pri-

47 RONDINELLI, Dennis A. (1989): “Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy_framework”. *Development and Change* Vol. 20. N° 1, January.

mero a través de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación y luego con la Oficina Nacional de Planificación, jerárquicamente dependiente del Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo -MEPyD (anteriormente denominado Secretariado Técnico de la Presidencia). En este esquema de planificación la cuestión municipal fue totalmente relegada y en otros casos extremadamente subordinada. El modelo territorial de planificación prevaleciente se constituyó a través de las regiones de desarrollo.

Con la entrada en vigencia de la Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública y de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios se presentan orientaciones que podrían conducir a reducir el centralismo del gobierno nacional en la definición de políticas públicas desde los territorios. Las iniciativas locales disponen de autonomía política para decidir la inversión directa en planes, programas y proyectos de desarrollo. Ambos marcos jurídicos contienen herramientas, espacios, orientaciones e instrumentos, y su uso es una oportunidad para contribuir con el desplazamiento de la carencia de visión, misión y de objetivos a mediano y largo plazo. Por primera vez en República Dominicana se plantea efectivamente las posibilidades de descentralizar las iniciativas locales en materia de planificación.

La orientación de la planificación municipal a nivel global estuvo matizada por la modalidad de los planes estratégicos. Esta herramienta planificadora fue de mucha utilidad en la ciudad de Barcelona en la década de los 90 del siglo XX. Esta fue referenciada en Europa y América Latina y más luego con los planes de desarrollo municipales. Para este primer caso, del 2000 al 2010, se formularon planes en Santiago, el Distrito Nacional, Mao, Villa González, Altamira, San Pedro de Macorís, Villa Altagracia, Puerto Plata y las provincias Espaillat y San Cristóbal.

Los resultados en término cuantitativo y cualitativo de los planes estratégicos en los municipios y ciudades de República Dominicana han sido muy bajos. Salvo Santiago y el Distrito Nacional que han logrado mantenerse operando desde una concepción tecnocrática, faltando un mayor contrapeso social, la elevación del compromiso financiero público y mayor respaldo político. Los demás planes estratégicos se quedaron en la fase del diseño y validación, sin que avanzaran en su ejecución satisfactoriamente.

Algunos pocos planes se formularon desde la provincia. Esta orientación provincial tiene debilidades que se manifiestan en una baja legitimidad política por parte de los actores del gobierno local, carencia de recursos para el financiamiento, limitado compromiso público gubernamental y falta de construcción de una identidad colectiva territorial y cultural que aporte a la concertación entre los diferentes sectores sociales y económicos de la diversidad de actores de territorios o municipios. La gente primero se identifica como munícipe y luego como provinciano con fines de ubicación geográfica.

En el segundo caso, la herramienta utilizada fue el Plan Municipal de Desarrollo (PDM), el cual es un mandato de la Ley de los municipios. En la actualidad se disponen de planes en Maimón, Fantino, Cotuí, Cevicos, Piedra Blanca, Altamira, Sabana Iglesia, Jamao al Norte, Moca, Duvergé, Neyba, Pedernales, Polo, el distrito municipal El Palmar. Estos planes son de menor alcance temático que los primeros y se concentran prioritariamente en las competencias municipales, aunque hay casos en los cuales se integran líneas estratégicas que involucran al gobierno central.

Los PDM podrían contribuir a revertir o reorientar el gasto público municipal en aquellos programas presupuestarios que impactan en mayor calidad de vida ciudadana y que no son tradicionales en cuanto a la lógica del gasto. Estos disponen de las menores partidas de recursos, según el último informe del 2011 remitido al Congreso Nacional por la Cámara de Cuentas. Este informe revela que todos los ayuntamientos y juntas de distritos municipales invirtieron 164.7 millones de pesos en saneamiento ambiental (1.0%), 441.7 millones en salud, educación y género (2.7%), 410 millones para el apoyo al desarrollo económico municipal (2.5%), 44.7 millones en vivienda (2.4%) y 411 millones para cultura, deportes y recreación (2.5%).

La planificación territorial es una herramienta que aporta a la calidad de la descentralización política. Para que esta herramienta contribuya a una descentralización de más calidad e impacto en la sociedad es necesario que en el territorio se produzca una serie de condiciones técnicas y políticas; las cuales surgen cuando se dispone de equipos técnicos bien formados en planificación estratégica y marketing de ciudad o municipio, los compromisos de actores políticos y sociales, el respaldo del gobierno central, la iniciativa privada compromisaria del fomento del desarrollo económico local y un gobierno local fuerte. Condiciones estas que es necesario crearlas en la mayoría de los territorios que han definido planes y en aquellos que por ley deberán hacerlo en los próximos años.

5.3.2 Racionalidad de la división territorial municipal

El ordenamiento territorial es uno de los puntales de la descentralización del Estado. Con el mismo se interrelacionan las unidades políticas y administrativas de manera más racional, se crean condiciones para la cohesión social y territorial, se mejora la articulación de los intereses nacionales con los regionales y municipales y el desarrollo adquiere carácter de integración

de todos sus componentes económicos, políticos, culturales y sociales. Visto así se constituye en un nuevo enfoque para la planificación.

La división política y administrativa del país no ha descansado sobre una base del ordenamiento territorial. La división del país en regiones, provincias, municipios, distritos municipales, secciones y parajes ha carecido de una estrategia nacional del ordenamiento territorial. Las iniciativas legislativas para crear nuevas demarcaciones han descansado fundamentalmente en ofertas electorales y en demanda confusa de ciudadanos sobre la autonomía de su territorio.

La sociedad dominicana tiene años debatiendo, analizando, proponiendo, estudiando y produciendo documentos de reflexión sobre el ordenamiento territorial y la creación de nuevos municipios. El Congreso Nacional pasó por una etapa de aprobación irracional de municipios y distritos municipales, lo cual fue frenado a partir de la promulgación de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios, a partir de la cual se establecieron criterios económicos, culturales y demográficos.

En 48 mil 442 Km² tenemos 10 regiones, 32 provincias, 155 municipios y 232 distritos municipales. Brasil tiene 5 regiones enclavadas en 8 millones 456 mil Km².

Muchos municipios se crearon sin criterios culturales, económicos, sociales y políticos. En muchos casos la aprobación de leyes de creación de nuevas estructuras territoriales se hizo bajo falsas premisas de justificación. Aquí entra el caso del municipio de Cristóbal, provincia Bahoruco, donde uno de los considerando de justificación expresa estimaciones de población sin considerar como fuente el Censo Nacional de Población y Vivienda.

Aunque en República Dominicana hay un orden de distribución de los territorios (regiones, provincias, municipios, distritos municipales, secciones y parajes) no existe un ordenamiento del territorio sobre la base de estudios técnicos y científicos. Además de carecer de una base legal en que se definen los criterios para calificar, señalar, nombrar, designar y distribuir racionalmente el territorio.

La atomización del territorial se ha hecho sobre una base de compromiso clientelar, por un lado, y en otro caso por la falta de políticas públicas y de compromiso de los actores políticos, sociales y económicos. La relación del actor privado con lo público regularmente está determinada por las respuestas que pueda dar el gobierno central a sus demandas sectoriales. El sector privado carece de discursos, visión política y de compromiso con los gobiernos locales.

En los últimos quince años (1995-2010) se crearon en República Dominicana 47 municipios; es decir de 108 municipios existentes en el 1995 llegamos a 155 en el 2010, para un aumento de un 30% en ese periodo.

Las cifras más altas y que pueden generar adicionalmente mayor preocupación se registran en la elevación de secciones rurales a distritos municipales. En este caso de 47 distritos municipales contabilizados en el año 1995 se produjo un aumento hasta 230 para el año 2010, lo cual significó un incremento de 80% de unidades territoriales de esta naturaleza que fueron creadas. Si sumamos ambos niveles: municipios y distritos municipales, podemos observar que el territorio nacional en término de su división político-administrativa fue impactado por la creación de 230 unidades territoriales, lo cual expresa que la composición del territorio fue variada por los legisladores, sin ningún tipo de análisis racional, en un promedio de 60%.

Estas variaciones son el resultado, y tienen raíces, por un lado en la alta concentración del presupuesto municipal en el casco urbano, y por otro lado con la puesta en vigencia de la Ley 17-97, con la cual se estableció que un 4% de los ingresos nacionales debían distribuirse a todos los ayuntamientos, según el número de habitantes que tuviera cada municipio. Posteriormente este porcentaje aumentó hasta un 10% por vía de la Ley 166-03, que si bien es cierto que no se ha cumplido también hay que anotar que el incremento registrado por las finanzas municipales dominicanas en los últimos 14 años no tiene antecedente ni comparación.

Como se indicó en los resultados de la dimensión financiera, y en la política, los municipios grandes tienden a concentrar la inversión en el casco urbano, lo cual es importante reafirmar y que ha sido obvio. Pero también hay que señalar que el problema de la concentración del presupuesto se traslada a las nuevas demarcaciones creadas. Y esto es así porque la creación de nuevos municipios y distritos se realiza en función de manejar presupuesto, antes que manejar las políticas públicas; es decir, hay un traslado de la centralización del poder desde un nivel territorial superior hacia otro inferior. La creación de las “oportunidades” para los territorios más pequeños no ha contribuido, como se esperaba, con la descentralización del gasto, lo que ha habido es una dispersión.

Esta se expresa en que los fondos para capitalizar la inversión municipal se han trasladado, en una proporción, para responder a la creación de una nueva burocracia, que podría estar justificada si operara bajo un esquema del empleo útil y productivo.

También estas variaciones territoriales tuvieron su impacto directo en las finanzas de los municipios que recibieron desprendimientos. Esto se manifiesta en debilidades en los sistemas de reclutamiento de recursos humanos, en la prestación de servicios, en la estructura presupuestaria y del gasto público local y en una nueva forma de representación política enfocada en la ampliación de la base clientelista.

El alto número de municipios y distritos municipales limita considerablemente las posibilidades de consolidar los sistemas de planificación; además de dispersar las capacidades institucionales, la competitividad sistémica, la distribución de los recursos financieros, la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios y la calidad de la representación política. Hay que consolidar, integrar, articular y concentrar los municipios. Hay que atraer a una mayor centralidad la dispersión que se desparrama por todo el territorio nacional; es decir, más que crear nuevos municipios hay que reducir el número de los mismos.

Por otra parte, existe una corriente política que está proponiendo la conversión de todos los distritos municipales en municipios. Si se concretiza el plan de convertir los 232 distritos en municipios se estaría ampliando la base para eliminar la posibilidad de coordinación y planificación de las políticas públicas territoriales. Hay que recordar que los municipios y sus autoridades disponen de autonomía política para administrar sus territorios. Y también hay que comprender que muy pocos cuentan con las necesarias capacidades para impulsar estrategias de desarrollo.

La gestión planificada y la planificación por resultados se ven erosionadas por la dispersión de la gestión territorial, la dispersión del capital humano y la ampliación de la base clientelar; es decir, la atomización del territorio crea condiciones desfavorables para el seguimiento al alcance de indicadores de éxitos y de resultados. Hay casos estudiados en que se han definido planes estratégicos y que en su mayoría han sido abandonados; en algunos, por falta de voluntad política, pero en otros casos por carencias de condiciones institucionales, capacidades humanas para la gestión y la apuesta y compromisos de los sectores económicos para que se lleven a cabo.

Se puede alegar que esta visión de concentrar los municipios contraviene el principio de la descentralización. La descentralización como herramienta de transferencia de poder político, administrativo y financiero desde un nivel superior hacia los niveles inferiores requiere que los gobiernos que reciben dichas transferencias tengan capacidad político-institucional para gestionar dicha transferencia. La creación de municipios sin criterios trae como efecto que las capacidades que se reúnen en un territorio sean dispersadas y se vuelquen en contra de la calidad del proceso de descentralización, además de que puede disminuir el potencial económico y el nivel de desarrollo endógeno, de los recursos humanos y naturales.

Históricamente y en un lapso señalado anteriormente se puede asegurar que lo que ha existido es una distribución y reparto del territorio. Lo cual se ha hecho con el criterio del beneficio político particular y bajo un esquema confuso de satisfacer necesidades sociales. Distribución y reparto irracional es diferente a ordenar racionalmente la distribución territorial.

La gran interrogante y que ha sido medianamente respondida en este estudio es preguntar y responder ¿en qué medida la creación de nuevos municipios ha contribuido con el proceso de descentralización en República Dominicana?

5.3.3 Ordenamiento territorial y regionalización

La región es el espacio supranacional de articulación de las personas a través de la producción y el intercambio comercial. Desde el punto de vista de la regionalización, el ordenamiento territorial aporta sustancialmente a la organización espacial del territorio y a la mejora del sistema de planificación nacional.

La tradición dominicana ha fijado socialmente una división del país en tres grandes regiones naturales: Cibao o Norte, Este y Sur. A esta se añade la capital de la República como territorio independiente de estas tres regiones, a pesar de ubicarse al Sur. Esta división es la que cuenta en el imaginario social, aunque administrativamente el país ha sido subdividido en varias regiones. Esta subdivisión se ha caracterizado por la existencia de una gran dispersión, de manera que cada ministerio de la Administración Pública Central ha contado con una organización territorial diferente.

La desconcentración administrativa ha sido caótica y no direccionada desde una autoridad superior. Cada ministerio asumió de manera “autónoma” un modelo de división regional en correspondencia con sus posibilidades operativas.

El Ministerio de Estado de Salud y Asistencia Social, el Ministerio de Educación (MINERED), el Instituto Nacional de Agua y Alcantarillado (INAPA), el Instituto Nacional de Recursos hidráulicos (INDRHI), el Instituto Agrario Dominicano (IAD), el Ministerio de Estado de Agricultura (SEA), el Ministerio de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, las Fuerzas Armadas (FFAA), Obras Públicas, Deportes, Suprema Corte de Justicia, etc., tienen todas regionalizaciones particulares entre sí.

Con el interés de producir cambios en esta situación, el Poder Ejecutivo emitió en el año 2000 el decreto 685, el cual, entre otros aspectos, estableció la división del país en 9 regiones. La situación establecida por el decreto 685, sin embargo, fue modificada mediante el decreto 710 del 30 de julio del 2004, introduciendo cambios tanto en la denominación de las regiones, como en la composición de las provincias que las integran, así como en la reestructuración de las mismas, creando nuevas regiones. Esta es la división regional que está vigente en la actualidad, a continuación se presenta el esquema definido por ambos decretos del Poder Ejecutivo:

Cuadro 49
Regiones dominicanas según decretos 685-2000 y 710-2004

Decreto 685 del año 2000		Decreto 710 del año 2004	
REGIÓN	PROVINCIAS	REGIÓN	PROVINCIAS
Noroeste	Valverde Santiago Rodríguez Dajabón Monte Cristi	Cíbao Noroeste	Valverde Santiago Rodríguez Dajabón Monte Cristi
Norcentral	Santiago Espaillat Puerto Plata	Cíbao Norte	Santiago Espaillat Puerto Plata
Cíbao Central	La Vega Monseñor Nouel Sánchez Ramírez	Cíbao Sur	La Vega Monseñor Nouel Sánchez Ramírez
Nordeste	Salcedo Duarte (SFM) María Trinidad Sánchez Samaná	Cíbao Nordeste	Salcedo Duarte (SFM) María Trinidad Sánchez Samaná
Este	San Pedro de Macorís Hato Mayor El Seibo La Romana La Altagracia	Higuamo	San Pedro de Macorís Hato Mayor Monte Plata
Valdesia	Monte Plata San Cristóbal Peravia San José de Ocoa	Yuma	El Seibo La Romana La Altagracia
El Valle	Azua San Juan Elías Piña	Valdesia	San Cristóbal Peravia San José de Ocoa Azua
Enriquillo	Barahona Bahoruco Independencia Pedernales	El Valle	San Juan Elías Piña
Distrito Nacional	Distrito Nacional	Enriquillo	Barahona Bahoruco Independencia Pedernales
Fuente: Elaboración propia con datos del MEPyD		Ozama o Metropolitana	Santo Domingo Distrito Nacional

En el momento en que se escribe este trabajo se están realizando los análisis, estudios y debates para convertir el decreto 710-04 en ley. Con lo cual se busca evitar la dispersión y manejo discrecional del funcionamiento de las regiones. Siendo ley se establecerían las estructuras institucionales, los esquemas de gestión administrativa y el mandato de coordinación entre los niveles regionales, provinciales y municipales. Sería una instancia de facilitación de un esfuerzo conjunto de las agencias del gobierno central, los gobiernos locales, los grupos económicos, la sociedad civil y la ciudadanía en sentido general.

Para estructurar la actual regionalización se tomó como referencia, en algunos casos, la existencia de cuencas hidrográficas, lo cual es muy significativo desde el punto de vista de la producción agropecuaria y el fomento del equilibrio del medio ambiente. Debería complementarse con otros criterios definidos por el *Índice de Empoderamiento Económico* de cada una de las provincias que conformarían las regiones. Según el *Informe de Desarrollo Humano 2008* del PNUD las provincias con mayor nivel de *empoderamiento económico* del contexto nacional son Distrito Nacional-Provincia de Santo Domingo, Santiago y La Romana. Las de menor empoderamiento están en el suroeste y las provincias fronterizas.

La estructuración regional ha carecido de una orientación socio-demográfica basada en indicadores económicos y del potencial de las capacidades humanas. Una región cuenta con un **centro de desarrollo económico** con periferias de menor desarrollo, pero con potencialidad real o inducida con estrategias que conduzcan al equilibrio territorial.

Aun con la heterogeneidad que podría haber entre las diferentes provincias que conforman las actuales regiones habría que utilizar, hipotéticamente, porque hay que estudiar a más profundidad, las siguientes situaciones que estarían presentes en República Dominicana:

- Un centro económicamente fuerte con periferias con potencialidad económica, son los casos de Santiago, Distrito Nacional y provincia Santo Domingo
- Un centro económicamente fuerte con casos de periferias con fortalezas y con periferias con pocas oportunidades de desarrollo económico, es la situación de la ciudad de La Romana, San Pedro e Higüey, con fortalezas y sus periferias con indicadores de pobreza muy alto.
- Un centro con potencial económico con periferias con potencialidad económica.
- Un centro económicamente débil con periferias económicamente débiles. Fundamentalmente las provincias fronterizas.

Hay factores socio-económicos claves para la selección y estratificación de una ciudad o municipio como centro de desarrollo. Entre estos factores se tendría en cuenta que un centro tiende a tener mayor productividad que la periferia; que la aglomeración o concentración de la producción y la economía generan externalidades y reducen costos, de lo cual se beneficia la periferia; la demanda concentrada de bienes, servicios, capitales y mano de obra incentiva la inversión inter-regional e internacional; la mayor concentración de grupos de presión, los cuales influyen en las demandas sociales de la periferia; y la mayor articulación del actor político como contrapeso del Estado central o la existencia de un liderazgo político que influye en la toma de decisiones nacionales.

En el contexto del párrafo anterior hay que llevar el municipio a la participación de las decisiones económicas de la región y de esta a las decisiones económicas globales. Este esquema integraría el desarrollo local como resultado de oportunidades globales. Esto significaría actuar localmente y pensar globalmente, o actuar y pensar globalmente.

Si hay desarrollo regional hay desarrollo local. El desarrollo local es resultado del desarrollo regional y no al revés. Pero esto es factible cuando el municipio, la localidad o los micro-territorios son parte de la división social y económica de la región, de lo contrario se estaría produciendo un *centralismo económico* o traslado del modelo centralista del Gran Santo Domingo, que es donde está el asiento del jefe del Poder Ejecutivo.

Macrorregionalismo dominicano

En este estudio se encontró que comparativamente República Dominicana es de los países en el mundo que más regiones tiene por **Km²**. Los países más grandes del planeta tierra son Rusia, Canadá y China. El primero tiene 11 regiones, el segundo 4 y el tercero también 4. El único país en el hemisferio americano que tiene más regiones que República Dominicana es Chile, el cual cuenta con 15 (*cuadro 50*).

Un esquema de regionalización que aporta a la eficiencia y eficacia del desarrollo debe asegurar la concentración de capacidades económicas, sociales e institucionales en una proporción de centros económicos que sirvan de motor inspirador para el desarrollo de la periferia. Cuando se estructuran geográficamente 10 regiones en 48,442 **Km²**, como es el caso dominicano, es probable que haya una dispersión de esas capacidades y para alcanzar los objetivos del impulso de los centros económicos de referencia territorial se necesitaría un lapso mucho mayor que cuando la estructuración se hace con menos estructuras administrativas o regiones. El objetivo de la descentralización económica o desconcentración administrativa estaría afectado por la atomización.

A la luz de lo anterior es recomendable definir un esquema de regionalización que combine una estructura administrativa nacional con 4 regiones (Metropolitana, Sur, Cibao y Este) con una subdivisión de no más de 6 subregiones, teniendo cada de estas un centro económico con ciudades o municipios periféricos de menor desarrollo. El Gran Santo Domingo, Santiago, San Francisco, Mao, La Romana y San Juan de la Maguana podrían convertirse en ciudades de referencia para la constitución de las subregiones.

Cuadro 50
Número de regiones según tamaño del territorio
de países de América Latina, Rusia, Canadá y China

PAISES	No. de Regiones	Tamaño en Km²	Km²/Región
Brasil	5	8,456,510.00	1,691,302.00
Argentina	6	2,736,690.00	456,115.00
Chile	15	2,006,626.00	133,775.07
Colombia	6	1,141,748.00	190,291.33
Venezuela	9	916,445.00	101,827.22
México	8	1,964,375.00	245,546.88
Honduras	7	112,492.00	16,070.29
Guatemala	8	108,890.00	13,611.25
Costa Rica	6	51,000.00	8,500.00
El Salvador	3	21,040.00	7,013.33
Cuba	3	110,860.00	36,953.33
Rep. Dominicana	10	48,442.00	4,844.20
Puerto Rico	3	9,104.00	3,034.67
Países más grandes del mundo			
Rusia	11	17,075,400.00	1,552,309.09
Canadá	4	9,330,970.00	2,332,742.50
China	4	9,326,410.00	2,331,602.50

Fuente: Propia con datos tomados de las diferentes constituciones y leyes de los países en cuestión.

5.3.4 Coordinación interterritorial

Con la coordinación interterritorial se busca concretizar alianzas estratégicas para la disminución de costos operacionales y de inversión de capitales.

En el ámbito de la administración municipal se reconoce el derecho de los municipios a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución de obras y servicios determinados de su competencia. Estas alianzas a través de mancomunidades permiten establecer lazos en función de una amplia gama de suplidores, competidores y conocimientos. Los costos tecnológicos se comparten entre las partes y la inversión de capital es mucho más baja que cuando se hace por separado. La innovación y el aprendizaje facilitan el fortalecimiento organizativo y de pericia del personal de cada administración municipal.

En la actualidad existen varias mancomunidades en República Dominicana. La primera mancomunidad creada fue la Asociación de Municipios para el Desarrollo y la Protección de la Cuenca del Río Macasías (AROMA), fundada en el año 1999. En las regiones Cibao Norte y Noroeste se ha creado la Mancomunidad de los Municipios de la Cordillera Septentrional. En Jarabacoa, Constanza, San José de las Matas, Jánico y Monción se formó en el año 2007 la mancomunidad Madre de las Aguas, estratégicamente con un fuerte énfasis en la protección de los recursos naturales. En la provincia Monte Plata se ha estado impulsando una mancomunidad con énfasis en gestión de recursos naturales y el desarrollo económico. Parte de los municipios del Cibao Sur crearon la Mancomunidad para el Desarrollo Municipal de la Franja Oriental Cibao Sur, la cual se ha planteado el mejoramiento y mantenimiento de las infraestructuras de las comunidades, como viviendas, acueductos, escuelas, caminos vecinales, puentes y otras. La última mancomunidad que se ha dado a conocer a la opinión pública nacional es la del Distrito Nacional y la provincia Santo Domingo, la cual estratégicamente busca coordinar esfuerzos para el ordenamiento territorial, el medio ambiente y gestión integral de desechos sólidos.

Una mancomunidad es una estructura que articula intereses colectivos y de negociación político-institucional en la provincia o región. Se constituyen en intermediaciones que permiten disminuir el nivel de recentralización que existe o que puede surgir a través de los poderes provinciales y regionales afines al gobierno central. Una mancomunidad, dependiendo de su naturaleza, es un contrapeso municipal y transmunicipal que agrega valor a la descentralización del Estado desde una óptica administrativa del territorio. Las experiencias de mancomunidad que existen en República Dominicana no encajan en la visión descentralizadora y democratizadora porque el desarrollo alcanzado es muy limitado.

Asociativismo municipal

La organización del asociativismo municipal del país que ha tenido el mayor posicionamiento corresponde a la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU). La misma surge en el año 2000 como respuesta al rompimiento de la institucionalidad de la Liga Municipal Dominicana (LMD). El 26 de enero

del año 1999 en el marco de la asamblea municipal el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) impusieron al secretario general de la LMD, mediante procedimientos electivos con características de ilegalidad e ilegitimidad. En el período de gobierno municipal 1998-2002 el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) controlaba políticamente la mayoría de las alcaldías del país, pero quedó fuera del control del organismo asesor de los ayuntamientos dominicanos.

FEDOMU originalmente construyó una estructura institucional y política con características similares a la Liga Municipal Dominicana. Posteriormente concibió una naturaleza gremial, al estilo de las asociaciones de municipios existentes en Centroamérica y Suramérica, las cuales persiguen objetivos de descentralización de sus Estados.

Ante las debilidades institucionales de la Liga Municipal Dominicana, en cuanto al cumplimiento de su rol como órgano asesor de los ayuntamientos, se produjo un vacío que influyó para que FEDOMU jugara, por lo menos en parte, roles que serían diferentes a su naturaleza gremial. La oferta de construcción de capacidades en materia ambiental, urbanística, ordenamiento territorial, gestión financiera y de recursos humanos para los ayuntamientos en una alta proporción es suplida por FEDOMU. En estudio realizado en el año 2008 el 31% de las autoridades (alcaldes, vicealcaldes y regidores) dijo que recibió capacitación de FEDOMU y el 26% de la Liga Municipal Dominicana. El 17% de los alcaldes respondió que recibió capacitación de CONARE.⁴⁸

La misión de FEDOMU es “defender la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos locales, contribuyendo a que los mismos gestionen sus territorios procurando alcanzar el desarrollo municipal, humano y sostenible”.⁴⁹ Esta misión se corresponde con las tres dimensiones de descentralización del Estado, que son abordadas en esta tesis.

La FEDOMU registra avances significativos, los cuales se manifiestan en la estructuración de asociaciones regionales; el fomento de la asociatividad sectorial a través de la creación de la Asociación Dominicana de Regidores (ASODORE), de Distritos Municipales (ADODIM) y de la Unión de Mujeres Municipalistas (UNMUNDO); la promoción de mejora de las capacidades técnicas de los empleados municipales, la promoción de marcos jurídicos acordes con los intereses de los gobiernos locales, el fomento de la participación social, la concertación entre los diferentes partidos en torno a la agenda municipal, etc.

48 MATÍAS, Domingo y HERNÁNDEZ, Pedro: *Perfil socio-académico de síndicos, vicesíndicos y regidores*. PNUD. 2008

49 Estatutos de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), aprobados el 2 de septiembre de 2008.

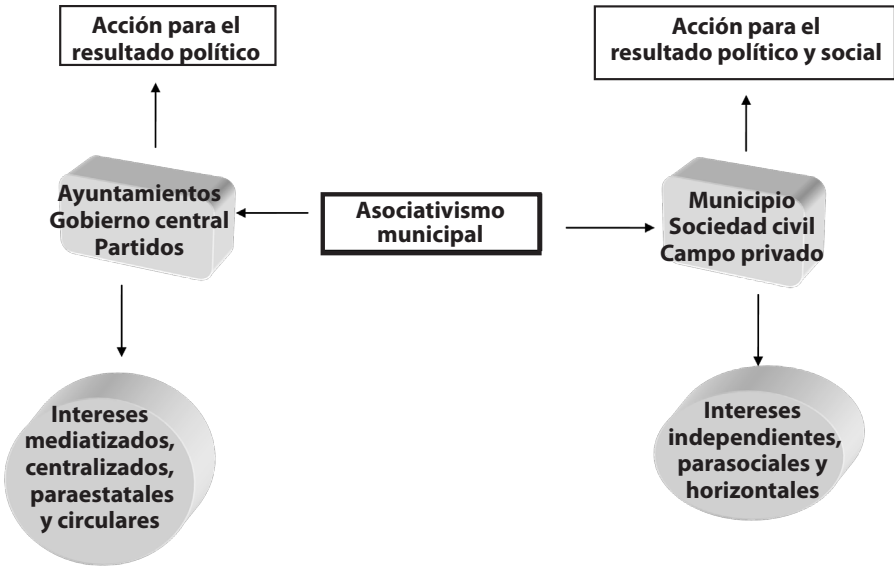
En todo el trayecto recorrido por las entidades gremiales municipales se observa que operan bajo un enfoque de la concertación de políticas con características funcionalistas y en perfil bajo en torno a la consecución por vías de reivindicaciones permanentes de la descentralización del Estado, columna vertebral del asociativismo municipal. La concertación política y la negociación de los cargos directivos de las entidades gremiales se han convertido en una compuerta que frena la posibilidad de demandar la descentralización del Estado mediante modalidades de luchas que trasciendan el diálogo diplomático con el gobierno central.

El resultado de la reivindicación por el cumplimiento del 10% de transferencia de fondos es muy bajo. Se observa que las acciones reivindicativas están muy condicionadas a la dependencia de las estrategias partidarias y de quien tenga el gobierno central, las cuales influyen directamente en el accionar de los gremios de los ayuntamientos y municipios.

El diagrama del dilema del asociativismo municipal, presentado a continuación, expresa un mapa que puede ilustrar la disyuntiva en que se encuentran las entidades gremiales para responder a una demanda de descentralización del Estado. La asociatividad se encuentra entre los intereses políticos que se manifiestan, por un lado, en su relación con el gobierno central, los propios ayuntamientos y los partidos políticos; y por otro lado, los intereses sociales expresados en su relación con el municipio como categoría territorial, la sociedad civil y los grupos privados con responsabilidad en el fomento del desarrollo económico local.

La alta concentración de la relación y los vínculos entre FEDOMU y las entidades afiliadas con los organismos públicos y los partidos, y la baja relación con la sociedad civil, el municipio y el campo de lo privado, podría limitar bastante el avance de la agenda de descentralización del Estado. Y esto se soporta en que los intereses públicos y partidarios están mediados por una cultura política centralista y paraestatal que no termina de romper con el círculo vicioso de una tradición y concepción del manejo del poder centralista. Los actores que gestionan los partidos y el gobierno, por lo menos en una sociedad políticamente tradicional como la dominicana, responden en sus acciones a obtener resultados políticos; mientras que la acción de la sociedad civil podría responder a resultados más sociales que políticos. Y esto último es lo que puede aportar a la agenda reivindicativa por un Estado descentralizado, pero no ocurre. La conciliación de las dos direcciones (política y social) reduce la brecha del dilema y aportaría a la construcción de alianzas estratégicas que contribuirían con acelerar la marcha del proceso descentralizador.

Diagrama del dilema del asociativismo municipal



5.3.5 Descentralización como medio para el desarrollo local

República Dominicana no dispone de estudios que puedan servir informaciones sobre el impacto de las acciones descentralizadoras en el desarrollo municipal.

La inversión en “desarrollo”, en término histórico, ha estado determinada por el influjo o influencia de iniciativas predominantemente centralistas. Los hechos políticos que caracterizan este centralismo son la implantación del modelo colonial español al final del Siglo XV, el predominio o la hegemonía política de los conservadores (siglos XIX y XX) frente a los liberales y las intervenciones militares norteamericanas (1916 y 1965). Estos hechos construyeron una visión de desarrollo “construccionista” o de varilla y cemento, antes que de políticas públicas para el desarrollo humano.

Con respecto a la descentralización y el empuje que recibe de la revolución científica y tecnológica se observa que el resultado ha sido desigual en el funcionamiento de sus componentes: industrialización manufacturera, sistema de comunicaciones y sistemas de transporte. En el primer caso los grandes centros urbanos (macrorregión Metropolitana, Santiago y algunos polos turísticos) continúan concentrando el mayor número de empresas industriales y comerciales. En el segundo caso se observa que existen avances en el uso de las TICs, aunque con una brecha digital alta y desigual en relación a las diferentes regiones. República Dominicana ocupa el lugar número 87 de 142 paí-

ses evaluados a nivel mundial (Foro Económico Mundial 2012). Las razones de esta débil posición se deben a la falta de infraestructuras y acceso a banda ancha o la escasez de capacitación de una buena parte de la población para hacer uso de las TIC.

Y en el tercer caso también se registran avances en los sistemas de transporte e interconexión vial de todas las regiones del país.

La mayor parte de las iniciativas de la RCT han venido dadas desde el sector público central y privado. Ha sido una contribución a la descentralización económica; mucho más que a la descentralización política y administrativa, la cual es aprovechada por los gobiernos locales en el impulso de la producción de riqueza y distribución en lo público. La RCT probablemente ha impulsado una descentralización que ha desencadenado en la recentralización del poder económico con fines privados, más que en la producción de resultado tendente a un desarrollo social sostenible e incluyente de todas las regiones, provincias y municipios. El asentamiento de grandes empresas industriales y comerciales en unas pocas ciudades del país podría ser una justificación de dicha recentralización.

La descentralización como medio para el desarrollo local puede encaminarse desde el gobierno central y el gobierno local. El gobierno central lo puede hacer a través de la distribución equitativa en los territorios del gasto público de salud, educación, iniciativas de empleo, viviendas, medio ambiente sostenible. Y el gobierno local cumpliendo con los compromisos, competencias y atribuciones establecidos en su marco jurídico.

En ambos niveles de gobierno hay una “patología” constructorista que confunde el desarrollo con la construcción de infraestructuras físicas, en vez de políticas sociales para el desarrollo humano, como decimos anteriormente. Si esta “patología” se sostiene ha de suponerse que tiene algún reconocimiento en la ciudadanía, lo cual buscamos conocer en este estudio y que será presentado más adelante.

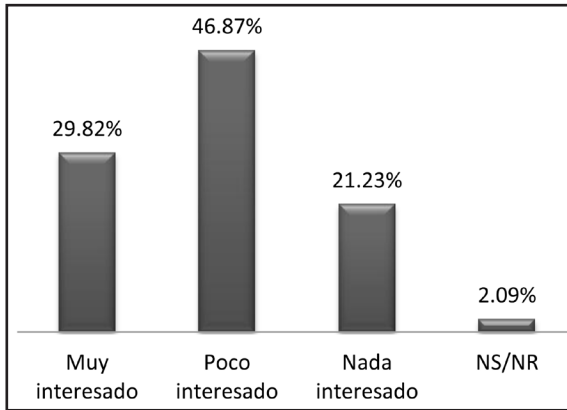
5.3.6 Percepción ciudadana sobre el interés oficial en desarrollo municipal

Como el gobierno central persiste en el desarrollo de megaproyectos, algunos en la línea de la revolución científica tecnológica, y los ayuntamientos persisten en concentrarse en demandas de obras físicas como calles, aceras y contenes, se buscó conocer: ¿Cómo perciben los ciudadanos el interés que tiene el presidente de la República y los alcaldes con el desarrollo municipal?

Según se ve en los gráficos 14 y 15 la opinión encontrada muestra que la gente asume que los alcaldes, en comparación con el presidente de la República, están más interesados en el desarrollo del municipio. El 36% dijo

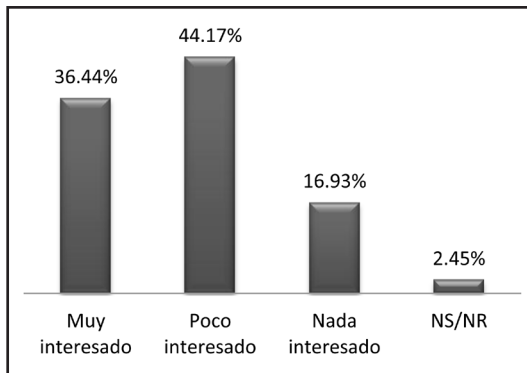
que los alcaldes y el 30%, que el presidente. El 47% afirmó que el presidente está poco interesado y el 44%, que los alcaldes. La figura del presidente es la que registra mayor puntuación para la calificación de nada interesado con el 22% y los alcaldes el 17%. La mayoría de la población entrevistada percibe que el presidente (68%) y los alcaldes (61%) tienen poco o ningún interés en el desarrollo municipal.

Gráfico 14
Nivel de interés del presidente de la República Dominicana en el desarrollo de este municipio o ciudad



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

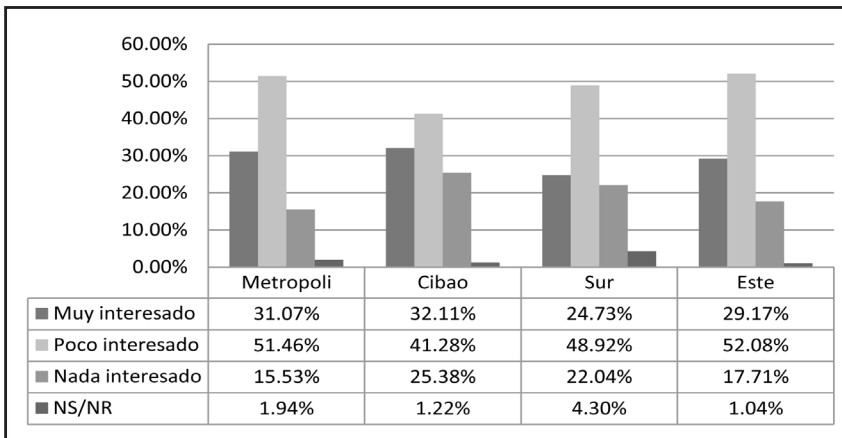
Gráfico 15
Nivel de interés de los alcaldes en el desarrollo de los municipios o ciudades



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Según dominio del estudio los datos muestran que el 52% de las personas entrevistadas en la macrorregión Este y el 52% de la Metropolitana dicen que el presidente está “poco interesado” en el desarrollo de su municipio. El 49% de las personas del Sur y el 41% del Cibao opinaron de igual manera. En el Cibao también es donde se logró el dato con el porcentaje mayor de persona que opinó que el presidente está nada interesado, así respondió el 25%. En este mismo sentido y con la cifra más baja opinó el 16% de la macrorregión Metropolitana. En la del Cibao (32%) se registra la cifra más alta de personas entrevistadas que dijo que el presidente está “muy interesado” en el desarrollo municipal, seguida de Metropolitana (31%). La menor cifra para la calificación de “muy interesado” se registró en el Sur con el 25%, según se puede observar en el gráfico 16. En el Sur es donde se registra la mayor proporción de personas que respondieron que el presidente está “poco y nada interesado” con el desarrollo municipal. En este caso opinó el 71%, seguido por el 69% de las personas de la Metropolitana y el Este. El porcentaje menor se registró para el Cibao con el 66%.

Gráfico 16
Nivel de interés del presidente de la República Dominicana en el desarrollo de este municipio o ciudad, según dominio de estudio (en %), 2012

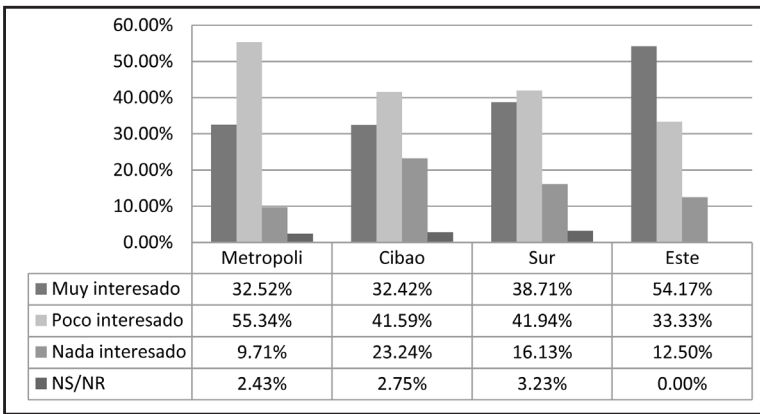


Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

La calificación más alta para el nivel de interés de los alcaldes en el desarrollo de los municipios se anotó en la macrorregión Este, en la misma el 54% de las personas entrevistadas dijo que la principal autoridad municipal está “muy interesada” en el desarrollo. En Metropolitana (33%) y Cibao (32%) son las dos macrorregiones donde se contabilizaron las cifras más ba-

jas. El Sur se ubica en posición intermedia con el 39%. La mayor calificación para “poco interesado” se registró en Metropolitana con el 55%. Las cifras para “poco o nada interesado” sobrepasan el 50% en tres de las macrorregiones estudiadas (*gráfico 17*). En ese sentido el 65% de las personas entrevistadas en Metropolitana y el Cibao opinó de esa manera, respectivamente. En el Sur el dato corresponde al 58%. El Este registró el 46% que dijo que a los alcaldes le “interesa poco o nada” el desarrollo de su municipio.

Gráfico 17
Nivel de interés de los alcaldes en el desarrollo de este municipio o ciudad según dominio de estudio (en %), 2012

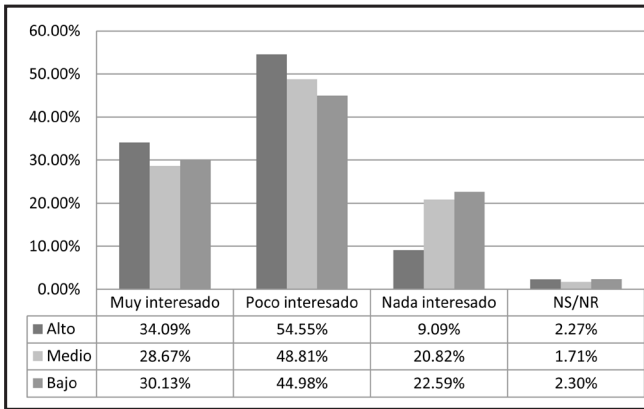


Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Con respecto al interés que tiene el presidente y los alcaldes en el desarrollo de los municipios y ciudades, según estrato socio-económico, se alcanzó a medir que ninguna de las tres clases sociales los calificó con cifras que superen el 40% con la respuesta “muy interesado”. En ningún caso se superó el 38%. La clase que mejor calificación presenta para el presidente, en comparación con los alcaldes, en la valoración de “muy interesado” corresponde a la clase alta. La clase alta califica mejor al presidente (34%) que a los alcaldes (30%) en cuanto a la valoración de “muy interesado”. La clase media califica mejor a los alcaldes (38%) que al presidente (29%), lo mismo que la clase baja: 36% para alcaldes y 30% para el presidente. Para las tres clases sociales se obtuvieron datos que indican que la calificación para “poco interesado”, tanto el presidente como los alcaldes, se coloca en el rango de 43%-61% (*gráfico 18*). Cuando se suman los datos de “poco interesado y nada interesado” se obtiene que el 64% y el 70% de la clase alta califica al presidente y a los alcaldes, respectivamente, como “poco o nada interesado” en el desarrollo. En esta misma línea la califi-

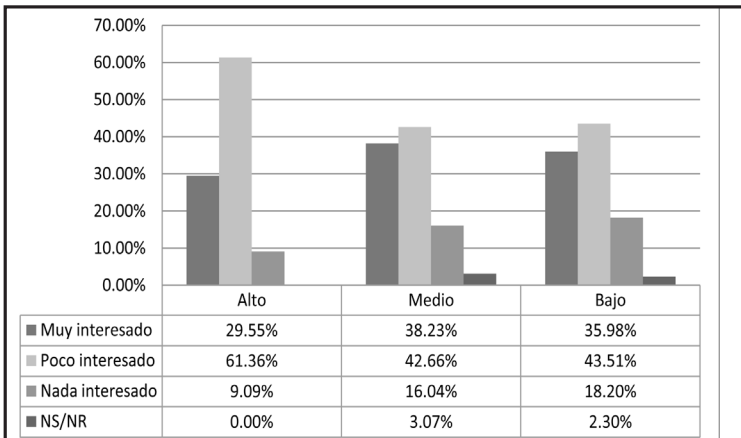
cación correspondiente a la clase media fue de 70% para el presidente y el 59% para los alcaldes. Los porcentajes correspondientes a la clase baja indican que el 68% y 62% califican respectivamente al presidente y los alcaldes del país como “poco o nada interesado” en el desarrollo del territorio donde viven las personas entrevistadas.

Gráfico 18
Nivel de interés del presidente de la República en el desarrollo de este municipio o ciudad, según estrato socio- económico (en %) 2012



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Gráfico 19
Nivel de interés de los alcaldes en el desarrollo de este municipio o ciudad, según estrato socio- económico (en %) 2012



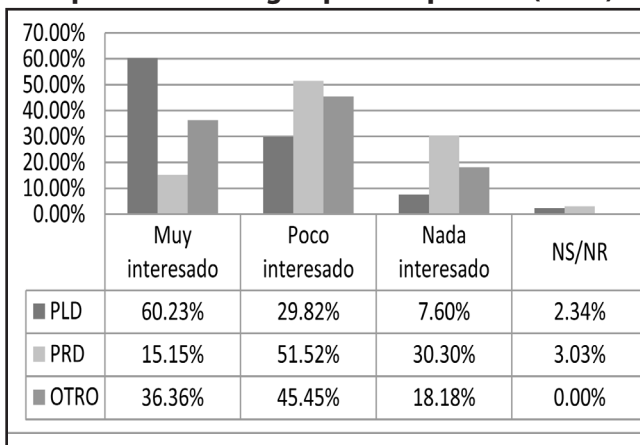
Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Por otra parte los datos muestran que la simpatía política es una condicionante para la calificación del presidente de la República en torno a su interés en el desarrollo del municipio o la ciudad. Los militantes o activistas del PLD, en comparación con los del PRD, son los que en su mayoría dicen que el presidente sí está “muy interesado” en el desarrollo. El 60% de los del PLD respondió de esa manera y el 15% de los del PRD (*gráfico 20*). El PLD es el partido que gobierna desde el año 2004 y lo hará ininterrumpidamente hasta el 2016. La opinión de los del PLD en torno al presidente es muy desigual para la calificación de los alcaldes como “muy interesado” con el desarrollo y para este caso sólo respondió el 40%, mientras que el 42% de los del PRD respondió de igual manera. Estos datos podrían confirmar la opinión de algunos analistas que señalan que el PLD presta poca atención a la cuestión del reconocimiento político de los asuntos municipales desde una perspectiva de descentralización de los poderes públicos. En las elecciones municipales del 2010 el PLD ganó el 60% de las alcaldías de República Dominicana, es decir que es mayoría.

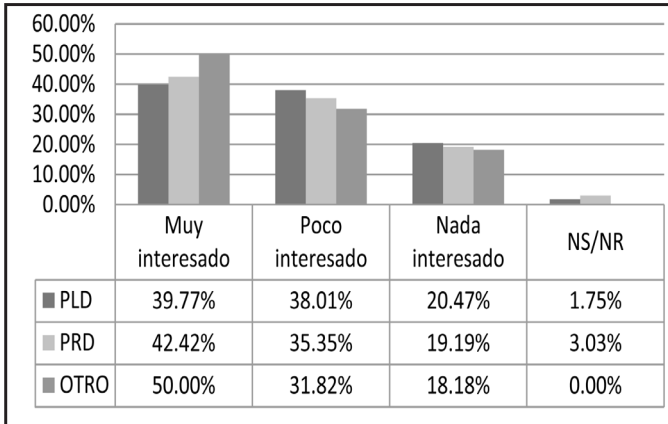
Cuando se suman los datos para la valoración de “poco interesado y nada interesado” se obtuvo que el 82% de los miembros del PRD colocara al presidente de la República en esta condición y el 38% de los del PLD. Para el caso de los alcaldes las cifras entre perredeístas y peledeístas se aproximan más. En este sentido el 59% del PRD y el 54% del PLD opinaron que a los alcaldes les interesa poco o no les interesa el desarrollo municipal, según se puede ver en el *gráfico 21*.

Gráfico 20

Nivel de interés del presidente de la República en el desarrollo de este municipio o ciudad según partido político (en %) 2012



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Gráfico 21**Nivel de interés de los alcaldes en el desarrollo de este municipio o ciudad según partido político (en %) 2012**

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

5.3.7 El marco jurídico y las competencias municipales

La Constitución política de República Dominicana, en su capítulo III, instituye la figura de la gestión descentralizada. Se establece en el artículo 199 que los municipios constituyen la base del sistema político administrativo local. Tienen potestad normativa, administrativa y de uso de suelo. La filosofía o visión autonómica de la Constitución se amplía en el contexto de la transferencia de competencias cuando se señala que el Estado propiciará la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales. Se amplía afirmando que la implementación de estas transferencias conllevará políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos.

La definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local, según la Constitución, se deberán concebir mediante el desarrollo progresivo de los presupuestos participativos. Este instrumento de participación, que es el que más impacto ha tenido en República Dominicana, debería servir para anclar o dar fondo a la descentralización administrativa. Esto es así porque los servicios públicos están destinados a dar respuesta a las demandas ciudadanas, las cuales tienen que conectarse o estar direccionadas con las políticas sociales.

Constitucionalmente se establece que en materia de servicios las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, y la lesión de este derecho se compensa o indemniza en virtud de lo que mandan las leyes sectoriales. La gestión de desechos sólidos, servicios de salud, educación,

bienes culturales, saneamiento ambiental y de otras naturalezas entran dentro de competencias de los gobiernos locales.

Por otra parte, en la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios se contribuye con la clarificación de las competencias de los ayuntamientos dominicanos. La Ley Orgánica Municipal No. 3455, derogada en todas sus partes por la Ley 176-07, no delimitaba concretamente las competencias que correspondían al nivel central y al nivel local. En muchos casos había una superposición de funciones, atribuciones y competencias entre ambos niveles. La Ley 176-07 consolida un total de 63 atribuciones contenidas en la Ley 3455, lo cual contribuye a desmontar las múltiples interpretaciones que hacían los actores de la administración pública central y también de la local.

La nueva Ley 176-07 incorpora tres tipos de competencias para los gobiernos locales, las cuales se presentan en el *cuadro 51* y que responden a la siguiente descripción:

1. competencias propias que son aquellas cuyo ejercicio corresponde exclusivamente a los municipios, de acuerdo a lo que especifique la Constitución y las leyes sectoriales;
2. *competencias coordinadas o compartidas* que son aquellas en cuyo ejercicio a los diferentes entes de la administración pública les corresponden fases sucesivas o concurrentes, definiendo la ley la función específica, los reglamentos y los acuerdos entre los entes, la responsabilidad y financiación que corresponde a cada nivel de gobierno; competencias delegadas que son aquellas que el gobierno central, previa aceptación, y con la garantía de la suficiencia financiera, transfiere parcial o totalmente al ayuntamiento, para asegurar mayor eficiencia, eficacia, transparencia y participación ciudadana en su ejercicio;
3. *servicios municipales mínimos* son aquellos que el ayuntamiento por sí o asociado a otros prestará con carácter obligatorio.

Cuadro 51
Competencias propias, coordinadas
y servicios mínimos, según la Ley 176-07

Competencias propias del Ayuntamiento	Competencias compartidas o coordinadas	Servicios municipales mínimos
<p>a. Ordenamiento del tránsito de vehículos y personas en las zonas urbanas y rurales.</p> <p>b. Normar y gestionar el espacio público, tanto urbano como rural.</p> <p>c. Prevención, extinción de incendios y financiación de las estaciones de bomberos.</p> <p>d. Ordenamiento del territorio, planeamiento urbano, gestión del suelo, ejecución y disciplina urbanística;</p> <p>e. Normar y gestionar el mantenimiento y uso de las áreas verdes, parques y jardines.</p> <p>f. Normar y gestionar la protección de la higiene y salubridad públicas para garantizar el saneamiento ambiental.</p> <p>g. Construcción de infraestructuras y equipamientos urbanos, pavimentación de las vías públicas urbanas, construcción y mantenimiento de caminos rurales, construcción y conservación de aceras, contenes y caminos vecinales.</p> <p>h. Preservación del patrimonio histórico y cultural del municipio.</p> <p>i. Construcción y gestión de mataderos, mercados y ferias.</p> <p>j. Construcción y gestión de cementerios y servicios funerarios.</p> <p>k. Instalación del alumbrado público.</p> <p>l. Limpieza vial.</p> <p>m. Servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.</p> <p>n. Ordenar y reglamentar el transporte público urbano.</p> <p>o. Promoción, fomento y desarrollo económico local.</p>	<p>a. La coordinación en la gestión de la prestación y financiación de los servicios sociales y la lucha contra la pobreza, dirigido a los grupos socialmente vulnerables, y principalmente, a la infancia, la adolescencia, la juventud, la mujer, los discapacitados y los envejecientes.</p> <p>b. Coordinación, gestión y financiación de la seguridad ciudadana y mantenimiento del orden público.</p> <p>c. Coordinación y gestión de la prestación de los servicios de atención primaria de salud.</p> <p>d. Promoción y fomento de la educación inicial, básica y capacitación técnico vocacional, así como el mantenimiento de los locales escolares públicos.</p> <p align="center">Fuente: Elaboración propia.</p>	<p>a. En todos los Municipios: Cementerios y servicios fúnebres, recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos urbanos y rurales, limpieza vial, acceso a los núcleos de población, reconstrucción y mantenimiento de calles, aceras, contenes y caminos rurales, plazas, parques públicos, biblioteca pública, instalaciones deportivas, matadero, mercado, protección y defensa civil, prevención y extinción de incendios, protección del medio ambiente, planeamiento urbano y servicios sociales básicos. La construcción, reconstrucción y mantenimiento de autopistas y carreteras intermunicipales son responsabilidad del Gobierno Central.</p>

5.3.7.1 Competencias compartidas

Las competencias compartidas y coordinadas entre el nivel central y local apuntan a los temas directamente relacionados con el combate a la pobreza y al fomento del desarrollo humano. Son materias de esta coordinación el cuidado a los grupos humanos socialmente vulnerables; la priorización en atención a salud primaria, educación inicial, básica y técnico vocacional; fomento de la política de prevención de la violencia intrafamiliar, la seguridad ciudadana, la prevención en casos de riesgos y desastres naturales y la coordinación para la prestación eficiente del servicio de agua potable y de los alcantarillados de drenaje pluvial.

La coordinación en las políticas mencionadas anteriormente ha sido de un nivel de desarrollo bajo. La ausencia, al respecto, de una línea política desde el Poder Ejecutivo, la baja comprensión y valoración del empoderamiento local y de los impactos positivos que conlleva la coordinación; la permanencia de una cultura política centralista, la tradición histórica de coordinar acciones antes que políticas públicas, la revancha política partidaria y la carencia de un liderazgo protagónico, activo y visible desde los gobiernos locales, podrían ser parte de las causas que impiden la concreción de procesos de coordinación de estrategias a mediano y largo plazo entre las instituciones públicas del gobierno central y las administraciones locales.

Las coordinaciones más frecuentes corresponden a las que ocurren entre la Defensa Civil y los ayuntamientos. Esto tiene su sustento en el desarrollo de niveles de confianza interpersonal y social que se produce en los municipios. El tema de riesgo y desastre desencadena en la necesidad urgente de solidaridad, la cual es un valor universal que trasciende barreras políticas, sociales, raciales, religiosas. La interacción social en el municipio se convierte en una oportunidad para aplicar políticas públicas desde una perspectiva microinstitucional o entre instituciones pequeñas.

La falta de recursos financieros en los niveles territoriales de gobierno y la tradición histórica de concentración de competencias en el gobierno central podrían estar minando la posibilidad de la coordinación de estrategias a largo plazo. Las acciones de las instituciones públicas como el Ministerio de la Mujer, Salud Pública, los organismos de seguridad ciudadana, las instituciones prestatarias de servicios de agua potable, el Gabinete Social, Turismo y Medio Ambiente han estado marcadas por declaraciones de intención y firmas de acuerdos, los cuales si se pusieran a operar podrían fortalecer la coordinación de políticas públicas.

5.3.7.2 Servicios municipales mínimos

En relación a los **servicios municipales mínimos** la legislación de los gobiernos locales recoge aquellas competencias que también son de voca-

ción municipal, al igual que las competencias propias. La separación se sostiene y justifica por la existencia de disparidades diferenciadas en las capacidades financieras y de gestión de los ayuntamientos según su tamaño. Los servicios que caen dentro de esta clasificación (cuadro 49) constituyen el referente inmediato del imaginario social para calificar o evaluar la calidad, eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios.

En la encuesta Lapop 2010 se registra una opinión no muy favorable en cuanto a la calificación de los servicios que la municipalidad está dando a la gente. En este estudio se obtuvo que el 64.3% de las personas entrevistadas dijo que los servicios son regulares, malos y muy malos. Este porcentaje de insatisfacción se incrementó hasta el 68%, según la Lapop del 2012. Para el 2010 el 35.6% dijo que son muy buenos y buenos y para el 2012 el 32.2% respondió en igual sentido. Mientras que el 35.6% dijo que son muy buenos y buenos. Por otra parte, en la encuesta sobre la calidad de la democracia en los espacios locales (ENCADEM 2012) se preguntó a las personas entrevistadas sobre los problemas más graves que deben enfrentar los alcaldes y se obtuvo que la recogida de la basura constituía la prioridad número uno, en ese sentido se refirió el 54%. En segundo lugar, la construcción de aceras y contenes con el 28% y alumbrado de calles y avenidas con el 25%. Esta misma encuesta presenta el dato que señala que hay dos temas que competen a los ayuntamientos y que motivaron las protestas en los últimos 12 meses. El 54% dijo que la motivación fue la demanda por arreglo de las calles y el 15%, por la recogida de la basura.

El servicio mínimo más reconocido: gestión de desechos sólidos

La gestión del servicio de recogida de basura es de los grandes avances logrados por los gobiernos locales. Según los datos registrados en la ENCADEM 2012 el 90% de las personas entrevistadas a nivel nacional dijo que el “camión de la basura pasaba por su frente y recogía la basura”.

La recogida de la basura es el servicio que más identifican los ciudadanos como responsabilidad de los gobiernos locales. Según marche la calidad en la prestación de este servicio, en muchos casos, así marcha la valoración política de las autoridades municipales. En los años anteriores a la década del 2000 se registraba una alta ineficacia en la prestación de este servicio. Con el incremento de la transferencia de fondo desde el nivel central a los gobiernos locales se logró superar notablemente la cobertura y frecuencia en el retiro de desechos sólidos. Para el caso particular del Gran Santo Domingo (Distrito Nacional y los municipios de la provincia Santo Domingo) contribuyó en el impacto positivo la división político-administrativa del antiguo Distrito Nacional. La descentralización de la capital es un caso pendiente de analizar y mostrar cómo ha contribuido con el cambio democrático, la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios.

Si el impacto en el retiro de los desechos sólidos es considerado como un punto luminoso, los puntos oscuros han sido, por un lado, la disposición final y, por el otro, la gestión del cobro.

En estudio realizado por el PNUD y el Ministerio de Medio Ambiente se concluyó que el 100% de los vertederos evaluados fueron clasificados como clase 1, por lo que se requieren acciones correctivas. La situación encontrada en los mismos es crítica, no solo por la cantidad de contaminantes que liberan al ambiente, sino también por la cantidad de personas (adultos y, sobre todo, niños) que acuden a esas áreas sin ningún tipo de control y protección⁵⁰.

Para el año 2011 el país tenía 237 vertederos de residuos sólidos, los cuales eran considerados sitios contaminados con dioxinas y furanos. La producción promedio de residuos sólidos es de 7,350 toneladas por día. 43 vertederos están en terreno alquilado, 149 en propiedades municipales y 45 en terrenos “prestados.”⁵¹

En la parte referida a la eficiencia, la cual mide la relación costo-beneficio, los ayuntamientos invierten altas proporciones de sus recursos en la recolección y disposición final de los desechos sólidos. Esta inversión se puede medir como aporte a la protección de la higiene y salubridad pública. El punto poco luminoso es el de la baja capacidad en el cobro de la prestación del servicio. Si se puede valorar como positivo que en el Estudio sobre la Calidad de la Democracia Municipal o ENCADEM 2012 el 90% dijo que el camión del ayuntamiento pasaba a recoger la basura, también se puede valorar como una gran debilidad la medición que cuantifica que únicamente el 54% dijo que paga el servicio de recogida de la basura. Los cabildos dominicanos emplean en el ámbito nacional un total de 14,315 personas en la gestión de los desechos sólidos y tienen que pagar el mantenimiento y alquiler de 1,299 unidades automotrices (*idem*).

5.3.7.3 Competencias propias

La autonomía municipal en cuanto al ejercicio de las **competencias propias** sigue estando vulnerada, quebrantada e intervenida por parte de instituciones del gobierno central, aún después de cinco (5) años de promulgada la Ley 176-07. Antes que una disminución del modelo centralista en el ámbito de las competencias institucionales se observa una aplicación de las medidas de intervención que afectan los postulados de un Estado descentralizado.

A la luz del párrafo anterior, particularmente en materia de tránsito y transporte los ayuntamientos han sido relegados y marginados. La Autoridad

50 GARCÍA, Amarilis y GONZÁLEZ, Rita: *Inventario, Caracterización y Categorización de Sitios Contaminados con Cop's*. PNUD-MARENA.

51 *Programa Nacional de Saneamiento de Vertederos*. FEDOMU, GIZ, MEPyD, CONARE, RED GIRE SOL, Ministerio de Medio Ambiente. 2011.

Metropolitana de Transporte (AMET), el Ministerio de Obras Públicas, la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT) y la Oficina para el Reordenamiento del Transporte (OPRET) son las entidades que han estado definiendo y ejecutando las políticas de transporte en las grandes ciudades de República Dominicana. El ordenamiento del tránsito de vehículos en las principales avenidas de la macrorregión Metropolitana (Distrito Nacional y provincia Santo Domingo) lo está haciendo la OPRET, institución creada por decreto presidencial. La jerarquía legal para el ejercicio de competencias ha sido seccionada por el Poder Ejecutivo.

En el momento de la redacción de este estudio se está debatiendo en el Congreso Nacional un proyecto de ley que busca derogar la competencia de vocación municipal referida a la regulación de las políticas de tránsito y transporte urbano y rural. Se podría producir una recentralización del poder y consecuentemente el incentivo a la colocación de barreras institucionales para el desarrollo de la autonomía municipal en la gestión del territorio.

Hay otras instituciones de la administración central que intervienen en **competencias propias** de los ayuntamientos, como son los ministerios de Interior y Policía, Turismo, Cultura y Medio Ambiente.

El Ministerio de Interior y Policía lo hace a través de la gestión de recursos financieros para los cuerpos de bomberos. Dicho ministerio administra un 1.5 % de los fondos de los ayuntamientos dominicanos que se destinan a la Liga Municipal Dominicana. Lo que sería factible en un Estado descentralizado es que las instituciones del gobierno central transfieran fondos especializados a los gobiernos locales. En este caso lo que ocurre es que hay una retención de fondos propios para redistribuirlos discrecionalmente.

La gestión del uso de suelo es una competencia reconocida universalmente como propia de los gobiernos locales. La Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios así lo establece. Por su naturaleza esta competencia es de una indiscutible vocación municipal, aunque el Ministerio de Turismo interviene y se superpone a la autonomía territorial a través del decreto 55906 que dispone que todo proyecto turístico o de otra índole, ubicado en zonas turísticas del territorio nacional, deberá obtener, como requisito previo a su desarrollo y operación, un documento denominado certificado de uso de suelo (CUS), el cual será expedido por dicho Ministerio. Ninguno de los artículos del decreto se refiere al rol que deberían jugar los ayuntamientos en el procedimiento para alcanzar la certificación. El decreto también da potestad al Ministerio de Turismo para recibir compensaciones, las cuales deberían estar destinadas al gobierno local (*decreto No. 55906, 21 de noviembre del 2006*).

De otra parte, el patrimonio cultural es una responsabilidad natural del municipio, aunque en la mayoría de los casos observados la misma es cen-

tralizada en el Ministerio de Cultura y muchos patronatos culturales recaen en su conducción en organismos eclesiales y privados. Los ayuntamientos regularmente se asumen como colaboradores o prestadores de ayuda económica de los patronatos, más que gestores de políticas culturales. La visión weberiana de construcción de ciudad queda desarraigada en la política cultural desde el poder central. Para Weber la ciudad es la composición sociopolítica de un ayuntamiento, una iglesia, una plaza o parque, como centro cultural. El gobierno más cercano a la gente es puesto lejos a partir de la centralización en la prestación de los servicios culturales.

5.3.8 Estrategia Nacional de Desarrollo y la transferencia de competencias

La Estrategia Nacional de Desarrollo es una de las intenciones válidas del sistema político dominicano. La visión de país a largo plazo ha sido legalizada a través de la Ley 1-12. Esta visión se describe a partir del siguiente postulado: “República Dominicana es un país próspero, donde las personas viven dignamente, apegadas a valores éticos y en el marco de una democracia participativa que garantiza el Estado social y democrático de derecho, el cual promueve la equidad, la justicia social y una sociedad más igualitaria, que gestiona y potencia sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente integrada y se inserta competitivamente en la economía global”.

Originalmente la propuesta excluía de manera absoluta aquellas referencias de contenido que apuntaban a la descentralización del Estado. Posteriormente, por incidencia de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y el Foro de Municipalistas y la motivación del Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) se incluyeron ámbitos, objetivos e indicadores que podrían impactar en las políticas de descentralización hacia el año 2030. Si bien es cierto que estos indicadores favorecen políticas de descentralización, también hay que mencionar la resistencia para la inclusión de un eje de descentralización del Estado. El Foro de Municipalistas llegó a plantear el eje 5 en función de la descripción de “un Estado descentralizado que garantice la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios para alcanzar un desarrollo sostenible a nivel regional y local”.

En el contexto del párrafo anterior, en documento elaborado por Beatriz Fernández para la Federación Dominicana de Municipios se destaca “que la promoción o el fortalecimiento de los gobiernos locales no aparece en ningún caso como eje estratégico ni tampoco como objetivo a alcanzar en el marco de los lineamientos estratégicos. Únicamente se hace referencia a la descentralización como transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales en los considerandos del proyecto de ley...”⁵².

52 FERNÁNDEZ, Beatriz: *La END y la Administración Municipal*. FEDOMU-DEMUCA. 2011.

De otro lado, afirma que en la END se observa la existencia de objetivos y metas que podrían ser motores de la descentralización administrativa. Los contenidos de la END sobre transferencia de competencias, recursos y funciones tributarias para la mejora de los bienes y servicios públicos municipales; el fomento de la coordinación intermunicipal a través de mancomunidades, el impulso del Fondo de Cohesión Territorial, la descentralización de la intervención cultural y el apoyo a los planes de desarrollo municipales pueden servir de sustento para crear una cultura política de gestión municipal de mayor magnitud que la actual.

Por otra parte, los valores, creencias y costumbres anclados en las prácticas centralizadoras de la administración central tendrían que migrar, direccionarse y apuntar hacia prácticas descentralizadoras. El principio de subsidiariedad sería una columna vertebral que irradiaría la puesta en vigencia de un nuevo modelo de descentralización de las competencias locales, lo cual está entre los objetivos de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

5.3.9 Subsidiariedad y eficiencia en las competencias municipales

En capítulos anteriores fueron abordados varios principios: descentralización, coordinación, equidad de género, participación y otros que están contenidos en la legislación municipal.

Hay dos principios básicos que podrían orientar, por un lado, el grado de desarrollo de la descentralización: es el **principio de subsidiariedad** y, por otro lado, la calidad de la gestión y justificación de la transferencia de competencias: es el **principio de eficiencia**.

Subsidiariedad

Ni antes de la entrada en vigencia de la Ley 176-07, ni en cinco años después de ser promulgada, se obtienen registros sobre iniciativa para aplicar el principio de subsidiariedad. Este principio lo describe la propia ley de municipios como la acción mediante la cual el nivel nacional transfiere la ejecución y los recursos, sin perder la titularidad de la competencia, al órgano de la administración pública que demuestre estar en mejores condiciones para desarrollarla.

La subsidiariedad es un principio de administración del Estado que tiene un carácter universal y su justificación se concretiza en que el ente de la administración pública más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que competen al Estado, en este caso la administración pública municipal o local. Las comunidades más simples pueden realizar las tareas que les permitan sus propias fuerzas, esta visión organi-

cista le da un amplio sentido político a la autonomía. Lo que puede realizar el gobierno más próximo a la gente que no lo haga el gobierno más lejano.

Uno de los servicios públicos de fuerte tendencia, vocación y espíritu municipal es el de agua potable. En muchos municipios la gente acude a los ayuntamientos, donde demanda la instalación de redes, la solución de averías o escapes, suplir de agua potable por diferentes vías. En la mayoría de los municipios dominicanos el gobierno central carece de los recursos humanos, técnicos y financieros para cumplir con una buena prestación del servicio de agua potable. En las grandes ciudades se han creado corporaciones en cuyos consejos participan los alcaldes, pero con poco o ningún poder de decisión.

El principio de subsidiariedad trae como resultado el mayor acercamiento de la gente a la toma de decisiones, reduce las asimetrías de información, integra las innovaciones y creatividades propias de los territorios y se convierte en un incentivo que fomenta el esfuerzo fiscal, el uso eficiente de los recursos, la responsabilidad fiscal de los contribuyentes y el compromiso ciudadano con la demanda eficiente y eficaz de los servicios transferidos desde los niveles superiores.

¿Existen servicios que el gobierno dominicano podría transferir a los gobiernos locales utilizando el principio de subsidiariedad? La gestión, no la construcción, de los acueductos o servicio de agua potable, la educación pre-escolar, el ornato y limpieza de las escuelas públicas, los centros de atención primaria de salud, la administración de museos y atención a monumentos son parte de esos servicios que permitirían ampliar y consolidar la base política de autodeterminación de los asuntos públicos a nivel local. En el Estado dominicano no se registra ninguna experiencia que pueda ilustrar el ejercicio del principio de subsidiariedad, aunque la Constitución política (art. 238) y las leyes sectoriales así lo señalen.

Eficiencia

Uno de los objetivos de la descentralización es alcanzar la máxima eficiencia en la prestación de servicios por parte de las municipalidades y que estén destinados a satisfacer las necesidades sociales de los ciudadanos, lo cual, esto último, podría ubicarse en la definición de eficacia.

En República Dominicana no existen estudios sobre la eficiencia de los gobiernos locales en cuanto a la prestación de servicios y la provisión de infraestructuras básicas. Ni la *eficiencia asignativa* ni la *eficiencia productiva* han sido investigadas. La primera estaría direccionada a responder si el incremento de la transferencia de recursos a las municipalidades ha generado mayores beneficios a los ciudadanos. En el segundo caso, sería determinar en qué medida se logra una reducción en los costos de los servicios prestados.

El desenlace del resultado favorable de la eficiencia, sea asignativa o productiva, apunta al fortalecimiento de las estructuras institucionales en la orientación de los recursos humanos y la profesionalización, la transparencia, la innovación tecnológica, el capital social y la sostenibilidad del bienestar humano. Indagando e investigando el nivel de eficiencia en los gobiernos locales dominicanos se podrá determinar como la fortaleza o debilidad institucional está determinada por los aspectos de orientación señalados. La realidad podría responder a un bajo perfil profesional de los niveles técnicos, corrupción administrativa, uso de tecnología tradicional o poco actualizada, tejido social con bajo desarrollo de ejercicio de ciudadanía y altos indicadores de pobreza o estancamiento del combate a la misma.

La descentralización debería evitar la ineficiencia de los niveles superiores. Si hay una reproducción sistémica de las prácticas de baja eficiencia entonces la descentralización estaría perdiendo legitimidad y se justificaría la necesaria recentralización del Estado. La eficiencia debería ser un puntal sólido de la descentralización administrativa y financiera.

Los puntales para la eficiencia en la prestación de servicios y producción de bienes en el ámbito municipal serían: a) demanda creciente con financiamiento autosostenible; b) economía de escala; c) externalidades positivas; d) control ciudadano; v) coordinación interterritorial. Cada uno de estos puntales se explica a continuación:

a. Demanda creciente con financiamiento autosostenible

Esta implica que el incremento normal de la demanda por crecimiento de la población y la calidad de los requerimientos está determinado por la disposición ciudadana a financiar el pago de los servicios recibidos. El esfuerzo fiscal y la participación ciudadana en la determinación de los bienes públicos por recibir aportan a la sostenibilidad del financiamiento cuando la cobertura territorial y poblacional ha sido aumentada.

b. Economía de escala

El segundo puntal para la eficiencia en la prestación de servicio sería que las ganancias en términos de adecuación a la demanda sean iguales o superiores a las economías de escala propias de la provisión centralizada (Finot, Iván 2001).

c. Externalidades positivas

Este puntal se manifiesta cuando el gobierno central o el sector privado intervienen en el territorio con inversiones en infraestructuras de forma permanente, las cuales traen beneficios a los gobiernos locales, sin pagar. Son efectos indirectos de las actividades de actores externos.

La iniciativa para la construcción de calles y puentes por parte del gobierno central es una externalidad positiva que puede aprovechar el gobierno local para revalorizar la construcción de aceras y contenes; además de acceder a los territorios en menor tiempo y a menor costo para la recolección de desechos sólidos.

El control social del gasto público local aporta a la disminución de costos en los servicios. Las propuestas ciudadanas que reflejan las prioridades y necesidades más sentidas inducen a una identificación y compromiso con el financiamiento de servicio. La participación en los procesos de licitación y los requerimientos de oportunidades para que la diversidad privada intervenga de manera horizontal es un valor de la transparencia que fomenta una mayor competitividad en los suplidores privados de servicios. La implementación de las auditorías sociales provoca que los servicios prestados sostengan la calidad y por efecto la inversión del gobierno local es mucho más eficiente, porque abarata costo.

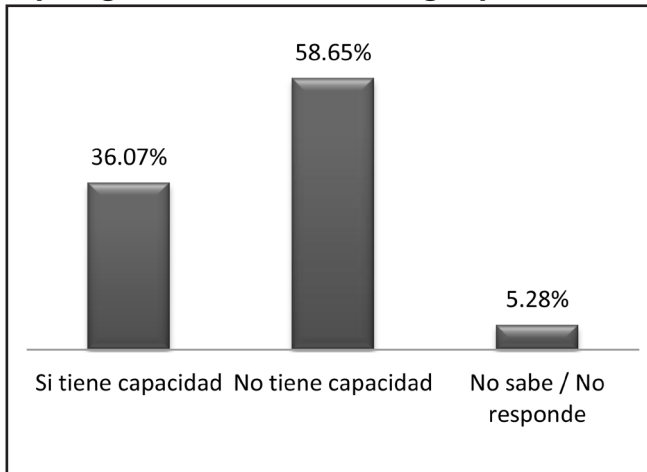
5.3.10 Percepción ciudadana sobre la capacidad municipal para la gestión propia de servicios de agua y educación preescolar

Para fines de medir la percepción ciudadana sobre la gestión de servicios potencialmente transferibles a los gobiernos locales se seleccionaron dos servicios que requieren poca inversión y capacidades técnico-operativas mínimas para su gestión. No inversión en infraestructura porque la haría el gobierno central. Estos son los casos del servicio de agua potable y educación pública preescolar en los niveles de maternal y *kindergate* a través de guarderías o jardines infantiles. Estos dos servicios tienen características que permiten medir la percepción y la opinión sobre la factibilidad de gestión por parte de un actor público existente en el mismo territorio donde se desenvuelve la prestación del servicio.

Capacidad en gestión de agua potable

Para obtener la información sobre este servicio se preguntó a las personas encuestadas: ¿Tiene el ayuntamiento capacidad para manejar el servicio de agua potable de este municipio o ciudad? El 59%, la mayor proporción, dijo que “no tiene capacidad”, el 36% afirmó que “sí la tiene” y el 5 % no respondió o no sabe. Es probable que el alto porcentaje que dijo que los ayuntamientos no tienen capacidad para gestionar el agua potable esté determinado porque históricamente este servicio ha sido administrado por el gobierno central o porque se asuma que requiere muchas capacidades técnicas, las cuales no estarían disponibles en las administraciones municipales.

Gráfico 22
Percepción sobre la capacidad del ayuntamiento
para gestionar el servicio de agua potable



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Los datos según dominio de estudio muestran que en el Cibao es donde se registra la menor proporción de personas entrevistadas que confía en la capacidad de gestión del servicio de agua potable. En esta macrorregión el 29% dijo que “sí tiene capacidad” y el 66% expresó que “no tiene capacidad” (cuadro 52). El porcentaje más alto de valoración de la capacidad de las administraciones locales se registró en la macrorregión Este, en la cual el 58% afirmó que el ayuntamiento “sí tiene” capacidad. Después del Cibao, la macrorregión Metropolitana (60%) es donde se registró el número mayor de los que dijeron que el gobierno local no tiene capacidad. Estas dos macrorregiones constituyen los dos principales centros donde se ubican las ciudades y municipios más poblados de República Dominicana. Es importante estudiar en qué medida la confianza, el reconocimiento o la percepción sobre las capacidades para gestionar este tipo de servicio está determinada por el tamaño de los conglomerados humanos.

Cuadro 52
Percepción sobre la capacidad del ayuntamiento para gestionar el servicio de agua potable según dominio de estudio (en %) 2012

¿Tiene el ayuntamiento capacidad para manejar el servicio de agua potable de este municipio o ciudad?	MACRORREGIÓN				
	Metropolitana	Cibao	Sur	Este	Total nacional
Sí tiene capacidad	34.95%	29.36%	37.63%	58.33%	36.07%
No tiene capacidad	59.71%	66.36%	54.84%	37.50%	58.65%
NS / NR	5.34%	4.28%	7.53%	4.17%	5.28%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

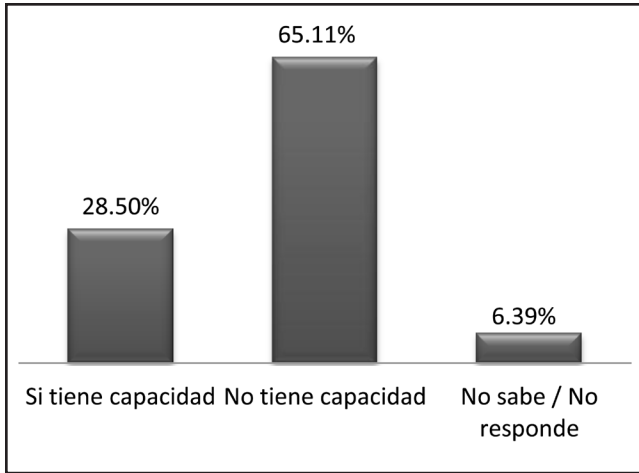
Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Con respecto a la percepción que tienen las clases sociales o estratos se pudo encontrar que la clase alta es la que cuantifica la menor proporción en el reconocimiento de la capacidad de los ayuntamientos para manejar el servicio de agua. El 32% de la clase alta dijo que “sí tiene capacidad” y el 64% contestó que “no tiene capacidad”. Entre la clase media (57%) y la clase baja (59%) no existen diferencias estadísticas en la opinión de que los ayuntamientos no tienen capacidad para administrar el servicio del agua. Con respecto a los partidos se obtiene que los militantes y activistas identificados como del PRD superan proporcionalmente a los del PLD en la opinión de que los ayuntamientos “sí tienen capacidad”, en ese caso el 43% se manifestó de esa manera. Corresponde un registro de 37% para los que se identificaron como del PLD.

Capacidad en la gestión de la educación preescolar

La percepción sobre la baja capacidad de gestión en los servicios de educación preescolar por parte de los ayuntamientos se ahonda más en relación con el caso del agua potable. Si el 59% dijo que no tiene confianza en el manejo del agua potable, en el caso de la educación preescolar el porcentaje aumentó hasta 65%. El 29% dijo que esas instituciones sí tienen capacidad y el 6% no respondió o no sabe.

Gráfico 23
Percepción sobre la capacidad del ayuntamiento para gestionar el servicio de educación preescolar



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Según dominio de estudio se observa la implantación de una tendencia que muestra datos similares a la calificación dada en las diferentes macrorregiones para el caso del agua potable. Al igual que la valoración de la capacidad para gestionar el servicio de agua en la macroregión Cibao es donde se registra la cifra más alta de personas entrevistadas que dijo que los gobiernos locales “no tienen capacidad”, con el 74%, seguido de la macroregión Metropolitana con el 61%. El Este es la macroregión que encabeza las cifras que mejor valoración tienen, aunque un número inferior para la buena calificación de la capacidad de los ayuntamientos en el caso del agua (58%); para la educación bajó significativamente hasta el 39% que dijo que “sí tiene” capacidad, seguida en orden descendente por la macroregion Sur con el 33%.

Cuadro 53
Percepción sobre la capacidad del ayuntamiento
para gestionar el servicio de educación preescolar
según dominio de estudio (en %) 2012

¿Tiene el ayuntamiento capacidad para dirigir la educación pública preescolar (maternal, kindergarten, guardería, etc.)?	Metropolitana	Cibao	Sur	Este	Total nacional
Sí tiene capacidad	31.71%	20.80%	33.33%	38.54%	28.50%
No tiene capacidad	60.49%	73.70%	58.60%	58.33%	65.11%
NS / NR	7.80%	5.50%	8.06%	3.13%	6.39%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

En cuanto a los estratos sociales se muestra el dato que señala que la clase alta es la que presenta la proporción más alta de la valoración que dice que los ayuntamientos “no tienen” capacidad para gestionar la educación preescolar, así opinó el 77%, seguido por el 66% de la clase media y el 63% de la clase baja. El registro de las opiniones de los militantes del PRD (40%) representa una proporción superior a la opinión de los miembros del PLD (25%), con respecto a responder que “sí tienen” capacidad los ayuntamientos para dirigir el servicio de educación preescolar.

5.3.11 Profesionalización del servidor municipal

La cultura política en la administración pública local, y también nacional, constituye la negación del paradigma de la burocracia de Max Weber. Mientras que en el modelo burocrático tradicional la lealtad se adhiere al jefe político, en el modelo burocrático moderno la lealtad moderna se adhiere a finalidades impersonales y funcionales. Y este modelo weberiano es que afirma que la relación nunca debe estar determinada con una persona o servidor personal de un gobernante. En este modelo burocrático la posición es ocupada por quien tiene mérito, no por quien es mandado por el grupo dominante en el poder.

A este paradigma weberiano de la burocracia moderna es que ha estado apostando el Estado dominicano desde el año 1991, con pocos resultados que mostrar en el campo de la gestión pública local. Si en el ámbito de la administración pública central se registran cambios graduales que permiten mostrar avances en la profesionalización de los servidores públicos, en el escenario

municipal apenas en el año 2012 se concretizan políticas al respecto a través de la puesta en vigencia de un plan piloto en 10 municipios.

El régimen de carrera administrativa municipal fue establecido en la Ley de la Función Pública del año 2008. Previo a ésta, existía la Ley 14-91 sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa, pero excluía, dentro del ámbito de su aplicación, a los gobiernos locales.

La Ley de la Función Pública 41-08 introdujo aspectos novedosos, en relación a la 41-91, entre los cuales se encuentran la incorporación de los municipios, la planificación de los recursos humanos y la prohibición de cancelar servidores de carrera. Esta ley y su reglamento supeditan la promoción de los servidores de carrera a los resultados de la evaluación del desempeño y la capacitación continua.

La Constitución política de República Dominicana, promulgada el 26 de enero del 2010, establece en su artículo 145 la protección de la función pública cuando expresa que “la separación de servidores públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa, en violación al régimen de la Función Pública, será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la ley”.

Además de la constitucionalización de la función pública y la puesta en vigencia de la Ley 41-08 para la profesionalización de los servidores públicos del gobierno central y municipal, también la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios dispone en su art. 145 que “la selección del personal municipal deberá realizarse teniendo en cuenta el mérito profesional y la capacidad de los aspirantes.”

La voluntad política colectiva del liderazgo nacional y local pudieron ser los determinantes para disponer de más avances en la profesionalización del servidor municipal, tanto en el pasado y en el presente, pero esa actitud no brotó. Si bien antes de la promulgación de la Ley 41-08 de la Función Pública existía un marco jurídico que no incluía a los gobiernos locales, pero sí permitía según el artículo 4 que “las instituciones autónomas del Estado y entidades descentralizadas desarrollaran sistemas de administración de personal especializados, según las características de cada sector y organismo, conforme a los principios y fines que rigen la presente ley”. Esto quiere decir que pudieron desarrollar de manera independiente iniciativas para la profesionalización, pero no ocurrió.

El resultado o el balance 1996-2012 de la profesionalización en República Dominicana manifiesta indicadores totalmente desiguales entre la administración central y los gobiernos locales. 56 mil empleados del gobierno central han sido integrados al Servicio Civil y Carrera Administrativa, a junio del 2012. En las administraciones municipales se observan únicamente,

sin cuantificar, que una parte de los contralores municipales ha pasado a la condición de persona que dispone de protección profesional del cargo que desempeñan, lo cual ha sido posible al establecer este requisito en la Ley 176-07 en su artículo 154, que expresa que el “concejo municipal designará el contralor municipal mediante concurso público”.

Por otro lado, es importante plantear que la transferencia de competencias desde el nivel central hacia los niveles locales tendría que darse bajo una plataforma profesional que sea capaz de garantizar la eficiencia y eficacia de la descentralización municipalizada y consecuentemente forjar calidad en la prestación de servicios. La calidad, la defensa, la justificación y el valor de la descentralización tienen como motor impulsor el desarrollo de recursos humanos capaces de dar respuesta a las expectativas y satisfacción de los ciudadanos con el cumplimiento de los roles de competencias correspondientes.

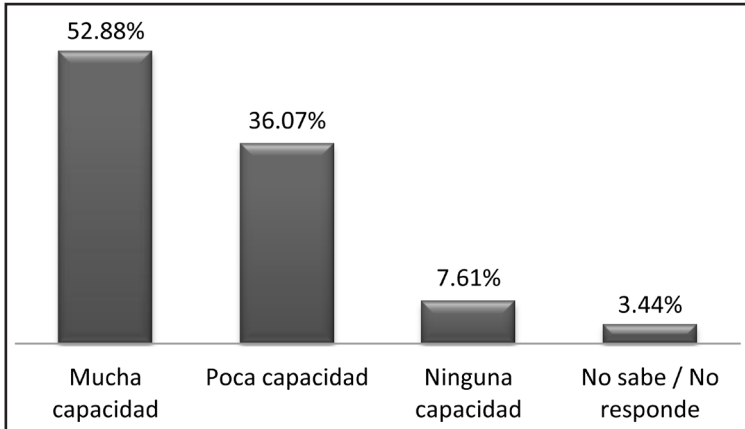
La profesionalización de los servidores municipales tendría un ritmo mayor en la medida en que no solo se aplique la Ley de la Función Pública, disminuya el clientelismo, se amplíe el nivel de voluntad política; sino también cuando los ciudadanos o contribuyentes inserten en su agenda de vida el derecho a la calidad de los servicios y actúen en consecuencia.

5.3.11.1 Opinión ciudadana sobre la capacidad de las autoridades para cumplir con sus funciones

Para conocer o medir la percepción ciudadana sobre la capacidad administrativa de los alcaldes y la capacidad técnica y profesional de la burocracia municipal para cumplir con sus funciones se indagó entre las personas entrevistadas.

La pregunta sobre la capacidad de los alcaldes y alcaldesas para administrar el ayuntamiento generó una opinión que muestra que el 53% de las personas entrevistadas afirmó que “tienen mucha capacidad”. El 36% dijo que “poca”, el 8% declaró que “no tienen ninguna capacidad”. El 3% de las personas entrevistadas no respondió o dijo que no sabía. Cuando se suman los datos de aquellos que respondieron que los alcaldes tienen poca capacidad y ninguna capacidad se obtiene que el 44% se manifestara en sentido contrario a mucha capacidad.

Gráfico 24
Opinión nacional sobre la capacidad de alcaldes para administrar ayuntamientos



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

La macrorregión donde se muestran las mejores calificaciones para medir la capacidad de los alcaldes y alcaldesas para administrar sus ayuntamientos fue la Este, en la cual el 76% dijo que tienen “muchísima capacidad”. Las otras tres regiones, sin bien tienen cifras cercanas o superiores al 50%, quedan por debajo del total nacional que fue de 53%, como se puede ver en el cuadro 54. En la macrorregión Metropolitana es donde se registra la cifra más alta para “poca capacidad” con el 41%, seguida por el Sur con 40%. Ambas se ubican por encima del total nacional, que fue de 36% para poca capacidad.

Cuadro 54
Opinión nacional sobre la capacidad de alcaldes para administrar sus ayuntamientos según dominio de estudio (en %) 2012

¿Cuál es la capacidad que tiene el actual síndico/a para administrar el ayuntamiento?	MACRORREGIÓN				
	Metropolitana	Cibao	Sur	Este	Total nacional
Mucha capacidad	51.94%	48.93%	48.92%	76.04%	52.88%
Poca capacidad	41.26%	34.86%	39.78%	21.88%	36.07%
Ninguna capacidad	5.34%	10.70%	7.53%	2.08%	7.61%
NS / NR	1.46%	5.50%	3.76%	0.00%	3.44%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

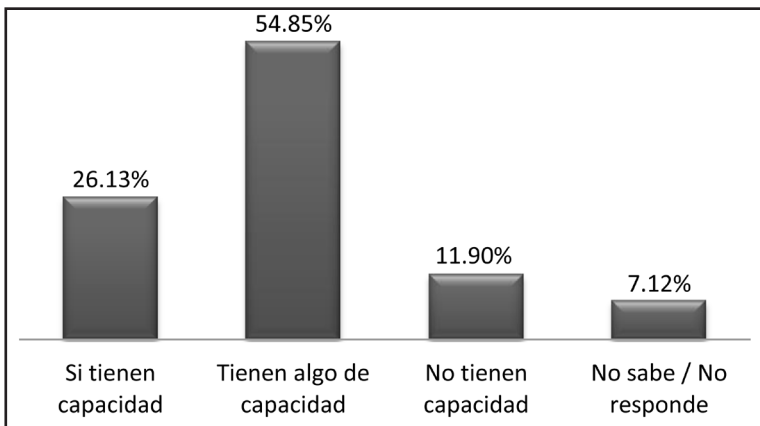
Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Las valoraciones sobre la capacidad de los alcaldes según estrato socio-económico y partidos políticos no presentan diferencias porcentuales estadísticamente significativas con el total nacional. Con respecto al nivel educativo se pudo obtener que las personas entrevistadas con formación universitaria son las que expresaron una opinión positiva más favorable al reconocimiento de que los alcaldes “tienen mucha capacidad”, en ese sentido respondió el 64%. El 44% de las personas que solo saben leer y escribir dijo que “tienen poca capacidad”. En cuanto a la percepción según rango de edad se pudo capturar que los jóvenes constituyen el grupo que menor reconocimiento hace a la capacidad de los alcaldes. En este sentido el 47% dijo que tienen “mucha capacidad” y el 42% que tienen “poca capacidad”.

En otro sentido la valoración sobre la capacidad de los técnicos de los ayuntamientos en relación a los alcaldes en término porcentual es inferior (gráficos 24 y 25). El 26% de los consultados dijo que los funcionarios y técnicos “sí tienen” capacidad. El 55% expresó que “tienen algo” de capacidad, el 12% dijo que “no tienen capacidad” y el 7% no respondió o no sabe. Esta percepción ciudadana desfavorable en cuanto a la capacidad técnica de la burocracia municipal podría ser el efecto de su poco vínculo e interacción con la ciudadanía, las limitaciones y vicios de los sistemas de selección de personal y los bajos incentivos salariales para el reclutamiento de personal profesionalmente calificado.

Gráfico 25

Opinión nacional sobre la capacidad técnica y profesional de los empleados municipales para cumplir con sus funciones



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

La opinión recogida según dominio de estudio expresa que la macrorregión Sur es donde se registra la cifra más baja en torno a la calificación de que los empleados/as del ayuntamiento “tienen capacidad” técnica y profesional para cumplir con sus funciones. En el Sur el 20% dijo que sí tienen capacidad, mientras que en el Este respondió en ese sentido el 38%, siendo este último el dato más alto. En las diferentes macrorregiones se obtuvieron cifras muy similares para la calificación que dice que “tienen algo de capacidad”, como se puede ver en el cuadro 55. Los datos bordean el 54.85% del total nacional. En la macrorregión Metropolitana el 14% dijo que “no tienen capacidad” y en el Sur respondió de igual manera el 18%. En estas dos macrorregiones se obtuvieron las cifras más altas.

Cuadro 55
Opinión sobre la capacidad técnica y profesional de los empleados municipales según dominio de estudio (en %) 2012

¿Los empleados/as del ayuntamiento tienen capacidad técnica y profesional para cumplir con sus funciones?	MACRORREGIÓN				
	Metropolitana	Cibao	Sur	Este	Total nacional
Sí tienen capacidad	26.70%	25.69%	20.43%	37.50%	26.13%
Tienen algo de capacidad	57.28%	54.13%	54.30%	53.13%	54.85%
No tienen capacidad	14.08%	8.26%	18.28%	7.29%	11.90%
NS / NR	1.94%	11.93%	6.99%	2.08%	7.12%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

Con respecto a la opinión según estrato socio-económico la clase alta es la que expresa en mayor proporción la afirmación de que “sí tienen capacidad”, en esta dirección se manifestó el 34%. De otra parte, el 14% de las personas de la clase baja dijo que “no tienen capacidad”. Este es el mayor porcentaje para este indicador. En relación a la opinión según partidos políticos entre el PLD (36%) y PRD (33%) no se registran diferencias estadísticas para la respuesta “sí tienen capacidad”. Los del PRD son los que expresaron en mayor proporción la respuesta de que “no tienen capacidad”, así opinó el 10%, y por el PLD, el 8%.

Los que alcanzaron a terminar la universidad fueron los que en mayor proporción dijeron que “sí tienen capacidad”. En esta dirección respondió el 36%, seguido por los que no han completado la universidad con el 30% de menciones. El 27% de las personas entrevistadas que alcanzaron la educación

básica y el 21% de media expresaron que sí “tienen capacidad”. Con respecto a los que afirmaron que los técnicos de los ayuntamientos tienen “algo de capacidad”, el mayor porcentaje de respuesta se obtuvo con los que habían alcanzado al momento del estudio el nivel de educación media (58), seguido inmediatamente por el de educación básica (56%), según se puede ver en el *cuadro 56*. Las personas que alcanzaron educación media constituyen el grupo que en mayor proporción dijo que “no tienen capacidad”, el 14% de dicho grupo seleccionó esta respuesta.

Según el rango de edad la población entre 46 a 55 años es la que más se identifica con la respuesta de que los empleados “sí tienen capacidad” para cumplir con sus funciones, en este caso respondió el 33%. Y el menor porcentaje está representado en la población juvenil en el rango de edad de 17 a 29 años, de la cual el 22% se identificó con esa respuesta. Los jóvenes, en comparación con los otros rangos de edad, también son los que dicen en mayor proporción que “tienen algo de capacidad” (59%) y “no tienen capacidad” (14%). La población más adulta o con edad de 56 años o más es la que después de los jóvenes afirma en mayor proporción que los empleados tienen “algo de capacidad”, teniendo un registro de 55%.

Cuadro 56
Opinión sobre la capacidad técnica y profesional de los empleados municipales según nivel educativo y rango de edad (en %) 2012

¿Los empleados/as del ayuntamiento tienen capacidad técnica y profesional para cumplir con sus funciones?	Nivel educativo más alto				Rango de edad			
	Básica	Media	Univer- sitaria incompleta	Univer- sitaria completa	17 a 29	30 a 45	46 a 55	56 ó mas
Sí tienen capacidad	27.01%	21.26%	29.63%	36.27%	22.15%	27.95%	33.33%	25.47%
Tienen algo de capacidad	56.40%	57.48%	53.70%	45.10%	58.48%	53.15%	48.65%	55.28%
No tienen capacidad	10.43%	14.29%	9.88%	10.78%	14.19%	13.39%	7.21%	8.70%
NS / NR	6.16%	6.98%	6.79%	7.84%	5.19%	5.51%	10.81%	10.56%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta aplicada en el trabajo de campo de la tesis *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*

5.3.11.2 Fortalezas y debilidades de las ofertas formativas

La existencia de varias universidades que ofertan formación en gestión municipal, desde hace más de una década, podría valorarse como muy positiva. Las academias presentan a las entidades locales una diversidad de cursos, diplomados y maestrías de diferentes contenidos. Uno de los desequilibrios o desajustes que se observa es que esta oferta no responde a un diagnóstico en que se haya estudiado la relación entre la oferta y la demanda de capacidades para el desarrollo de los recursos humanos en la administración local dominicana. Tampoco responde a políticas direccionadas y ejecutadas de manera sistemática, las cuales permitirían avanzar en la profesionalización de los servidores municipales. La oferta tampoco responde necesariamente a los perfiles técnicos existentes en los gobiernos locales, los cuales en muchos casos son de baja formación profesional en los municipios pequeños y medianos.

Presentamos a continuación la situación de la capacitación municipal que fue descrita en el año 2003 en el documento consolidado por las instituciones del Sistema Nacional de Capacitación (SINACAM). Y lo presentamos porque el estado de situación descrito en aquel momento ha cambiado muy poco:

- *Ausencia de un plan y una estrategia general de capacitación del personal municipal y correspondencia con los requerimientos de una carrera administrativa.*
- *Ofertas de capacitación dispersas y poco centradas en los funcionarios y empleados municipales.*
- *Desarrollo de diversas actividades de capacitación por organismos oficiales, académicos y no gubernamentales que no responden a un plan nacional de capacitación.*
- *Escasez de personal docente en temas municipales.*
- *Falta de material pedagógico adaptado a los requerimientos de los municipios*
- *Falta de documentación e información relativa a la actividad municipal.*
- *Ausencia de un plan académico de capacitación municipal nacional.*
- *Escasez de asignaturas y contenidos de carácter municipalista en las carreras universitarias y de postgrado.*

5.3.11.3 Demanda de formación

El autor de este libro participó en dos estudios sobre la oferta y la demanda de capacitación, aunque estuvo limitado a las autoridades electas para el periodo 2006-2010 y a los ejecutivos del Ayuntamiento de Santiago

en el 2009, respectivamente. En el estudio realizado se pudo observar que las herramientas técnicas que fueron identificadas como prioritarias para la capacitación de alcaldes, vicealcaldes y regidores a nivel nacional tienen una relación directa con las necesidades expresadas en otros estudios con los ejecutivos del Ayuntamiento de Santiago. En los dos estudios se seleccionaron las herramientas de redacción de informes técnicos, formulación de proyectos y conducción de reuniones. En el caso de los ejecutivos de Santiago se muestra una mayor necesidad, lo cual aparece en tercer lugar, en manejo de computadoras con el 29.2%.

Cuadro 57
Demanda de capacitación en herramientas técnicas
según cargo municipal electivo (en %) 2009

Herramientas	Porcentaje alcaldes(as)	Porcentaje vicealcaldes (as)	Porcentaje regidores(as)	Ejecutivos del Ayuntamiento de Santiago
Redacción de informes técnicos	28.8	22.1	20.7	41.7
Formulación de proyectos	28.8	26.5	29.0	62.5
Conducción de reuniones	31.5	33.8	26.9	27.1
Manejo de computadoras	5.5	2.9	5.5	29.2

Fuente: MATÍAS, Domingo: *Diagnóstico de necesidades de capacitación en Ayuntamiento de Santiago*. DEMUCA 2009.

6

Conclusiones

Las conclusiones sobre el estado de situación de la descentralización municipalizada en República Dominicana 1996-2012 se presentan a partir de dos modalidades, las cuales han sido clasificadas en correspondencia con su magnitud. La primera se expresa de modo general y la segunda a partir de explicar las dimensiones políticas, financieras y administrativas en relación al problema y a los objetivos planteados.

Acciones descentralizadoras en un Estado sin objetivo descentralizador

La conclusión general de este trabajo está sustentada en que la República Dominicana registra avances notables en el sistema municipal en el período 1996-2012. Las principales manifestaciones de estos avances han sido la aplicación de acciones descentralizadoras. Los insumos, instrumentos y medios generados desde el año 1996 responden a la promulgación de la Ley 176-07, la creación de la provincia de Santo Domingo como vía para descentralizar el Distrito Nacional, los presupuestos participativos y su constitucionalización, la Ley 17-97 y 166-03 de transferencia del 4 y el 10%, respectivamente, de los ingresos ordinarios de la nación a los ayuntamientos y varios marcos jurídicos sectoriales con contenidos u orientaciones hacia la gestión municipal. Estos han servido para impulsar la institucionalidad municipal.

Sin embargo, los medios que se mencionan no han respondido a una misión u objetivo nacional de descentralización capaz de darles coherencia, armonía e integralidad. Cuando un medio apunta hacia un fin se conduce por una estrategia que marca el camino a seguir a mediano y largo plazo. Son medios que han operado de forma aislada y dispersa. Desde el Estado dominicano no se ha impulsado una estrategia de descentralización. El actor político institucional no ha podido conceptualizar y concertar una política nacional de distribución de poder desde el nivel central hacia los niveles locales expresados en las administraciones municipales. La idea de Pedro Francisco Bonó sobre la independencia del sistema municipal sigue siendo una tarea pendiente.

En virtud de lo anterior indicamos que la conclusión general responde a manifestar que la descentralización municipal en República Dominicana está entre la creación de medios descentralizadores que no han cumplido a cabalidad con los fines de la descentralización en torno a la construcción de poder desde abajo hacia arriba, el fomento del equilibrio inter e intraterritorial, la fortaleza institucional y la cohesión social como expresión de bienestar colectivo.

Entre el fomento de la participación social y la permanencia del poder político tradicional

Con la dimensión política y social se buscó conocer los efectos de la descentralización en la representación, la equidad de género, en los niveles de participación ciudadana y la cohesión territorial de la inversión. En función de estos efectos se concluye en los siguientes términos:

En la sociedad dominicana se sostiene la tradición del sistema de elección popular de las autoridades municipales. Esto constituye el puntal más relevante de la democracia. Desde el año 1978 se han elegido autoridades locales de manera ininterrumpida. La crisis política del año 1994 que conllevó la firma de un “pacto por la democracia” afectó el nivel presidencial en término del tiempo que duraría el presidente de la República. Un punto de dicho acuerdo condujo a que el período presidencial únicamente durara 2 años. En el caso municipal y congresual se mantuvo por 4 años (1994-1998). La estabilidad en la democracia electoral municipal es un punto luminoso en la historia de los gobiernos locales.

Si dicha estabilidad democrática electoral se registra como un punto del éxito del sistema político, sin embargo en el sistema electoral dominicano se observan situaciones que limitan la potenciación de la dimensión política y social de la descentralización. La unificación de las elecciones, o el acercamiento en el tiempo para la escogencia de todas las autoridades electas, fomentaría que el debate razonado desarrollado en los escenarios locales pase a ser ocupado por las discusiones nacionales en torno a las propuestas de los candidatos a la presidencia de la República. Se podría producir un desplazamiento de la agenda municipal por parte de la agenda nacional. También la influencia del liderazgo nacional tendría un impacto en el arrastre electoral de la intención del voto local. Al mismo tiempo en un escenario electoral caracterizado por la influencia del uso de los recursos del Estado se podrían producir variaciones en la correlación de fuerzas políticas que serían favorables al partido político que gobierne el poder central.

Las acciones descentralizadoras del poder político no han producido un desenlace en la variación de la representación política de la mujer. Una acción descentralizadora del poder político según género es la obligación de

presentar el 33% de los cargos electivos municipales a candidaturas ocupadas por mujeres. La cuota ha sido insuficiente para influir en un mayor porcentaje de mujeres en cargos electos. Al 2010 se registró que las mujeres alcaldesas estaban representadas por el 7.75%, en porcentaje muy lejano al 33%. El bajo impacto de la cuota femenina en cargos municipales no ha sido revertido porque se sostienen condiciones desfavorables que se expresan en la cultura política, el sistema electoral y sobre todo en la desigualdad entre los géneros para acceder a cargos públicos y en que la apuesta electoral requiere un alto gasto de dinero.

Desde el punto de vista de la autonomía político-social local se registran cambios en los esquemas de participación de la ciudadanía. Los presupuestos participativos, el derecho de petición y la vía del libre acceso a la información pública constituyen los referentes más inmediatos de intervención ciudadana en los territorios. La constitucionalización de estos mecanismos y su integración en la Ley 176-07 del Distrito Nacional ubican la legislación dominicana como una de las más progresistas de América Latina.

La sociedad civil y la cooperación internacional ejercieron gran influencia en la reforma democrática de la legislación municipal. Fue muy notorio su apoyo técnico y conceptual. También fue notorio el nivel de identificación y de integración de entidades como FEDOMU y CONARE. Las expectativas creadas en relación a la participación social comunitaria fueron muy altas durante los debates de la legislación municipal. Sin embargo, la baja operatividad del marco jurídico podría producir una alta frustración, lo cual se convertiría en una oportunidad para la continuidad del clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción en los gobiernos locales. Para que la aplicación de la ley, en cuanto a medios de participación democrática, sea eficiente y eficaz tendrían que darse condiciones que están ausentes por el momento. Se requiere de organizaciones sociales fuertes y profunda voluntad del actor político. Esta situación podría estar determinada por el hecho de que la reforma primordialmente se propuso vía la oferta por parte de actores no estatales, más que por la demanda de los actores políticos.

Por otra parte, el carácter legal de los presupuestos participativos podría estar aportando a una aproximación de la equidad distributiva de los recursos en los diversos territorios que componen los municipios. Las condicionalidades para la inversión respecto al número de habitantes por comunidad aportan al fomento de la cohesión social y territorial, así lo expresan datos encontrados en trabajos de campo presentados en esta investigación. Las limitaciones encontradas corresponden a que las inversiones en los territorios están orientadas a la construcción de infraestructuras físicas que en la mayoría de los casos no corresponden con políticas sociales. En futuros estudios tendría que explorarse en qué medida las condicionalidades

de la inversión con respecto al número de habitantes se está aplicando en la mayoría de los municipios dominicanos y, a su vez, determinar cómo las obras físicas responden a un plan integral de desarrollo.

Aunque se registra un alto interés ciudadano en participar, según los resultados del trabajo de campo, el nivel de empoderamiento y de participación ciudadana sigue siendo bajo en el país. Únicamente el 25% de los ciudadanos conoce la existencia de los presupuestos participativos y de este porcentaje sólo ha participado el 15%. Tampoco los cambios en la legislación en cuanto a derechos sociales y políticos han podido contribuir con el impulso de nuevas fuerzas políticas diferentes a las tradicionales. Los dos principales partidos (PLD y PRD) mantienen la hegemonía política en los territorios y los hombres controlan más poder que las mujeres. La participación ciudadana no ha sido capaz de crear una conciencia política colectiva que aporte a la construcción de espacios de poder local. El control político en los territorios continúa bajo los grupos partidarios tradicionales y la hegemonía masculina.

Entre el estancamiento del ingreso y el gasto y la recentralización de las finanzas municipales

La dimensión financiera contiene indicadores que permiten medir el nivel de desarrollo de la descentralización del Estado. Las características de estos indicadores se pueden mostrar en la capacidad del ingreso, la calidad del gasto, la relación del PIB con los ingresos locales, el *per cápita* de los diferentes ingresos y la transparencia en el manejo de las informaciones financieras. Para la dimensión financiera se presentan las siguientes conclusiones:

- Desde el año 1997 las finanzas de los gobiernos locales mejoraron sustancialmente. Esta mejora contribuyó para que se crearan condiciones que favorecieron una revalorización del rol y del ejercicio de competencias de los ayuntamientos. Se produjeron mejoras en la gestión de desechos sólidos y en la construcción de infraestructuras comunitarias, además del fomento del proceso de participación de la ciudadanía. Sin embargo, esta mejora no ha sido sostenible en el tiempo como consecuencia del incumplimiento por parte del Poder Ejecutivo con la transferencia de los porcentajes establecidos en la Ley 166-03, la baja capacidad de recaudación propia de la mayoría de los ayuntamientos y el débil contrapeso para la reivindicación de la descentralización fiscal de los fondos públicos por parte del liderazgo político que está articulado y acorde con los intereses municipales y de descentralización. Una mejora creciente de recursos, por un lado, incentiva la demanda de servicios y, por otro lado, contribuye con la pereza fiscal; y una disminución

de fondos desacelera la inversión en infraestructura y de los procesos participativos. Hay un supuesto de que ambas situaciones podrían estar ocurriendo en los gobiernos locales y por lo tanto es recomendable estudiar y demostrar a posteriori esta hipótesis.

- El incremento de los fondos tampoco ha contribuido al fomento de la equidad territorial o interregional. Las regiones con mayores poblaciones, con más desarrollo y riqueza son las que concentran el mayor ingreso por efecto de la transferencia desde el Poder Ejecutivo hacia los gobiernos locales. Se puede decir que una descentralización de recursos puede producir un *efecto de recentralización* de la transferencia en pocas regiones, provincias y municipios. El efecto de recentralización de la transferencia fortalece los desequilibrios horizontales entre el mismo nivel de los diferentes gobiernos locales, desequilibrio que tiene como expresión la disparidad en las capacidades de los recursos humanos y en la respuesta adecuada a la demanda de servicios públicos de calidad.

Ciudadanía identificada con más financiamiento

La mayoría de la población entrevistada se identificó con el fortalecimiento de las finanzas municipales. Una mayoría que supera el 50% de la población encuestada se mostró favorable con la afirmación de que los ayuntamientos harían más de lo que hacen si recibieran más recursos. También se encontró que hay una identificación en más de un 50% en la mayoría de las macrorregiones estudiadas, en las tres clases sociales, en los militantes de los partidos políticos, en los diferentes niveles educativos y según rango de edad. Aunque debe llamar la atención que una proporción de 43% de las personas entrevistadas dijo que seguiría todo igual, lo cual es probable que sea el resultado de lo poco efectivo que son los ayuntamientos en la aplicación de programas sociales que benefician a la ciudadanía y que consecuentemente provoquen una menor identificación con el mayor financiamiento.

La mayor proporción de la población encuestada asume que los recursos rendirían más o que la ejecución del gasto sería más eficiente si son administrados por entidades locales (ayuntamientos y organizaciones comunitarias). Aunque no se podría llegar a una conclusión absoluta al respecto, sí se puede inferir que los datos procesados podrían estar indicando que el nivel de confianza en la gestión de los fondos públicos es mayor cuando en los territorios se administran mejor desde los actores locales en comparación con las instituciones del gobierno central. Esta percepción ciudadana podría conectarse con la visión de alcanzar una mayor eficiencia en la inversión pública local a través de la descentralización de la gestión financiera en los territorios.

Modelo tributario excluyente y altamente concentrado por el gobierno central

Los gobiernos locales dominicanos registran una baja capacidad en la recaudación propia. Esto tiene un impacto en el total del ingreso *per cápita* y en el porcentaje del ingreso respecto del PIB. Además del clientelismo político y la débil capacidad organizativa de los ayuntamientos, la baja capacidad se sustenta en la alta concentración de la recaudación de impuestos de vocación municipal por parte del Poder Ejecutivo. El gobierno central es responsable de recaudar el impuesto a la placa, a la vivienda suntuaria, impuestos sobre actividades económicas y operaciones inmobiliarias, etc.

El sistema impositivo dominicano es altamente concentrado y excluyente y muy débil desde la perspectiva descentralizadora. Los datos encontrados sobre la identificación de la población encuestada con el cobro de impuestos de vocación municipal por parte de los ayuntamientos podrían servir de orientación para el cambio del esquema de responsabilidades sobre el cobro de impuestos. La población entrevistada, en su mayoría, está identificada con que sea el ayuntamiento el que cobre el impuesto a las viviendas de lujo y las tasas sobre el usufructo del suelo y del espacio aéreo por parte de las empresas telefónicas. Sin embargo, no hay una identificación mayoritaria con el cobro del impuesto de circulación de vehículo ni por parte del ayuntamiento ni del gobierno central.

Crecimiento económico sin crecimiento de ingresos municipales

El Banco Central muestra en las estadísticas que en República Dominicana existe un crecimiento económico positivo y constante del Producto Bruto Interno (PIB). Sin embargo, en este estudio se muestra que no existe una correspondencia con el nivel en que se encuentra la estructura de los ingresos de los ayuntamientos en porcentaje del PIB. La generación de riquezas no ha aportado a la mejora del ingreso local. República Dominicana registra para el año 2011 el 0.84% de los ingresos totales de los ayuntamientos en relación al porcentaje del PIB, siendo esta la cifra más baja de todos los países de Centroamérica y América del Sur; es decir que el crecimiento del PIB en las últimas décadas no se ha reflejado en la mejora de los ingresos municipales y por lo tanto la estructura del ingreso público continúa extremadamente centralizada en el gobierno central. La estructura del ingreso afecta considerablemente el *per cápita* municipal y consecuentemente los indicadores de resultados en la aplicación de políticas sociales. República Dominicana también se encuentra en los lugares inferiores en cuanto a los ingresos *per cápita* en comparación con los países de Centroamérica.

Indisciplina sistémica en la gestión del gasto público municipal

La inversión de los gobiernos locales en infraestructura comunitaria se ha incrementado considerablemente desde el año 1997 hasta el 2012. Aunque la transferencia de recursos financieros es menor de lo que establece la legislación los fondos recibidos son superiores a años anteriores al 1997. Sin embargo, el destino de la inversión de los gobiernos locales responde fundamentalmente a infraestructura física más que a políticas sociales. El gasto en salud, educación, medio ambiente, cultura y seguridad ciudadana, empleo y otros no supera el 5%. Estos son los gastos que más variaciones negativas reciben durante la ejecución presupuestaria. Lo programado y lo ejecutado es muy desigual. Hay un gran desbalance entre el gasto en infraestructuras y el gasto destinado a la aplicación directa de política social. En investigaciones futuras se tendría que determinar cómo la inversión en infraestructura impacta las políticas sociales en los territorios.

El estado de esta situación de las variaciones constantes entre lo presupuestado y ejecutado conduce a un comportamiento de indisciplina sistémica que arropa a todo el sistema municipal dominicano. Esto podría tener sus raíces en la falta de cumplimiento del rol de fiscalización del concejo municipal; ineficiencia en el desempeño de sus funciones por parte del contralor municipal, el cual debería velar y comprobar que los gastos se están efectuando de acuerdo con los manuales de procedimientos y reglamentos establecidos; la ausencia de sanción por parte de los órganos de control de la administración pública central y el ejercicio de contraloría social por parte de las organizaciones de la sociedad civil. La socialización o el intercambio entre autoridades sobre el manejo de los fondos públicos y la referencia política desde el nivel central, que en muchos casos se convierte en modelo o paradigma de este tipo de prácticas, también podría constituirse en razones estructurales para la reproducción de la débil institucionalidad en la gestión presupuestaria.

La patología del picadillo territorial y la recentralización del poder económico

Las conclusiones de la dimensión administrativa de la descentralización se orientan en la presentación de argumentos referidos al ejercicio de la autonomía y la capacidad para la planificación territorial, la coordinación de políticas de desarrollo y la autogestión de los servicios públicos municipales. En virtud de esto se presentan las siguientes conclusiones:

La división política y territorial dominicana no ha respondido racionalmente a un plan de ordenamiento territorial. En el período 1995-2010 la composición del territorio nacional fue desvertebrada o desarticulada en un 60% a partir de la creación de 230 unidades territoriales sin ningún

tipo de análisis racional. La sociedad sufrió una especie de “patología del picadillo territorial”, la cual se hizo probablemente bajo un esquema confuso de satisfacer necesidades sociales, por el control político del territorio y una falsa premisa de autonomía territorial. La gran interrogante, que ha sido medianamente respondida en este estudio, es: ¿en qué medida la creación de nuevos municipios ha contribuido con el proceso de descentralización en República Dominicana?

La desarticulación territorial pudo ser motivada por la alta concentración del presupuesto local en el casco urbano en detrimento de las comunidades suburbanas y rurales. Pero también hay que señalar que el problema de la concentración del presupuesto se traslada a las nuevas demarcaciones creadas. Y esto es así porque la creación de nuevos municipios y distritos se realiza en función de manejar presupuesto, antes que manejar las políticas públicas; es decir hay un traslado de la centralización del poder desde un nivel territorial superior hacia otro inferior. La creación de las “oportunidades” para los territorios más pequeños no ha contribuido, como se esperaba, con la descentralización del gasto, lo que puede ocurrir es una dispersión del gasto. Esta dispersión se expresa en que los fondos para capitalizar la inversión municipal se han trasladado, en una proporción, para responder a la creación de una nueva burocracia. Una burocracia que podría estar justificada si operara bajo un esquema del empleo útil y productivo. Sin embargo, se ha producido una nueva forma de representación política enfocada en la ampliación de la base clientelista.

La configuración política y administrativa en la Constitución incorpora la figura de la región. La promulgación de una ley de regionalización aportaría a la disminución de la dispersión en la coordinación interinstitucional en los territorios. Esto vendría a superar la desconcentración administrativa que en término histórico ha sido caótica y no direccionada desde una autoridad superior. Cada ministerio asume de manera “autónoma” un modelo de división regional en correspondencia con sus posibilidades operativas. Sin embargo, la estructuración regional ha carecido de una orientación socio-demográfica basada en indicadores económicos y del potencial de las capacidades humanas. El modelo de regionalización que existe y el que se propone legislar responde a un macrorregionalismo o atomización territorial de 10 regiones donde se dispersan las capacidades de los recursos humanos, económicos y del potencial de los pocos centros urbanos de desarrollo que existen en el país.

La mayor parte de las iniciativas de la revolución científica y tecnológica (RCT) ha venido dada desde el sector público central y privado. Ha sido una contribución a la descentralización económica; mucho más que a la descentralización política y administrativa, la cual es aprovechada por los gobiernos locales en el impulso de la producción de riqueza y distribución

en lo público. Sin embargo, la RCT probablemente ha impulsado una descentralización que ha desencadenado la recentralización del poder económico con fines privados, más que en la producción de resultados tendentes a un desarrollo social sostenible e incluyente de todas las regiones, provincias y municipios. El asentamiento de grandes empresas industriales y comerciales en unas pocas ciudades del país podría ser una justificación de dicha recentralización.

Infraestructura como medio y fin del desarrollo

Tanto el presidente de la República como los alcaldes son persistentes en invertir recursos en obras que corresponden a infraestructuras físicas. La alta concentración del gasto responde a esta modalidad. El actor político asume que esta inversión está destinada al desarrollo. Esta visión política del desarrollo parece ser que está desarticulada de la visión ciudadana, la cual mayoritariamente entiende que ni el presidente (68%) ni los alcaldes (61%) están interesados en el desarrollo municipal. Es posible que el actor público esté considerando más los medios para las inversiones que los fines que se alcanzan con las mismas. Los fines son los que generan un impacto directo en la calidad de vida de la gente.

Eficacia e ineficiencia en gestión de desechos sólidos

Aunque no hay estudio de línea de base para comparar datos en gestión de servicios de recogida de basura, sí se puede afirmar que la cobertura a nivel nacional es alta. La eficacia en materia de satisfacción es alta. El 90% de las personas entrevistadas dijo que el ayuntamiento recoge la basura. El punto débil en este ámbito es el referido a eficiencia. Los costos en inversión en gestión de desechos sólidos no son cubiertos. Hay una baja capacidad de cobranza, únicamente el 54% dijo que paga el servicio de recogida de la basura. Esta baja capacidad podría deberse a la entronización o instalación de una cultura de no pagar servicios públicos; al clientelismo político, a partir de que los alcaldes entienden que si cobran pierden simpatía y las debilidades institucionales en materia de políticas de recaudación de tasas y arbitrios.

Poca coordinación interinstitucional y poca confianza ciudadana en la capacidad municipal

La Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios aportó a la delimitación de las competencias entre el nivel central y local, aunque después de cinco (5) años de promulgada la Ley 176-07 sigue estando vulnerada, quebrantada e intervenida la autonomía municipal en cuanto al ejercicio de las **competencias propias** por parte de instituciones del gobierno central.

El gobierno más cercano a la gente es puesto lejos a partir de la centralización e intervención en competencias municipales por parte de entidades de la administración central en materia de tránsito y transporte, uso de espacio público, cultura, medio ambiente y la seguridad ejercida por los cuerpos de bomberos. En estos casos no se observan acciones de coordinación, más bien de recentralizar competencias de vocación municipal

El principio de subsidiariedad o la acción de transferencia de competencias desde el nivel central hacia los niveles inferiores que están en capacidad de administrarlo no ha sido aplicado en República Dominicana. Tampoco el principio de eficiencia. En esta tesis se encontró que la mayoría de la población entrevistada dijo que los ayuntamientos no tienen capacidad para administrar el servicio de agua potable y la educación pública preescolar. Es probable que el alto porcentaje que dijo que los cabildos no tienen capacidad para gestionar el agua potable y la educación preescolar esté determinado porque históricamente han sido manejados por el gobierno central o porque se perciba que su administración requiere muchas capacidades técnicas, las cuales no estarían disponibles en los municipios. Es importante estudiar en qué medida la confianza, el reconocimiento o la percepción sobre las capacidades para gestionar este tipo de servicio está determinado por el tamaño de los conglomerados humanos.

La población entrevistada valoró a los alcaldes (53%) en relación a los técnicos (26%) con más capacidad para administrar el municipio. Esta percepción ciudadana desfavorable en cuanto a la capacidad técnica de la burocracia municipal podría ser el efecto de su poco vínculo e interacción con la ciudadanía, las limitaciones y vicios de los sistemas de selección de personal y los bajos incentivos salariales para el reclutamiento de personal profesionalmente calificado.

La debilidad de la Liga Municipal Dominicana, como organismo que tiene como rol la asesoría y la construcción de capacidades del personal de los ayuntamientos, ha producido un vacío que ha sido llenado por algunas universidades dominicanas y en otros casos por la Federación Dominicana de Municipios. Uno de los desequilibrios o desajustes que se observan es que la oferta académica no responde a un diagnóstico en que se haya estudiado su relación con la demanda de capacidades para el desarrollo de los recursos humanos en la administración local dominicana. Tampoco responde a políticas direccionadas y ejecutadas de manera sistemática, las cuales permitirían avanzar en la profesionalización de los servidores municipales. La oferta no responde necesariamente a los perfiles técnicos existentes en los gobiernos locales, los cuales en muchos casos son de baja formación profesional en los municipios pequeños y medianos.

Profesionalización municipal en ciernes

El resultado o el balance 1996-2012 de la profesionalización en República Dominicana manifiesta indicadores totalmente desiguales entre la administración central y los gobiernos locales. Un total de 56 mil empleados del gobierno central han sido integrados al Servicio Civil y Carrera Administrativa, a junio del 2012.

En las administraciones municipales se observa únicamente, sin cuantificar, que una parte de los contralores municipales ha pasado a la condición de personas que disponen de protección profesional en los cargos que desempeñan, lo cual ha sido posible al establecer este requisito en la Ley 176-07 en su art. 154, que expresa que el “concejo municipal designará el contralor municipal mediante concurso público”.

La profesionalización de los servidores municipales tiene serios límites para avanzar a un ritmo mayor. No sólo constituyen limitaciones la tardanza en la aplicación de la Ley de la Función Pública, la disminución del clientelismo y la ampliación de la voluntad política; sino también cuando los ciudadanos o contribuyentes inserten en su agenda social el derecho a la calidad de los servicios y actúen consecuentemente.

7

Recomendaciones

Las recomendaciones que se presentan a continuación tienen una conexión directa con los hallazgos del estudio y las conclusiones argumentadas. Estas recomendaciones se plantean en función del objetivo que busca diseñar los lineamientos estratégicos que servirían de orientación para una política de descentralización del Estado dominicano. A seguida se exponen los lineamientos:

Definición de un marco de descentralización del Estado dominicano

Ante la ausencia de una estrategia nacional de descentralización se recomienda que las instituciones del Estado, la Federación Dominicana de Municipios, la Asociación Dominicana de Regidores, las entidades internacionales de cooperación, el Foro de Municipalistas y las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema se aboquen a definir un marco estratégico de la descentralización. El mismo integrará el concepto, el objeto, los principios, las responsabilidades institucionales y los instrumentos o mecanismos de aplicación. Este marco de la descentralización serviría de guía a los diseños y operatividad de políticas, planes, programas y proyectos de los niveles de gobiernos subnacionales.

Para articular las políticas, los medios, instrumentos o herramientas de la descentralización, así como las instituciones responsables de su gestión, hay que superar la ausencia de una estructura responsable de monitorear y dar seguimiento.

Esta estructura, cuya composición debería estar determinada por los sujetos públicos, sociales y privados que participan e intervienen directa e indirectamente en el proceso de descentralización, debería estar liderada por una institución con alta influencia en el Poder Ejecutivo y que genere confianza en las entidades municipales. El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo como órgano rector de la planificación, FEDOMU como representante de los ayuntamientos, la Liga Municipal Dominicana como organismo con responsabilidad de asesoría de los gobiernos locales, el Foro de Municipalistas y otras organizaciones de carácter social podrían considerarse instituciones

que, mediante una mesa de diálogo, participen en un sistema de seguimiento y evaluación al proceso de descentralización en República Dominicana.

Esta estructura debe concebirse con soporte y apoyo político desde el más alto nivel de la administración pública. La voluntad política de los principales sujetos que toman las decisiones nacionales es parte esencial para garantizar la viabilidad de una propuesta de esta naturaleza.

Las diferentes instituciones que sean parte del sistema tendrán responsabilidades y derechos. La entidad coordinadora demandaría una capacidad técnica en correspondencia con los desafíos de ordenar y mantener actualizadas las informaciones, el seguimiento a la aplicación del marco jurídico y la coordinación armoniosa y eficiente de los diversos actores políticos e institucionales.

Por otra parte, las instituciones de carácter nacional y que se vinculan con el proceso de descentralización y municipalización deberán proveerse de los instrumentos, medios y personal especializado para que se encargue de enlazar con la entidad coordinadora. Para esto poder operar debe organizarse un esquema que oriente el flujo de información entre las partes integrantes del gobierno local.

Desde las entidades locales, la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y las asociaciones regionales de cabildos podrían ser los medios que alimentarían con informaciones a la coordinación del proceso. Se deberá asegurar a estas entidades, al igual que a la sociedad civil, su participación directa en el control y difusión de los datos generados por el sistema.

Además de este marco de la descentralización, se sugiere que sea consolidado a través de la puesta en marcha de los siguientes lineamientos estratégicos:

Fortalecer los programas de equidad de género de los partidos, la sociedad civil y gobiernos locales

Las políticas de equidad de género requieren la ampliación de su base de apoyo, la cual es muy débil y frágil. La visibilidad y el posicionamiento del liderazgo de las mujeres requieren de apoyos institucionales. Existen las organizaciones y los marcos jurídicos, no así los soportes institucionales. En política de género para el nivel local existe la *condición del poco*. Esta condición significa que hay muy pocas organizaciones sociales, pocos partidos y pocos ayuntamientos aportando recursos técnicos, metodológicos, materiales y financieros a la cuestión de la participación de las mujeres en la construcción del poder político en los municipios dominicanos.

Consolidar la participación de la ciudadanía en la demanda de derechos sociales y políticos

Ante el bajo conocimiento de la ciudadanía sobre los derechos a la participación instituidos en la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios y la necesidad de consolidar la democracia local se requiere que se ejecuten programas de difusión masiva de estos derechos y el impulso de movimientos sociales por la demanda de derechos en salud, educación, vivienda, urbanismo, protección ambiental y equidad de género. Esto aportaría a una trascendencia del actual modelo de participación, el cual está muy limitado a los grupos territoriales y cuyas demandas se soportan en priorizar infraestructuras físicas, más que aplicación de políticas sociales.

Los presupuestos participativos entran dentro de la dimensión socio-política de la descentralización. Este mecanismo complementa la democracia representativa y por efecto podría fortalecer la descentralización municipalizada. Si bien este fenómeno participativo ha ganado espacio, posicionamiento, proyección y apoyo; hay muchas debilidades en cuanto a la construcción de estructura organizativa y el seguimiento a los pactos firmados. El instrumento del presupuesto participativo tiene un carácter esencialmente consultivo y por efecto lo que se está produciendo es una especie de *presupuesto consultivo*. La sostenibilidad de este instrumento requiere *determinar si existe una clara concepción en el liderazgo político sobre la importancia que tiene la participación* en la construcción de una descentralización integral. O también buscar o escharbar la otra perspectiva que conduciría a *conocer si el liderazgo local emergente observa el proceso de descentralización como una oportunidad para el fortalecimiento del movimiento social* con vocación de poder político.

Promover la cohesión social y equidad territorial mediante la inversión de recursos, con políticas de participación social incluyente

El instrumento de planificación adecuado para avanzar en esta promoción de la equidad territorial es el plan de desarrollo municipal. Muy pocos planes han sido diseñados en República Dominicana. Este plan serviría y conduciría hacia una visión integral del desarrollo, además de aportar a la superación de las demandas inmediatistas expresadas a través de los presupuestos participativos. Con la participación del sector privado, el gobierno local, la sociedad civil y el gobierno central se construye una visión del desarrollo económico y un pensamiento estratégico con objetivos a medianos y largos plazos. Los presupuestos participativos continuarían siendo un medio de mucho valor, pero con un PDM que marca una orientación clara de qué, cuándo, dónde y para qué la inversión.

Fortalecer las finanzas municipales mediante un modelo de transferencia que favorezca la equidad intermunicipal e interregional

El modelo de transferencia de fondos desde el nivel central hacia los gobiernos locales ha servido para producir una mejora en el ingreso, pero también su punto débil está relacionado con el criterio exclusivista poblacional que favorece los municipios de mayor número de habitantes. El cambio de modelo de transferencia conlleva crear nuevas condicionalidades a partir de indicadores que reflejen el nivel de pobreza, el esfuerzo fiscal para la recaudación, el tamaño del territorio, ubicación geográfica del municipio, el esfuerzo para aplicación de políticas sociales y el número de habitantes.

La fortaleza de las finanzas conlleva por una parte la transferencia gradual de impuestos de vocación municipal por parte del gobierno central y, por otra, que los ayuntamientos dispongan de registros de contribuyentes donde se asienten los impuestos, tasas, licencias, derechos, rentas de propiedad y alquileres.

Con la reforma a la Ley 166-03 de transferencia del 10% a través del establecimiento de nuevos criterios, la transferencia de impuestos de vocación municipal, la ampliación de la base imponible y la mejora de la recaudación de los ingresos propios se estarían incrementando el ingreso *per cápita* y el ingreso total en el porcentaje del PIB. Estos dos últimos factores contribuyen con la equidad de la inversión de los diferentes municipios dominicanos.

Consolidar el sistema de rendición de cuentas a través del fortalecimiento de los órganos de control y la auditoría social

El mérito, la legitimidad y la credibilidad de la descentralización se determinan por la rendición sistemática de cuentas y la transparencia de la gestión de fondos públicos. Los órganos de control externos, como la Cámara de Cuentas y Contraloría, carecen de las capacidades técnicas y operativas para dar seguimiento a 382 unidades administrativas de municipios y distritos municipales.

El concejo de regidores, como órgano de control interno, tiene serias limitaciones para aplicar políticas de fiscalización del gasto público por desconocimiento de la legislación municipal y por falta de visión sobre sus roles de controlar, representar y legislar.

Por otra parte, la sociedad civil y la ciudadanía en sentido general carecen en número y en capacidad de un liderazgo social con voluntad para la defensa de los derechos de reivindicar la necesaria transparencia del manejo de fondos públicos por parte de los gobiernos locales.

Todos estos actores son parte del sistema de rendición de cuentas y, por lo tanto, es necesario consolidar la actuación de estas instituciones.

La confianza ciudadana en la eficiencia de la inversión de las entidades locales en relación a las que son de carácter nacional es un indicador para fomentar un proceso de participación ciudadana en la *accountability* (gestión responsable).

Promover un modelo racional de ordenamiento y división del territorio que permita una planificación coherente, integral y coordinada

Para facilitar el funcionamiento del sistema nacional de planificación es necesario congelar por 30 años la creación de nuevos municipios y distritos nacionales. En algunos casos deberá valorarse la fusión de varios distritos municipales o municipios.

Se recomienda definir un esquema de regionalización que combine una estructura administrativa nacional con 4 regiones (Metropolitana, Sur, Cibao y Este) con una subdivisión de no más de 6 subregiones, teniendo cada una de estas un centro económico con ciudades o municipios periféricos de menor desarrollo. El Gran Santo Domingo, Santiago, San Francisco, Mao, La Romana y San Juan de la Maguana podrían convertirse en ciudades de referencia para la definición de las subregiones.

Deberá impulsarse una ley de ordenamiento territorial nacional para sincronizar la planificación, las administraciones, la geografía y la población.

La coherencia, integralidad y coordinación de la planificación territorial pasan por la puesta en funcionamiento de los consejos de desarrollo regional, provincial y municipal; y por el compromiso político del liderazgo nacional para una inversión descentralizada de los fondos públicos.

La descentralización como medio para el desarrollo local puede encaminarse desde el gobierno central y el gobierno local. El primero lo puede hacer a través de la distribución equitativa en los territorios del gasto público de salud, educación, iniciativas de empleo, viviendas y medio ambiente sostenible. Y el gobierno local cumpliendo con los compromisos, competencias y atribuciones establecidos en su marco jurídico.

Impulsar la transferencia gradual de competencias desde la administración central hacia los gobiernos locales

El desarrollo de esta línea tiene que considerar lo que es descentralizable y lo que es desconcentrable, tanto para el nivel central como para el local. Una gradual desconcentración de competencias crea la base para la descentralización y transferencia definitiva de servicios y recursos. En los plazos hay que considerar que lo referido a los temas de cambio en la cultura política se alcanza a más largo plazo y lo administrativo-financiero a mediano plazo.

La intervención de los ayuntamientos en educación podría canalizarse gradualmente en la transferencia de dos competencias: limpieza-ornato y educación preprimaria en aquellos municipios cuyos ayuntamientos dispongan o sean certificados como aptos para gerenciar el servicio. Para en una segunda etapa transferir la gestión de planteles escolares de educación inicial.

Desde el punto de vista de la salud, el Estado dominicano ha adoptado estrategias para la descentralización y desconcentración del mismo. La atención a las personas se hará a través de los servicios regionales de salud (SRS) y el Ministerio de Salud jugaría un rol de rector y proveedor de servicios colectivos. En esta última parte es que deberían articularse estrategias entre gobierno local y el nacional. Los vínculos se darían en los denominados determinantes de salud: educación, agua, saneamiento, contaminación, alimentación, desechos sólidos.

Para hacer vigente el principio de subsidiariedad o la “devuelta de poderes” tendrían que superarse visiones que tocan la cultura centralizadora, la falta de confianza entre los actores, la voluntad política en dos direcciones: gobierno nacional y local; y la capacidad técnica de las entidades locales para asimilar los nuevos compromisos con la prestación de servicios. Este principio está contenido en artículo 6 literal C de la Ley 176-07 y orienta al gobierno central a facilitar las competencias que los ayuntamientos tienen capacidad de ejecutar y apoyar el desarrollo de las capacidades necesarias para hacer más eficiente y eficaz la prestación de los servicios transferidos a las entidades locales.

La capacidad de los ayuntamientos es una de las principales preocupaciones del nivel central y tal vez de la propia sociedad. La capacidad se adquiere mediante un ejercicio sistemático, controlado y midiendo resultados. La crítica a la incapacidad local podría ser una excusa para no transferir competencias. Si los requisitos de capacidad local se aplicaran a la capacidad nacional, presente esta última en los municipios, nos podríamos dar cuenta de que las diferencias no son profundas. Invertir en la producción de capacidades locales es invertir en la eficiencia y eficacia de la prestación de los servicios.

Para la transferencia de algunos servicios y la corresponsabilidad interinstitucional de otros es importante conocer en qué medida se puede alcanzar un nivel óptimo de la prestación con el menor costo. Determinar en qué medida un servicio centralizado, cuando se descentraliza, disminuye sus costos de producción.

Para llevar a cabo la transferencia de competencias del nivel central al local es importante definir criterios, instrumentos y obligaciones de las partes que reciben y la que transfiere.

Entre los criterios e instrumentos a considerar se proponen los siguientes:

1. Disponer de una estructura responsable de coordinar y planificar la transferencia, en la que se consideren los principios establecidos en la Ley 176-07.
2. En sus planes de trabajo cada entidad del nivel central y las locales receptoras deben introducir en sus planes estratégicos los servicios que van a ser transferidos, además de especificar las fuentes financieras que darán el sustento.
3. Las mancomunidades podrían ser instrumentos organizativos y de gestión claves para el éxito de la prestación de determinados servicios.
4. Las organizaciones que reciban el nuevo servicio a prestar tienen que estar de acuerdo con recibirlo bajo las garantías acordadas y asumir el compromiso de que su prestación será de mejor calidad y en mayor cobertura.
5. Se supone que el sector privado, a través de su prestatario de servicios, debe considerarse a la hora de la definición de la transferencia. El banco de suplidores que disponen las instituciones públicas se convierte en una fuente de información para consultar, ordenar y programar la transferencia de los servicios.

Impulsar la profesionalización y la carrera administrativa municipal

La calidad de los servicios municipales tiene como imperativo o exigencia la disponibilidad de gestores en condiciones técnicas y profesionales acordes con la demanda ciudadana.

Para lograr resultados en esta línea estratégica tiene que darse un conjunto de condiciones políticas y académicas. En término político es imperativo un pacto de las diferentes fuerzas partidistas y sociales. Desde el punto de vista académico hay que definir una oferta formulada a partir del estudio de la realidad, formación de personal, producción de material pedagógico y acuerdos entre el Ministerio de Administración Pública (MAP), el Instituto de Administración de Personal (INAP), FEDOMU y la Liga Municipal Dominicana y las academias.

La carrera administrativa municipal es preferible que se haga gradualmente. La experiencia con el personal de carrera del gobierno central es un buen referente a considerar.

Bibliografía

1. AGHÓN, Gabriel: “Descentralización fiscal en América Latina: un análisis comparativo”, en CEPAL/GTZ: *Descentralización Fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*. CEPAL, 1995.
2. ANDER-EGG, Ezequiel: *Técnicas de Investigación Social*. Decima cuarta edición, París, 1982.
3. ARIÑO, Antonio: *Sociología de la Cultura: La Constitución Simbólica de la Sociedad*. Editorial Ariel, España, 2000.
4. *Autonomía y Descentralización Municipal*. UVA. Primera edición, Santo Domingo, República Dominicana. Marzo 1995.
5. BENEDICTO, Jorge y MORÁN, María Luz: *Sociedad y Política: Temas de Sociología Política*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1995.
6. BLANCO, Ismal y GOMÁ, Ricardo: *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, primera edición, Ariel, España, 2002.
7. BOISIER, Sergio: “La Descentralización: un Tema Difuso y Confuso”, en el libro *Descentralización Política y Consolidación Democrática: Europa-América del Sur*, Editorial Nueva Sociedad, primera edición, Venezuela, 1991.
8. BONÓ, Pedro Francisco: *Ensayos Socio-Históricos: Actuación Pública*, Biblioteca de Clásicos Dominicanos, Distribuidora Corripio, edición No.1, Santo Domingo, República Dominicana.
9. BORJA, Jordi: *Desafíos de la Democracia: Ciudadanía y Participación*. CESEM, primera edición, México, DF, 2003.
10. BORJA, Jordi: *Descentralización y Participación Ciudadana*, CESEM, primera edición, México, DF, 2001.
11. BREA, Ramonina; DUARTE, Isis; TEJADA HOLGUÍN, Ramón, y BÁEZ, Clara: *Estudio de Situación de la Democracia Dominicana (1978-1992)*, PUCMM, Editora Corripio, Santo Domingo, República Dominicana, 1995.
12. CABRAL, Manuel José: “Instrumento de Gestión para la Reforma Municipal y la Descentralización”, en: *Descentralizar en República Dominicana*, CUEPS – PUCMM, Editora Centenario, Santo Domingo, República Dominicana, 2001.

13. CÁCERES, Fran y NERIO, Josefina: *Experiencias de Desarrollo Local y Descentralización: Análisis y Registro de 52 Experiencias Nacionales*, Santo Domingo, República Dominicana, 2001.
14. CAMPILLO PÉREZ, Julio: *Historia Electoral Dominicana 1848-1986*, Junta Central Electoral, República Dominicana, 1986.
15. CARDONA, Rokael y SALDOMANDO, Angel: *Descentralización, Desarrollo Local y Gobernabilidad en Centroamérica*, CONFEDELCA, San Salvador, 2005.
16. CASSÁ, Roberto: *Historia Social y Económica de la República Dominicana. Tomos I y II*, décimoquinta edición, Editora Alfa y Omega, Santo Domingo, República Dominicana, 2001.
17. CASTELL, Manuel y BORJA, Jordi: *Local y Global: La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, Santillana Ediciones Generales, Madrid, España, 2004.
18. CASTELLS, Manuel: *La Cuestión Urbana*, segunda edición, Siglo Veintiuno Editora, Madrid, España, 1976.
19. CELA, Jorge: *Construyendo entre Todos la Democracia Municipal*, PUCMM/CUEPS, primera edición, Editora Taller, Santo Domingo, República Dominicana, 1998.
20. COLLADO, Faustino: *La Gestión Pública en Santo Domingo*, Universidad Autónoma de Santo Domingo, primera edición, Mediabyte, S.A. Santo Domingo, República Dominicana, 2002.
21. CORTÉS CASTELLANOS, Patricia: *Descentralización y Desarrollo Local: Una Aproximación Desde América Latina*, I Cumbre Latinoamericana. Arequipa, Perú, 2004.
22. “Cultura política de la democracia en República Dominicana 2010”, en: *Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*, USAID, Vanderbilt University, Lapop, INTEC, Santo Domingo, República Dominicana, 2010.
23. CUNIL, Nuria: *La Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Consejo Científico del CLAD. Año 2000.
24. D’AZA, Víctor. *Desarrollo Económico Local: Alternativa para enfrentar la pobreza y el desempleo desde los municipios*. FEDOMU, Santo Domingo, República Dominicana, 2006.
25. DI PAOLO, Gustavo Daniel: “Esencia de la autonomía local y de la descentralización - Aspectos conceptuales y metodológicos - Escenarios y acciones posibles - Su canalización en el caso argentino”, ponencia en el 5° Congreso Argentino de Administración Pública.
26. *Estudio Comparativo de las Finanzas para el Desarrollo Local de Centroamérica y República Dominicana: Datos 2007-2008*, Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2010.

27. *Estudio sobre Calidad de la Democracia 2012*. Intermón. Oxfam/Fundaproyectos. Mimeo. Santo Domingo, República Dominicana.
28. FIGUEROA, Juan: “Estado situacional y Perspectivas de la Descentralización en la República Dominicana”. Ediciones Voces, Consejo Nacional
29. FINOT, Iván: “Descentralizar Para el Desarrollo Local”, I Cumbre Latinoamericana, Arequipa, Perú, 2004.
30. FINOT, Iván: *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Naciones Unidas, 2001.
31. GALLICIO, Enrique y CAMEJO, Alejandra: *Desarrollo Local y Descentralización en América Latina*, CLAE, Diputación de Barcelona, armado en Productora Editorial, impreso en Uruguay, 2005.
32. GARCÍA DE LA HUERTA, Marcos: *Pensar la Política*, Editorial Suramericana Señales, Chile, 2003.
33. GINDDENS, Anthony: *La Estructura de Clases en las Sociedades Avanzadas*, Alianza Universidad, Madrid, España, 2000.
34. GONZÁLEZ, Raymundo: *Bonó, Un Intelectual de los Pobres*, Centro Juan Montalvo, Editora Buho, edición No.1, Santo Domingo, República Dominicana, 1994.
35. HERNÁNDEZ, Pedro y COLLADO, Faustino: *Representación y Elecciones Municipales*, PUCMM/CUEPS, primera edición, Editora Taller, Santo Domingo, República Dominicana, 1998.
36. *Informe sobre tecnologías de la información y la comunicación (TIC)*, Foro Económico Mundial (FEM), Nueva York, 2012.
37. *Informe al Congreso Nacional. Evaluación Presupuestaria y Rendición de Cuentas Generales del Estado. Años 2009,2010 y 2011*. Cámara de Cuentas de la República Dominicana.
38. *Informe de Desarrollo Humano 2008*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santo Domingo, República Dominicana.
39. *La Constitución del Estado. Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI*, primera edición, Ediciones B. Barcelona, España. 2004.
40. LIJPAHART, Arend: *Las Democracias Contemporáneas*, segunda edición, Ariel, España, 1991.
41. *Lineamientos para un Plan Estratégico de Descentralización del Estado en la República Dominicana- documento para discusión- COPRyME-UNIÓN EUROPEA (PAIRE)-PNUD*, 2000.
42. MATÍAS, Domingo: *Partidos, Sociedad Civil y Reforma Municipal*, Unión de Vecinos Activos (UVA), Editora San Juan, edición No. 1, Santo Domingo, República Dominicana, 1997.
43. MATIAS, Domingo: *Presupuesto Participativo y Democratización*, PARME, primera edición, Editora Búho, Santo Domingo, República Dominicana, 2004.

44. MATIAS, Domingo y HERNÁNDEZ, Pedro: *Diagnóstico sobre el Perfil Socio-Académico de Síndicos(as), Vicesíndicos(os) y Regidores(as) de República Dominicana para el Período 2006-2010 - Diseño de un plan de capacitación municipal*, PNUD, Santo Domingo, 2008.
45. MILLÁN, Tomás Austin: *Descentralización y Regionalización en la Actualidad*, Santiago de Chile, mimeo, 1991.
46. MONTECINOS, Egon: “Los Estudios de Descentralización en América Latina: Una Revisión sobre el Estado Actual del Tema”, en el VII Congreso de la UIM. Antigua, Guatemala. Octubre 2004.
47. MONTERO, Gregorio: *Nueva Normativa de Función Pública y Carrera Administrativa Municipal en República Dominicana*, Primer Congreso Foro de Municipalistas, Santo Domingo, 2010.
48. NOLTE, Detlef: “Descentralización en América Latina: Enfoque Comparativo”, en: *Descentralización Política y Consolidación Democrática: Europa-América del Sur*, Editorial Nueva Sociedad, primera edición, Venezuela, 1991.
49. OATES, E. Wallace (1990): “Fiscal federalism: an overview”, en: Prud’homme, Rémy (Ed.): *Public finance with several levels of government*. Foundation Journal Public Finance (La Haya), 1991.
50. OVIEDO, José: “Instrumento de Gestión para la Reforma Municipal y la Descentralización”, en: *Descentralizar en República Dominicana*, CUEPS-PUCMM, Editora Centenario, Santo Domingo, República Dominicana.
51. PÉREZ, César: *Urbanización y Municipio en Santo Domingo*, INTEC, primera edición, Editora Buho, 1996.
52. *Plan de Desarrollo Local de la Provincia de La Vega*, primera edición, Editora Buho, Santo Domingo, República Dominicana, 2002.
53. PNUD: *Manual Metodológico de Mecanismos y Estrategias de Control Comunitario en la Gestión Municipal*, primera edición, Editora Buho, Santo Domingo, República Dominicana, 2004.
54. *Política, Sociología y Teoría Social: Reflexiones sobre el Pensamiento Social Clásico y Contemporáneo*, PAIDOS, España, 1997.
55. *Propuestas para un Estado democrático, participativo y descentralizado* (consulta ciudadana en descentralización del Estado: Tú tienes mucho que decir), COPRYME-UNIÓN EUROPEA (PAIRE)-PNUD, 2000.
56. RANGEL GUERRERO, Christi: “El debilitamiento de las finanzas municipales en Venezuela y sus consecuencias”, en: *Ciencias de Gobierno*, dic. 2005, vol. 9, no.18.
57. RONDINELLI, Dennis A. (1989): “Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy framework”, en: *Development and Change*, Vol. 20, N° 1.
58. ROUSSEAU, Jean-Jacques: *El Contrato Social*, Edimat Libros, España.

59. RYAN, Jelfrey y JUSTO AGUILAR, Fong: *Descentralización, Responsabilidad y Participación - Consecuencias Políticas de la Reforma Municipal en Costa Rica - Gerenciando las Relaciones Intergubernamentales: Experiencias en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, primera edición, impreso en Venezuela, 2002.
60. SABAINI, Juan Gómez y JIMÉNEZ, Juan Pablo: “El Financiamiento de los Gobiernos Subnacionales en América Latina”, en : *23 Seminario Regional de Política Fiscal*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, enero de 2011.
61. SABINO, Carlos: *El Proceso de Investigación*, quinta edición, Editorial Panamericana, Colombia, 2000.
62. SINACAM: *Documento consolidado*, Santo Domingo, Febrero de 2003.
63. STELLA, Gloria: *Construyendo Nuevos Sueños: Participación y Concertación en Villa González*, Fundación Solidaridad, primera edición, Editorial Gente, Santiago, República Dominicana, 2001.
64. TOCQUEVILLE, Alexis de: *La Democracia en América*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.
65. TOURAINÉ, Alain: *¿Qué es la Democracia?*, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
66. UVALLE, Ricardo Berrones: “Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el Caso de México”, Universidad Autónoma de México, edición en Internet: *Gestión y Estrategia*, No.11-12. México, DF, 1997.
67. WEBER, Max: *¿Qué es la Burocracia?*, Libro Tauro, consultado 19 de agosto 2012, Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/9151047> .
68. WEBER, Max: *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
69. YUNÉN, Rafael Emilio: *Reforma del Estado y Descentralización*, COPRYME, primera edición, Santo Domingo, República Dominicana, 1998.

Anexos

Índice de cuadros

Cuadro 1 - Elecciones simultáneas y separadas en América Latina (año 2012) / **52**

Cuadro 2 - Cantidad de alcaldías según partido político 2002-2010 / **54**

Cuadro 3 - Número de alcaldes/as y regidores/as por sexo 1994-2010 / **57**

Cuadro 4 - Nivel de cumplimiento con la ejecución de las obras acordadas para el año 2008 / **63**

Cuadro 5 - Valoración sobre las causas del incumplimiento en la ejecución de obras en el año 2008 / **65**

Cuadro 6 - Percepción de los delegados sobre el destino de la inversión municipal, según zona urbana y rural / **65**

Cuadro 7 - Resultados de los plebiscitos aprobatorios del plan de desarrollo municipal 2008-2013 en Fantino, Cotuí y Maimón / **66**

Cuadro 8 - Participación en una reunión con presencia de algún regidor/a por dominio de est de estudio (en %) 2012 / **69**

Cuadro 9 - Participación en una reunión con presencia de algún regidor/a por estrato socio-económico y partido político (en %) 2012 / **70**

Cuadro 10 - Participación en una reunión con presencia de algún regidor/a por nivel educativo (en %) 2012 / **70**

Cuadro 11 - Motivación o esfuerzo de los regidores para participar año 2008 / **71**

Cuadro 12 - Grado de interés ciudadano para participar en las decisiones municipales, según dominio de estudio (en %) 2012 / **73**

Cuadro 13 - Grado de interés ciudadano para participar en las decisiones municipales, según nivel educativo y rango de edad (en %) 2012 / **74**

Cuadro 14 - Grado de interés ciudadano para participar en las decisiones municipales según estrato socioeconómico y partido (en %) 2012 / **74**

Cuadro 15 - Porcentaje de transferencia de fondos del gobierno central a los municipios 1997-2012 / **80**

Cuadro 16 - Porcentaje de recursos recibidos por los gobiernos locales directamente en período 2007-2012 / **81**

Cuadro 17 - Recursos no transferidos por el gobierno central a los ayuntamientos 2007-2012 (valores en millones de RD\$ y de US\$) / **82**

Cuadro 18 - Opinión sobre incremento de recursos a los ayuntamientos según dominio de estudio (en %) 2012 / **84**

Cuadro 19 - Opinión sobre incremento de recursos a los ayuntamientos según estrato socio-económico y partido / **84**

Cuadro 20 - Opinión sobre incremento de recursos a los ayuntamientos y desempeño según nivel educativo / **85**

Cuadro 21 Opinión sobre incremento de recursos a los ayuntamientos según rango de edad / **86**

Cuadro 22 - Porcentaje de transferencia recibida según región, provincia y municipio / **87**

Cuadro 23 - Relación del ingreso propio como porcentaje de la transferencia de la Ley 166-03 de varios municipios (años 2011, 2010 y 2009 en millones de RD\$) / **90**

Cuadro 23a - Relación del ingreso propio como porcentaje de la transferencia de la Ley 166-03 de varios municipios (años 2011, 2010 y 2009 en millones) / **93**

Cuadro 24 - Estructura de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales - 2008 en porcentajes del total / **95**

Cuadro 25 - Opinión sobre quién debería cobrar el impuesto a las viviendas lujosas según dominio de estudio (en %) 2012 / **96**

Cuadro 26 - Opinión sobre quién debería cobrar el impuesto a las viviendas lujosas según estrato socio-económico y partido (en %) 2012 / **97**

Cuadro 27 - Opinión sobre quién debería cobrar el impuesto a las viviendas lujosas según nivel educativo y rango de edad (en %) 2012 / **98**

Cuadro 28 - Opinión sobre quién debería cobrar el impuesto a las placas de los vehículos según dominio de estudio (en %) 2012 / **100**

Cuadro 29 - Opinión sobre quién debería cobrar el impuesto a las placas de los vehículos según estrato socio-económico y partidos (en %) 2012 / **101**

Cuadro 30 - Opinión sobre quién debería cobrar el impuesto a las placas de los vehículos según nivel educativo y rango de edad (en %) 2012 / **102**

Cuadro 31 - Opinión sobre el pago de impuesto de las empresas telefónicas según dominio de estudio (en %) 2012 / **104**

Cuadro 32 - Opinión sobre el pago de impuesto de las empresas telefónicas según estrato socio-económico y partido (en %) 2012 / **105**

Cuadro 33 - Opinión sobre el pago de impuesto de las empresas telefónicas según nivel educativo y rango de edad (en %) 2012 / **106**

Cuadro 34 - Ingreso per cápita municipal 2008-2011 (totales en millones RD\$) / **107**

Cuadro 35 - Recaudación por región e ingresos per cápita en RD\$ (2008 y 2011) / **109**

Cuadro 36 - Ingresos corrientes per cápita de los gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana- Años 2004 y 2005 (dólares) / **110**

Cuadro 37 - Transferencia de fondos del nivel central a gobiernos locales en %del PIB ((1995-2011 en millones de RD\$)) / **112**

Cuadro 38 - Estructura de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales - Año 2008 en porcentajes del PIB / **113**

Cuadro 39 - Ejecución del gasto social 2008-2011 / **115**

Cuadro 40 - Opinión sobre rendimiento de los recursos según quien los administre por dominio de estudio (en %) 2012 / **117**

Cuadro 41 - Opinión sobre rendimiento de los recursos según quien los administre por estrato socio-económico y partido (en %) 2012 / **118**

Cuadro 42 - Opinión sobre rendimiento de los recursos según quien los administre, por nivel educativo y rango de edad (en %) 2012 / **119**

Cuadro 43 - Presupuesto y ejecución del gasto público municipal 2008-2011 / **121**

Cuadro 44 - Gasto municipal según destino de fondos 2008-2011 (valores en millones de RD\$) / **125**

Cuadro 45 - Estatus de los informes financieros remitidos a la Cámara de Cuentas (2009-2011) / **127**

Cuadro 46 - Interés ciudadano en monitorear recursos gestionados por del ayuntamiento según dominio de estudio (en %) año 2012 / **130**

Cuadro 47 - Interés ciudadano en monitorear recursos gestionados por el ayuntamiento según estrato y partido político (en %) año 2012 / **130**

Cuadro 48 - Interés ciudadano en monitorear recursos gestionados por el ayuntamiento según nivel educativo y rango de edad (en %) año 2012 / **131**

Cuadro 49 - Regiones dominicanas según decretos 685-2000 y 710-2004 / **139**

Cuadro 50 - Número de regiones según tamaño del territorio de países de América Latina, Rusia, Canadá y China / **142**

Cuadro 51 - Competencias propias, coordinadas y servicios mínimos, según la Ley 176-07 / **154**

Cuadro 52 - Percepción sobre la capacidad del ayuntamiento para gestionar el servicio de agua potable según dominio de estudio (en %) 2012 / **166**

Cuadro 53 - Percepción sobre la capacidad del ayuntamiento para gestionar el servicio de educación preescolar según dominio de estudio (en %) 2012 / **168**

Cuadro 54 - Opinión nacional sobre la capacidad de alcaldes para administrar sus ayuntamientos según dominio de estudio (en %) 2012 / **171**

Cuadro 55 - Opinión sobre la capacidad técnica y profesional de los empleados municipales según dominio de estudio (en %) 2012 / **173**

Cuadro 56 - Opinión sobre la capacidad técnica y profesional de los empleados municipales según nivel educativo y rango de edad (en %) 2012 / **174**

Cuadro 57 - Demanda de capacitación en herramientas técnicas según cargo municipal electivo (en %) 2009 / **176**

Índice de gráficos

Gráfico 1 - Orientación de la inversión general del presupuesto participativo en la provincia Elías Piña / **64**

Gráfico 2 - Participado en una reunión con algún regidor/a / **68**

Gráfico 3 - Grado de interés ciudadano para participar en las decisiones municipales (en %) 2012 / **72**

Gráfico 4 - Nivel del poder de los alcaldes cuando se toman decisiones en el municipio o ciudad. / **76**

Gráfico 5 - ¿Quién tiene más poder en el municipio? / **76**

Gráfico 6 - Nivel del poder de los alcaldes cuando se toman decisiones en el municipio o ciudad, según dominio de estudio (en %) 2012 / **77**

Gráfico 7 - Autoridad con más poder en el municipio según dominio de estudio (en %) 2012 / **78**

Gráfico 8 - Opinión sobre incremento de recursos a los ayuntamientos y desempeño / **83**

Gráfico 9 - Opinión sobre quién debería cobrar el impuesto a las viviendas lujosas / **96**

Gráfico 10 - Opinión sobre quién debería cobrar el impuesto de las placas de los vehículos / **99**

Gráfico 11 - Opinión sobre el pago de impuesto de las empresas telefónicas / **104**

Gráfico 12 - Opinión sobre rendimiento de los recursos según quien lo administre / **116**

Gráfico 13 - Interés ciudadano en monitorear recursos gestionados por el ayuntamiento / **129**

Gráfico 14 - Nivel de interés del presidente de la República Dominicana en el desarrollo de este municipio o ciudad / **148**

Gráfico 15 - Nivel de interés de los alcaldes en el desarrollo de los municipios o ciudades / **148**

Gráfico 16 - Nivel de interés del presidente de la República Dominicana en el desarrollo de este municipio o ciudad, según dominio de estudio (en %), 2012 / **149**

Gráfico 17 - Nivel de interés de los alcaldes en el desarrollo de este municipio o ciudad según dominio de estudio (en %), 2012 / **150**

Gráfico 18 - Nivel de interés del presidente de la República en el desarrollo de este municipio o ciudad, según estrato socio- económico (en %) 2012 / **151**

Gráfico 19 - Nivel de interés de los alcaldes en el desarrollo de este municipio o ciudad, según estrato socio- económico (en %) 2012 / **151**

Gráfico 20 - Nivel de interés del presidente de la República en el desarrollo de este municipio o ciudad según partido político (en %) 2012 / **152**

Gráfico 21 - Nivel de interés de los alcaldes en el desarrollo de este municipio o ciudad según partido político (en %) 2012 / **153**

Gráfico 22 - Percepción sobre la capacidad del ayuntamiento para gestionar el servicio de agua potable / **165**

Gráfico 23 - Percepción sobre la capacidad del ayuntamiento para gestionar el servicio de educación preescolar / **167**

Gráfico 24 - Opinión nacional sobre la capacidad de alcaldes para administrar ayuntamientos / **171**

Gráfico 25 - Opinión nacional sobre la capacidad técnica y profesional de los empleados municipales para cumplir con sus funciones / **172**

