

FORO SOBRE DESARROLLO HUMANO



## 2 Descentralización y poder local en el desarrollo humano

**El proceso de descentralización  
dominicano, ¿crea ciudadanía o  
fomenta el clientelismo  
y el caciquismo?**

Marzo 2007

**Coordinación general:** Rosa Cañete Alonso y Domingo Matías.

**Revisión técnica:** Miguel Ceara-Hatton y Adriana Velasco.

**Revisión editorial:** Nicolás Guevara y Luis Rubio.

**Organización del II Foro sobre Desarrollo Humano:** Miosotis Rivas (INTEC) y Oficina de Desarrollo Humano/PNUD.

**Apoyo logístico y técnico:** Fidel Geraldino, Sarah Llibre y Roira Sánchez.

**Transcripción de las ponencias:** Mayelin Pichardo Guzmán.

Los textos de las ponencias presentadas durante el Segundo Foro sobre Desarrollo Humano así como las opiniones expresadas por el público participante que se reproducen en este libro son responsabilidad exclusiva de sus autores, y pueden no reflejar las opiniones de la Oficina de Desarrollo Humano ni del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Copyright © 2007  
Oficina de Desarrollo Humano  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
Todos los derechos reservados  
Santo Domingo, República Dominicana

ISBN 9945-8595-2-8

**Diseño y diagramación:** Orlando Abreu y Gabriela Tierno. Equis, Diseño & Publicidad.

**Imprenta:** Editora Corripio, C. por A.

# Índice de contenidos

PRÓLOGO .....	7
INTRODUCCIÓN.....	13
<b>Descentralización, poder local y desarrollo humano</b> .....	29
Héctor Riveros Serrato, experto asociado del Programa de Gobernabilidad Local del PNUD para América Latina	
<b>La descentralización en República Dominicana</b> .....	41
Domingo Matías, experto en temas municipales	
<b>El proceso de descentralización dominicano: la visión del CONARE</b> .....	59
Fran Cáceres Mendoza, subdirector técnico del Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE)	
<b>Descentralización y desarrollo humano en República Dominicana</b> .....	67
Víctor José D’Aza, director ejecutivo de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)	
<b>La construcción de ciudadanía y la descentralización dominicana: apuntes para un debate</b> .....	75
Ramón Tejada Holguín, investigador del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007	
<b>Bases de la fortaleza institucional del gobierno local</b> .....	87
César Pérez, investigador del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007	

**La experiencia del Presupuesto Municipal Participativo en el municipio de Villa González**..... 95

Carmen Luz Ramos, socia de la Asociación de Agentes de Desarrollo de Villa González

**Experiencia del Plan Estratégico de Santiago** ..... 103

Rosa Arlene María, directora ejecutiva del Consejo para el Desarrollo Estratégico de Santiago

**Experiencia del Ayuntamiento Juvenil de La Romana** ..... 111

Betty Josefina Polanco, síndica del Ayuntamiento Juvenil de La Romana

**PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO Y RESPUESTAS DE LOS EXPOSITORES** ..... 115

**CONCLUSIÓN** ..... 135

**NOTAS**..... 141

**BIBLIOGRAFÍA** ..... 137

**ANEXOS** ..... 143



# Índice de cuadros y mapas

## CUADROS

Cuadro 1: Ayuntamientos que mayor cantidad de recursos han recibido vía la Ley 166-03 (agosto 2002 – agosto 2005).....	48
Cuadro 2: Criterios de asignación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FDESM).....	48
Cuadro 3: Cronología de la creación de municipios en República Dominicana (1962-2006).....	50
Cuadro 4: Resultados de las elecciones congresuales y municipales 2006 .....	83
Cuadro 5: Ingresos municipales 2004 .....	128
Cuadro 6: Ingreso per cápita provincial 2004 .....	132
Cuadro 7: Camas hospitalarias por cada mil habitantes, por provincia 2004 .....	132

## MAPAS

Mapa 1: Provincias y municipios de República Dominicana (2006).....	51
---	----



## Prólogo

**P**ara apoyar a la preparación del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007 y vincular el enfoque de desarrollo humano con diferentes temáticas, la Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha iniciado la celebración de una serie de foros de discusión sobre temas colaterales a la preparación de dicho informe. Los temas seleccionados para los cuatro foros que se desarrollaron durante 2006 e inicios de 2007 son: áreas protegidas, descentralización y gobernabilidad local, nueva ruralidad y la descentralización de los servicios públicos.

La presente publicación sistematiza el segundo foro al recoger las ponencias presentadas, así como las preguntas del público asistente y las respuestas de los expertos, todo lo cual fue grabado, transcrito y editado. Este segundo foro se celebró el 19 de julio de 2006 en el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). El mismo estuvo coauspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE).

¿Por qué se seleccionó el tema de la descentralización y el poder local en el desarrollo humano? El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007 intenta explorar la posibilidad de transformar la cultura política y la institucionalidad a través de la construcción de poder local. Es decir, examina la viabilidad de cambiar las prácticas políticas e institucionales fortaleciendo el poder más cercano a las personas en el entendido de que sólo con la construcción de poder, aumentando la capacidad de incidencia y la participación de las personas en las decisiones que les afectan se pueden transformar las prácticas políticas, crear más democracia y mejorar las condiciones de vida de las personas. Esta perspectiva es congruente con los nuevos enfoques que el PNUD está desarrollando, tal como lo expresa su Administrador, Kemal Dervis: “Las cosas no cambian en el mundo si no se tiene poder político o si no se cambia el equilibrio del

poder. Por lo tanto, ya sea en situaciones específicas de un país o en problemas mundiales, parte de lo que estamos tratando de hacer y de apoyar es un cambio en el equilibrio del poder, un proceso de fortalecimiento que dé más a los que tienen menos -menos poder y menos privilegios- que les dé una mayor porción del gran pastel de la globalización”<sup>1</sup>.

El subtítulo elegido para la convocatoria del foro ofrece una idea intuitiva del enfoque que se buscó debatir: El proceso de descentralización dominicano, ¿crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?

Es decir, el proceso de descentralización parecería a priori una forma de distribuir poder y acercarlo a la población; pero, dependiendo de las circunstancias políticas, sociales y económicas en que se dé, puede no ser una forma de democratizar, sino más bien una forma de multiplicar en cientos de municipios el mismo modelo excluyente que existe a nivel nacional.

Por eso nos preguntamos: ¿El proceso de descentralización dominicano ha conseguido ser un motor del desarrollo humano en los municipios? ¿Qué aprendizajes podemos sacar de los resultados obtenidos hasta el momento? ¿Qué condiciones son necesarias para que el proceso de descentralización dominicano mejore la calidad de vida de la gente y le abra mayores espacios de decisión? ¿Ha sido el municipio el espacio de poder más cercano a la ciudadanía? ¿Cómo pueden los gobiernos locales incentivar la participación de sus municipios en la toma de decisiones?

La Oficina de Desarrollo Humano, con ánimo de generar un debate, convocó el este segundo foro de desarrollo humano, para lo cual se estructuró un programa que debería debatir cuatro temas:

- Descentralización, poder local y desarrollo humano desde una perspectiva teórica.
- Desarrollo humano y descentralización en República Dominicana.
- Tejido social y cultura política: su relación con el desarrollo humano en los municipios.
- Experiencias de participación en República Dominicana.

Para cada tema se hicieron breves reflexiones y preguntas a manera de provocación para que sirvieran de guía a los expositores.

Sobre el tema de descentralización, poder local y desarrollo humano se propuso lo siguiente: En República Dominicana se ha creado



con los años una dinámica de exclusión social y económica que se reproduce a través de las instituciones y la cultura política. ¿Es posible cambiar la estructura de poder? ¿Es posible cambiar la cultura política?

Entendemos que ello sólo será posible si se produce un proceso de empoderamiento y movilización social de la población que genere ciudadanía y aumente las demandas y las exigencias al sistema político, a la estructura de poder vigente, de forma que equilibre, reestructure y modifique la dinámica social, económica y política hacia formas más incluyentes y democráticas.

Si la base de este cambio es el empoderamiento de la población, entonces se trata de procesos concretos que se dan en la cotidianidad, son locales y territoriales. De ahí, la necesidad de estudiar la dinámica de lo "local" para eventualmente entender cómo ésta influye en la dinámica nacional.

Pensamos que la descentralización y el empoderamiento/movilización social están fuertemente unidos, ya que entendemos que la descentralización es un medio para crear ciudadanía. La descentralización sin participación social conduce a un caciquismo y refuerza patrones autoritarios, mientras que la movilización social y la participación sin mecanismos de descentralización pueden conducir a un desorden social.

¿Qué tipo de descentralización, empoderamiento y movilización social es compatible con el desarrollo humano y con el proceso de construcción de ciudadanía? ¿Qué papel juega la gobernabilidad local en el proceso de desarrollo humano? ¿Qué tipo de experiencias nacionales de descentralización han creado ciudadanía o fomentado el clientelismo y el caciquismo?

Sobre el tema de desarrollo humano y descentralización en República Dominicana se propusieron dos momentos:

1. Breve análisis de la situación en el país del proceso de descentralización:

- Marco legal.
- Transferencia de competencias y recursos.
- Recursos humanos.
- Capacidad de recaudación.
- Escenarios: municipio, región, consejos provinciales, mancomunidades.
- Procesos participativos.
- Fragmentación del territorio.

2. Análisis del proceso de descentralización en el país. Para ello se invitó al CONARE y a FEDOMU. La primera, con la misión de impulsar la descentralización desde el Estado central y la segunda con la intención de impulsarlo desde los mismos municipios.

¿Qué promueve el actual marco legal y la agenda de descentralización: caciquismo, patrimonialismo, equidad social, equidad de género, movilización social, clientelismo? ¿A quién deben rendir cuentas los municipios? ¿Cuál debe ser la relación entre el gobierno central y las municipalidades? El proceso de descentralización dominicano, ¿crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?

Sobre el tema de tejido social y cultura política: su relación con el desarrollo humano en los municipios, se propusieron las siguientes preguntas: ¿Cómo generar poder desde lo local? ¿Cómo generar ciudadanía a través del proceso de descentralización? ¿Descentralizar para qué? ¿Sirve cualquier tipo de descentralización? ¿En qué medida la descentralización es una oportunidad para superar las inequidades sociales en República Dominicana? ¿De qué manera influye la fortaleza institucional de los gobiernos locales en el alcance del paradigma de desarrollo humano? ¿Cuáles innovaciones o cambios se tienen que producir en el marco de competencias de los gobiernos locales para el impulso de estrategias de desarrollo humano? ¿Cómo la cultura política es un nudo que bloquea las buenas prácticas locales en transparencia, democracia, gobernabilidad y participación? ¿Cuáles condiciones institucionales tienen que producirse para que se ponga en funcionamiento un sistema de corresponsabilidad en desarrollo humano entre el gobierno central y los gobiernos locales? El proceso de descentralización dominicano, ¿crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?

Finalmente, para las experiencias exitosas de participación en República Dominicana, se sugirieron las siguientes preguntas: ¿Cuál es la estrategia llevada a cabo en su municipio de cara a hacer más participativo el proceso de descentralización? ¿Cómo ha aportado esta estrategia para conseguir el desarrollo humano? ¿Qué debilidades ha tenido la puesta en marcha de la estrategia? ¿Qué lecciones han aprendido? El proceso de descentralización dominicano, ¿crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?

Para hacer estas presentaciones se invitó a Héctor Riveros Serrato, experto asociado al Programa de Gobernabilidad Local del PNUD para América Latina, para abordar el primer tema; a Domingo Matías, experto en temas municipales, para que presentara una breve descripción del estado actual del proceso de descentralización



en el país; a Fran Cáceres Mendoza, subdirector técnico del Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE) y a Víctor José D’Aza, director ejecutivo la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), para analizar el proceso de descentralización en el país; a Ramón Tejada Holguín y César Pérez, ambos investigadores del Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2007, para estudiar el papel del tejido social y la cultura política, así como su relación con el desarrollo humano en los municipios. Y finalmente, a Carmen Luz Ramos, socia de la Asociación de Agentes de Desarrollo de Villa González; Rosa Arlene María, directora ejecutiva del Consejo para el Desarrollo Estratégico de Santiago, y Betty Josefina Polanco, síndica del Ayuntamiento Juvenil de La Romana, para que presentaran experiencias exitosas de participación en los municipios.

Por parte de la Oficina de Desarrollo Humano, Rosa Cañete fue responsable de la coordinación y seguimiento del foro, así como de la presente publicación, con el apoyo en la parte conceptual de Miguel Ceara-Hatton y Adriana Velasco, coordinador y subcoordinadora de la Oficina; y Sarah Llibre que elaboró el Anexo I sobre transferencias entre diferentes instancias de gobierno de diversos países de América Latina. Domingo Matías fue responsable de la edición de las conferencias y los debates, preparando los primeros borradores de la introducción y la conclusión, así como colaborando en la coordinación del foro.



## Introducción

**E**n República Dominicana, los debates y la construcción de una agenda sobre descentralización son muy recientes. Descentralización y municipalización están articulados y forman parte de un mismo cuerpo. Aunque la primera trasciende e incluye al municipio, en este trabajo se utilizarán indistintamente, ya que en el país sólo existen dos niveles de gobierno con representación electoral: el gobierno central y los ayuntamientos municipales. Pero si bien pueden descentralizarse dependencias del gobierno central, regularmente lo que se da es desconcentración. En este sentido, entendemos por:

- Desconcentración: traspasar competencias administrativas en una misma organización desde el nivel central hacia las regiones, provincias o municipios; es decir, reciben atribuciones “aquellas partes que se encuentran en niveles subordinados”.
- Descentralización: implica que “los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento”<sup>2</sup>.

Para el caso de los municipios dominicanos, existe descentralización en sus tres vertientes: política, administrativa y financiera.

### Vínculo con el desarrollo humano

El desarrollo humano se define como el proceso de expansión de las libertades reales de que dispone una persona para ser o hacer en la vida lo que valora. Por lo tanto, una estrategia de desarrollo es un proceso de desmonte de las privaciones que sufren las personas y que les impiden tener capacidad de elección o disponer de mayores oportunidades. Las privaciones no son solamente económicas, sino que tienen muchas dimensiones: la falta de voz, la violencia ciudadana, la calidad de la educación, de la salud, del ambiente, la ausencia del Estado de derecho, entre otras.

El enfoque de desarrollo humano no ofrece recetas ni fórmulas preestablecidas que se aplican a cualquier país, independientemente de sus condiciones presentes o históricas. El desarrollo humano construye su estrategia a partir del propósito final: ¿Qué hay que hacer para ampliar las libertades del ser humano, las opciones de elección? Ofrece criterios y valores para lograr el ordenamiento y combinación de los medios disponibles mediante intervenciones (políticas públicas y arreglos institucionales) que permitan alcanzar el resultado final.

Una estrategia de desarrollo humano debe, entonces, satisfacer cuatro criterios en forma simultánea: eficiencia-productividad, equidad, empoderamiento-participación y libertad. Eficiencia es la posibilidad de ampliar la base material mediante la aplicación del conocimiento y la información a los procesos de producción. Implica reconocer que la fuente de la riqueza es el conocimiento y la aplicación de la tecnología, y por lo tanto, las personas como portadoras de los conocimientos y habilidades.

Por su parte, la equidad es la garantía de que las personas tengan acceso a las capacidades y a la riqueza mediante la igualdad de oportunidades. Este es un tema esencialmente de poder y participación, por lo tanto, es fundamental empoderar a las personas para que puedan influir en las instituciones y en la cultura política a fin de modificar la distribución de las riquezas y oportunidades. Finalmente, el resultado combinado de la eficiencia, la equidad y el empoderamiento es la libertad, el aumento de las opciones humanas, que a su vez generan un círculo virtuoso con la eficiencia, la equidad y el empoderamiento que permiten alcanzar el desarrollo humano.

### **¿Contribuye la descentralización a la eficiencia?**

En el enfoque de desarrollo humano, la eficiencia se sustenta en el mejoramiento de las condiciones de vida de la gente, dado que las personas son las que incorporan los conocimientos y habilidades necesarios para expandir la capacidad productiva de la sociedad.

De forma general se ha validado la descentralización como una forma casi directa de mejorar la eficiencia, pero muchos estudios<sup>3</sup> nos muestran cómo la descentralización no garantiza, por sí misma, una mayor eficiencia en la provisión de los servicios públicos. Es más, incluso puede provocar ciertas dificultades, como por ejemplo:



- En el ámbito local, las presiones por algunos servicios de los diferentes grupos son más directas y pueden aumentar los riesgos del clientelismo.
- Se pueden producir problemas de coordinación entre las acciones del gobierno central y las del gobierno local.
- En ocasiones, los ayuntamientos no cuentan con suficiente presupuesto e infraestructura para poder financiar el costo de determinados servicios, mientras que otras posibles instancias intermedias como las regionales o las federales pueden contar con mayor capacidad económica así como de personal.
- Por la razón anterior, en muchos países, los gobiernos locales dependen del financiamiento central para la provisión de los servicios sociales. La dependencia de los fondos centrales hace que los lineamientos en políticas públicas dependan del gobierno central y, por tanto, se pierda la autonomía.
- Otro problema recurrente de la descentralización es el aumento de los costos operacionales en la provisión de servicios, los cuales se reducen cuando se opera de forma centralizada.

Pese a esto, la descentralización en otros lugares sí ha significado un gran aporte a la eficiencia en la provisión de los servicios públicos. Por ello, lo que debemos estudiar es cómo se ha producido y cómo se puede vincular a la realidad dominicana.

### ***Eficiencia basada en las capacidades***

Cuando la fuente de la riqueza es el conocimiento y la persona que posee dicho conocimiento tiene posibilidad de usarlo y manejarlo, se logra un aumento de la productividad. El conocimiento y la oportunidad para usar las habilidades en provecho de la sociedad generan conjuntamente la eficiencia. No se trata de generar conocimiento por sí sólo, sino de cómo utilizarlo<sup>4</sup>.

Mejorar las condiciones de vida de la gente a través de la gestión de los gobiernos locales pasa por transformar la base jurídica, el conocimiento de los actores y su voluntad política. Si la eficiencia significa “expandir la base material de la sociedad”, también hay que anotar que la expansión de esta base material tiene que concebirse desde una visión integral, en la cual los beneficiarios de las políticas públicas (ciudadanía) y los responsables de prestar los servicios (gobiernos) presentan debilidades en la

apropiación de los conocimientos. Según una encuesta realizada por CONARE en el año 2001, sólo el 27.7% de los empleados municipales contaba con título universitario y el 8.7% no tenía ninguna formación<sup>5</sup>.

Existe poca claridad en los gestores de los ayuntamientos sobre la necesidad de aumentar las capacidades de su personal. La existencia de recursos humanos calificados, así como la tecnología y manejo de información son instrumentos esenciales para la producción de riqueza. En República Dominicana, estos instrumentos se ven impedidos por un modelo clientelista de selección de recursos humanos caracterizado por la primacía de la pertenencia al partido o el vínculo familiar o personal con el líder. La eficiencia tiene una articulación directa con la institucionalización, la cual se concretiza en la profesionalización de las capacidades humanas, en el reclutamiento por mérito, la promoción y el establecimiento de sistemas de evaluación de desempeño. Todo ello tiene que ser parte integral de la función pública o carrera administrativa municipal. Como consecuencia de estas ausencias, la inversión en capacitación municipal no está generando los resultados esperados<sup>6</sup>. Según el mismo estudio de CONARE, el 75.4% de los empleados públicos municipales llevaba menos de 5 años en el ayuntamiento.

La ampliación del conocimiento también permite lograr que las entidades descentralizadas sean más eficientes en la producción de bienes y servicios. Los ayuntamientos en República Dominicana son responsables de 63 atribuciones, según la Ley 3455 de Organización Municipal<sup>7</sup>. Pese a esto, la gente tan sólo reconoce como función básica de los ayuntamientos el manejo de los desechos sólidos o recogida de basura, aunque también entran entre sus responsabilidades la planificación urbana; la reparación y construcción de calles, aceras, parques y bibliotecas; el mantenimiento de cuerpos de bomberos y bandas de música; el control de ruidos; el apoyo al deporte y la cultura, etc. El gran desafío está en cómo lograr articular una mejora del conocimiento, las habilidades y la tecnología para avanzar en una mejor productividad en la prestación de estos servicios en los municipios y traducirlo en calidad de vida de las personas.

Con lo anterior no se trata únicamente de explicar cómo construir conocimiento, sino también con quién, cuándo y dónde aplicarlo. Se trata de construir bienestar para las personas, de considerar al "individuo como el medio y el fin del desarrollo". Son las personas



quienes van a indicar si un ayuntamiento está operando bien; es el conocimiento de la realidad el que va a indicar si la descentralización está aportando a la eficiencia y la productividad.

La falta de institucionalidad es también una de las principales limitaciones de cara a la mejora de la eficiencia, pues la falta de normas claras y transparentes hace que se tomen decisiones irracionales que no benefician a la mayoría, sino a sectores específicos que utilizan sus influencias para su propio provecho.

### ***Eficiencia en el uso de los recursos***

¿Están los gobiernos locales dominicanos en condiciones de gestionar ampliamente la eficiencia y la productividad? De entrada se puede decir que no. Aunque también se puede decir que se han ido creando condiciones que no han sido aprovechadas. Con la entrada en vigencia de la Ley 166-03, que establece que un 10% de los ingresos nacionales se destinan a los ayuntamientos según la proporción de la población que reside en los municipios, se han registrado mejoras sustanciales en los ingresos locales, acompañado de una generación de síndicos con mayor formación profesional y una sociedad civil con mejores niveles de comprensión del desarrollo local.

La cultura política y sus expresiones en la centralización del poder o el sindiquismo<sup>8</sup>, la falta de nuevos criterios y condiciones en la Ley 166-03 de Transferencias y la carencia de liderazgo fuerte en la sociedad civil, podrían ser factores que estén bloqueando la construcción colectiva de capacidades y su traducción en oportunidades para el desarrollo humano.

La Ley de Transferencias desde el nivel central hacia el gobierno local, sin otros criterios que el poblacional<sup>9</sup>, podría estar creando un ambiente de desmotivación para que las autoridades locales hagan los esfuerzos necesarios en la recaudación de los pocos arbitrios municipales que son de su competencia. Según la Contraloría General de la República, en el año 2004, del total de ingresos de los ayuntamientos del país, tan sólo el 16% fue recaudado por ellos mismos; el resto fue transferido desde el gobierno central<sup>10</sup>. Por ello, la descentralización financiera per se no es una condición suficiente para la mejora de la eficiencia en la gestión pública local.

El impulso de las oportunidades de inversión en la localidad puede ser una muestra de eficiencia y productividad en el análisis de los contextos y ventajas que disponen los municipios en relación con

los demás. Pero esto no basta, como diría Augusto de Franco, pues el “desarrollo no sólo es económico. Es preciso que se estimulen una serie de factores. Básicamente, es preciso que las personas tengan acceso al ingreso, a la riqueza, al conocimiento y al poder”<sup>11</sup>.

Para alcanzar una mayor eficiencia en el uso de los recursos hay que cambiar la visión de actuación individual por la de actuación cogestionada. Las mancomunidades de municipios para la prestación de determinados servicios ayudan a abaratar costos y cubrir una mayor proporción de territorio y personas beneficiarias. Municipios de mucha proximidad podrían hacer inversiones conjuntas para el manejo de vertederos o rellenos sanitarios, acciones de protección al medio ambiente, apoyar empresas mixtas para fabricar materiales de construcción de viviendas, mantenimiento de los caminos vecinales intermunicipales, etc. En esta lógica de operación, podrían entrar instituciones del gobierno central como la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, las Oficinas Provinciales de la Secretaría de Estado de Obras Públicas, etc.

### **La descentralización de las oportunidades garantiza la equidad**

La equidad es uno de los criterios del enfoque de desarrollo humano y una de las ideas que han permanecido constantes en la historia de toda la teoría normativa del orden social. Consiste en la existencia de “algo fundamental” en lo que nadie estaría en una condición de desventaja, si es posible evitarlo, “...porque siendo algo característico y esencial a la vida humana, su falta absoluta o realización incompleta causa daño, reduce las posibilidades de vivir bien o constriñe la propia vida, además de no haber ninguna razón aceptable para que no pueda ser realizado por todos, o por quienes en particular estén limitados o privados de alcanzarlo”<sup>12</sup>. Para este paradigma ese “algo fundamental” es la libertad para alcanzar lo que cada persona tiene razones para valorar (la oportunidad real para alcanzar lo que valoramos). Por esta razón, para el desarrollo humano, el ámbito evaluativo de la equidad es la libertad.

La equidad además de tener un valor en sí misma asociado a valores éticos, morales y políticos<sup>13</sup>, es además un garante de la eficiencia y el empoderamiento; es decir, tiene un valor instrumental en la medida que permite un acceso equitativo a los activos, a las



oportunidades y a las capacidades. Para el desarrollo humano no se trata de redistribuir sólo consumo a los más pobres, sino también capacidades, y crear capacidad de agencia en la forma de mejor educación, salud, nutrición y condiciones de vida en general, acceso al poder, etc.<sup>14</sup>

Cuando hablamos de equidad podemos diferenciar tres criterios o dimensiones<sup>15</sup>:

- ***Criterio de no discriminación/Dimensión de derechos***

Nadie puede encontrarse desplazado o no respondido en lo que se refiere a las capacidades o derechos que son inherentes a la persona humana, ni por la fuerza ni por la admisión de una razón de carácter objetiva [p. ej.: los ingresos] o subjetiva [p. ej.: el género]. A este criterio se asocian las políticas o medidas de equidad horizontal, las cuales dan un trato igualitario entre las diferentes regiones o personas.

- ***Criterio de proporcionalidad/Dimensión de oportunidades***

Cuando no hay las mismas condiciones de partida, se favorece el criterio de una proporcionalidad «suficiente y diferenciada» para cubrir o cerrar desigualdades injustas con características no homogéneas, tanto en procesos como en resultados.

El objetivo es llevar a las personas o regiones a un punto de partida común o a una verdadera igualdad de oportunidades que tome en cuenta las condiciones previas y las situaciones de mayor necesidad y, al mismo tiempo, que puedan alcanzarse resultados equitativos. A este criterio se asocian las políticas o medidas de equidad vertical.

- ***Criterio de no inferiorización/Dimensión de opciones***

Deben existir opciones distintas para satisfacer intereses y necesidades también distintos entre personas o regiones. Este criterio enriquece tanto la equidad horizontal como la vertical.

Al estudiar los vínculos entre descentralización y equidad debemos diferenciar dos ámbitos, la equidad interterritorial y la equidad intraterritorial. La descentralización no necesariamente garantiza la equidad en ninguno de los dos ámbitos. Para que ésta se dé es importante que existan políticas claras, tanto del gobierno central como a lo interno de los municipios, que enfatizan la atención a los sectores más vulnerables a través de la priorización de la inversión, la apertura de oportunidades de participación, la posibilidad de compartir el poder, y una profunda visión y

estrategia de inclusión social y de convergencia aplicando medidas de equidad horizontal y vertical que tomen en cuenta la diversidad de opciones.

### ***Equidad interterritorial***

Podemos decir que la descentralización en sí misma, si no va acompañada de medidas correctivas, tiende a potenciar las desigualdades entre los territorios. Diferentes dinámicas han ido generando históricamente diferencias muy marcadas en la calidad de vida y las oportunidades de la población de las diferentes regiones de los países. Normalmente, si la descentralización es total, las regiones más desarrolladas tenderán a desarrollarse más y las menos desarrolladas, a desarrollarse menos. Por esta razón, la descentralización debe ir acompañada de políticas de convergencia regional en base a criterios de equidad horizontal y vertical que aseguren la equidad interterritorial<sup>16</sup>.

En definitiva, la actual Ley de Transferencias desde el gobierno central al local impulsa el modelo de desarrollo divergente de los diferentes territorios, por lo que sería necesaria una revisión de los criterios que utiliza<sup>17</sup>.

Por otro lado, hay que tener cuidado con la transferencia de competencias a la universalidad de los municipios de manera equitativa, ya que promueve inequidades, asimetrías y desigualdades en la prestación de servicios, porque puede implicar mayores cargas financieras. Por ejemplo, el Ayuntamiento de La Vega puede estar en mejores condiciones de asumir dentro de sus competencias la gestión de la educación pre-primaria, lo cual sería más difícil para el Ayuntamiento de Guaymate; esto puede subsanarse a través de programas de subvención desde el gobierno central hacia el gobierno local.

### ***Equidad intraterritorial***

¿Pueden los gobiernos locales crear oportunidades equitativas para la gente? Para que esto ocurra tiene que haber capacidad en dos direcciones: desde la administración local, de gobernar en servicio a sus ciudadanos, y desde la ciudadanía, para influir en las mejores decisiones públicas.

En la primera dirección existen déficits institucionales en los gobiernos locales que bloquean su capacidad para garantizar la equidad. Las principales manifestaciones de estos déficits



van desde la ausencia de una carrera administrativa municipal que garantice la estabilidad laboral, la selección por méritos de los servidores municipales y su promoción, hasta la carencia de planes, programas y proyectos en consonancia con las necesidades ciudadanas.

En la segunda dirección se observa una amplia gama de organizaciones sociales que tienen dentro de sus agendas reivindicaciones que, en la mayoría de los casos, no están orientadas hacia los gobiernos locales. El peso del presidencialismo y la concentración de poder en el Ejecutivo desplaza la demanda ciudadana hacia las instituciones del gobierno central.

El municipio es la unidad política, administrativa y territorial más cercana a la gente. Es el escenario donde existe mayor entendimiento de las necesidades y potencialidades del territorio y la población que lo ocupa y que, por lo tanto, teóricamente tiene mayor facilidad de impulsar una mejor democratización de las oportunidades.

La discriminación positiva para impulsar la equidad de cara a los grupos vulnerables por parte del gobierno local es una estrategia legítima que responde a criterios de equidad vertical. Las políticas que prioricen a las mujeres, la niñez, la juventud, la población discapacitada y, en general, los grupos más desfavorecidos y vulnerables en las políticas sociales y en los programas de desarrollo llevados a cabo por algunos ayuntamientos son acciones afirmativas para corregir situaciones socialmente intolerables.

Se han estado desarrollando diferentes iniciativas interesantes en el país con respecto a este tema, como los Ayuntamientos Juveniles desarrollados actualmente en diez municipios. También existen los Ayuntamientos Amigos de la Niñez<sup>18</sup> y otras iniciativas como los presupuestos participativos con perspectiva de género en Navarrete, Pimentel, Jánico y Villa González.

Por su parte, al margen de la condición de género, etnia, clase social o antecedentes familiares, los ayuntamientos tienen que prestar servicios públicos como el manejo de los desechos sólidos, la seguridad ciudadana o la recreación, etc., de manera universal.

La creación de oportunidades para la gente es una responsabilidad del poder político, pero la oportunidad se concretiza en un ambiente permisible a su explotación. La capacidad sin

oportunidad conduce a la improductividad y a la frustración. Ella busca la oportunidad fuera del municipio si en éste no existen las condiciones institucionales para sus realizaciones. Cuando emigran las capacidades producidas en el municipio por falta de oportunidades de desarrollo, se profundizan las desigualdades sociales. Los municipios y sus gobiernos tienen que mapear sus capacidades y potencialidades para crear las oportunidades que permitan la realización de las personas.

La descentralización política tiene que conducir a la descentralización de las oportunidades, de lo contrario tendríamos una descentralización forjadora de una nueva centralización que sólo abriría oportunidades a las élites, caudillos y grupos de privilegiados. La descentralización del poder político y de los recursos debe tener como objetivo el ser una oportunidad para el desarrollo humano y, por ende, para la satisfacción de las expectativas de vida de las personas. La municipalización del desarrollo humano es una vía que sólo es posible en un ambiente político plural que abra los caminos para las realizaciones y el desarrollo de las personas.

### **El empoderamiento y la participación, claves para una descentralización que impulse el desarrollo humano**

El empoderamiento es una forma de construcción de poder e institucionalización.

Según el Informe sobre el Desarrollo Humano de Chile de 1994, el empoderamiento significa soberanía personal real y "se refiere a la dotación variable de capacidades de las personas (consideradas individualmente) que les permiten realizar las oportunidades de su entorno<sup>19</sup>". Es ser consciente de que cada cual es capaz de impulsar cambios en su vida. El Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 1993 entiende que la importancia de la participación estriba en que "ayuda a elevar al máximo el aprovechamiento de las capacidades humanas y, por ende, constituye un medio de elevar los niveles de desarrollo social y económico", pero, además, la participación activa también "permite a la gente realizar todo su potencial y aportar su mayor contribución a la sociedad<sup>20</sup>".

Las desigualdades en las oportunidades de participación se reflejan en la desigualdad de poder y en las formas en que las élites aprovechan su acceso privilegiado al poder para crear un ordenamiento institucional favorable a sus intereses<sup>21</sup>. El



empoderamiento no significa erosionar al Estado, no significa debilitarlo; mientras más control tenga el soberano, el pueblo, más democrático y eficiente será el Estado. "No es posible una descentralización efectiva sin reformar las estructuras de poder existentes<sup>22</sup>". A través de gobiernos locales más empoderados, la gente es capaz de influir en las políticas, participar como agentes activos en sus propios procesos de desarrollo y unir las políticas con las necesidades locales reales, incluyendo las de los grupos marginados. A través del involucramiento de la gente en la toma de decisiones, la descentralización puede ayudar a impulsar formas mejoradas de participación democrática<sup>23</sup>.

La descentralización sin empoderamiento conduce a la multiplicación de pequeños gobiernos con las mismas debilidades del gobierno central, por lo que en República Dominicana podríamos decir que llevaría al caciquismo. La descentralización con empoderamiento, muy al contrario, genera ciudadanía y acerca el espacio de decisión a los pobladores de cada municipio. El empoderamiento es, por tanto, una pieza clave de cara a asegurar la eficiencia, la equidad y la institucionalidad dentro del marco de un proceso de descentralización. De hecho, en República Dominicana se puede asegurar que el mayor avance que se registra y observa en las políticas municipales está enlazado con el establecimiento de mecanismos de participación social y comunitaria como son los cabildos abiertos, los consejos de desarrollo, los foros municipales, los presupuestos participativos, etc. Estas estrategias de participación están indicando que se requiere y demanda una democracia que trascienda el modelo electoralista.

En general, en el país, el empoderamiento se ejerce en una atmósfera política de alta centralización del poder, que conduce a la creación de gobiernos en los cuales la ciudadanía no utiliza los canales institucionales para comunicar sus demandas sociales. Ella utiliza canales irregulares, pero consolidados por creencias y prácticas como son el compadrazgo, las relaciones partidarias y primarias, los cuales cobran aún más fuerza en el espacio local y, así como en el gobierno central, niegan los derechos de la ciudadanía.

El empoderamiento busca construir un sistema de participación que tienda a equilibrar la distribución del poder. Es bien sabido que los grupos económicos y políticos diseñan sus planes partiendo de sus propias estructuras e intereses de poder. Cuando hay empoderamiento por parte de la ciudadanía, estas políticas se reorientan a un nuevo esquema de decisión plural que refleja los intereses de la diversidad social, económica y política.

La descentralización sin empoderamiento podría fortalecer el poder de las élites, la ampliación del patrimonialismo y la corrupción. El empoderamiento es un proceso individual y de organización social para el control ciudadano del poder político. Los mecanismos de participación, como las auditorías sociales, la rendición de cuentas abierta a la ciudadanía, las posibilidades de acceder libremente a las informaciones públicas y los presupuestos participativos para influir en las decisiones financieras de gastos, son herramientas de poder social que sustentan y concretizan el empoderamiento de la gente. La inclusión de estos mecanismos de participación en el marco legal municipal formalizaría procesos que se han dado espontáneamente, probando su gran aporte al desarrollo humano local.

A través de los presupuestos participativos y los planes estratégicos la gente entra en un proceso de aprendizaje, de ampliación de conocimientos e informaciones, de fortaleza de su autoestima y confianza en el contexto donde se desarrolla. Esta participación se convierte en un medio para generar desarrollo humano.

La proximidad del gobierno local es una oportunidad para acceder a más poder de decisión, no sólo de las colectividades sino también de las personas. Hay demandas particulares y que son propias de una calle, una cuadra o un barrio que se canalizan con mayor facilidad ante las entidades locales públicas más cercanas y las soluciones tienden a llegar o efectuarse con mayor rapidez. También la proximidad puede ser un arma de doble filo, ya que tiende a potenciar las relaciones primarias en la búsqueda de soluciones particulares y personales a sus problemas. Un ataúd, un medicamento, una ambulancia, el pago de un mes de alquiler de la casa, los zapatos o cuadernos de los hijos para ir a la escuela se demandan directamente a los funcionarios municipales. El reto está en transformar este esquema personal en programas sociales.

La estabilidad y la imagen del gobierno central se han deteriorado en muchos países de América Latina producto de sus malas gestiones y de su incapacidad para producir cambios sociales altamente esperados. En general, los primeros dos años de los periodos de los gobiernos se suelen calificar como buenos y al inicio del tercer año se suele comenzar a generar una percepción de fracaso o "mal camino". Para el caso municipal existe una realidad diferente. Los gobiernos locales de Bolivia, Argentina, Ecuador y Perú trascendieron la crisis y derrumbe de sus gobiernos nacionales. En República Dominicana una parte



importante de autoridades locales fueron reelectas tras la fuerte crisis que sufrió el país en 2003 y, aquellos que perdieron las elecciones, en su mayoría, quedaron en muy buenas posiciones<sup>24</sup>. ¿Qué está sucediendo?, ¿se está dando una revalorización del poder local?, ¿se están generando nuevas prácticas políticas?, ¿las transferencias y mejoras de los ingresos locales se han traducido en mayor inversión en obras y servicios?, ¿son las políticas de participación social en la gestión municipal las que están haciendo diferentes a las entidades locales?

Hay que destacar que existe un riesgo con un empoderamiento acrítico. Cuando se dan relaciones permanentes entre gobierno local y sociedad civil podría caerse en un esquema de actuación mecánica por parte de los actores sociales. En la medida en que se cede poder y hay un acomodamiento a ese poder, baja la actitud crítica de la sociedad civil hacia aspectos de la cultura política autoritaria que aparentemente desaparecen, pero que conviven con la cultura democrática. Puede ocurrir que mientras el presupuesto participativo es un instrumento que debilita la centralización del poder político, la misma población que participe de él no se cuestione y otorgue su conformidad con una práctica no transparente como que las contrataciones de la inversión en infraestructura se manejen discrecionalmente por parte de la sindicatura.

El empoderamiento crítico conlleva conocer, valorar y cuestionar al gobierno local por dentro y por fuera. Es probable que exista una imagen positiva de la municipalidad que ha sido construida discursivamente, pero cuando se penetra en la parte interior de la gestión se podrían descubrir prácticas y conductas que contradicen la visión de democracia participativa. Esto se puede expresar en la existencia de una estructura de gestión centralizadora en la toma de decisiones políticas en el Consejo de Regidores y en las relaciones entre los y las jefes/as y los/as "subordinados/as". El empoderamiento crítico detectaría esta situación e impulsaría cambios.

Por su parte, el empoderamiento no sólo genera capital social, sino que potencializa el existente. El capital social es estructuralmente local, ya que es el conjunto de valores, principios, normas, tradiciones y costumbres que se comparten en familia o en el vecindario. A través de la solidaridad se integra y construye una unidad social, cuyo escenario es el territorio, el municipio, el barrio o la calle. La comunidad organizada y movilizadora (capital social); los recursos y riquezas disponibles; la voluntad política y

la visión estratégica articuladas producen un redimensionamiento del desarrollo humano. Cuando estos valores organizativos se articulan e impulsan ordenadamente se genera conocimiento, se mejora la capacidad, se socializa el aprendizaje, se fortalece la capacidad de construir poder de decisión y hay un impacto en la calidad de vida material y espiritual.

La confianza generada entre la autoridad local legalmente constituida y la sociedad civil es un resultado del nivel de desarrollo del capital social. Es más, el empoderamiento es una consecuencia de la confianza que genera el capital social. La base de la confianza se construye en el reconocimiento de los derechos ciudadanos, los valores que atraen a la gente, los ideales comunes y las tradiciones organizativas. La sostenibilidad de esta confianza está determinada por la solidez de las normas, tradiciones y costumbres, cuyo rompimiento puede devenir en una ruptura social intrageneracional. Esta confianza ciudadana construida por el capital social es una oportunidad para la articulación de políticas de desarrollo humano en el territorio.

El gobierno local, como instancia más próxima a la ciudadanía, es el escenario institucional más favorable y oportuno para fortalecer la calidad y acumulación del capital social. Invertir en capital social desde el municipio significa cambiar, modificar y trascender el rol específico de prestar servicios públicos clásicos y de construir infraestructura física. La inversión en capital social proyecta objetivamente acciones para fortalecer institucionalmente las estructuras organizativas sociales y comunitarias, su capacidad operativa, la renovación del liderazgo, los estilos de dirección y su visión estratégica. Estos aprendizajes que genera el capital social comunitario pueden ser usados en las esferas políticas, gubernamentales, económicas y profesionales; abriendo nuevas oportunidades para el desarrollo humano.

Para construir confianza y sostenerla a través del capital social, el contexto socio-político y sus actores tienen que estar decididos a luchar por cambiar y transformar las conductas clientelistas, caudillistas y patrimonialistas en el ejercicio del poder.

### **Con la eficiencia, la equidad y la participación se construye la libertad**

Desde el punto de vista histórico, la libertad se estudia poniendo énfasis en los derechos políticos, civiles y sociales. En la esclavitud, el énfasis era puesto en el derecho a ser libre de



los esclavistas; en la dictadura, en el derecho a la opinión pública y la pluralidad política; en la democracia restringida, en el derecho a la libre sindicalización y organización social. Sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo humano “la falta de libertad está relacionada con las carencias de servicios públicos y las libertades políticas y sociales”<sup>25</sup>, con las oportunidades reales de cada persona y de la sociedad de elegir lo que se valora.

Lo anterior nos indica que podemos tener un sistema político plural, pero ineficiente en la prestación de servicios a la ciudadanía. Pero también, tener un régimen donde los ciudadanos tienen buen acceso a servicios y poca o ninguna participación política. La construcción de libertad se garantiza con una eficiencia pública en capacidad de “expandir la base material de la sociedad”, que impulse y garantice el acceso equitativo a las oportunidades y abra espacios para que las capacidades puedan ser explotadas. La libertad se garantiza en el derecho ciudadano a la participación en la toma de decisiones. Con la eficiencia, equidad y la participación se construye la libertad. La libertad de las personas es el fin del desarrollo humano.

El proceso de descentralización puede ser un motor de la expansión de las libertades, siempre y cuando se guíe por los criterios de la equidad, la eficiencia, el empoderamiento y la participación. Si el proceso de descentralización no se hace en base a estos valores ni crea instrumentos que los potencien, podría propiciar un modelo que limite las libertades en el espacio local, copiando e incluso empeorando las prácticas del gobierno central.

La oportunidad de libertad en el territorio o municipio es asimétrica o inequitativa. En los municipios de mayor riqueza la gente disfruta de más libertad que en los más pobres. Hay atribuciones municipales que únicamente pueden asumir los municipios grandes como, por ejemplo, la construcción de calles, parques, puentes peatonales, etc. El personal de los ayuntamientos más pequeños y pobres disfruta de menos ventajas y menor formación que aquellos ayuntamientos que reciben más recursos financieros<sup>26</sup>. Un técnico del Distrito Nacional, La Vega, San Cristóbal o La Romana regularmente es de formación académica superior a la de un técnico de Villa Vásquez o Navarrete que desempeña una misma posición. Incluso, las oportunidades de capacitación municipal especializada están muy concentradas en las ciudades de Santo Domingo y Santiago. Los niveles de participación de

la ciudadanía varían desde modelos caciquistas hasta modelos de gran participación de la ciudadanía e institucionalidad. Es por ello que se debe aprovechar el proceso de descentralización para impulsar modelos exitosos, ya desarrollados en el país, principalmente en el ámbito de la participación y la eficiencia, y crear mecanismos que aseguren la equidad interterritorial e intraterritorial. Sólo así el proceso de descentralización dominicano será un motor del desarrollo humano.





**Héctor Riveros Serrato**

Experto asociado del Programa de Gobernabilidad  
Local del PNUD para América Latina

## **Descentralización, poder local y desarrollo humano**



**E**sta ponencia trata acerca de las relaciones entre descentralización, poder local y desarrollo humano en el marco de una oportunidad política que hay en República Dominicana.

Es un acierto el hecho de que la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD haya escogido este tema para el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007. El empoderamiento y la redistribución del poder, tanto en los gobiernos y otros actores locales, como en la ciudadanía, es una discusión que hay que retomar y volver a poner en las prioridades de la agenda pública.

Tengo la impresión de que el tema de la descentralización, el poder local y la autonomía territorial no forma parte de las prioridades de la agenda pública y que, por lo tanto, reivindicarlo y colocarlo en estos espacios de discusión es ya un logro. Si bien este tema había sido discutido por momentos en debates acerca de regionalización y otros similares, se había quedado un poco en un grado secundario, a pesar de su relevancia desde el punto de vista político. La discusión acerca de la posibilidad de una reforma constitucional y, en este marco, la preparación del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007, son grandes oportunidades para profundizar la discusión del tema de la descentralización y el empoderamiento local.

Sería ideal discutir cómo es que a través de este proceso de reforma constitucional se puede mejorar la capacidad de decisión de los poderes locales y de la ciudadanía.

### **Descentralización, empoderamiento y desarrollo humano**

El tema que planteamos será enmarcado conceptualmente desde la perspectiva del desarrollo humano que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido promoviendo y desarrollando desde hace varios años. En el marco de este paradigma ponemos de relieve el carácter multidimensional del desarrollo y cuestionamos el acercamiento al concepto de desarrollo basado únicamente en factores económicos. El paradigma de desarrollo humano pretende concentrar la atención en las personas, no en los países o las economías, y esto lo refleja en una serie de indicadores que permiten mostrar, no tanto si el Producto Interno Bruto ha aumentado, si las economías van bien o mal; sino fundamentalmente si las personas han

ampliado sus capacidades para decidir y actuar, y si tienen, efectivamente, oportunidades que les permitan ejercer esas capacidades.

El fundamento teórico del paradigma de desarrollo humano se construye sobre la manera en que se relacionan tres grandes metavalores: la eficiencia, la equidad y el empoderamiento. El de la eficiencia supone la ampliación de la base material, que evalúa la productividad, la cual la concentra en el conocimiento y la capacidad inventiva del ser humano. El de la equidad, tanto intrageneracional como intergeneracional, pretende evaluar la posibilidad de acceso de todos por igual a esos bienes públicos, a la posibilidad de tener una base material que efectivamente haga real la posibilidad del ejercicio de la escogencia entre opciones. Finalmente, el empoderamiento, la ampliación de la capacidad de decisión de las personas, es justamente el tema que se ha planteado en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007 y que este Foro ayuda a situar en el contexto de República Dominicana.

Este tema es consecuencia natural del Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2005, que evidencia la inmensa paradoja de la situación de República Dominicana al ser uno de los países que más ha crecido en América Latina, desde el punto de vista económico, aunque ese crecimiento no necesariamente se ha reflejado en mejoras en la calidad de vida de las personas, no ha mejorado la equidad social y, sobre todo, no ha ampliado la capacidad de decisión de las personas. Por lo tanto, este nuevo Informe plantea una hipótesis que supone que si trabajamos en el valor del empoderamiento, seremos capaces de construir condiciones para que ese crecimiento económico se refleje también en los valores de equidad y, por supuesto, de empoderamiento. Esta hipótesis nos conduce a unas preguntas claves: ¿Cómo se relacionan el desarrollo humano y el desarrollo local? ¿Cómo en términos teóricos se incorpora el análisis de la ocupación y el uso del territorio en el paradigma de desarrollo humano? Y, finalmente, ¿cuál es el papel del empoderamiento dentro del desarrollo humano?

Como dijimos, el desarrollo humano se concreta en más libertad para las personas y se sustenta en los metavalores de equidad, eficiencia y empoderamiento. Si nos concentramos en ese punto podemos decir que la relación entre empoderamiento y desarrollo humano pasa por la ampliación de los espacios de decisión en manos de la ciudadanía, lo cual se puede lograr a través de dos vías: una de carácter indirecto y otra de carácter directo:

- La vía indirecta se relaciona con el reconocimiento de la autonomía territorial, tanto en su dimensión estructural, que tiene que ver con la organización territorial, como en su dimensión dinámica de proceso, vinculada al fortalecimiento de capacidades administrativas, financieras y organizativas.
- La vía directa es el empoderamiento y la promoción de instrumentos de democracia participativa.



Lo que estamos predicando es el reconocimiento de la autonomía territorial, una dimensión con un calado político mucho mayor que el del concepto de descentralización. La descentralización, finalmente, termina siendo una forma de administrar, y de lo que estamos hablando es de formas de gobernar. Desde el punto de vista del concepto de empoderamiento, en nuestra opinión no solamente resulta más preciso, sino mucho más efectivo, hablar de reconocimiento de las autonomías territoriales.

Por otra parte, cuando hablamos de promoción de instrumentos de democracia participativa tenemos que repensar una forma de gobierno. Podemos contrastar el concepto de democracia participativa con el de democracia representativa simplemente como ejercicio académico, y no porque necesariamente sean conceptos antinómicos, al contrario, son complementarios.

Por consiguiente, lo que estamos planteando es una invitación a que la discusión que tiene lugar en República Dominicana, alrededor del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007 y la oportunidad política de la reforma constitucional, sea el momento y escenario adecuado para plantear dos discusiones de carácter conceptual, relacionadas con el sistema político y la distribución del poder entre el Estado y los ciudadanos y los diversos niveles de gobierno:

- Autonomía territorial versus descentralización.
- Democracia representativa versus democracia participativa.

Aunque en principio es una discusión teórica, ésta tiene unos efectos muy profundos sobre el sistema político en cualquier país. Creemos que transitadas esas dos vías, efectivamente hay una mayor capacidad de decisión en la ciudadanía que tiene que traducirse en una ampliación de sus espacios de libertad. No obstante, son necesarias unas condiciones adecuadas que produzcan efectivamente impactos positivos y no resultados perversos. Esas condiciones las resumimos en la noción de gobernabilidad democrática, pero de gobernabilidad democrática local, un tema presente en la estructura inicial de trabajo que se está desarrollando en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007 en República Dominicana. Para la construcción de poder local no basta con otorgar formalmente ámbitos o instrumentos de ejercicio de competencias, funciones, más recursos a las autoridades locales o gobiernos subnacionales, más participación para los ciudadanos, si todo eso no va acompañado de la construcción de unas condiciones de gobernabilidad que permitan garantizar que el impacto sea positivo y no negativo.

## **Vías indirectas y directas de empoderamiento**

La vía indirecta nos lleva a preguntar: ¿Cuál es el modelo de organización territorial que resultaría conveniente, oportuno políticamente y, sobre todo, positivo para impactar en el desarrollo humano en República Dominicana? Esta

es una pregunta clave, ya que hay que comenzar la discusión por el principio, porque a veces creemos que hay temas que están discutidos y, por lo tanto, empezamos a hablar de los instrumentos y de los medios de la descentralización sin haber aclarado bien cuál es el objetivo que perseguimos.

Resulta pertinente la discusión entre autonomía y descentralización, punto que se plantea más adelante, así como la determinación de grados de descentralización o de reconocimiento de autonomía de las entidades territoriales. ¿Cuáles son los niveles territoriales que vamos a reconocer? De una parte está el nivel nacional o central, y de otra, el gobierno municipal y el intermedio. Hay provincias que no tienen propiamente la identidad territorial, sino que son una especie de delegación del gobierno central, sin estructura. La pregunta sería: ¿Resultará conveniente promover que esas provincias se conviertan en unas verdaderas entidades territoriales, con su propio gobierno y estructuras administrativas?, o ¿será conveniente reflexionar el tema de las regiones? Debemos destacar que no hay que desechar la discusión sobre el nivel intermedio de gobierno. En el modelo de organización territorial resulta muy importante dimensionar y discutir el rol del nivel intermedio de gobierno. Si queremos realmente avanzar en una propuesta de contenido político que profundice la democracia, es insuficiente concentrarse en los extremos nacional y municipal. Se hace indispensable discutir el rol de los gobiernos intermedios, en particular en la promoción del desarrollo económico local.

El nivel intermedio juega un papel clave en los procesos económicos locales, que en muchas ocasiones superan los límites y las capacidades municipales, y por eso las asociaciones, las mancomunidades, las provincias, las regiones como nivel superior a la entidad municipal, pero inferior al gobierno nacional, resultan cruciales para el éxito de políticas de promoción de desarrollo económico local. Aparentemente las provincias tienen un papel secundario donde no se sabe bien para qué sirve nombrar un gobernador que no tiene poderes o no tiene capacidades. El hecho de que hoy sea eso no quiere decir que debemos despreciarlo y sacarlo de la discusión, sino por el contrario, debemos incluirlo para preguntarnos si resulta útil y cómo podría ser mejor.

Hace año y medio o dos años, visité el país como parte de una misión del Proyecto de Gobernabilidad Local del PNUD para América Latina, para trabajar con las autoridades del Ayuntamiento del Distrito Nacional y en el primer intercambio, tratando de tener un poco de información, pregunté cuál era el papel del Ayuntamiento, qué es lo que hacía. Algunos de mis interlocutores dominicanos me dijeron, en resumen: "Nuestro papel es recoger la basura". ¿Cuál es el tipo de funciones y las competencias que deben ejercerse en los niveles locales? Recoger la basura no es un papel menor, pues los individuos somos grandes productores de basura y, claramente, éste es un elemento fundamental en la sostenibilidad del desarrollo, así que no estoy minimizando esa función; pero, ¿será la única? ¿Cuáles otras funciones podrán ejercer de



manera eficiente las autoridades locales, y más eficientemente que los gobiernos centrales? Por ejemplo, ¿qué pasaría si los ayuntamientos fueran responsables de proveer los servicios de energía eléctrica? ¿Pasaríamos grandes horas de apagones o todo sería diferente? ¿Qué tal si, además, fueran responsables del agua potable, la administración de la educación, de la salud o la decisión de temas ambientales? Simplemente estoy planteando temas de discusión punto por punto, pero ésta debe ser una discusión global con base en unos criterios –para definir funciones y competencias– directamente relacionados con el modelo de organización territorial que estamos promoviendo. ¿Cuál es la naturaleza de las competencias que se le deben atribuir o reconocer a los gobiernos subnacionales? Lo que hay que discutir es la pertinencia de la provisión de determinados bienes o servicios, y la capacidad de regulación y garantía del ejercicio de unos determinados derechos y libertades.

Hay que señalar que en las constituciones contemporáneas, además de la definición del contenido de los derechos fundamentales de las personas y de la relación horizontal entre los poderes públicos, hay un elemento clave: la distribución vertical del poder. Obviamente, parte del pacto fundamental que se consigna en una constitución tiene que ver con la distribución de los poderes, entre otras razones, para garantizar el pluralismo y el reconocimiento de las autonomías. Por ejemplo, en España hace poco se llevó a cabo en Cataluña el referéndum para definir el contenido una modificación del estatuto de autonomía de la Constitución desde 1978. Es un desarrollo constitucional, así que esos son procesos políticos largos. Por otra parte, acaba de realizarse en Italia un referéndum, que finalmente no se aprobó, acerca de la posibilidad de tener un gobierno federal o no. Lo que está detrás del referéndum son discusiones alrededor del tema del pluralismo, ya que, evidentemente, las regiones del norte de Italia promueven el tema del federalismo de alguna manera por las diferencias socioeconómicas, pero particularmente culturales que tienen con las regiones del Sur. Italia es un país históricamente dividido y no se ha podido unir a pesar de que se han hecho todos los esfuerzos. También en Bolivia se hizo un referéndum cuyo tema fundamental era la distribución del poder frente al reconocimiento de la autonomía.

En cuanto al otro tema, que denominamos la vía directa, observamos que un proceso de transición de democracia representativa a democracia participativa tiene cuatro elementos interdependientes, como piñones, tan entrelazados que, si alguno de ellos falla, la máquina deja de funcionar. Cuál primero, cuál después, es una discusión que no quiero abordar en este momento, lo importante es que todos son fundamentales:

- La institucionalidad, tiene que ver con la determinación de los ámbitos y de los instrumentos de participación donde se concreta la oportunidad de decidir de la ciudadanía en ámbitos de decisión, gestión y control. Si la participación no conduce a la decisión o no influye en la decisión; es decir, si no hay obligatoriedad de cumplir con la decisión que los

ciudadanos escojan, los ciudadanos son tan sólo legitimadores de un proceso político a través de los mecanismos de participación. Tengo la deformación grave de ser abogado e insisto en el tema del proceso de reforma constitucional, porque estos elementos no deberían estar ajenos a la discusión. La discusión de la reforma constitucional no es útil si es una cosa simplemente operativa, como cuántos miembros tiene la asamblea, u otras cosas sin importancia. Lo que tiene importancia en una reforma constitucional es la estructura de poder, su distribución, la forma de gobierno. Esto tiene que estar en el pacto constitucional para que resulte verdaderamente efectivo. Se puede echar de menos cuando se revisa la Constitución de República Dominicana la ausencia de algunos ámbitos y de unos instrumentos de participación que hoy están de manera expresa prácticamente en todas las constituciones del mundo. En las constituciones de América Latina aparecen instrumentos de consultas populares, cabildos abiertos, iniciativas populares legislativas, revocatorias del mandato. A veces en algunas hay muchas, en Colombia, por ejemplo, hay muchas y no todas necesariamente son eficaces.

- El capital social se concentra, primero, en el nivel asociativo, en la fortaleza organizativa de una sociedad; segundo, en los niveles de confianza en los que se desarrollan las relaciones interpersonales y las relaciones políticas, y, tercero, en la construcción y respeto de los valores que forman esa sociedad. Estos tres elementos resultan esenciales en un proceso, no sólo de empoderamiento, sino, y sobre todo, de construcción de desarrollo humano

Hay dos pilares que resultan como ejes movilizados y articuladores de los instrumentos y ámbitos institucionales y del capital social: cultura democrática y ejercicio efectivo de los derechos. Estos dos temas se resumen en esta idea: los ciudadanos gozan y ejercen derechos, no favores. Esta conciencia sobre los derechos es muy importante, porque es lo que nos saca de ese entrapamiento del clientelismo y del caciquismo. Lo que hace el clientelismo es justamente desconocer la naturaleza de derechos que se expresan en las prestaciones a las que está obligado el Estado, de lo contrario lo que queda es pedir favores, acercarnos a un político o un partido, para tener acceso a un subsidio de vivienda, para acceder a la educación o para obtener un servicio. El trabajo tiene que concentrarse en lograr que en la conciencia colectiva quede absolutamente clara la impronta de que los ciudadanos tienen derechos, que lo que reclaman son derechos a los cuales deben poder acceder en igualdad de condiciones y no favores. Esto se une con el tema de la eficacia de la ley que es la posibilidad efectiva de ejercer esos derechos. Una reforma constitucional debe prever un mecanismo eficaz de protección de los derechos ciudadanos. El reconocimiento de un mecanismo efectivo de protección de los derechos fundamentales es un elemento esencial del proceso de empoderamiento ciudadano. No basta con crear organización social y promover ámbitos de participación. Es muy



importante tener como bandera política el reconocimiento de un instrumento efectivo de protección de los derechos, en cabeza de un poder independiente, que tenga los instrumentos eficaces para hacer valer ese mecanismo.

## **Gobernabilidad democrática local: condición esencial para el empoderamiento**

Todo lo que hemos dicho por sí solo no es suficiente para responder la pregunta sobre si descentralizar promueve el caciquismo o la ciudadanía. Hemos hablado de autonomía territorial y de promoción de mecanismos de democracia participativa, pero se requieren unas condiciones que garanticen que esos procesos impacten positivamente en el desarrollo humano. De lo que estamos hablando es de gobernabilidad democrática, que definimos como la capacidad del sistema social de afrontar y construir con éxito un proceso de desarrollo local.

Podemos preguntar: ¿Cuáles son los denominadores comunes, que nos permitirían decir cuáles son las claves del éxito? Hemos encontrado que son básicamente cinco:

**1.** Saber hacia dónde vamos; la visión estratégica, qué es lo que queremos construir. Por ejemplo, ¿alguien se ha preguntado cómo queremos que sea Santo Domingo en 2050? ¿Ha habido un proceso de discusión ciudadana para decir que en 2050 habrá cuatro millones más de habitantes, y que esta generación tendrá que volver a construir otro Santo Domingo en 50 años de la misma dimensión del que tenemos hoy?

Se han preguntado cómo queremos que la gente viva, si muy cerca la una de la otra, si queremos unas ciudades densamente pobladas. ¿A qué se dedicará la gente fundamentalmente, cuál es la actividad económica futura? ¿Cómo se relacionará la gente entre sí y cómo se transportará, como se moverá? A lo mejor en metro, porque supongo que para 2050 ya estará terminado. Cuando mencionamos el ejemplo del metro no es al azar, lo hacemos sólo para que nos preguntemos si una decisión tan importante como la de invertir una dimensión gigantesca de recursos públicos se hace en el marco de una visión estratégica de la ciudad. ¿Es que, por ejemplo, vamos a hacer un esfuerzo descomunal para que la gente se baje de su vehículo particular y se monte en el metro? En este país a la gente le gustan los carros de una manera impresionante y dramática. ¿Se tiene claridad de que la gente deje de tener como aspiración personal y social poseer un carro para montarse en el metro? ¿O simplemente hacemos el metro porque nos pareció bien? Si es así, es un error. Si no está enmarcado en una visión estratégica de desarrollo de ciudad y de país, el proceso puede fracasar.

**2.** Una vez identificado hacia dónde vamos, es importante saber quién nos impulsa hacia allá; es decir ¿tenemos legitimidad y liderazgo transformacional? A las sociedades hay que dinamizarlas y las dinamizan organizaciones,

personas y grupos que logran la confianza ciudadana y tienen capacidad de convocatoria. Si los líderes no cuentan con la confianza de la ciudadanía no hay posibilidad de avanzar en ese sentido. Si lo que se quiere para lograr una utilización eficiente del metro es que los ciudadanos dejen sus vehículos particulares en la casa, se necesita un gran líder que motive ese cambio porque a los dominicanos en general les gusta andar en carro. Entonces, se requiere de alguien con la suficiente capacidad social de convocatoria para decir: "Vamos a hacer un pacto social para movilizarnos en metro y dejar los carros en la casa, con lo cual nos ahorramos costos en construcción de calles, puentes y túneles, y podemos dedicar estos recursos a combatir la pobreza". Pero eso es un cambio cultural fundamental que necesita líderes y legitimidad.

**3.** Se necesita construir una relación propositiva entre los distintos actores políticos y sociales. Desgraciadamente, en sistemas de partidos como el de República Dominicana y de muchos países de América Latina, el éxito de un grupo depende del fracaso de otro. El objetivo de un grupo cuando no está en el gobierno es obstaculizar el trabajo del otro y lograr su fracaso. Por lo tanto, el desafío fundamental es lograr construir una relación propositiva entre actores opuestos. Nos remitimos al texto sobre liberalismo político, de John Rawls<sup>27</sup>, que se pregunta cómo mantener unida a una sociedad pluralista, fraccionada, dividida por intereses políticos, económicos, creencias religiosas... De lo que se trata no es de lograr acuerdo en todo, eso es imposible; sino de lograr consensos acerca de algunos puntos de interés común para la sociedad.

**4.** Cuarto, el desempeño institucional que implica capacidades gerenciales de adelantar procesos, capacidades técnicas y humanas, transparencia, innovación en el sector público, rendición de cuentas, reglas claras y sostenibilidad financiera. Por ejemplo, ¿qué tal si le aplicáramos el termómetro de sostenibilidad financiera al metro?, ¿que nos daría, se rompería el termómetro o el metro?

**5.** Participación social, sobre la cual ya hablamos anteriormente, cuando nos referíamos a la vía directa de empoderamiento.

Para concluir, no basta con avanzar en reconocimientos formales de mayores espacios de decisión, de poderes locales o de la ciudadanía. Es necesario que eso esté acompañado de la construcción de unas condiciones de gobernabilidad local que garanticen el éxito. La oportunidad de la discusión y de la construcción del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007 sirve para evaluar el estado de esas condiciones en República Dominicana y, por lo tanto, para identificar puntos críticos en la acción inmediata y futura de un proceso de empoderamiento para que éste resulte exitoso. Finalmente, hay que colocar estos puntos que estamos discutiendo en la agenda pública, junto con el proceso de reforma constitucional que se está dando en República Dominicana.







**Domingo Matías**

Experto en temas municipales

## **La descentralización en República Dominicana**



**E**l punto de partida para el análisis de la descentralización en República Dominicana está vinculado directamente a los orígenes del Estado y a los rasgos de su cultura política, expresada en la centralización, el patrimonialismo, el caudillismo y el autoritarismo. Estos rasgos son el resultado de un proceso de socialización política edificado por los sujetos políticos y económicos.

### **La centralización ganó el primer asalto**

El referente del municipio dominicano es el modelo colonial español. La Isabela, como el primer municipio fundado el 24 de abril de 1494, respondió en su estructura organizativa a un esquema piramidal de mando, en el cual los gobernadores designaban de manera directa a los presidentes y regidores de los ayuntamientos; un sistema de designación discriminatorio, pues las personas escogidas debían gozar de ciertos privilegios sociales y económicos, entre ellos, poseer tierras y ganado.

El origen del municipio europeo estuvo sustentado políticamente en la autonomía territorial. El surgimiento del capitalismo en contraposición al feudalismo produjo grandes luchas sociales entre los señores feudales y la burguesía por el dominio de territorios que sirviesen de escenarios para el intercambio comercial. La situación en la Isla de Quisqueya estuvo marcada por el uso del territorio para la explotación esclavista, en un primer momento, y el control territorial para el usufructo de las riquezas naturales por parte de los caudillos locales y regionales, en un segundo momento.

Las confrontaciones entre liberales y conservadores por el poder político se vieron matizadas por la cuestión de la descentralización del poder de los territorios y una justa valoración de la cuestión municipal que hizo Juan Pablo Duarte cuando, en su propuesta de primera Constitución dominicana<sup>28</sup> incluyó al poder municipal como uno de los primeros poderes del Estado. Los sectores conservadores y, por ende, centralistas se resistieron a la consumación del ideal duartiano. Posteriormente es Pedro Francisco 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”<sup>29</sup>. Interpretando a Bonó: el poder municipal que no sea independiente, seguirá atado, sobre todo, al gobierno central.

¿Por qué esta lucha entre conservadores y liberales en relación a la autonomía municipal? La autonomía de los territorios tenía como objetivo poner fin a la monopolización del poder en el Sur (capital de la República) que tenían los santanistas y baecistas, representantes de los intereses de los madereros y ganaderos, en oposición a la dominación que sufrían los liberales y tabaqueros con asiento en el Cibao. Este control político facilitaba el privilegio de las relaciones comerciales directas con Estados Unidos y los países europeos por parte de los conservadores del Sur, lo que significaba para la clase dominante del Cibao un gran obstáculo para su desarrollo y acumulación de riqueza.

Este pensamiento autonómico del Cibao esboza con claridad la descentralización política en los distintos niveles de gobierno, cuando se asume 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 Provinciales”<sup>30</sup>.

Pero también son estos intelectuales quienes tuvieron la visión para integrar una concepción de la democracia municipal que orientara a los ayuntamientos a tomar en cuenta a la ciudadanía en la toma de decisiones. Esta visión está contenida en juicio emitido por el honorable Villanueva en el Congreso Constituyente, 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 decidirían 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?”<sup>31</sup>.

Si pasamos balance a las propuestas e ideales liberales acerca de la necesidad de un cuarto poder del Estado, la descentralización territorial, para romper con la centralización del Sur y la instauración del Poder Municipal por los Restauradores en 1865, podremos concluir que los conservadores ganaron la batalla a la democratización y descentralización del Estado dominicano; ganaron el primer asalto y dejaron una herencia política autoritaria, patrimonialista y clientelista, que Lilís, las intervenciones norteamericanas, Trujillo y Balaguer mantuvieron y conservaron. Tampoco los actores políticos y económicos de la democracia electoral, a partir de 1978, han tenido la voluntad política para deshacerse de dicho legado.



## Un marco legal municipal arcaico y centralizador

República Dominicana dispone de un marco jurídico cuyas principales leyes fueron promulgadas durante la dictadura de Trujillo o en medio del dominio militar o cívico militar.

### ***La Constitución de la República***<sup>32</sup>

Según la Constitución dominicana, el país se divide políticamente en un Distrito Nacional, que comprende la Capital de la República, y en las provincias que determine la ley. A su vez las provincias se dividen en municipios, cada uno de los cuales puede dividirse en distritos municipales, secciones y parajes.

En los artículos 5 y 6 de la Ley 3455 de Organización Municipal<sup>33</sup> se establece que “cada ayuntamiento se compondrá de regidores en proporción de uno por cada cinco mil habitantes o fracción mayor de tres mil, y de un síndico, todos los cuales serán elegidos o designados en la forma y por el tiempo que determinen la Constitución y las leyes. Ningún ayuntamiento tendrá menos de cinco regidores. Para cada regidor, así como para el síndico, se elegirá un suplente, al mismo tiempo y en igual forma que el titular”.

Según el Art. 83 de la Constitución, los ayuntamientos, así como los síndicos, son independientes en el ejercicio de sus funciones, con las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución y las leyes, las cuales determinarán sus atribuciones, facultades y deberes.

También el Art. 85 señala que los ayuntamientos podrán, con la aprobación que la ley requiera, establecer arbitrios, siempre que estos no colinden con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes.

Pero, el famoso Art. 55 de la Constitución, también le da poder al Presidente de la República para intervenir en los asuntos municipales. Los incisos 11, 25 y 26 son una clara expresión de que la autonomía local es una ficción. En el inciso 11 se toca la autonomía política cuando se le da potestad al Presidente para decidir cuando se presenten vacantes en cargos de síndicos y regidores, en caso de que los partidos que los hayan postulado no presenten una terna dentro de los 15 días de la renuncia. En el inciso 25 da potestad para anular por decreto los arbitrios establecidos por los ayuntamientos. En el inciso 26 se autoriza a la Presidencia a enajenar o no inmuebles o contratos cuando éstos sirven de garantías.

Se podrá observar que los gobiernos locales están atados al poder central del Estado que, en la práctica política y gubernamental, se comporta de manera similar. La contra descentralización justifica estas ataduras por

una supuesta “debilidad institucionalidad del gobierno local”, como si el gobierno central operara de modo más eficiente y transparente. Para que la construcción democrática del Estado dominicano sea posible, antes es necesario deslindar de cualquier otro poder las facultades autonómicas de las unidades descentralizadas, de lo contrario tendremos instituciones municipales desconcentradas y tuteladas por otros poderes.

### ***La Liga Municipal Dominicana (LMD)***<sup>34</sup>

En la actualidad están vigentes leyes tan antiguas como la Ley 49, de 1938, que manda la creación y establece las competencias de la Liga Municipal Dominicana; y la Ley 3896, del 9 de agosto de 1954, que inviste de personalidad jurídica a la Liga Municipal Dominicana, que establece las condiciones para actos y contratos, así como normas para la compra de bienes mobiliarios.

Una de las intervenciones más directas que realiza la Liga Municipal Dominicana en la autonomía municipal está contemplada en la Ley 166-03 y su reglamento, que establecen la suspensión de transferencias de fondos en caso de no remisión de los informes financieros, contradiciendo esto el rol técnico y de asesoría que define a la Liga. Todavía más, hace intervenciones en la suspensión de transferencias cuando hay conflictos en los distritos municipales, provocados por la selección y juramentación de sus autoridades.

### ***Los ayuntamientos***<sup>35</sup>

Los ayuntamientos se rigen por la Ley 3455 de Organización Municipal, promulgada el 21 de diciembre del año 1952, que establece las atribuciones, competencias y funciones de los ayuntamientos y sus autoridades. Esta misma ley rige para el Ayuntamiento del Distrito Nacional, pero con el número 3456.

La Ley 5622, del 14 de septiembre de 1961, que instituye la Autonomía Municipal, se limita la intervención de la Liga Municipal en el funcionamiento de los ayuntamientos, quedando sujeta su relación con estos organismos en asuntos esencialmente de asesoramiento técnico. También establece que no será necesaria la autorización del Poder Ejecutivo para que los ayuntamientos puedan concertar empréstitos, siempre que no afecten los inmuebles o rentas municipales.

La Ley 6232, del 25 de febrero del año 1963, sobre Planificación Urbana, regula el crecimiento y ordenamiento de los grandes centros urbanos del país, establece que los municipios con más de 50 mil habitantes están en la obligación de abrir una Oficina Municipal de Planeamiento Urbano (OMPU).

Asimismo, en la Ley 180, del 12 de abril de 1966, sobre el Establecimiento de Arbitrios Municipales, queda establecido que la creación de arbitrios



por parte de los ayuntamientos debe contar con la aprobación del Consejo Nacional de Desarrollo por medio del Secretariado Técnico de la Presidencia. Ésta es una de las leyes más antiautonómica del régimen municipal dominicano.

También, en la Ley 584, del 26 de junio de 1970, sobre Procedimientos que deben seguirse una vez celebradas elecciones, se limita la erogación de fondos sin la previa autorización de la Liga Municipal Dominicana, para un próximo ejercicio municipal en medio de la transición del cargo.

En la Ley 163-01, promulgada con el propósito de descentralizar en términos políticos y administrativos el Distrito Nacional (ciudad de Santo Domingo, capital del país), se estableció que esta unidad territorial sufriera un desprendimiento para la creación de la provincia de Santo Domingo, la cual debía de tener cuatro municipios (Santo Domingo Este, Santo Domingo Oeste, Santo Domingo Norte y Boca Chica).

Además, en la Ley 166-03, promulgada el 6 de octubre del año 2003, se instituye una transferencia de un 10% de los ingresos nacionales hacia todos los municipios del país, según el tamaño de su población. Esta ley modificó la 17-97 que establecía un 4% de transferencia de los ingresos nacionales.

En los últimos 40 años apenas se han promulgado tres leyes básicas para la cuestión municipal: 17-97, 163-01 y 166-03. El resto de las existentes son remanentes de la dictadura trujillista y sus herederos, las cuales atan la autonomía municipal a la Liga y al Poder Ejecutivo.

La voracidad del gobierno central es tan alta que centraliza las competencias de vocación municipal en materia de impuestos, como el de rodaje y placas del parque automotriz y de vivienda suntuaria, además de abrogarse competencias típicas de un sistema municipal moderno, como el manejo del agua, drenaje, transporte, etc.

### ***La Ley de Transferencias privilegia los municipios más grandes y con mayor riqueza***

La Ley 166-03, que indica que el 10% de los ingresos nacionales serán distribuidos proporcionalmente al número de habitantes registrado en el último Censo de Población y Vivienda, también pone condiciones para la gestión de los fondos recibidos a través de un sistema de proporcionalidades para tres rubros: inversión en obras de capital (40%), servicios (35%) y pago de nómina (25 %).

Los municipios más aventajados con la transferencia son los grandes e intermedios centros urbanos. Se puede decir que el 50% de la transferencia es recibida por 10 ayuntamientos más la Liga Municipal Dominicana como se puede observar en la tabla siguiente.

**Cuadro 1**  
Ayuntamientos que mayor cantidad de recursos han recibido vía la Ley 166-03 (Agosto 2002-Agosto 2005)

<b>Ayuntamientos</b>	<b>Fondos recibidos (millones)</b>	<b>% de la transferencia general</b>
1- Distrito Nacional	2,270	10.67
2- Santo Domingo Este	1,538	8.50
3- Santiago	1,283	6.98
4- Santo Domingo Norte	703	3.75
5- Santo Domingo Oeste	674	3.28
6- San Pedro de Macorís	443	2.54
7- La Vega	482	2.43
8- San Cristóbal	450	2.43
9- La Romana	428	2.36
10- San Francisco de Macorís	374	1.83
11- Liga Municipal Dominicana	N/D	5.00
		<b>49.77</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU).

Como se podrá observar, la descentralización financiera ha favorecido de manera fundamental a los grandes centros urbanos. Existe una descentralización de las transferencias, pero con centralización y concentración del gasto, lo cual fomenta la inequidad social-territorial. Incluso en estas ciudades-municipios hay una concentración del gasto que no responde al propio espíritu de la Ley 166-03, cuando establece como parámetro el número de habitantes. Es así como muchos ayuntamientos no prestan atención a determinadas poblaciones ubicadas en las periferias y en el ámbito rural.

El caso dominicano es muy diferente al que rige las municipalidades de El Salvador, donde existe lo que se denomina Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FDESM). Dicho fondo establece un conjunto de criterios para la distribución del 6% de los ingresos nacionales en diferentes municipios de este país. Estos criterios son:

**Cuadro 2**  
Criterios de asignación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FDESM)

<b>Criterio</b>	<b>% del FDESM</b>
Población	50
Pobreza	20
Extensión	5
Monto total entre número de municipios	25

Fuente: Asamblea Legislativa de El Salvador 1998

Por último, en las proporciones del gasto de cada municipio marcadas por la Ley 166-03, 40% (inversión de capital), 35% (servicios públicos) y 25% (nómina o planilla), muchas veces, se produce un solapamiento, enmascaramiento o maquillaje



de los gastos de personal nominal, como si fuesen gastos en la prestación de servicios o inversión en obras. Para determinar este vicio se requiere de un seguimiento riguroso e invertir mucho tiempo en la revisión de las transferencias realizadas, sobre todo en municipios con alta concentración poblacional.

### **Más municipios: más dispersión del ingreso municipal**

En los últimos 44 años se han creado en República Dominicana un total de 75 nuevos municipios. Sin embargo, el período de mayor número de aprobaciones es entre 1992-2006, cuando el Congreso Nacional aprobó 45 nuevos municipios, lo que representa el 60% de los municipios creados en esas cuatro décadas.

Prestando atención al Cuadro 3, se puede observar que las provincias donde más municipios se han creado en los últimos 44 años han sido Barahona y Azua, con 8; Puerto Plata, con 4; San Juan de la Maguana, Independencia, Elías Piña y San Cristóbal, con 3 municipios cada una. Por otro lado, las provincias que no han tenido crecimiento en cuanto al número de municipios han sido: La Altagracia y Pedernales. Además, cinco provincias han sido creadas en los últimos veinte años: Monte Plata, Hato Mayor, Monseñor Nouel, San José de Ocoa y Santo Domingo.

Es probable que esta proliferación de municipios tenga su origen en varios factores:

- Incremento de los fondos a gestionar. Esto ha sido posible por la aprobación de la Ley 17-97, a través de la cual los ayuntamientos aumentaron sus ingresos en más del 200%. Posteriormente, le siguió la actual Ley 166-03, que volvió a aumentar el porcentaje de asignación.
- Ausencia de una agenda legislativa desvinculada de la ciudadanía. Por tanto, los legisladores acaban limitando su propuesta a impulsar elevaciones territoriales que continúan dividiendo el territorio.
- Revalorización del municipio como unidad gestora de políticas públicas. Los procesos de descentralización impulsados por los actores locales e internacionales han servido para incentivar y reorientar las políticas desde las macroestructuras estatales hacia microestructuras locales.
- Concentración del gasto público municipal en el casco urbano, en detrimento del ámbito rural.
- Deseo de una falsa autonomía territorial, lo cual refuerza el orgullo y la búsqueda de independencia y libertad de las personas.

El surgimiento de jurisdicciones municipales no necesariamente fortalece la participación de la gente y la democracia. El fortalecimiento de la participación social viene dado por el establecimiento de un marco jurídico, voluntad política de los actores, definición de políticas locales por parte de las autoridades y existencia de organizaciones sociales con condiciones institucionales para apoderarse de los procesos de gestión participativa.

### Cuadro 3

#### Cronología de la creación de municipios en República Dominicana (1962-2006)

Provincias	1962	1962-78	1978-86	1986-94	1992-02	2002-06
Distrito Nacional						
Azua	2	2	3	3	3	10
Bahoruco	2	3	3	3	4	5
Barahona	3	4	5	5	5	11
Dajabón	3	3	3	3	4	5
Duarte	4	4	4	4	6	7
El Seibo	4	4	2	2	2	2
Elías Piña	3	4	5	5	5	6
Españillat	2	2	2	3	4	4
Hato Mayor			3	3	3	3
Independencia	3	3	4	4	4	6
La Altagracia	2	2	2	2	2	2
La Romana	2	2	2	2	2	3
La Vega	4	4	3	3	4	4
Monseñor Nouel			2	3	3	3
Monte Plata			4	4	4	5
Monte Cristi	4	5	6	6	6	6
Pedernales	2	2	2	2	2	2
Peravia	2	2	2	3	3	2
Puerto Plata	4	4	6	8	8	8
Samaná	2	2	2	2	3	3
San Cristóbal	5	6	4	5	7	8
San Juan	3	4	5	6	6	6
Sánchez Ramírez	3	3	3	3	3	4
Santiago	5	5	6	7	7	7
Santiago Rodríguez	2	2	2	2	3	3
Valverde	2	2	3	3	3	3
María Trinidad Sánchez	3	3	3	4	4	4
Salcedo	2	3	3	3	3	3
San Pedro de Macorís	3	3	3	3	4	5
Santo Domingo					4	7
San José de Ocoa						3
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>83</b>	<b>97</b>	<b>106</b>	<b>121</b>	<b>150</b>

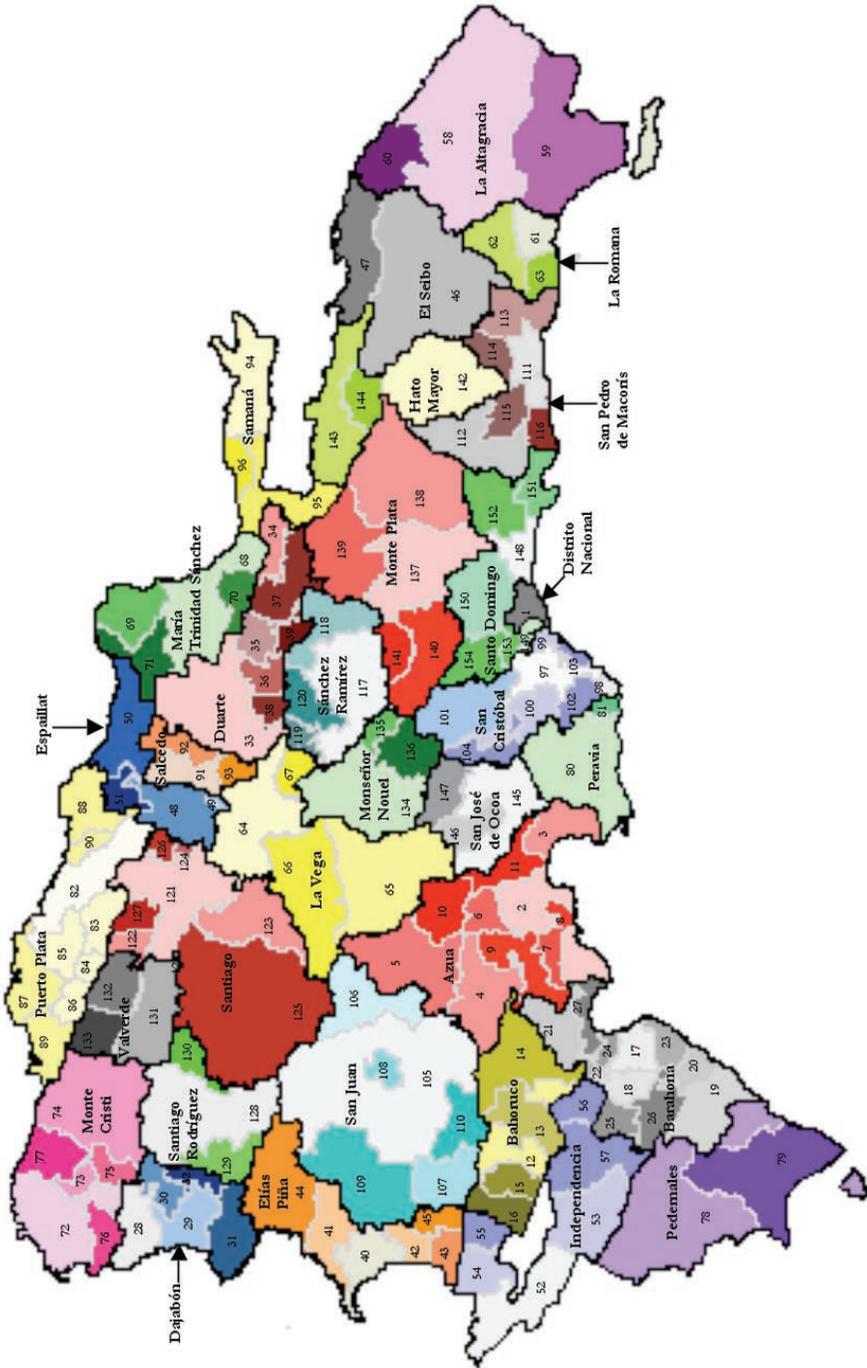
FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Junta Central Electoral.

La existencia de un municipio no se determina necesariamente por su tamaño territorial o poblacional, sino por la capacidad política, social, económica, cultural e institucional con que cuenta el territorio. El establecimiento de un nuevo municipio o provincia tiene que estar determinado por profundos estudios que indiquen las condiciones demográficas, económicas, sociales y culturales. Esto no se ha hecho para justificar la creación de nuevas provincias, municipios y distritos municipales.

El problema de creación o implantación de las nuevas provincias o municipios no debe analizarse a la luz de la generación de carga burocrática. El problema consiste en que, lejos de prestar adecuados servicios públicos a los ciudadanos y ciudadanas, esta burocracia es improductiva, ineficiente e ineficaz.



Mapa 1: Provincias y municipios de República Dominicana (2006)



Fuente: Elaborado por ODH/PNUD en base a datos de la Oficina Nacional de Estadísticas, 2006

**DISTRITO NACIONAL**

1. Santo Domingo de Guzmán

**AZUA**

2. Azua
3. Las Charcas

4. Las Yayas de Viajama

5. Padre Las Casas

6. Peralta

7. Sabana Yegua

8. Pueblo Viejo

9. Tabara Arriba

10. Guayabal

11. Estefanía

**BAHORUCO**

12. Neiba

13. Galván

14. Tamayo

15. Villa Jaragua

16. Los Ríos

**BARAHONA**

17. Barahona

18. Cabral

19. Enriquillo

20. Paraiso

21. Vicente Noble

22. El Peñón

23. La Griénaga

24. Fundación

25. Las Salinas

26. Polo

27. Jaquimeyes

**DAJABÓN**

28. Dajabón

29. Loma de Cabrera

30. Partido

31. Restauración

32. El Pino

**DUARTE**

33. San Francisco de Macorís

34. Arenoso

35. Castillo

36. Pimentel

37. Villa Riva

38. Las Guáranas

39. Eugenio María de Hostos

**ELIJAS PIÑA**

40. Comendador

41. Bánica

42. El Llano

43. Hondo Valle

44. Pedro Santana

45. Juan Santiago

**EL SEIBO**

46. El Seibo

47. Miches

**ESPAILLAT**

48. Moca

49. Cayetano Germosén

50. Gaspar Hernández

51. Jamao al Norte

**INDEPENDENCIA**

52. Jimaní

53. Duvergé

54. La Descubierta

55. Positer Río

56. Cristóbal

57. Mella

**LA ATAGRACIA**

58. Higüey

59. San Rafael del Yuna

60. Lagunas de Nisibón

**LA ROMANA**

61. La Romana

62. Guaymate

63. Villa Hermosa

**LA VEGA**

64. La Vega

65. Constanza

66. Jarabacoa

67. Jima Abajo

**MARÍA TRINIDAD****SÁNCHEZ**

68. Nagua

69. Cabrera

70. El Factor

71. Río San Juan

**MONTE CRISTI**

72. Monte Cristi

73. Castañuelas

74. Guayubín

75. Las Matas de Santa Cruz

76. Pepillo Salcedo

77. Villa Vázquez

**PEDERNALES**

78. Pedernales

79. Oveido

**PERAVIA**

80. Bani

81. Nizao

**PUERTO PLATA**

82. Puerto Plata

83. Altamira

84. Guanatico

85. Imbert

86. Los Hidalgos

87. Luperón

88. Sosua

89. Villa Isabela

90. Villa Montellano

**SALCEDO**

91. Salcedo

92. Tenares

93. Villa Tapia

**SAMANA**

94. Samaná

95. Sánchez

96. Las Terrenas

**SAN CRISTÓBAL**

97. San Cristóbal

98. Sabana Grande de Palenque

99. Bajos de Haina

100. Cambita

101. Villa Altigracia

102. Yaguajay

103. San Gregorio de Nigua

104. Los Cacaos

**SAN JUAN**

105. San Juan

106. Bohechío

107. El Cercado

108. Juan de Herrera

109. Las Matas de Farfán

110. Vallejuelo

**SAN PEDRO DE MACORIS**

111. San Pedro de Macorís

112. San José de los Llanos

113. Ramón Santana

114. Consuelo

115. Quisqueya

116. Guayacanes

**SAN JOSÉ DE OCOA**

140. Yamasá

141. Peralvillo

**HATO MAYOR**

142. Hato Mayor

143. Sabana de la Mar

144. El Valle

**SAN JOSÉ DE OCOA**

145. San José de Ocoa

146. Sabana Larga

147. Rancho Arriba

**SANTO DOMINGO**

148. Santo Domingo Este

149. Santo Domingo Oeste

150. Santo Domingo Norte

151. Boca Chica

152. San Antonio de Guerra

153. Los Alcarrizos

154. Pedro Brand

**VALVERDE**

131. Mao

132. Esperanza

133. Laguna Salada

**MONSEÑOR NOUËL**

134. Bonao

135. Maimón

136. Piedra Blanca

**MONTE PLATA**

137. Monte Plata

138. Bayaguana

139. Sabana Grande de Boyá

## Hacia una nueva agenda municipal

Los últimos 40 años de construcción de la democracia electoral dominicana han estado muy mediados por la confrontación interpartidaria, obviando los grandes problemas y déficits institucionales. Las agendas municipales, tanto de los partidos como de la sociedad civil, han sido devoradas por la confrontación, las crisis electorales, el clientelismo político y la lucha por el patrimonio estatal.

Los partidos políticos tradicionales han concentrado su mayor esfuerzo en los últimos cuarenta años en conciliar los intereses cívico-militares, las luchas por las libertades públicas y de organización política-social, la transparencia de los procesos electorales, la administración de la secuela de crisis económicas recurrentes, las pleitesías entre el nivel congresual y central, además de las grandes luchas entre caudillos por el poder político.

La agenda municipal de los partidos políticos ha sido el resultado del esfuerzo de la sociedad civil, universidades y dirigentes partidarios con vocación municipalista. En los últimos tres procesos electorales para elegir presidentes de la República, los partidos han planteado en su programa de gobierno propuestas de reforma municipal, pero en el ejercicio del poder no han sido capaces de poner en marcha un marco jurídico que conduzca a la modernización y hacer más democráticas, transparentes y eficientes las administraciones municipales.

Los partidos políticos han sido recurrentes en proponer que, en caso de llegar al poder, propugnarían por la presentación al Congreso Nacional y su posterior promulgación, de nuevas leyes para los municipios. Se pueden observar en estos programas propuestas como el establecimiento de la Ley de Carrera Administrativa y Municipal, la reforma a la Liga Municipal Dominicana, una nueva Ley de Organización Municipal, el reconocimiento de mecanismos de participación de la ciudadanía y la transformación administrativa y financiera de los gobiernos locales.

Durante los últimos diez años la sociedad dominicana ha venido experimentando la apertura del debate, discusiones, análisis y propuestas acerca de la transformación que amerita su régimen municipal. Los partidos políticos, la sociedad civil, la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), algunas universidades e instituciones públicas, como el Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE), se han encontrado para conocer los principales puntos de la agenda municipal.

Durante ese recorrido han sido diseñados y consensuados varios proyectos de ley, siendo el más destacado la reforma a la Ley de Organización Municipal. Con la reforma a esta Ley, numerada como 3455, se puede producir un avance significativo en la modernización, transparencia, democratización, profesionalización de los recursos humanos y control social de la gestión de los gobiernos locales.

También está en el Congreso Nacional el Proyecto de Ley General de Participación, que se debate desde hace diez años. Los partidos políticos, la sociedad civil y el Congreso saliente lo han debatido en múltiples oportunidades. A tal grado que fue aprobado en primera lectura en la Cámara de Diputados durante la pasada gestión, con el apoyo de todos los representantes de los diferentes partidos y sin hacerle ningún cuestionamiento. Previamente, diferentes organizaciones comunitarias de Santo Domingo Oeste, bajo la coordinación de la Unión de Vecinos Activos (UVA), así como el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) y cientos de organizaciones de la sociedad civil, la antigua Comisión Presidencial de Reforma y Modernización del Estado (COPRYME) y el Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE) en los gobiernos 2000-2004 y 2004-2008 han generado un proceso de participación para la reformulación y presentación de este proyecto al Congreso Nacional.

Con este proyecto se crearían las condiciones objetivas para que el Estado dominicano abra los espacios de participación social en la toma de decisiones. Un instrumento esencial y oportuno contenido en el proyecto de Ley de Participación es el denominado Consejo Nacional Económico y Social, cuya función consiste en ser un punto de encuentro entre los representantes de los diferentes poderes del Estado y las instituciones sociales para proponer las líneas y estrategias de las políticas públicas que deben integrarse al Presupuesto Nacional. La puesta en marcha de este proyecto de ley puede servir para romper con el poder discrecional de los funcionarios de la administración pública a la hora de ejecutar los planes sectoriales en educación, salud, vivienda, agricultura, transporte, etc.

Como forma de evitar la concentración del poder en el Consejo Nacional Económico y Social se crearían consejos territoriales en regiones, provincias y municipios. Se podría discutir la diseminación, atomización, dispersión y disgregación de estos consejos, los cuales servirían para evitar la alta centralización que se puede producir en las instancias generales y capitalinas. Estas entidades regionales y locales serían responsables de proponer políticas públicas municipales para mejorar los servicios, el ordenamiento del territorio, el desarrollo de infraestructura física y fortalecer los grupos sociales y comunitarios.

Por otro lado, la agenda municipal demanda el diseño y los debates para su conocimiento de cuatro proyectos de ley: Ordenamiento Territorial, para regular y categorizar jurídicamente los diferentes niveles político-administrativos territoriales; reforma a la Ley 166-03, para revisar los montos de transferencia, definir nuevos criterios de entrega de fondos y el traspaso gradual de competencias desde el nivel central al local; la Refundación de la Liga Municipal Dominicana, para convertirla en un Instituto de Capacitación y Asesoría Municipal, además de reestructurarla y descentralizarla a partir de una política de regionalización y profesionalización que rompa con el carácter de organismo puente en la transferencia de fondos a los ayuntamientos y así quitar el “peaje”.

Otro desafío de la agenda municipal es la Reforma Tributaria, para promover la mejora en la eficiencia de la recaudación propia de los arbitrios municipales; y el Código de Ética del Servidor Municipal, para lograr que quienes laboren en los ayuntamientos lo hagan bajo criterios de cumplir con la finalidad para la que han sido contratados y así gestionen la cosa pública bajo una orientación de honestidad y disciplina laboral. Finalmente, la Carrera Administrativa Municipal, para seleccionar el personal por mérito y garantizar estabilidad y promoción de los recursos humanos.

Si bien es cierto que el sistema municipal dominicano debe ser reformado de arriba hacia abajo, no menos cierto es que esta macroreforma o paquete de leyes debe combinarse con la microreforma interna de los ayuntamientos para tocar sus estructuras internas, lo cual equivaldría al fortalecimiento institucional; con cuatro orientaciones: democracia, transparencia, eficiencia y eficacia, así como enfocarse operativamente en cuatro ámbitos: finanzas, administración, gobernabilidad y planificación del desarrollo.

Además, se debe empezar a avanzar, a fin de que los ayuntamientos dispongan del Sistema Integral de Finanzas Municipales (SIFMUN), en la actualización de los registros municipales de contribuyentes, para ampliar los niveles de recaudación propia, dispongan de sistema de control interno más sólido y respeten la ejecución presupuestaria, según lo establecen las leyes.

La microreforma administrativa requiere de la ejecución de planes piloto de gestión integral de recursos humanos, capacitación especializada del personal, actualización de su organigrama funcional y sus manuales de puestos y funciones.

La gobernabilidad se fundamenta en los pactos entre los actores locales y nacionales y la incorporación y articulación del gobierno central, gobierno local, la sociedad civil y los actores económicos. Un tema pendiente es elevar y transformar el perfil de la asamblea de concejales o de regidores, de modo que recuperen su rol legislativo y de concertación transparente de los planes y programas. Otra cuestión relacionada es ampliar las estrategias de participación social expresadas en los presupuestos participativos, los cabildos abiertos, los planes estratégicos de desarrollo, las asambleas de rendición de cuentas y las auditorías sociales.

La planificación del desarrollo se plantea en una orientación abarcadora y en una perspectiva de la sostenibilidad ambiental, social, cultural, urbano-municipal y económica:

- En términos ambientales, hay que recuperar las competencias locales.
- En términos sociales, se deben desarrollar estrategias incluyentes, discriminando positivamente a los más vulnerables.
- En términos culturales, preservando y recreando los patrimonios locales y regionales.

- Desde la óptica urbano-municipal, la sostenibilidad se construye con el ejercicio permanente de la autoridad sobre el territorio, con planes reguladores y de ordenamiento del territorio, operando con servicios públicos de calidad que satisfacen necesidades de los diferentes espacios (urbano, municipal y rural).
- Se debe impulsar un desarrollo económico local sostenible a través del cual los gobiernos locales puedan estar en capacidad de hacer desde el manejo de los desechos sólidos, hasta políticas culturales (carnavales, ferias, festivales, convenciones, etc.), de turismo convencional y ecológico, y hasta servicios e infraestructura.





**Fran Cáceres Mendoza**

Subdirector técnico del Consejo Nacional para la  
Reforma del Estado (CONARE)

## **El proceso de descentralización dominicano: la visión del CONARE**



**E**n esta presentación se intenta esbozar la visión del Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE) acerca del proceso de descentralización dominicano, tocando algunas preguntas hechas por la Oficina de Desarrollo Humano para guiar la reflexión: ¿Se está produciendo caciquismo o ciudadanía? ¿Se está generando más equidad o menos equidad?

Se harán algunos comentarios en relación con el Plan Estratégico de Descentralización del CONARE para el período 2005-2008 para ilustrar un poco acerca de nuestra visión. Hay tres objetivos estratégicos en este plan:

### **1. Promover un marco legal y normativo propicio para la descentralización y el desarrollo local en República Dominicana**

Esto implica la necesidad de cambiar la actual Ley Orgánica Municipal, hacer una ley más eficiente, democrática, transparente y moderna, que promueva la participación, el desarrollo local y el ejercicio de un poder diferente en los ayuntamientos. Esta propuesta de ley se está discutiendo en el Congreso Nacional. También se ha estado trabajando en un anteproyecto de Ley General de Descentralización.

Si no se da un marco general que nos oriente hacia donde vamos, no hay posibilidades de tener un horizonte seguro, o al menos más seguro, para lograrlo. La ley debe servir no sólo para normalizar lo que debe ser un mínimo de organización sobre el proceso de descentralización, sino una oportunidad para ponernos de acuerdo acerca del rumbo que queremos que tome el proceso de descentralización. Por eso, esta ley es una herramienta clave.

Existe también una propuesta de Ley de División Territorial y Político Administrativa y se trabaja en el tema de servicio civil y carrera administrativa municipal, con apoyo de varios organismos nacionales e internacionales. Tenemos un acuerdo con la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), para impulsar la Carrera Administrativa en un plan piloto que contempla unos nueve municipios. Proyectamos que se asuma desde los Consejos de Regidores

y en el ámbito local. El hecho de que se asuma desde los municipios ayuda a ir creando la cultura local de mantener una franja de recursos humanos en los ayuntamientos para el apoyo técnico, sin importar el partido del gobierno que esté en el poder.

## **2. Promover el fortalecimiento de las instancias político-administrativas regionales, provinciales y municipales, así como la coordinación interinstitucional para la descentralización**

En ese sentido, tenemos varias metas dirigidas a fortalecer la capacidad técnica y administrativa a través del Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINACAM), el cual servirá para fomentar la eficiencia, la eficacia y la transparencia.

A través de los presupuestos participativos se promueve la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, se impulsan políticas de comunicación municipal, se fortalece la conexión entre gobierno central y gobiernos locales, los mecanismos de planificación en términos municipales y se promueve la coordinación interinstitucional en la política de descentralización. Son metas dirigidas a que los gobiernos locales tengan más capacidad técnica y formación para enfrentar sus retos y mecanismos institucionales para resolver sus problemas.

Actualmente hay 59 municipios trabajando con presupuestos participativos con el apoyo y seguimiento de FEDOMU y CONARE. En este proceso, hay un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que nos apoyan, así como organismos de cooperación internacional, entre ellos el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del estado (PARME - Unión Europea), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Cooperación Francesa. Existen otros municipios que hacen presupuesto participativo sin contacto con nosotros; lo han hecho por iniciativa propia, ya que han observado los beneficios que proporciona y han visto el material que se ha producido y lo están utilizando.

Igualmente, con la promoción de herramientas de transparencia hay 34 municipios trabajando con el Sistema Integrado de Finanzas Municipales (SIFMUN), el cual es un programa informático (software) que ayuda a manejar con transparencia y más eficientemente las finanzas municipales. Recientemente acabamos de firmar con 40 ayuntamientos el compromiso de equipamiento e instalación del SIFMUN con apoyo del PARME; de manera que serán 74 municipios de los 151 existentes los que estarán trabajando con este software. Es importante el hecho de que todas estas instalaciones del SIFMUN han sido iniciativas compartidas con las autoridades municipales.



La presencia en este seminario de autoridades electas de zonas tan lejanas del territorio nacional, como Pedernales y Sabana de la Mar, que sean gente joven, es un indicador significativo de que la política dominicana está cambiando. A estas reflexiones antes se les decía de forma despectiva “teoría”, queriendo decir “aquí no aprendemos nada”. En CONARE nos parece que este cambio humano en los ayuntamientos ayuda a que entre gente con nuevas visiones que impulsen cambios.

En este foro se pregunta si la descentralización promueve una mejor relación entre el gobierno central y local; si promueve caciquismo o una verdadera ciudadanía. En CONARE entendemos que el proceso de cambio, necesariamente es y será gradual, no será un cambio radical, de golpe. Consideramos que el proceso de descentralización avanza, aunque no a la velocidad que desea la sociedad, ya que hay nuevos liderazgos políticos que contribuyen a transitar esta ruta en los procesos que se están dando, una parte de los cuales cuenta con nuestro apoyo.

Está claro que hay un proceso interesante de cambio a nivel municipal que es necesario apoyar, en el que los líderes locales están asumiendo roles inéditos en la política dominicana. Ejemplo de esto son líderes locales que han dicho: “En la nómina de mi ayuntamiento voy a emplear 200 personas, porque es lo que se necesita en el municipio. Aunque la línea del partido sea que tengo que resolver el problema de 800, yo emplearé sólo a 200; y de esos habrá 100 que su selección va a ser muy rigurosa, porque necesito un equipo técnico de calidad, que me apoye para hacer una buena gestión”. Que el liderazgo local se enfrente, como se ha enfrentado, al liderazgo nacional de los distintos partidos es un paso de avance porque es y ha sido un gran riesgo para el liderazgo local afianzarse en su territorio frente a un liderazgo nacional que le dice: “Necesito que tú resuelvas el problema de tantos compañeros”.

En un contexto como el nuestro, en el que los empleos son parte fundamental de la oferta electoral, del clientelismo político, decisiones como éstas deben ser valoradas por la sociedad para apoyarlas, porque representan un avance, muchas veces no reconocido por la opinión pública ni por las organizaciones, que por ello, entre otras razones, no se hace sostenible.

### **3. Promover y multiplicar procesos y experiencias exitosas de descentralización y desarrollo local**

En este sentido, es necesario agradecer la labor del PNUD, el cual nos está haciendo un gran aporte con dirigir su investigación para el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007 hacia el tema de descentralización y el desarrollo local, un trabajo bien riguroso y ambicioso que arrojará información sobre lo que está pasando en el país. Esto es parte de lo que estamos tratando de hacer, divulgar las experiencias exitosas, independientemente de qué partido

las promueva. Si tiene éxito basado en la institucionalidad democrática, es buena, vamos a compartirla y a decirnos no sólo los factores de éxito, sino también los obstáculos que hay que vencer para poder aprender acerca de lo que está pasando realmente.

Entre los diversos procesos que estamos desarrollando en CONARE (como parte del Gobierno Central), dentro de este objetivo, queremos destacar la Jornada Nacional de Capacitación Municipal realizada con apoyo del PARME. Este proceso se ha desarrollado en coordinación con varias organizaciones de la sociedad civil y la FEDOMU (que son los Gobiernos Locales). En éste, además de síndicos y síndicas, participan regidores y regidoras, con una participación promedio de un 70%. En esos espacios, la experiencia de compartir entre los distintos partidos su saber, su conocimiento; es decir, lograr una formación y una reflexión interpartidaria, es parte de la estrategia para fortalecer la gestión municipal, los liderazgos locales y contribuir con el desarrollo de la clase política dominicana. Estos hechos son, para nosotros, indicadores de los cambios positivos que están aconteciendo en la política dominicana, y que nos responden parcialmente las preguntas hechas.

Por todo ello, consideramos que hay razones para tener una gran esperanza, porque hay un proceso de fortalecimiento municipal luchando contra grandes intereses opuestos a que las cosas cambien en favor de la mayoría, y eso costará a la ciudadanía y a la clase política demandar más participación y participar, pero además ser más incisivos, unidos, agresivos y proactivos en la lucha por la descentralización.





Víctor José D'Áza

Director ejecutivo de la Federación Dominicana  
de Municipios (FEDOMU)

## **Descentralización y desarrollo humano en República Dominicana**



**E**l proceso de descentralización en República Dominicana lo hemos estado desarrollando mediante una coordinación entre la Federación Dominicana de Municipios y el CONARE, además de la participación de otras instancias. Esta sinergia refleja una importante coincidencia en la planificación y ejecución de las políticas de estas instituciones. Así es como hemos conseguido alcanzar los avances que en este tema se pueden exhibir. Por ello, coincidimos con los planteamientos realizados por el señor Fran Cáceres, representante del CONARE. No obstante, y sin que ello signifique una contradicción, expondré algunos obstáculos que se presentan en la práctica y que de algún modo representan dificultades que tenemos que vencer.

Este no es un proceso armonioso ni amoroso. Por el contrario, es un proceso que tiene sus complejidades, que se presenta muchas veces en una etapa dada, obedeciendo a una coyuntura determinada. Este proceso puede desarrollarse en dos vertientes:

### **1. La descentralización desde la oferta, de arriba hacia abajo**

Esta vía es la que viene impulsada principalmente desde el poder central. Es generalmente parte de un proceso de reforma y modernización del Estado, y se diseña para alcanzar mejores niveles de eficiencia y efectividad en la ejecución de políticas públicas, en la búsqueda de equilibrio frente a crisis y cuestionamientos muy agudos del esquema centralista y vertical del Estado, de la burocracia del gobierno central.

Las reformas que se plantean desde esa ruta, es decir, desde la oferta, generalmente son muy limitadas en su alcance y, salvo algunas excepciones, muy superficiales en su forma y contenido. Su profundidad dependerá de la correcta acción de fuerzas existentes y de la agudeza y profundidad de conflictos que se presentan ante una coyuntura sociopolítica determinada. Por eso, en algunos procesos de descentralización surgidos desde esta ruta, en esencia, se esconden procesos de privatización de determinados servicios sociales que son responsabilidad del gobierno nacional.

## 2. La descentralización desde la demanda, de abajo hacia arriba

Su origen está en instancias subnacionales o es el resultado de manifestaciones de la sociedad que como totalidad territorial decide ser actora y autora de su propia historia, haciendo surgir así la necesidad de que se introduzcan cambios o reformas en el aparato estatal. De esta forma, a los gobiernos municipales se les confieran mayores competencias, mayores recursos financieros, no sólo para ser eficientes en las políticas sociales, sino para que sean responsables del impulso y ejecución de planes de desarrollo económicos locales, diseñados con el propósito de crear empleo, disminuir la pobreza y elevar la calidad de vida de los munícipes de sus territorios.

Por ello, en cualquiera de las vertientes en que nos encontremos, sea desde la oferta o desde la demanda, la descentralización se presenta como una oportunidad, para que, sin caer en regionalismos ni localismos, cada ayuntamiento, cada municipio, reclame y recupere de las finanzas públicas nacionales la parte que proporcionalmente le corresponde, ya sea en función de su aporte al Producto Interno Bruto o en función de las necesidades de sus munícipes.

Desde la óptica de la Dirección Ejecutiva de FEDOMU, algunas de las limitaciones del proceso de descentralización las situamos en:

La obsolescencia y dispersión legal en que se desenvuelven las administraciones municipales en República Dominicana. El régimen jurídico nuestro está basado en una ley de hace ya 55 años, la Ley 3455 de Organización Municipal y en la Ley de Autonomía Municipal No. 5622, que es del año 1961, la cual no consagra tal autonomía, sino que es más bien una ley que desarrolla tímidamente algunos aspectos municipales, establecidos en el artículo 83 de la Constitución de la República, que contiene y refleja la independencia en el ejercicio de las competencias, atribuciones y funciones de los municipios y sus órganos de gobierno.

La existencia de una diversidad de instituciones dependientes del poder central, con algún tipo de programa de descentralización, lo que a nuestro juicio debilita el proceso de descentralización, creando confusión y duplicando esfuerzos.

Un sistema de transferencia del Gobierno Central a los municipios, que no incentiva a la generación de ingresos propios por parte de los entes locales y que perjudica aquellos municipios con escasa población, por cuanto sólo se basa en el criterio poblacional, obviando otros como el tamaño de la mancha urbana, ruralidad, índice de pobreza, entre otros.

La excesiva atomización del territorio mediante la proliferación de una gran cantidad de nuevos municipios y distritos municipales, aprobados por el Congreso Nacional sin tomar en consideración criterios técnicos racionales.



En el año 1998 teníamos 105 municipios, hoy tenemos 151 y 186 Distritos Municipales. Justamente ayer, cuando me encontraba en la Cámara de Diputados, escuché la aprobación de dos nuevos municipios y tres distritos municipales. Esto debilita institucionalmente las administraciones locales existentes y generalmente crea municipalidades con escasa capacidad de autogobierno y autodesarrollo. Así, estas divisiones territoriales se convierten en obstáculos para el buen gobierno local, produciéndose con ello un fraccionamiento del territorio al margen de la planificación del desarrollo.

Por otro lado, las autoridades gubernamentales han realizado acciones para recortar o hacer retroceder avances alcanzados por la municipalidad, como es el caso de la transferencia del 10% de los ingresos ordinarios del gobierno central a los municipios establecido en la Ley 166-03. Si bien en la Ley de Presupuesto de la Nación se reconoce el 10% en su literatura, a través de gimnasias financieras actualmente se transfiere algo menos del 7%.

Además, producto de la coyuntura, se ejerció en medio de la contienda electoral una campaña de descrédito por parte de instancias del propio gobierno central exigiendo rendición de cuentas a los ayuntamientos en franco desconocimiento de los organismos a los cuales deben los ayuntamientos rendir cuentas. Con esto tratamos de ir respondiendo algunas preguntas puntuales que en la guía se nos planteó. Es a la Contraloría General de la República a quienes los ayuntamientos deben rendir cuentas, como instancia responsable de llevar a cabo el control interno, y a la Cámara de Cuentas, como instancia responsable del control externo. Existen otras instancias a las cuales los ayuntamientos tienen el deber de rendición de cuentas reconocidos por algunas leyes, como es el caso de la propia Liga Municipal Dominicana; además del Concejo de Regidores y de la rendición que deben ofrecer los ayuntamientos a sus pobladores.

Tenemos un Estado y un Gobierno centralista, que planifica el desarrollo nacional en función de lo macroterritorial y del crecimiento macroeconómico, obviando la configuración y la ejecución de una política clara de desarrollo territorial local que beneficie de manera equitativa a todos los municipios por igual. Así se destaca la planificación e implementación de las políticas sociales con un criterio sectorial centralizado, donde las instancias de ejecución e intermediación entre el Estado y los ciudadanos que reciben los servicios se realiza a través de una institución de jurisdicción nacional, lo que de alguna manera dificulta el acceso de la ciudadanía al disfrute, en igualdad de condiciones, de los derechos a la educación, salud, vivienda o alimentación, entre otros.

Esta visión centralista del Estado, que planifica el desarrollo nacional, obviando la configuración territorial, se manifiesta en la adopción de leyes y decretos, tales como el Decreto 685-00, que crea e integra el Sistema Nacional

de Planificación y Descentralización<sup>36</sup>, modificado por el Decreto 710 del año 2004<sup>37</sup>, que establece los mecanismos y procedimientos institucionales para la coordinación de las acciones del sistema nacional de planificación económica, social, administrativa y el proceso de formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto público. Este decreto relega el poder municipal y los ayuntamientos a jugar un rol irrelevante, a pesar de que son los municipios la base de la administración territorial del Estado. Excluye la participación del ayuntamiento al disponer en el párrafo del artículo 44 que es mediante resolución del Secretariado Técnico de la Presidencia como se aprobará el instructivo mediante el cual se establecerán las secretarías de Estado e instituciones centralizadas y descentralizadas que integran cada sector, así como los funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y el sector privado que conforman los Consejos Sectoriales de Desarrollo. Estos realmente no son una entidad que coordina con los municipios.

A nuestro juicio, la relación de las administraciones públicas debe ser una relación de coordinación y colaboración recíproca. Si bien por razones coyunturales existió en el pasado gobierno una relación armónica coordinada entre los municipios y el Poder Ejecutivo, no fue una relación institucional, sino que obedeció a la coyuntura y a la amistad entre ciertas autoridades de la Federación Dominicana de Municipios y representantes del gobierno central.

Por otra parte, quiero destacar que uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. Y su primera meta consiste en reducir a la mitad, entre en año 1990 y 2015, el porcentaje de las personas con ingresos inferiores a un dólar diario. Para ello, se requiere el compromiso de cada uno de los Estados firmantes del acuerdo, mediante la formulación de políticas, planes y programas.

En esta dirección, el actual Gobierno dominicano dispuso, mediante decreto, la creación de la Comisión Presidencial de los Objetivos del Milenio y el Desarrollo Sostenible (COPDES), para coordinar, apoyar e impulsar acciones orientadas a lograr dichos objetivos. Felicitamos esta disposición presidencial. Sin embargo, consideramos que a esta Comisión deben sumarse, según lo ha establecido el Presidente de la República y cito: “Los organismos multilaterales, la sociedad civil, los grupos comunitarios, los grupos académicos y demás sectores de la sociedad, sin distinción de banderas ni ideologías políticas”. A pesar de eso, con excepción de lo acontecido en la provincia El Seibo, en las restantes provincias del país no se aprecia en la práctica, ni se ha traducido en acciones concretas perceptibles, que tantos sectores de la sociedad dominicana incluidos en ese decreto, hayan sido llamados e integrados a trabajar por el logro de los Objetivos del Milenio incluyendo los municipios, y sus ayuntamientos.



En el contexto de lo establecido por la ONU se ha entendido que la pobreza y el hambre crecientes desbordan los límites y posibilidades individuales de cada Estado nacional. En consecuencia, tenemos que admitir, con mucha más razón, que ningún sector interno en República Dominicana, de manera individual, está en posibilidad de cumplir con el compromiso asumido en la Cumbre del Milenio. Por tanto, se requiere de un gran pacto o acuerdo nacional que, liderado por el Poder Ejecutivo, vincule a los gobiernos locales, actores sociales, económicos, religiosos y fundamentalmente a los partidos políticos en la ejecución de un plan nacional por la obtención de las Metas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de manera que articule lo nacional y lo local con lo sectorial.

Reducir la pobreza en los términos pautados en la Declaración del Milenio es el reto primordial de los gobiernos latinoamericanos. En esa lucha consideramos una prioridad que la descentralización pase de ser un discurso abstracto a expresarse de manera concreta en una verdadera transferencia de competencias y recursos económicos desde el nivel central hacia los gobiernos locales.

¿Cómo ayudar a hacer avanzar el proceso de descentralización? Consideramos que la mejor forma es apoyando la participación de la población en el gobierno municipal, a través del presupuesto participativo, junto con transparencia y seguimiento del gasto financiero. También hay que contribuir con la aprobación de los proyectos de reformas a la Ley Municipal y la aprobación de la de Participación, así como luchar para que el poder local sea recogido como tal en una próxima reforma a la Constitución, sin importar si es a través de un proceso de consulta o de una constituyente, aunque nosotros preferimos esta última forma. FEDOMU tiene que reunirse para decidir su parecer frente a la reforma constitucional.

De modo especial, me quiero referir al Proyecto de Ley Municipal que se empezó a conocer en el Congreso Nacional, pero que aún no ha sido aprobada y nos luce que puede quedar en un nuevo esfuerzo fallido de la sociedad civil, de los organismos de cooperación y de nosotros, los que abogamos por la aprobación de esta importante pieza legislativa.

Finalmente, quiero significar que la participación de la población en los procesos de descentralización es lo que crea ciudadanía y no a la inversa.





**Ramón Tejada Holguín**  
Investigador del Informe Nacional sobre  
Desarrollo Humano 2007

**La construcción  
de ciudadanía y  
la descentralización  
dominicana:  
apuntes para un debate**



**S**e nos pidió que en este encuentro diéramos respuesta a varias preguntas, las cuales considero se pueden reunir en cuatro bloques:

1. ¿Cómo generar poder desde lo local?, pregunta que al mismo tiempo conecta con la siguiente, o mejor dicho, son las dos caras de una misma moneda: ¿Cómo generar ciudadanía a través del proceso de descentralización?

2. ¿Descentralizar para qué?, o mejor preguntado: ¿Ayuda cualquier tipo de descentralización al proceso de construcción de ciudadanía?

3. ¿Se puede decir que la cultura política de los dominicanos y las dominicanas es un nudo que bloquea las buenas prácticas locales en transparencia, democracia, gobernabilidad y participación?

4. La pregunta más desafiante y que debería ser motivo de todo un proyecto de investigación en el país: El proceso de descentralización dominicano, tal como se ha llevado a cabo ¿crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?

Para comenzar, debo confesar que no vine a responder ninguna pregunta. De hecho, cada una de estas interrogantes formaría parte de un gran proyecto de investigación. Vine a ofrecer algunas pinceladas, algunas ideas que he venido reflexionando acerca de la ciudadanía y la descentralización que pueden permitir contextualizar las interrogantes señaladas. Más bien creo que debemos abrir nuevas líneas de reflexión.

Como se dice en el habla popular dominicana, vine a “ponerla más difícil” y como aquí veo muchos actores y actrices de este proceso, lo que deseo es que cada uno de nosotros y nosotras, a la luz de estas ideas, demos respuesta con hechos y acciones.

Voy a centrar mi exposición partiendo del concepto de ciudadanía; pero no como un concepto teórico sino la ciudadanía como se vive, como se siente, se observa y se practica en República Dominicana. En efecto, si hay que hablar de cómo la descentralización crea o no ciudadanía, primero hay que reflexionar acerca de lo que se entiende por ciudadanía o, mejor dicho, qué tipo de ciudadanía existe y cuál debe crear o estimular el proceso de descentralización. En esto se basa mi exposición, la cual desarrollaré a partir de un argumento que vengo trabajando desde hace un tiempo.

En República Dominicana se pueden observar cuatro modelos de ciudadanía; es decir, cuatro formas distintas de relacionarse las personas con la sociedad política, con la participación social, con los mecanismos de decisión. Son cuatro modelos a los que les he puesto nombres, basados en el habla típica de los dominicanos y las dominicanas:

- Inmóvil apático
- Desencantado militante
- Participacionista clientelar
- Participacionista o de ciudadanía activa no clientelista

Dependiendo del modelo de ciudadanía que se generalice en una nación habrá más o menos probabilidades de que se desarrolle un tipo de organización partidaria con mayores compromisos con la democracia y el bienestar colectivo.

### • **Inmóvil apático**

Al primer modelo de ciudadanía, el “inmóvil apático”, pertenecen las personas que no les interesa la participación de ningún tipo, sólo se recuerdan de la política para maldecirla y echarle la culpa de todos los males; los errores del gobierno les sirven para justificar su abstención electoral y cómoda indiferencia social. Los errores de las organizaciones civiles son el pretexto para decir que todos son iguales y justificar su dejadez. Este tipo de ciudadanía contribuye, con su inacción, al mantenimiento de lo que ella misma dice que está mal, su oposición a la política es una cómoda posición política.

### • **Desencantado militante**

El segundo modelo de ciudadanía, el “desencantado militante”, es preferido por cierto tipo de personas con formación académica, muy informadas, con acceso a la tecnología más moderna, desde sus sillas frente a las computadoras esparcen el virus del desaliento y el fracaso hacia los cuatros puntos cardinales. En este modelo se pueden encontrar varios subgrupos. Hay quienes participan en organizaciones sociales, pero dicen despreciar la política. Tienden a ver las virtudes sólo en la organización en la cual militan y controlan. Todo aquello que no está bajo su mando o no se somete a sus designios es satanizado. Poseen una visión autoritaria de la sociedad y su incapacidad para la participación y agregación en grupos está muy relacionada con la creencia de que sus ideas son las únicas que pueden salvar el mundo y a los demás, su incapacidad para sumar les frustra y desalienta. Ven a los partidos como devoradores de la honestidad y grandes corruptores. Se olvidan que, en general, los grandes beneficiarios de la corrupción se encuentran entre cierto tipo de empresariado evasor, rapaz y depredador.



Otro subgrupo de los “desencantados militantes” son personas que no participan en nada y se la pasan despotricando contra quienes desean actuar. Poseen una teoría que justifica su inacción. Son profesionales de la desmoralización y expertos en frustrar cualquier iniciativa. En dominicano se diría que “todo les hiede y nada les huele”. Un pequeño obstáculo para ellos es la evidencia viviente de que todo esfuerzo carece de sentido. En general, son sumamente irresponsables a la hora de juzgar las acciones de los demás y no les importan las consecuencias de sus palabras. Se regocijan en su negatividad. Se relamen de gusto cuando logran desilusionar a alguien. Disfrutan ante el fracaso de las iniciativas positivas, porque justifica su pasividad. Estos “desencantados militantes” tienen como base de apoyo a los “inmóviles y apáticos” y juntos hacen una contribución de primer orden en el mantenimiento del clientelismo político y la corrupción vía la inacción política o la palabrería del desaliento. No se debe confundir el modelo de ciudadanía “desencantado militante” con la criticidad.

En ocasiones el desencantado quiere revestir el discurso justificador de su inacción y pasividad, de su desmovilización política y social, con un aire crítico. Este tipo de ciudadanía es típico de ciertos sectores de la llamada clase media dominicana con aire europeizante o pasión estadounidense. Hay que decir que en ocasiones el modelo “desencantado militante” es provocado por una frustración partidaria o por alguna otra experiencia organizacional. En ocasiones son sectores que han sido desplazados de algunas de las esferas de privilegios. Es el modelo que tiene mayor tendencia al autoritarismo y a propiciar regímenes de fuerza que pretenden adecentar la sociedad.

#### • **Participacionista clientelar**

El tercer modelo es el de la ciudadanía activa, pero que se moviliza de manera clientelista en beneficio individual e inmediato. Son los representantes del “dame lo mío ahora”. Este tipo de ciudadanía estimula la desigualdad y la exclusión, así como la consideración de la política como actividad de las élites. Esta es la ciudadanía que actualmente se encuentra más generalizada en la sociedad dominicana. Es la que piensa que los puestos públicos son patrimonios de quienes son elegidos y de sus partidarios, algunos poseen carnés de todos los partidos con mayores probabilidades electorales. La política es, en este modelo de ciudadanía, la fuente primigenia de los privilegios y la mejor vía para el arribismo.

#### • **Participacionista o de ciudadanía activa no clientelista**

El cuarto modelo es el de la ciudadanía activa no clientelista. Esta entiende que mejorar el entorno institucional que le rodea les beneficia. Lucha porque sus intereses formen parte del interés general y busca el establecimiento de reglas de juego claras, precisas e iguales para todos. Tienden a juntarse con

las personas que piensen igual a ellas o a sumarse a grupos que defienden los mismos intereses económicos, sociales y políticos que ellas. Saben que las reglas de juego, cuando son claras, aceptadas por las mayorías y usadas como el principal criterio para el trato equitativo de todos y todas, son más sostenibles en el tiempo y serán más beneficiosas para sí y su descendencia. Este modelo de ciudadanía es crítica, a veces ácida, en ocasiones incómoda, insoportable; pero entiende la sociedad como proceso de construcción colectiva, porque la búsqueda de privilegios individuales construye una selva peligrosa.

Se podría decir que estos modelos de ciudadanía no se presentan en estado puro en la realidad. En ocasiones hay mezclas extrañas o combinaciones inexplicables. Lo importante, creo, es promover el modelo de la ciudadanía activa no clientelar, porque es la ciudadanía que representa la energía creativa de la democracia, la que estimula y viabiliza el cambio, la que posibilita la redefinición del pacto social que nos da vida. Este es el tipo de ciudadanía que la nación necesita que se haga mayoritaria. Es la que se encuentra en minoría ahora mismo y es la que debe ganar la batalla en nuestras mentes y almas.

Hay que estar claro que la gente puede decir: "Bueno, los modelitos están muy bien, pero, ¿se dan en la realidad?" La verdad es que no se dan en la realidad, las cosas no ocurren de esa manera. Todos los modelos se producen imbricados. En la realidad se pueden encontrar grupos que tienen un tipo de participación clientelar, pero también hay algunos de los elementos de la participación de la defensa de los intereses colectivos. Y ese es el otro mensaje para poder responder estas preguntas acerca de la relación ciudadanía y descentralización: nunca se encuentra el tipo de participación que se desea y se quiere en estado puro. Siempre va a estar contaminada, mezclada entre todos estos modelos de participación.

En ese sentido, propongo que observemos en los procesos de descentralización que se están promoviendo qué tipo de modelo de ciudadanía se está estimulando y se ayuda a crear la pregunta básica: ¿Cuál es el modelo de ciudadanía predominante? Lo ideal sería que los diseñadores de las políticas públicas tomaran en cuenta estos aspectos y diseñaran las políticas estimulando de manera consciente el modelo de ciudadanía activa no clientelar. Eso sería lo ideal. Pero, no siempre las cosas ocurren así y no necesariamente de antemano se tiene este modelo de participación establecido. Esto forma parte de los retos de las organizaciones de la ciudadanía activa: luchar en las condiciones adversas para lograr que el proceso de descentralización estimule la ciudadanía activa no clientelar.

Hay que apuntar que tenemos indicadores ambiguos sobre los procesos de descentralización y de empoderamiento en República Dominicana. No podemos decir que la descentralización en el país ha estimulado uno



u otro modelo de ciudadanía. En realidad, se han observado procesos que promueven la participación activa de la ciudadanía mientras otros hacen uso de la movilización clientelista. Los presupuestos participativos, por ejemplo, pueden ser un excelente ejercicio de movilización ciudadana, pero también pueden convertirse en una forma de la sindicatura manipular y controlar a los munícipes.

La forma en que impactan estos procesos en los modelos de ciudadanía depende mucho de la institución que esté promoviendo el proceso de descentralización, de la organización política y de la incorporación real de las organizaciones de base.

En ese sentido, reformularía algunas de las preguntas que nos hacen, no hablaría de descentralización como algo positivo per se. Me preguntaría por ejemplo: ¿Qué tipo de ciudadanía está estimulando cada una de las formas de descentralización en el país? Se debe abandonar la típica y mecánica idea de creer que determinadas acciones estimulan automáticamente la participación, y por eso son buenas. A manera de ejemplo, en principio podríamos decir que “los cabildos abiertos” constituyen una excelente herramienta para la participación de la ciudadanía. Pero, la verdad es que sabemos que muchas veces, los síndicos y los regidores hacen los cabildos abiertos para acceder a las ayudas, pero lo que se debate en los cabildos es nimio, y se convierten en un ejercicio pueril. No podemos dejarnos fascinar por la herramienta, hay que examinar a fondo su aplicación en cada caso.

Domingo Matías, aquí presente, tiene un libro que saldrá a la luz próximamente, en donde nos habla de las buenas prácticas municipales<sup>38</sup>. De la lectura de su texto inédito me queda claro que las herramientas no son usadas de la misma manera en todos los casos. Me atrevería a decir, por ejemplo, que hay un uso clientelar de prácticas tan interesantes de por sí como el presupuesto participativo. Hay lugares en los que, como dice Matías, lo que hay son presupuestos consultivos, en los que no se ayuda a crear las capacidades para que efectivamente los y las munícipes puedan participar manejando la cantidad de información suficiente, en los que no hay mecanismos para dar seguimiento a las decisiones, ni recursos para hacerlo, en donde las asambleas están llenas de militantes de las organizaciones políticas y las decisiones se toman en función de los intereses de los síndicos y no de la ciudadanía.

Esas buenas prácticas, hay que decirlo, no están estimulando el mismo tipo de ciudadanía. Es posible que en un lugar un mecanismo estimule un tipo de ciudadanía que sí se interesa y que sí se moviliza en función de intereses colectivos, pero quizás en otro lugar estimule un tipo de ciudadanía clientelar y lo que se está haciendo es presupuesto participativo con grupos cercanos al partido de quien dirige la Sindicatura. Es decir, si eso está ocurriendo entonces

nosotros no podemos decir de antemano que el presupuesto participativo, como mecanismo de transparencia de las municipalidades y de descentralización, está ayudando al proceso de creación de ciudadanía.

No hay garantía absoluta de que un mecanismo sea mejor que el otro, todo va a depender de la cultura política; es decir, ¿con qué tipo de políticos y ciudadanía estamos trabajando? Si me preguntaran, diría que son dos los tipos de ciudadanía más generalizados en el país y, por lo tanto, serán con quienes las organizaciones deben trabajar: el participacionista clientelar y el inmóvil apático. Ahora bien, esto no quiere decir que no haya esperanzas, la participación es un músculo, y como tal, se desarrolla ejerciéndola, y es ahí donde está el gran reto de los líderes de las organizaciones civiles y de los organismos internacionales.

Me consta que hay muchas organizaciones que han entendido la necesidad de dar una vuelta de tuerca al tipo de participación que se evidencia en el país; que hay sindicaturas teniendo una relación más fluida con sus munícipes; que esas interacciones, a pesar de que empiezan como movilización clientelar, pueden terminar estimulando la ciudadanía activa no clientelar. Todo es cuestión de ver el proceso en su conjunto, de saber, según la jerarquía de los tipos de ciudadanía que sostengo, cuáles existen en el país. Es mejor la participación, ya sea clientelar o no, que la no participación, pues es factible transformar la participación clientelar en una participación colectiva, llevarla a otro nivel.

Hay ejemplos de procesos de construcción del poder local que están dando algunos frutos. Se está premiando el desempeño correcto o mínimamente correcto de los síndicos y las síndicas. Entonces, de alguna manera el fortalecimiento de lo local puede empezar a convertirse en la esperanza del cambio político. Todo va a depender de hasta dónde pueden llegar los sectores más conscientes.

Como ven, con estas reflexiones eludo responder las preguntas que me hicieron más arriba, y les devuelvo la pelota en otro sentido. Les pregunto: ¿Qué debemos hacer para que la descentralización estimule un tipo de ciudadanía activa no clientelista? ¿Cómo vamos a combatir el desencanto y la apatía? ¿Qué responsabilidades tenemos los aquí presentes, representantes de organizaciones internacionales, de grupos de base y de ayuntamientos, para evitar que el clientelismo obstaculice los procesos de empoderamiento de lo local?

Hemos avanzado, es posible que vayamos en zigzag, pero avanzamos un poco con respecto a 15 años atrás, cuando las elecciones se celebraban juntas. Si no, cómo explicar los resultados de las elecciones recién pasadas.



## Elecciones congresuales y municipales de 2006<sup>39</sup>

En Santiago el candidato a senador por el Bloque Progresista (BP), que encabezó el PLD, ganó, y el candidato a síndico de la Gran Alianza Nacional (GANAN), encabezada por el PRSC, venció de forma abrumadora en el municipio de Santiago, donde se concentra más del 70% de los electores de esa provincia. Observando la cantidad de síndicos reelectos y la barrida en el Senado se puede decir que a los primeros los premiaron y a los segundos los castigaron.

**Cuadro 4**  
Resultados de las elecciones congresuales y municipales 2006

	Elecciones congresuales 2006		Elecciones municipales 2006	
	Total votos válidos (miles)	% sobre votos válidos	Total votos válidos (miles)	% sobre votos válidos
PLD y aliados	1,579	52.30	1,402	46.15
PRD y aliados	656	21.73	1,062	34.98
PRSC y aliados	708	23.45	432	14.23
PRN	3	0.10	-	-
PHD y aliados	1	0.04	2	0.06
PRI y aliados	8	0.28	28	0.92
PPC y aliados	6	0.20	6	0.21
MIUCA	4	0.15	6	0.22
PRSD y aliados	52	1.73	51	1.69
MIYA	-	-	0.018	0.00
BIS y aliados	-	-	31	1.03
UDC	-	-	16	0.52
<b>Total</b>	<b>3,019</b>		<b>3,037</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a Junta Central Electoral

El BP-PLD obtuvo, a nivel nacional, el 52.3% de todos los votos que se emitieron en el ámbito congresual, lo que le garantiza los senadores de 22 provincias. Los partidos de GANAN (PRSC y PRD) obtuvieron el 45.3% de los votos, pero solo obtuvieron 10 senadores (6 el PRD y 4 el PRSC). Sin embargo, a nivel municipal las cosas fueron diferentes, el BP-PLD alcanzó el 46% de todos los votos municipales, lo que le garantiza un total de 68 municipios, mientras que el PRD sacó el 35% para 52 municipios y el PRSC logró el 15% de todos los votos municipales, obteniendo 28 municipios; el PRI, el PPC y el PRSD lograron ganar 1 municipio cada uno. El PRD y el PRSC juntos tienen mayoría de síndicos: un total de 80.

¿A qué se debe este fenómeno? Mi hipótesis es que en las municipalidades se establecieron mejores relaciones con la ciudadanía, que los resultados de las gestiones son evaluables directamente por los municipios que observan si

se recoge la basura y la participación del ayuntamiento en el ordenamiento urbano, el ornato y las obras que éste realiza. Eso explica el gran número de síndicos reelectos.

Hay casos como el de San Francisco de Macorís, en que el síndico era del PRD, pero que con la alianza no fue elegido como candidato. El BP-PLD lo llevó en su boleta y ganó con el 57% de los votos. No es casual que el Síndico de La Vega repita con el 57%, el de Santiago con 62% y el del Distrito Nacional con 57%. Los tres tienen en común que, a pesar de ser de tres partidos distintos, han realizado un trabajo aceptable y visible para la población. Es claro que la gente premió a síndicos con trayectorias de trabajo, que realizan presupuestos participativos, que tienen sus ciudades limpias, que diseñan planes estratégicos. Cuando incluimos en estos datos el porcentaje de abstención viene la preocupación por la apatía y el desencanto en las zonas. Y, claro, hay que admitir que parte de la movilización que se está dando es de naturaleza clientelar.

La gente está tomando como parámetro para ejercer su derecho al voto en los municipios aspectos diferentes a los que toma en cuenta para hacerlo en el nivel congresual. Esto es evidente, ya que si fuera el partido el elemento principal, la votación para el Congreso sería entonces muy similar a la registrada para el municipio, y no ha sido así.

Hay una determinante diferente de ambos votos y ¿cuál puede ser esa determinante? Puede ser la efectividad de la política o pueden ser las relaciones clientelares. En ambos casos el asunto remite a una relación más directa con la ciudadanía, o con una parte de ella, y al estímulo de algún tipo de participación de la gente.

Hay gente que señala con preocupación el caso de Constanza. Hablamos, indudablemente, de uno de los mejores síndicos del país, quien ha realizado su labor con mucha aceptación de la gente. ¿Qué pasó en Constanza? Las razones de que el síndico perdiera tienen mucho que ver con la división del PRD. El síndico se fue a otro partido, al PRSD. Vemos como la cultura política y la dimensión partidaria pueden ser obstáculos a estos procesos.

Como ven, sólo he dado pinceladas que nos permiten ver que hay rasgos de la cultura política que pueden ser un obstáculo para la descentralización o que promueven un tipo de descentralización basada en el clientelismo y la relación autoritaria con la ciudadanía. Que no todas las herramientas de la descentralización y de fortalecimiento de lo local estimulan la creación de ciudadanía; que la ciudadanía y la participación son como los músculos, que mientras más se ejercitan, más efectivos y fuertes son. Sostengo, además, que los tipos de ciudadanía apático y desencantado son los peores enemigos de la democracia y la descentralización.



Pero, falta una pregunta por responder: ¿El proceso de descentralización dominicano crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo? Mi respuesta se mueve entre dos extremos territoriales: el este y el norte de la isla. Y se mueve entre diversos tipos de liderazgos políticos y la existencia de organizaciones civiles que trabajan en el tema. Dicho de manera más clara, en Higüey es caciquismo puro, dominado por un liderazgo tradicional y usurpador de los recursos públicos para provecho político; mientras que en otros lugares, por ejemplo, Villa González, hay mayores grados de construcción de ciudadanía, las organizaciones de base participan más y el liderazgo político no es tan fuerte y apabullante como el del caudillo reformista del Este.





César Pérez

Investigador del Informe Nacional sobre  
Desarrollo Humano 2007

## **Bases de la fortaleza institucional del gobierno local**



**E**s muy frecuente escuchar en el ámbito de la política dominicana que lo más importante no es la creación de nuevas leyes, sino que se apliquen las existentes. Es claro que, como toda expresión que tiende a ser crítica-condenatoria tiende a ser muy general y a no introducir los necesarios matices.

No sólo es necesario que se introduzcan nuevas modificaciones a nuestro marco legal municipal, sino que éstas vayan acompañadas de prácticas en materia de participación de la comunidad. La participación de la comunidad no sólo colabora a orientar la gestión municipal, sino también debe jugar un rol primordial en las nuevas funciones que, en diversos países, están asumiendo los ayuntamientos como ser agentes de desarrollo local para lograr la inclusión social y potenciar las posibilidades de la población de agenciarse la satisfacción de sus necesidades en los espacios locales.

El desarrollo, según el paradigma de desarrollo humano, es el proceso de ampliación de oportunidades y opciones para que las personas puedan ser y lograr lo que valoran<sup>40</sup>. La libertad, por lo tanto, es un concepto que nos remite a un derecho de acceso a todos los bienes y servicios indispensables para el desarrollo de la persona humana y, como tal, requiere de un marco legal, de un marco jurídico, para su ejercicio, para su práctica. Si la libertad requiere de un marco jurídico para su práctica, lo más importante es determinar cómo y dónde se hace esta libertad, cuál es el contexto (espacio y tiempo) donde se realizan las interacciones que hacen posible su ejercicio.

Ese marco jurídico debe determinar tanto los roles como los derechos de los actores y se construye diariamente; es un proceso que no termina. Ese proceso determina que la libertad se concretiza en el marco de una práctica con un fin claramente establecido: el desarrollo humano. En los espacios locales es donde mayores posibilidades existen para una práctica política orientada hacia las personas y, para que esto se logre en esos espacios, es necesario que los municipios asuman nuevas funciones, que vayan más allá tanto de las que la ley les asigna, como de la percepción que acerca de esta institución se tiene en la cultura política de República Dominicana.

Uno de los grandes límites que ha tenido el municipalismo dominicano es la poca atención al desarrollo local como instrumento para poner en tensión las fuerzas políticas, económicas y sociales de un determinado territorio para la creación de empleos, rentas, bienes y servicios a los cuales tengan acceso las comunidades.

Esta concepción del desarrollo está contenida en los derechos que tiene la ciudadanía según la Constitución, pero generalmente no hay un espacio para su cumplimiento. Cuando comenzaron las grandes discusiones acerca de cómo podían las personas liberarse de las limitaciones para el desarrollo de las libertades individuales y colectivas, no se vislumbró que era en los espacios locales donde con mayores posibilidades se podía ejercer la soberanía.

Esa es otra de las competencias del municipio en la época actual. Cuando se habla de soberanía estamos hablando de otro de los grandes metavalores del desarrollo humano, que es el empoderamiento: el ejercicio concreto del poder. Un ejercicio concreto del poder en una localidad hace sustantivo el concepto de soberanía nacional, o de Estado nacional. Decir o pensar, como lo hacen muchos, que la descentralización debilita al Estado es un craso error.

La descentralización es precisamente, el medio más efectivo y democrático de fortalecimiento del Estado. Gracias a la descentralización se ejerce la soberanía en los espacios locales, se fortalece y se crea identidad en torno al espacio, como parte constitutiva del Estado. De esa manera, la soberanía está orientada a hacer más democrático, pero más eficiente el ejercicio del poder en una localidad.

¿Dónde podríamos nosotros ir creando toda esa práctica, ese marco competencial, legal y jurídico? Esos espacios concretos pueden ser las instancias formales del Estado y las instancias no formales. Las formales son aquellas que identificamos en las instancias de los poderes locales, y las informales aquellas que se construyen diariamente alrededor de la solución de problemas y temas concretos que afectan a la comunidad, y que son o se convierten en tareas o competencias de los gobiernos locales.

En este espacio de discusión han participado funcionarios del gobierno central, de los municipios, de organizaciones populares que trabajan en los espacios locales y algunas ONG. Son actores que deben y pueden discutir acerca de planes, programas, proyectos sobre los cuales hay que legislar, pero de forma que no sea hecho simplemente por técnicos, sino surgido de una práctica concreta.

En tal sentido, para cumplir esas nuevas funciones de agente de desarrollo y propiciador del desarrollo humano, la fortaleza institucional de un gobierno



local debe descansar sobre un marco jurídico-competencial claro. Pero no solamente por la exquisitez de su redacción y fundamentos en materia de leyes, sino porque la población tenga una clara conciencia de su existencia y apele a este para normar el discurrir de su vida. Este marco de competencias debe tener institucionalidad; es decir, una práctica sostenida al margen de las urgencias y temporalidad de los poderes formales. Por lo tanto, tenemos que superar un marco competencial municipal, sumamente ambiguo, donde se solapan las funciones de los gobiernos central y local, lo cual genera no solamente confusiones naturales en la gestión municipal, sino un desconocimiento de la población sobre cuáles son las reales competencias de su ayuntamiento y cuáles son sus reales derechos y deberes para con su municipio.

La segunda pregunta por responder es: ¿Cuáles son las innovaciones o cambios que tienen que producirse en el marco de las competencias de los gobiernos locales? Los ayuntamientos tienen dificultades en el cumplimiento de sus competencias de obligado cumplimiento, según la Ley 3455. Sin embargo, tienen que asumir nuevas competencias, algo que parecería contradictorio, ya que les resulta sumamente difícil el cumplimiento de las que tradicionalmente tienen, pero definitivamente, no pueden eludir la tarea de los nuevos tiempos en que discurre la política y la economía. Hoy vivimos la época de la territorialización de la política y de nuevos paradigmas de desarrollo que han identificado en lo local las posibilidades de desarrollo, por lo que asumir esa competencia resulta ineludible para los gobiernos locales. De esta forma, los gobiernos centrales encontrarán sentido a las políticas de descentralización para hacer más eficientes y democráticos los estados nacionales.

Otra de las competencias que debe asumir el municipio dominicano es el desarrollo de la cultura del plan. Esta comienza con la necesidad de pensar en el diseño y ejecución de una real política de ordenamiento territorial, a través de la cual se potencie el capital social. El municipio también debería asumir, en lo posible, como competencia deseable en el marco de la descentralización, la coordinación con los organismos centrales competentes la ejecución de parte de la salud, el transporte y la educación. Eso implica relaciones diferentes con el Estado, donde se establezcan de manera concreta cuáles son las competencias de cada quien, y no se repita la práctica en la cual los ayuntamientos observan que en sus ciudades se hacen intervenciones de profundo calado, sin que ellos sepan de dónde surgen.

Estamos pensando en el metro, los elevados en Santiago y en el Distrito Nacional, etc., donde se hacen actuaciones urbanas sin que los ayuntamientos correspondientes conozcan sus alcances, ni mucho menos, los planos de los megaproyectos de esa envergadura.

## ¿Dónde construir nuevas competencias?

Las competencias municipales no son solamente un cuerpo de leyes, son una práctica y un medio de institucionalización de una gestión municipal centrada en la participación y en la potenciación de las libertades. Eso se logra con la mediación de los planes y proyectos que en diversas instancias deben ser discutidos entre autoridades locales y población.

De la discusión de esos planes y proyectos no sólo se hace un gobierno local de base democrática, sino que de allí se deriva un marco competencial de la participación. En ese orden, los presupuestos participativos, la discusión acerca de los planes de ordenamiento territorial, los planes estratégicos de desarrollo, los planes de ordenamiento urbanístico que guían los planes estratégicos y las instancias que se creen para tales fines, como los consejos de desarrollo locales y las mediaciones intermedias, entre otros, pueden ser vías para la orientación del gasto público local y del diseño de políticas sociales que impulsen la inclusión social.

Con la mediación de los planes y proyectos para la gestión municipal se puede lograr un municipio mucho más dinámico y con mayores posibilidades de institucionalizar la participación, creando una jurisprudencia que dé paso a nuevas competencias y relaciones formales e informales. De esa manera se pueden lograr sinergias o círculos virtuosos que potencien la capacidad de las personas para crear una lógica de relaciones políticas, económicas y sociales capaces de dinamizar la sociedad local. Y todo ello en busca de aprovechar los atributos naturales, históricos y culturales del territorio, para promover la igualdad de oportunidades al acceso de los recursos que generarían esos atributos, esos bienes.

### ***Principales cambios a producirse en el marco de las competencias de los gobiernos locales***

Cuando un municipio, a través de su ayuntamiento, se convierte en agente de desarrollo asume una nueva lógica interpretativa de sus competencias, de ese modo deberá, entre sus funciones, hacer lo siguiente:

- Identificar los atributos del territorio a través de los cuales se pueden generar empleos (el turismo, el folclore, las empresas innovadoras, etc.)
- Desarrollar alianzas entre el sector público, el sector privado y la comunidad.
- Aplicar políticas de ordenamiento territorial que orienten los planes y proyectos comunitarios.
- Potenciar el capital social a través de políticas de formación y capacitación.



- Diseñar políticas públicas orientadas hacia la captación de suelo para la promoción de políticas de viviendas de carácter popular (nuevas ordenanzas de leyes de condominio, etc.).
- Asumir, como competencia deseable, la gestión de la educación, la salud y el transporte público.

Todo ello implica nuevas definiciones de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales en el marco de las competencias respectivas. Una claridad en la asunción de esas competencias es la mejor vía para el fortalecimiento de la gestión municipal en función del desarrollo local para la equidad, la igualdad y la libertad, valores claves para el paradigma de desarrollo humano.





**Carmen Luz Ramos**

Socia de la Asociación de Agentes de Desarrollo de  
Villa González

**La experiencia del  
Presupuesto Municipal  
Participativo  
en el municipio  
de Villa González**



Iniciaremos la presentación con los datos históricos y geográficos del municipio y después presentaremos la experiencia del Presupuesto Municipal Participativo (PMP) en Villa González.

### **Breve presentación del municipio de Villa González**

El municipio se llamó originalmente Las Lagunas hasta que en el año 1915, cuando se convirtió en distrito municipal, adquirió el nombre de Villa González. Y no fue hasta el año 1991, un 14 de octubre, cuando se convirtió en municipio a través de la Ley 22-91.

Su extensión territorial es de alrededor de 104 Km<sup>2</sup>. Se halla a una distancia de 14 kilómetros de la ciudad de Santiago de los Caballeros y a 165 kilómetros de la capital. Está dividido en un centro urbano y en un área rural conformada por las secciones Quinigua, Palmar Abajo y Las Lavas, subdivididas en 37 parajes. Villa González tiene dos distritos municipales: Palmar Arriba y El Limón. Hay aspiración de algunos munícipes, así como de algunos políticos, de seguir dividiendo el municipio.

Sus límites son: al Norte, el municipio de Altamira; al Sur, el distrito municipal de Las Canelas; al Este, el municipio de Santiago, y al Oeste, el municipio de Navarrete. En la actualidad cuenta con una población que supera los 33,000 habitantes y el principal cultivo es el tabaco, que ha generado, por tradición, una lucha social constante.

### **Origen del Presupuesto Municipal Participativo**

El Presupuesto Municipal Participativo inicia en Villa González en el año 1997, a través de la llegada y la asistencia técnica de la Fundación Solidaridad. Esta institución aplicó inmediatamente un diagnóstico para conocer la realidad del municipio y poder actuar.

En el año 1999 se imparte el primer curso de capacitación de agentes de desarrollo local y se crea un comité promotor de desarrollo, con el propósito de dar soporte a esa estrategia de participación que se piensa implementar

en el municipio. También, en ese mismo año, se realiza la primera Asamblea Consultiva, con el entonces síndico del momento, licenciado Víctor D´Aza. Ésta se denominó: “Conozcamos el Ayuntamiento y trabajemos juntos”, marcando así el inicio del Presupuesto Municipal Participativo en Villa González.

## **Pautas evolutivas y características del Proceso de Presupuesto Municipal Participativo**

En el año 2002 nace formalmente la Asociación de Agentes de Desarrollo (AAD), que ha sido la base y el soporte de este proceso participativo, tanto en la realización, su montaje y posterior coordinación como en el liderazgo para la capacitación de sus miembros.

Ese mismo año se divide el municipio en zonas y sectores para la realización de consultas, entendiendo que en un encuentro masivo no era posible hacer un levantamiento demográfico adecuado que respondiera a las necesidades sectoriales y zonales.

Los actores del proceso han sido los siguientes:

- El Ayuntamiento Municipal, como representante del Estado.
- La Asociación de Agentes de Desarrollo, conformada por dirigentes de juntas de vecinos y organizaciones de base.
- La Fundación Solidaridad, quien ha servido como animadora y brindado su apoyo técnico al proceso.

Posteriormente, se han integrado:

- El Comité Municipal de Participación Ciudadana.
- La Asociación Municipal de Mujeres.
- La Red Arcoiris de Organizaciones Comunitarias, la cual nace de este proceso.
- Equipo Comunitario de Seguimiento del Presupuesto Municipal Participativo, que a su vez conformó una alianza estratégica que funciona en estos momentos.

Las actividades claves que hemos realizado durante estos siete años de PMP son las siguientes:

- Encuentros zonales, para hacer un mejor levantamiento de las necesidades en cada sección del municipio.
- Encuentros sectoriales, que incluyen el sector profesional, jóvenes, niños, niñas y adolescentes, mujeres.
- Encuentros con transportistas, incluyendo a motoconchistas, comerciantes y empresarios.
- Encuentro con candidatos y candidatas, el cual se realizó este año a fin de socializar el proceso participativo. Esto les ayuda a comprender mejor el proceso del Presupuesto Municipal Participativo.



- Realización de talleres y seminarios como parte del Plan Estratégico, y para definir una Política de Equidad de Género.

## **Fortalezas y debilidades del Presupuesto Municipal Participativo**

### ***Debilidades***

Como todo proceso tiene debilidades. La principal deficiencia es el seguimiento al Presupuesto Municipal Participativo; a pesar de disponer de una Unidad de Seguimiento, aún su funcionamiento es débil. La forma de elección de delegados y delegadas es a través del voto con boletas, generalmente tres por cada zona del municipio, incluyendo al menos a una mujer de manera obligatoria, aunque pueden ser todas mujeres.

Otra debilidad o amenaza es el clientelismo político, que aunque disminuye cada día, todavía sigue presente en los partidos políticos con sus propias condiciones, arraigo y dirigentes. Otras son el autoritarismo, la presencia de un marco jurídico municipal deficiente y obsoleto, además de la limitación presupuestaria con que se manejan los ayuntamientos.

### ***Logros***

En lo que respecta a los logros podemos mencionar bastantes. Como parte de este proceso se ha ofrecido una capacitación continua a los dirigentes comunitarios. Hasta este momento se han formado 65 personas, tanto mujeres como hombres, como agentes de desarrollo mediante jornadas educativas de fines de semana, en un período de nueve meses. La capacitación se refuerza con nuestra participación en seminarios y talleres sobre política de equidad de género, planificación estratégica, entre otros temas.

Hay que resaltar que en el año 2005 alcanzamos la séptima edición consecutiva del Presupuesto Municipal Participativo. Esto ha significado para nosotros mucho esfuerzo, tiempo y sacrificios, en perjuicio de nuestras familias, para poder integrarnos al proceso. Esta inversión es la que evita que se detenga el PMP.

La existencia de un Reglamento Normativo de la Participación Ciudadana es otro logro. Esto se institucionalizó, vía resolución, por el gobierno municipal en el período 1998-2002. Avanzamos con la creación de la Asociación Municipal de Mujeres de Villa González para establecer una política que garantice la equidad de género. Sin esta estructura no sería posible establecer estrategias que sustenten el proceso. Además, se ha creado la Asociación de Jóvenes del Municipio.

El Presupuesto Municipal Participativo ha sido un instrumento que ha ayudado a la ejecución de acciones colaterales muy estratégicas, como la instauración de mecanismos de rendición de cuentas y la puesta en marcha de políticas de licitación de obras.

El Presupuesto Municipal Participativo es también una oportunidad para lograr obras y servicios que de otra manera no hubiese sido posible conseguir. Con frecuencia, el Ayuntamiento no tiene la capacidad económica para resolver muchas de las necesidades comunitarias. Por ejemplo, para la construcción de una carretera en Banegas, el Ayuntamiento tuvo que buscar crédito y financiamiento. El proyecto tenía un costo de seis millones de pesos y el presupuesto del Ayuntamiento era de sólo un millón. La exigencia de la población fue más que suficiente para poder lograr la obra. También, se han construido decenas de otras obras comunitarias.

## Conclusión

Es importante concluir diciendo que todo este proceso sirve para fortalecer la gobernabilidad. Si los ciudadanos y ciudadanas logramos superar nuestras necesidades, se equilibra la gobernabilidad y se fortalece la democracia local, pues tenemos espacio para el diálogo. Todo esto disminuye el método que antiguamente se utilizaba de protesta; pasamos al diálogo y a la concertación, convirtiéndonos en sujetos de cambio, dejando de ser simples observadores/as, para ser protagonistas de nuestra propia historia.

Finalmente, queremos decir que gran parte de este proceso ha contado con el apoyo de agencias de cooperación como Progesio, Volens/Itinerans, la Cooperación Alemana (DED), el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME) y el Banco Mundial.





**Rosa Arlene María**

Directora ejecutiva del Consejo para el Desarrollo  
Estratégico de Santiago

## **Experiencia del Plan Estratégico de Santiago**



**S**e me ha solicitado, como parte de este Foro, que comparta con ustedes la experiencia del Plan Estratégico de Santiago (PES), considerada una iniciativa de desarrollo local exitosa. Aprovecharemos el poco tiempo disponible, utilizando las preguntas guía proporcionadas por los organizadores del evento.

El proceso de planificación y gestión estratégica en Santiago comenzó a partir de una serie actividades de consulta ciudadana acerca de temas urbanos que se realizaron en el marco de un proyecto que se ejecutaba en ese entonces en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Esta dinámica social culminó con la conformación de un Consejo para el Desarrollo Estratégico de la ciudad, como una entidad modelo de cooperación público-privada, formada por un total de 42 instituciones entre las que se encuentran:

- El Ayuntamiento de Santiago.
- La Gobernación.
- Los/as regidores/as.
- Los/as diputados/as.
- El o la senador/a.
- Grupos empresariales.
- Instituciones proveedoras de servicios.
- Dependencias estatales con asiento local.
- Universidades.
- Grupos comunitarios.

Se instaló una oficina técnica, con apoyo del sector privado y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y con ello se inició un proceso de diagnóstico y formulación del plan de manera participativa, a través de comisiones técnicas y de asambleas de colaboradores. Esta formulación comprendió la definición de una visión de la ciudad deseada, 5 líneas estratégicas y 158 proyectos de desarrollo. Actualmente el Plan se encuentra en su etapa de implantación de proyectos, en coordinación con el Ayuntamiento de Santiago, cuyo Concejo de Regidores oficializó el Plan Estratégico de Santiago como la Agenda Oficial de Desarrollo de Santiago al 2010.

Si revisamos este proceso de gestión estratégica realizado por Santiago, a la luz de los objetivos del desarrollo humano, que son la productividad y la eficiencia, la equidad y el empoderamiento con participación, se puede observar que de los cinco objetivos estratégicos formulados en el Plan Estratégico de Santiago, que plantean a Santiago como una ciudad ordenada y habitable, con calidad ambiental, competitiva e integradora, equitativa, democrática y participativa, coinciden directamente con el planteamiento del desarrollo humano. Por supuesto, la libertad es un resultado de todo el proceso.

Si nos preguntamos, a partir del concepto de desarrollo humano: ¿Qué se ha priorizado en Santiago? Consideramos que el esfuerzo se ha concentrado principalmente en el empoderamiento y la participación. Y enfocaremos el resto de esta intervención a señalar los logros y las debilidades del proceso, desde ese punto de vista.

En los proyectos priorizados que se están ejecutando en estos momentos hay cinco iniciativas que se consideran ejes estructurales del proceso:

1. Un programa de asesoría legal barrial, que ofrece este servicio a sectores de escasos recursos económicos.
2. Un sistema de gestión integral de desechos sólidos, la respuesta a la problemática de la basura en Santiago.
3. Un plan de ordenamiento territorial, a fin de atender a la gestión urbanística que permita que el territorio responda al modelo de ciudad que hemos definido.
4. Un plan de city marketing, que es un plan para fortalecer la identidad local y proyectar a Santiago como ciudad.
5. Un plan de desarrollo estratégico del centro histórico, orientado a revalorizar el núcleo histórico-comercial de la ciudad.

¿Por qué decimos que se ha priorizado en todo esto el empoderamiento y la participación? ¿Cuáles son los ejes transversales en todas esas iniciativas, que apuntan al empoderamiento local? Primero, se ha promovido el fortalecimiento institucional del Ayuntamiento de Santiago, en por lo menos tres ejes principales:

1. Lograr un acceso de las organizaciones comunitarias al Ayuntamiento, a través de un sistema de registro y habilitación de juntas de vecinos, y la transformación del Departamento de Asuntos Comunitarios en una Dirección de Gestión Social y Comunitaria, en la cual se trabaja en estos momentos.
2. La ampliación del marco normativo municipal, que establece las nuevas reglas del juego para el modelo de ciudad que estamos creando.
3. El mejoramiento de la capacidad de la Oficina de Planeamiento Urbano, para planificar y regular el uso del territorio municipal, pues no se puede tener poder sobre un territorio que no se conoce y que no se regula.



Para cada uno de los proyectos mencionados se han conformado y funcionan instancias participativas para su gestión, en la modalidad de corporaciones de apoyo municipal, de consejos de desarrollo sectorial, de consejos administrativos de los proyectos. Cada uno con un modelo participativo voluntario de seguimiento a los proyectos. Esto se institucionaliza mediante resolución municipal para garantizar su sostenibilidad, independientemente de los cambios de mando que ocurran en el gobierno local. También se han contratado los directores técnicos de los proyectos, mediante concurso público, lo cual promueve la transparencia y la gestión de recursos humanos de calidad.

Por último, se ha logrado un involucramiento creciente del Ayuntamiento en las iniciativas. Desde la idea inicial del Plan Estratégico de Santiago hasta hoy se ha trabajado con cinco administraciones municipales; recién se inicia la quinta de tres partidos políticos diferentes, y en todas ellas se ha contado con la participación activa del Ayuntamiento en las diferentes etapas de formulación y ejecución. Pero lo más destacable es que esta convergencia entre lo público y lo privado se ha dado de manera creciente. Entendemos que el punto óptimo de este proceso se logrará cuando haya una correlación directa entre el presupuesto del Ayuntamiento y las iniciativas estratégicas que se han planteado.

Si consideramos que el desarrollo humano es un fenómeno de muchas aristas, que convergen en un solo punto, es decir, mejorar la calidad de vida, cabe preguntar si en cuatro años de ejecución del Plan Estratégico de Santiago se ha mejorado la situación de pobreza, se han mejorado sustancialmente los servicios básicos, se ha mejorado el ingreso de la gente. Tengo que decirles que no, o para ser más justos, que todavía no. Entendemos que el proceso está apuntando hacia el mejoramiento de esa realidad, pero ha comenzado con crear las bases institucionales y socio-políticas para poder alcanzar ese objetivo último. El proceso que les estoy presentando está creando las bases para generar riqueza sustentada en la gente y, principalmente, para tener la capacidad política e institucional de poner en práctica estrategias de desarrollo para el beneficio colectivo.

### **¿Cuáles han sido los retos y las debilidades del proceso?**

El tiempo del que dispongo es muy limitado para hablar de todas las debilidades. Las principales serían traducir los logros en resultados tangibles para la población. Todo este proceso de crear estas bases ha sido lento, como todo proceso social, y no siempre los resultados se ven, y cuando se trata de medirlos en términos cuantitativos, no parecen significativos. Pero también podemos decir que hemos sido más estratégicos que tácticos y ha fallado un poco esa posibilidad de tener logros visibles, victorias rápidas que nos permitan ganar la confianza de la gente. En este momento se coordinan con el Ayuntamiento algunas acciones en este sentido.

También se ha conseguido tener una vinculación muy estrecha con los diferentes grupos sociales acerca de toma de decisiones en torno a la ciudad, pero tenemos que decir que el plan no ha llegado a la gran masa de la población, hasta el punto de que uno se monte en un transporte público y el chofer sepa que la ciudad tiene un plan estratégico. Esa parte no la hemos logrado todavía y entendemos también que es una tarea pendiente del proceso. Hay que destacar también el esfuerzo por mantener el interés colectivo sobre el interés particular; vencer la resistencia de los sectores tradicionales de la élite, a los que se les dificulta aceptar un nuevo liderazgo, que es municipalista y, sobre todo, participativo.

### **¿Cuáles son las lecciones aprendidas?**

Ha habido un cambio de paradigma hacia la planificación y hacia la participación, sobre todo desde el Ayuntamiento Municipal. Hay un capital social de la ciudad con potencial para crecer y una identidad local que puede crecer con ese capital social. Cada vez se hace más difícil la imposición de proyectos desde el gobierno central, aunque siempre se intenta; pero, en general, hay un aumento de la confianza en ese poder local. Entendemos que el proceso será solamente sostenible si contribuye a fortalecer las capacidades de gestión de las instituciones involucradas. El plan no suplanta funciones. El plan tiene que fortalecer las funciones de las instituciones y, principalmente, las del Ayuntamiento.

### **La descentralización crea ciudadanía o fomenta el clientelismo**

Creo que el proceso no es tan blanco y negro, sino que en cada experiencia puede haber un poco de ambas, de ambos extremos sobre todo, si nosotros no nos mantenemos vigilantes. Como presentaba Víctor D' Aza, la descentralización es un camino de doble vía. En la mayoría de los casos, cuando la iniciativa parte desde abajo, desde la sociedad civil, tiende a crear ciudadanía. Es el empoderamiento local lo que le da sustento. Cuando la descentralización viene desde el poder central, podría tender a impulsar clientelismo y caciquismo. Esto es así, porque todavía no se han creado las condiciones para llegar del gobierno central a las instancias locales, que es precisamente donde se desarrolla la descentralización.

Esto nos remite de nuevo a la importancia de la relación entre la descentralización y municipalización a pesar de lo que el señor Héctor Riveros, muy ciertamente, decía que no podemos descartar los niveles intermedios de gobierno. En nuestro país no se ha definido un nivel intermedio de gobierno que sea factible. La descentralización puede lograr un mejoramiento en la calidad de vida cuando llega hasta las instancias locales de participación. Todavía no hemos podido deslindar las competencias del gobierno central de las del gobierno local. No tenemos claro cómo se organiza nuestro

territorio, porque las propuestas de regionalización han tenido una función principalmente administrativa y no atendiendo las realidades potenciales de ese territorio. Mientras que no mejoremos estas condiciones será difícil crear ciudadanía.





**Betty Josefina Polanco**

Síndica del Ayuntamiento Juvenil de La Romana

## **Experiencia del Ayuntamiento Juvenil de La Romana**



**G**racias a ustedes por abrir un espacio a la participación de los jóvenes y niños, de modo que puedan ser escuchados.

Para que sepan un poco sobre quiénes somos y qué es un Ayuntamiento Juvenil<sup>41</sup>, les voy a decir lo siguiente: somos un ayuntamiento dirigido por niños, niñas y adolescentes, los cuales son responsables de proclamar, promover y hacer cumplir los derechos de la niñez y la adolescencia.

¿Cómo fuimos formados? Gracias al compromiso y las responsabilidades que tienen los Municipios Amigos de la Niñez<sup>42</sup>, luego de ser declarados como tales. Algunos de estos municipios, por recomendación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), han tomado la decisión de formar un ayuntamiento juvenil e infantil.

Somos elegidos después de un proceso de evaluación por medio del derecho al voto de los niños, niñas y adolescentes de los municipios. En todos los municipios que han llevado a cabo el proceso votaron aproximadamente 50,000 niños, niñas y adolescentes. Actualmente hay nueve Ayuntamientos Juveniles, y quiero aclarar que vengo en representación de todos ellos, dentro de los cuales están: Guaymate, Yaguate, Ocoa, Dajabón, Azua, Baní, Mao, Constanza y La Romana.

Después de la organización y conformación del Ayuntamiento Juvenil, hemos llegado a la conclusión de que es muy importante para la sociedad que los niños, niñas y adolescentes sean educados como personas capaces de lograr sus objetivos. Esto quiere decir que estamos hablando del proceso de educación, como parte del desarrollo humano para que los pueblos sean capaces de lograr lo que quieren y necesitan.

Dentro de las actividades que hemos realizado están: talleres con diferentes temas, como el embarazo en la adolescencia, drogadicción, abuso sexual; también cómo los padres deben educarse y educar a sus hijos, y las enfermedades de transmisión sexual. Esta capacitación se ha organizado con ONG y la Secretaría de Estado de la Mujer. Además, le mostramos a la población la importancia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Hemos implementado comités de apoyo, para así abarcar más a la población e integrarla en el trabajo de los Ayuntamientos Juveniles. Hemos organizado salas de salud pública en el área de pediatría. Éstas han tenido cierta limitación y los muchachos de los Ayuntamientos Juveniles las han remodelado. Todos los miembros de los Ayuntamientos Juveniles participaron en el lanzamiento juvenil del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2005.

La experiencia de los Ayuntamientos Juveniles e Infantiles es un ejercicio educativo, no sólo para los niños, niñas y adolescentes, sino también para los adultos involucrados. Es una experiencia que nos capacita a nosotros para participar y ser activos en nuestra comunidad. Por este medio, conocemos nuestros derechos y sabemos la importancia de hacer que sean respetados.

Dentro de las debilidades, la más importante es la falta de confianza en nosotros, de parte de nuestras autoridades, de lo que podemos lograr como niños, niñas y adolescentes.

Consideramos que es importante nuestra participación, porque somos aproximadamente la mitad de la población de un municipio. Otro reto que tenemos es hacer que las autoridades cumplan con las promesas, que sean más responsables a la hora de cumplirlas.

Esta experiencia no sólo nos ayuda a ser mejores ciudadanos y líderes en el futuro, sino también en el presente. Como decía un compañero: "Siempre nos dicen que somos el futuro, pero queremos lograr que ustedes nos respeten, para que seamos el presente y participemos desde ahora".

Veo que hay muchos síndicos presentes. Esperamos que se motiven a darles participación a los niños, niñas y adolescentes, ya que es muy importante; pues, como decía anteriormente, nuestra participación es vital, ya que representamos aproximadamente la mitad de la población de los municipios y les podemos ayudar.



## Participación del público y respuestas de los expositores



## **Carmen Pérez**

Secretaría de Estado de la Mujer

**Q**uisiera llamar la atención por la ausencia del tema de las mujeres y de género en todo lo que ha sido el importantísimo trabajo que se ha realizado en la mañana de hoy. Llamamos la atención, porque cuando hablamos de descentralización desde una perspectiva de derechos, desde una perspectiva de desarrollo, no podemos hacerlo si no se toma en cuenta a más de la mitad de la población, representada por las mujeres. Es relevante rescatar la importancia de lo relacionado con el tema de género en todos estos análisis sobre el rol que tiene el municipio y el propio Ayuntamiento como instancia de gobierno; inclusive en términos territoriales, de espacio, donde la gente vive y se desarrolla. Entendemos que no es posible hablar de gobernabilidad, sin tomar en cuenta las problemáticas, los intereses y las necesidades de las mujeres.

Nos parece que los ayuntamientos de nuestro país, también como espacio de gobierno, tienen una gran deuda con las mujeres en términos de políticas que tiendan a darle respuestas a la cantidad inmensa de problemáticas que las afectan.

Aprovecho para saludar la experiencia de Villa González, pues se expuso que están trabajando en una capacitación para definir políticas de equidad de género. Ese es uno de los roles importantes, asumir esta perspectiva en el Presupuesto Participativo, ya que también tiene que pensarse el tema de desarrollo de infraestructuras desde la óptica de las mujeres.

Por otra parte, el PNUD es un organismo que tiene dentro de sus lineamientos el tema de la equidad de género. Estoy segura de que haría un gran esfuerzo para apoyar procesos que tiendan a desarrollar este tipo de iniciativa. Finalmente, a los síndicos, síndicas y demás funcionarios municipales aquí presentes, les hago un llamado para que incorporen en su próxima gestión toda esta temática de género.

## **Camilo Sánchez**

Encargado de Relaciones Públicas  
Ayuntamiento de Los Alcarrizos

**H**emos logrado muchas cosas como ayuntamiento, precisamente porque le hemos dado participación a la gente. Decía uno de los expositores que uno de los problemas de la descentralización es la división del territorio. Una vez le dije al anterior director del Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE), doctor Tirso Mejía Ricart, en un foro en Los Alcarrizos, ya que él se oponía a la creación de más municipios y provincias: “Bueno, si califican hay que permitirles que se eleven de categoría para su desarrollo”.

Lo que hay que hacer es supervisar que la gestión sea eficiente y que los recursos lleguen donde tienen que llegar, dándole la oportunidad a los munícipes y a la sociedad civil. Y me pregunto: ¿Qué hubiese pasado si Peña Gómez no implementa el programa de descentralización de la ciudad? Ésta hubiese sido un caos. ¿Qué hubiese sido si no existieran varios ayuntamientos en la capital? Porque hasta el síndico más pésimo, alguna obra ha dejado en una comunidad. Existían barrios que exigieron obras comunitarias por mucho tiempo, algunas de esas las resolvió el nuevo síndico. Gracias a Dios, esos síndicos han hecho su trabajo y hay que felicitarles, y darles su aplauso.

## **Domingo Marte**

Miembro del Consejo Consultivo del  
Informe Nacional sobre Desarrollo Humano

**U**na pregunta para Rosa María. Tiene que ver con el agua, considerando que un municipio puede interesarse por hacer eficiente la administración del agua. Sin embargo, la producción del agua no viene del mismo municipio, sino de otro lugar.

Éste es el caso de Santiago, cuyo suplidor principal de agua es San José de las Matas, a través de los ríos Aminas, Bao, Yaque del Norte, etc. La pregunta es: ¿cómo se ha abordado en el Plan Estratégico de Santiago este tema de la producción del agua y la conservación de esas fuentes?

## **Virgilio Pichardo**

Coordinación de Organizaciones Comunitarias  
para el Desarrollo de Los Alcarrizos (COCDELA)

**N**uestra inquietud se debe a que hemos tenido la oportunidad de participar en talleres, charlas y conferencias acerca de la necesidad de ampliar la participación, y nos gusta ver cómo una cantidad de ayuntamientos hacen uso de los mecanismos de participación de la población. No obstante, la gran mayoría se resiste a adoptar ese tipo de mecanismos. Esta situación nos conduce a preguntar: ¿Se ha estado pensando en enarbolar algún tipo de campaña para motivar a esas autoridades a desarrollar prácticas de participación comunitaria?

## **Juan Castillo**

Fundación Solidaridad  
Miembro del Consejo Consultivo  
del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano

**Q**uisiera puntualizar dos aspectos referidos a las experiencias de Santiago y Villa González, que me parecen relevantes y tienen que ver con la sostenibilidad.

En Santiago, el proceso se ha venido construyendo socialmente y se ha ido institucionalizando. En la actualidad, el Plan Estratégico de Santiago está instituido mediante una resolución, que lo hace una política oficial del municipio, no ya sólo un documento de buena voluntad. Así, los procesos que el mismo Plan Estratégico de Santiago ha ido generando, como la creación de un registro municipal de organizaciones comunitarias, de juntas de vecinos, se han dado mediante resolución del Ayuntamiento. Ahora tenemos en negociación un cuerpo de unas cinco o seis grandes resoluciones para ir institucionalizando este proceso.

En Villa González algo se ha aprendido de Santiago, que es la experiencia grande. El proceso se va construyendo e institucionalizando. Con la primera resolución se institucionalizó la participación en el municipio. Se trata de una declaración marco. Luego se editó un reglamento normativo de la participación en el municipio, que tiene carácter de ley municipal. Seguimos avanzando con el Plan Estratégico, el cual es una política oficial del Ayuntamiento mediante resolución.

Sobre el género, no es que no se está discutiendo, existe una política municipal para la equidad de género como política oficial del Ayuntamiento, mediante resolución. Está la documentación impresa y está en la página web desde donde pueden descargarla.

Nos parece que estos son elementos relevantes con respecto a la sostenibilidad de los procesos y explican porqué estos han rebasado más de una gestión municipal.

En el Cibao se puede dar testimonio de que más allá de las limitaciones, dificultades y debilidades, hay todo un gran proceso en marcha. Una coalición de organizaciones de la sociedad civil firmamos 15 pactos con candidatos de 15 municipios de la región, algunos de ellos notariados, donde los candidatos se comprometían a apoyar todo este proceso participativo.

Hay otras experiencias como en Villa Altigracia con un Plan Estratégico y Presupuesto Participativo. También en Navarrete y Altamira hay Presupuesto Participativo con normas y reglamentos votado e institucionalizado. En Mao existe un Ayuntamiento Juvenil y también ejecutan el Presupuesto Participativo y han concluido la definición de su Plan Estratégico.

Sin embargo, hay que decir, como indica la dialéctica, que lo viejo tiene que convivir con lo nuevo. Estos no son procesos químicamente puros. Hay que entender que no son procesos absolutos: se van construyendo a partir de la realidad de cada municipio en particular.

## **Confesor Gómez**

Coordinación de Organizaciones Comunitarias  
para el desarrollo de Los Alcarrizos (COCDELA)

**Q**uiero saber si me pueden responder a estas preguntas: ¿Cuáles son los indicadores que se pueden tomar en cuenta en aquellos municipios donde se ha aplicado o ha puesto en marcha el Presupuesto Participativo? ¿Cómo el Presupuesto Participativo ha reducido el clientelismo, el paternalismo y el asistencialismo? ¿Ha habido cambios en la reproducción de prácticas corruptas, en la promoción de los caciques locales de los gobiernos municipales?

## **Mario Montes de Oca**

Confederación Nacional de Juntas de Vecinos

**H**ay una gran ausencia en este evento: Pro-Comunidad. Ésta es la única institución del Estado que hace Presupuesto Participativo. Debería estar aquí, es la



única institución del Estado, de 492, que acompaña Presupuesto Participativo, con una cantidad insignificante de dinero, pero que modifica actitudes.

El gran reto para el desarrollo humano es el capital social. Éste genera confianza. Lo que tiene la población es una frustración desde hace más de 70-90 años, porque todos los políticos, de todos los gobiernos, dicen lo mismo: “Cuando yo llegue, te hago”. Cuando la jovencita habló y dijo: “Nos dicen, nos prometen y no hacen nada”.

La conclusión es que a esa generación de niños, niñas y adolescentes, la están frustrando los políticos de este país. Eso siembra frustración en la sociedad. No culpemos a la gente de que no participan, ellos no son responsables. No hay que confundir capital social con ciudadanía, eso excluye a las niñas, niños y adolescentes menores. Ciudadanía, según las leyes, equivale en cuanto a edad a 18 años y más. Planteemos desarrollo humano desde una perspectiva que incluya a niños, niñas, adolescentes, discapacitados y enfermos. Hay que generar confianza con las acciones que se ejecuten, así se construye desarrollo humano.

## **Maribel Crisantos**

Asociación de Personas con Discapacidad Físico-Motora

**N**o quiero que pase desapercibida nuestra voz. He escuchado planteamientos acerca de los municipios a escala general, sin involucrar nuestro sector: los discapacitados. La población dominicana tiene una idea equivocada sobre nuestro sector. ¿Por qué? Porque nos ven como mendigos, pero somos personas que poseemos dificultades físicas, pero no mentales, y que de una u otra forma desempeñamos un trabajo, un puesto, algo importante dentro de la sociedad. Sería bueno que existiera un plan en cada municipio en el cual se identifiquen las personas con discapacidad que están aisladas, olvidadas por la población. Que se haga conciencia de que los y las discapacitados somos personas que podemos y tenemos el derecho de salir hacia delante y hacer un trabajo. El hecho de ser excluidos es una parte que duele, duele mucho, aunque existen muchas personas dentro de nosotros con mayor autoestima que personas que se llaman “normales”.

## **Ramón Toribio Almonte**

Presidente del Consejo de Desarrollo de Villa González

**Q**uisiera ampliar un poquito acerca del Consejo de Desarrollo de Villa González. Estoy seguro que por la falta de tiempo Carmen Luz no pudo leerlo. Este Consejo se creó en abril de 2006, después de dos años de trabajo en la definición del Plan Estratégico. El Consejo de Desarrollo es responsable de dar las pautas y aplicación de los proyectos y los programas del Plan de Desarrollo. En este momento estamos en un proceso de sensibilización de los empresarios y ha habido una buena respuesta por parte de Intabaco y la Tabacalera, empresas radicadas en nuestro municipio.

## **Héctor Riveros Serrato**

Experto asociado del Programa de Gobernabilidad Local del PNUD para América Latina

**Q**uiero resaltar algo de la exposición de Víctor D' Aza cuando plantea el asunto de la descentralización hacia arriba o hacia abajo. Digamos que la manera como termina este evento, con la revisión de las experiencias exitosas, fortalece la hipótesis central de la estructura del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007. Evidentemente, digamos que con la construcción de capital social, con el fortalecimiento de organizaciones sociales y la toma de espacio a nivel local es posible ir construyendo hacia arriba y crear una masa crítica que facilite completar el proceso. Realmente, el proceso siempre estará limitado si no existe un marco institucional, los ámbitos y los instrumentos de participación.

## **Carmen Luz Ramos**

Socia de la Asociación de Agentes de Desarrollo de Villa González

**S**obre la inquietud de la perspectiva de género quisiera decirles que todo el proceso llevado a cabo en Villa González ha tomado en cuenta esta visión de forma constante. Hay una estructura que es la Asociación Municipal de Mujeres. La membresía de esta Asociación se capacitó con un curso taller llamado "Pregunta y aprende", de la Colectiva Mujer y Salud, donde las mujeres se motivaron para la creación de esta estructura. Posteriormente, se impartieron cursos acerca de



la política municipal con equidad de género y se elaboró, siendo aprobada por resolución del Concejo de Regidores. Estamos realizando encuentros sectoriales de mujeres para definir necesidades del sector.

Otra pregunta que hicieron fue cómo lograr la incorporación de los síndicos que no realizan Presupuesto Municipal Participativo (PMP). En ese sentido, existe una campaña a través de talleres y seminarios para intercambios de experiencias, que invita a diferentes regidores, síndicos, síndicas y funcionarios municipales a conocer nuestra experiencia, a fin de que puedan aplicarla en sus territorios. Eso ayuda a que el proceso vaya creciendo en otros lugares.

Finalmente, sobre los indicadores de la disminución del clientelismo, en el caso de implementarse el Presupuesto Municipal Participativo, como en Villa González, quiero decir que el mantener el proceso durante siete años consecutivos es un indicador. Cuando cada año aumenta la participación y la gente acude es otro indicador. Si no se resolvieran los problemas, no hubiese un aumento de la participación. Acerca del clientelismo podemos ir hablando de disminución, no de eliminación. Hay que comprender que es un proceso.

### **Rosa Arlene María**

Directora Ejecutiva del Consejo  
para el desarrollo estratégico de Santiago

**E**n respuesta al señor Domingo Marte sobre el manejo del agua. Éste fue un tema crítico durante el diagnóstico de la ciudad. La Corporación del Acueducto de Santiago forma parte del Consejo Estratégico. En este momento no se está trabajando como una prioridad. Hacer que las autoridades y la ciudadanía se organicen, hagan consenso y se concentren en los problemas inmediatos y visibles es un gran esfuerzo. Lograr que pensemos a gran escala en el futuro, en torno a un recurso como el agua, todavía no ha sido posible. Este es precisamente uno de los temas que deben abordarse en una planificación mancomunada de manera territorial, ámbito regional o nacional, la cual es una tarea pendiente.



## Conclusión





## Conclusión

Las conclusiones que se presentan a continuación están basadas en los criterios del enfoque de desarrollo humano esbozadas en la Introducción y en las ideas planteadas por los panelistas durante el desarrollo de las exposiciones en el II Foro sobre Desarrollo Humano que abordó el tema de la descentralización y la gobernabilidad local.

La falta de institucionalidad y capacidades limita la eficiencia en los municipios dominicanos, mientras que la participación de la gente en la toma de decisiones la impulsa.

La eficiencia se refiere a la expansión de la base material de la sociedad y a la forma de expandirla. La descentralización del Estado para ser efectiva o productiva socialmente tiene que darse en unas condiciones de institucionalidad política.

En el enfoque de desarrollo humano hay un cambio en la concepción del análisis basado solamente en factores económicos, y se concentra la atención en las personas. “Hay una serie de indicadores que permitan mostrar, no tanto si el Producto Interno Bruto ha aumentado, si las economías van bien o mal, sino, fundamentalmente, si las personas han ampliado sus capacidades para decidir y actuar, y si tienen efectivamente oportunidades que les permitan ejercer esas capacidades” (Héctor Riveros).

Un tema recurrente en el país de cara a la eficiencia de la gestión municipal es la necesidad de institucionalización de los gobiernos locales. Aún así, “los partidos han planteado en sus programas de gobierno propuestas de reforma municipal, pero en el ejercicio del poder no han sido capaces de poner en marcha un marco jurídico que conduzca a la modernización y hacer más democráticas, transparentes y eficientes las administraciones municipales” (Domingo Mañas). Según el subdirector técnico del CONARE, “la ley debe servir no sólo para normalizar lo que debe ser un mínimo de organización sobre el proceso de descentralización, sino una oportunidad para ponernos de acuerdo acerca del rumbo que queremos que tome el proceso de descentralización. Por eso esta ley es una herramienta clave” (Fran Cáceres).

Todos los ponentes están de acuerdo en la necesidad de modernizar y eficientizar el marco legal que regula la gestión municipal. Nos hablan de:

- “Nuestro régimen jurídico está basado en una ley de hace ya 55 años, la Ley 3455 de Organización Municipal, y en la Ley de Autonomía Municipal No. 5622, que es del año 1961, la cual no consagra tal autonomía” (Víctor José D’Aza).
- “La existencia de una diversidad de instituciones dependientes del poder central, con algún tipo de programa de descentralización, lo que a nuestro juicio debilita el proceso de descentralización, creando confusión y duplicando esfuerzos” (Víctor José D’Aza).
- Un sistema de transferencias del gobierno central a los municipios, que no incentiva a la generación de ingresos propios y “fomenta la inequidad social-territorial” (Domingo Matías).

Con respecto a la generación de ingresos propios, si analizamos los datos de los ingresos municipales de 2004 podemos apreciar cómo el 84% de los ingresos municipales provienen del gobierno central, siendo muy baja la tasa de generación de ingresos propios de cada municipalidad y haciendo evidente la necesidad de mejorar las capacidades y los incentivos para que los gobiernos locales mejoren sus recaudaciones.

**Cuadro 5**  
**Ingresos municipales 2004**

Subvenciones, donaciones y contribuciones	4,864	84.2%
Ingresos propios	914	15.8%
<b>Total</b>	<b>5,778</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Junta Central Electoral

- La excesiva atomización del territorio mediante la proliferación de una gran cantidad de nuevos municipios y distritos municipales, se convierte en un obstáculo para el buen gobierno local, produciéndose con ello un fraccionamiento del territorio al margen de la planificación del desarrollo. “Se crean municipalidades con escasa capacidad de autogobierno y autodesarrollo. Así, estas divisiones territoriales se convierten en obstáculo para el buen gobierno local, produciéndose con ello un fraccionamiento del territorio al margen de la planificación del desarrollo” (Víctor D’ Aza).

No basta tener capacidad si no hay oportunidad. Capacidad con oportunidad conduce a la eficiencia, de lo contrario el camino es la improductividad y la frustración. En el espacio local, las oportunidades tienen que sostenerse a través de pactos político-sociales; de lo contrario, cualquier cambio en la voluntad política puede conducir al rompimiento de las estructuras institucionales que garantizan las oportunidades y, por tanto, venir la improductividad y la frustración. Es evidente que se hace necesaria una revisión y adaptación del marco jurídico municipal a la realidad dominicana de hoy en día.

Si bien es cierto que la ampliación del conocimiento es una condición imprescindible para la eficiencia en la prestación de servicios y, por ende, para mejorar la situación de desarrollo humano, no es menos cierto que la oportunidad de afianzar dicho conocimiento pasa por la institucionalización de la estabilidad laboral del servidor municipal. En República Dominicana, se han hecho desde diferentes esferas (públicas, privadas y por organismos internacionales) inversiones cuantiosas<sup>43</sup> en procesos de capacitación de los recursos humanos municipales. Cada cuatro años éstas se vuelven improductivas como consecuencia de los cambios políticos que se generan. La forma de hacer política conduce a ofertar posiciones públicas más que programas sociales para superar las deficientes condiciones del desarrollo humano.

Pese a que “se trabaja en el tema de servicio civil y carrera administrativa municipal, con apoyo de varios organismos nacionales e internacionales y tenemos un acuerdo con la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), para impulsar la Carrera Administrativa en un plan piloto que contempla unos nueve municipios” (Fran Cáceres), aún esta ley, aprobada por el gobierno central, no se ha llegado a aplicar en la mayoría de sus instancias y no se ha aprobado para el nivel municipal.

La eficiencia no termina en un estudio de costo/beneficio. Son las personas quienes van a indicar si un ayuntamiento está operando bien. Es el conocimiento de la realidad el que va a indicar si la descentralización está aportando a la eficiencia y la productividad. La capacidad y el conocimiento por parte de la ciudadanía para aceptar o rechazar los sistemas de gestión urbana y territorial, del manejo de desechos sólidos, de las políticas culturales y deportivas, y de los programas sociales, es lo que impulsa la productividad social y determina si una administración municipal es eficiente.

Varias experiencias nos muestran cómo, cuando la población se involucra en la toma de decisiones y en el control de la gestión pública municipal, aumenta la eficiencia en el cumplimiento de sus funciones para con la ciudadanía y, no sólo eso, sino que aumenta la institucionalidad.

“La existencia de un Reglamento Normativo de la Participación Ciudadana es otro logro. Esto se reglamentó, vía resolución por el gobierno municipal, en el período 1998-2002. Avanzamos con la creación de la Asociación Municipal de Mujeres de Villa González para establecer una política que garantice la equidad de género. Sin esta estructura no sería posible establecer estrategias para sustentar el proceso.

“El Presupuesto Municipal Participativo ha sido un instrumento que ha ayudado a la ejecución de acciones colaterales muy estratégicas, como la instauración de mecanismos de rendición de cuentas y la puesta en marcha de políticas de licitación de obras.

“El Presupuesto Municipal Participativo es también una oportunidad para lograr obras y servicios que de otra manera no hubiese sido posible conseguir” (Carmen Luz Ramos).

En resumen, para impulsar la eficiencia, debemos construir una voluntad política colectiva en el marco de una agenda de descentralización, promover el fortalecimiento institucional desde dentro de los gobiernos locales, la adecuación del marco legal municipal y edificar el contrapeso social bajo una orientación nacional.

### **La oportunidad para la diversidad territorial conduce a la equidad política y social**

Tenemos un Estado y un gobierno centralista, que planifica el desarrollo nacional en función de lo macroterritorial y del crecimiento macroeconómico, obviando la configuración y la ejecución de una política clara de desarrollo territorial local que beneficie de manera equitativa a todos los municipios. Así, se destaca la planificación e implementación de las políticas sociales con un criterio sectorial centralizado, donde las instancias de ejecución e intermediación entre el Estado y la ciudadanía que recibe los servicios se realiza a través de una institución de jurisdicción nacional, lo que de alguna manera limita la autonomía de los gobiernos locales.

La equidad es un garante de la eficiencia en la medida que permite un acceso equitativo a los activos, a las oportunidades y a las



capacidades. Para el desarrollo humano no se trata de redistribuir solamente consumo a los más pobres, sino redistribuir capacidades y crear agencias en la forma de mejor educación, salud, nutrición y condiciones de vida en general<sup>44</sup>.

### ***Equidad interterritorial***

Con respecto a la equidad de oportunidades entre los diferentes territorios del país, tal y como marcábamos en la Introducción, debe estar planificada e impulsada desde el gobierno central, ya que es su responsabilidad desarrollar políticas que impulsen la convergencia de oportunidades a nivel territorial.

Si analizamos los ingresos per cápita de las diferentes provincias de República Dominicana podemos observar las fuertes diferencias existentes entre ellas. La provincia más rica tiene 4 veces más ingreso per cápita que la más pobre. Con respecto a la dotación de servicios, sólo a manera de ejemplo, se destaca que en la disponibilidad de camas hospitalarias por cada mil habitantes también existen grandes diferencias entre provincias: la de mayor cobertura tiene 8.6 veces más camas que la de menor cobertura. Estas diferencias de oportunidades entre las diferentes provincias impulsan movimientos migratorios que hacen que las personas se desplacen hacia los lugares donde esperan encontrar mayores oportunidades de desarrollo.

La actual Ley 166-03 de Transferencias del gobierno central a los gobiernos locales establece como único criterio de distribución de los fondos, el número de habitantes registrado en cada municipio. Este criterio de distribución tiende a potenciar las disparidades entre los municipios, pues las mayores oportunidades que brindan unos han provocado fuertes procesos de migración. Si el criterio de transferencia se basa exclusivamente en la población, esta tendencia de concentración se incrementará, limitando cada vez más las posibilidades de desarrollo de los municipios más pobres y potenciando así la divergencia.

En República Dominicana, casi el 50% de la distribución de recursos desde el nivel central al local se concentra en apenas 10 municipios y la Liga municipal Dominicana: Distrito Nacional, Santo Domingo Este, Santiago, Santo Domingo Norte, La Vega, Santo Domingo Oeste, San Francisco de Macorís, San Pedro, San Cristóbal y La Romana.

Regularmente estos municipios disponen de más riqueza y, en consecuencia, disponen de mayores posibilidades de fuentes propias de recaudación, a diferencia del resto de los municipios, aumentando

**Cuadro 6**  
Ingreso per cápita  
provincial 2004

Provincia	Ingreso per cápita (RD\$ mensuales) 2004
Distrito Nacional	7,719
Valverde	5,849
Salcedo	5,499
Españillat	4,667
San Pedro de Macorís	5,144
Santiago	5,044
Santiago Rodríguez	5,074
Puerto Plata	4,748
Santo Domingo	4,687
La Vega	4,748
Monte Cristi	5,708
San Cristóbal	3,992
La Romana	5,773
Duarte	4,815
Sánchez Ramírez	4,634
Monseñor Nouel	4,572
Dajabón	4,814
Hato Mayor	4,436
Samaná	4,777
María Trinidad Sánchez	5,126
La Altagracia	5,688
Peravia	3,343
Barahona	2,982
El Seibo	4,102
San José de Ocoa	2,892
Monte Plata	3,045
Independencia	2,596
Bahoruco	2,511
Azua	2,554
Pedernales	2,582
San Juan	2,740
Elías Piña	1,900
<b>Mínimo</b>	<b>1,900</b>
<b>Máximo</b>	<b>7,719</b>

Fuente: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, 2006

**Cuadro 7**  
Camas hospitalarias por cada  
mil habitantes, por provincia  
2004

Región/Provincia	Camas/ mil hab.
La Altagracia	0.29
Santo Domingo	0.44
Mons. Nouel	0.45
Independencia	0.57
San Cristóbal	0.63
Monte Plata	0.69
La Romana	0.70
Valverde	0.79
San Pedro de Macorís	0.98
La Vega	0.99
Azua	1.01
Españillat	1.05
Puerto Plata	1.09
Hato Mayor	1.14
Santiago	1.17
Sánchez Ramírez	1.18
Peravia	1.32
El Seibo	1.36
María T. Sánchez	1.47
Duarte	1.52
Bahoruco	1.56
Distrito Nacional	1.65
San José de Ocoa	1.68
Samaná	1.83
Barahona	1.93
San Juan de la Maguana	1.96
Elías Piña	2.00
Dajabón	2.05
Monte Cristo	2.34
Salcedo	2.50
Santiago Rodríguez	2.52
Pedernales	-
<b>Total</b>	<b>1.06</b>

Fuente: Elaborado en base al Anuario Estadístico de Salud, 2003 y 2004

sus posibilidades de desarrollo por dos vías: la recaudación propia y los fondos transferidos por el gobierno central.

Por otro lado, las políticas de descentralización financiera deben ir acompañadas de una transferencia gradual de atribuciones y de un aumento en la cobertura de servicios que prestan los ayuntamientos. “[...] Para que esto se logre en esos espacios, es necesario que los municipios asuman nuevas funciones, que vayan más allá tanto de las que la ley les asigna, como de la percepción que acerca de esa institución se tiene en la cultura política de República Dominicana” (César Pérez).

Si bien es cierto que se ha registrado una ampliación de los ingresos municipales, la distribución de recursos se hace bajo una base legal que profundiza la falta de oportunidades de las personas. La ampliación de las oportunidades de mejores ingresos debe contribuir con descentralizar las oportunidades de la gente. El criterio exclusivo y demográfico basado en la cantidad de habitantes en el esquema de descentralización financiera, más que crear ciudadanía, podría estar fomentando la creación de nuevas élites y caudillos locales. Se debe incluir un criterio basado en los índices de pobreza para el reparto de los recursos financieros del Estado central a los municipios. Es urgente disponer de un marco jurídico que ofrezca oportunidades para el desarrollo humano equilibrado en la diversidad territorial y social; que evite que unos pocos municipios centralicen la riqueza que podría generar la descentralización.

En términos político-administrativos, el Estado dominicano ha sufrido una atomización territorial indiscriminada. Esto no se puede confundir con la equidad entre los territorios; más bien podemos decir que es producto de la falta de equidad entre ellos, porque no responde a estrategias de desarrollo humano y de oportunidades para la gente, sino a las apetencias de grupos o individuos que buscan ventajas personales de poder. Estas iniciativas de creación de nuevas demarcaciones provinciales y municipales se han sustentado en la falta de políticas de los representantes congresionales hacia las comunidades, el apetito desenfrenado del liderazgo político local por administrar fondos públicos y el ansia de los pobladores y pobladoras de los distritos municipales de autonomía e independencia del centro urbano municipal donde se concentra la mayor inversión.

En definitiva, los diferentes indicadores nos muestran que no existe equidad interterritorial en República Dominicana, ni en ingreso ni en oportunidades, y que los instrumentos de la descentralización, lejos de impulsar la convergencia, potencian la divergencia interterritorial.

Es urgente revisar el marco jurídico y los instrumentos para impulsar la equidad de oportunidades entre los territorios.

### **Equidad intraterritorial**

Desde la perspectiva de la equidad y de la creación de oportunidades para acceder al bienestar, están las políticas focalizadas y destinadas a grupos más desfavorecidos como la población en pobreza extrema, las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, las personas discapacitadas, los envejecientes... "La equidad, tanto intrageneracional como intergeneracional, pretende evaluar la posibilidad de acceso de todos por igual a esos bienes públicos, a la posibilidad de tener una base material que efectivamente haga real la posibilidad del ejercicio de la escogencia entre opciones" (Héctor Riveros). Algunas unidades descentralizadas o municipalidades muestran experiencias calificadas como buenas, siendo casos relevantes los Municipios Amigos de la Niñez y los Ayuntamientos Juveniles<sup>45</sup>; los presupuestos participativos con perspectiva de género en Villa Bisonó, Pimentel y Jánico (discriminación positiva para impulsar la equidad de género); la priorización de la inversión en ámbitos, territorios o barrios con altos índices de pobreza a través de los presupuestos participativos de Villa González, Mao, Altamira, Sabana Grande de Boyá, Constanza y otros.

La pluralidad política local también conduce a la equidad en la distribución del poder. Esta pluralidad es el alma y esencia de la autonomía municipal; lo contrario conduce a la centralización del poder. Se podría disponer de un marco jurídico general de descentralización con prácticas centralizadoras locales que contribuyeran a profundizar el beneficio de las élites y del compadrazgo en detrimento de las oportunidades de la diversidad política y social. Descentralización con oportunidad de la diversidad política e ideológica crea la base para la equidad. En cambio, la descentralización sin participación de la ciudadanía crea una oportunidad para la exclusión y negación del desarrollo humano integral.

### **El empoderamiento amplía las oportunidades para un mejor desarrollo humano**

Un objetivo principal de la descentralización es la distribución del poder político, la cual puede caminar en dos corrientes: empoderamiento o caciquismo. En la primera corriente se fortalece el poder de la ciudadanía y, a la vez, las decisiones del actor político se hacen en correspondencia con las expectativas de la gente. En

la segunda corriente se fortalece el poder de las élites locales y las decisiones se toman en función del interés particular del grupo en el poder político.

El gran desafío para el desarrollo humano pasa por superar la herencia histórica de una cultura política centralizadora y el sindiquismo como versión local del presidencialismo. Es necesario establecer prácticas e instituciones que garanticen la distribución del poder, no sólo desde el gobierno nacional hacia lo local, sino desde este último hacia las comunidades. De lo contrario la descentralización serviría para fortalecer la visión y la práctica autocrática, en contraposición de la democracia participativa, pilar del poder descentralizado.

El empoderamiento conduce a mejorar la calidad de la representación política, porque hay una vinculación estrecha y cotidiana entre el actor público local y el liderazgo social. El caciquismo conduce al estancamiento y al bloqueo de la oportunidad de la renovación del liderazgo local. “No es posible una descentralización efectiva sin reformar las estructuras de poder existentes<sup>46</sup>”. Con el empoderamiento se busca construir un sistema de participación que tienda a equilibrar la distribución del poder.

Para la construcción de ciudadanía y la superación del caciquismo hay que profundizar la oportunidad desde una perspectiva en la cual “el capital social y su base de confianza intergeneracional e intrageneracional sean interiorizados en la conciencia sobre los derechos por encima de pedir favores” (Héctor Riveros). Se trata de una conciencia sobre derechos que tiene que buscar la movilización para que se cumplan. Los Ayuntamientos Juveniles, impulsados por los municipios con el apoyo de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), aportan a la niñez una concepción diferente sobre deberes y derechos, como expresa Betty Josefina Polanco, que por ese medio “conocemos nuestros derechos y sabemos la importancia de hacer que sean respetados”.

El capital social también es acumulable en espacio y tiempo. “La proximidad del gobierno se convierte en una oportunidad para consolidar y ampliar el nivel de acumulación del capital social” (Domingo Matías); lo mismo que mejorar su calidad a través de la inversión de fondos públicos locales. Hay que destacar que el aprendizaje, las habilidades y la creatividad característicos del capital social son elementos claves para la construcción de políticas de desarrollo humano. “Hay que resaltar que en el año 2005 alcanzamos la séptima edición consecutiva del Presupuesto Municipal Participativo. Esto ha significado para nosotros mucho esfuerzo,

tiempo y sacrificios, en perjuicio de nuestras familias, para poder integrarnos al proceso. Esta inversión es la que evita que se detenga el Presupuesto Municipal Participativo” (Carmen Luz Ramos).

La cercanía o proximidad existente entre las estructuras del poder local y la gente es una oportunidad para gestionar el poder político desde una óptica de amplia participación ciudadana. Esta proximidad ayuda a fortalecer los lazos de confianza esenciales para potenciar el capital social comunitario y permitir que la libertad y el derecho a vivir dignamente sean más viables.

La participación de la ciudadanía influyendo en la toma de decisiones es una ampliación de las oportunidades para el desarrollo humano. Esta ampliación de las oportunidades requiere fortalecer las capacidades y profundizar la apropiación de conocimiento en la ciudadanía y los gobiernos locales. Este vínculo ciudadanía-autoridad local demanda la construcción de espacios de participación y la puesta en marcha de políticas educativas sobre derechos ciudadanos. El conocimiento del contexto y las habilidades para dominar su dinámica en el territorio son los factores que van a permitir justificar si la descentralización está produciendo resultados. Cuando la ciudadanía conoce las causas de los problemas que le rodean y se informa de la realidad política, económica y social de su municipio y el país, y esta misma ciudadanía tiene habilidades para transformar con sus ideas y acciones dicha realidad, el proceso descentralizador es más productivo.

La ampliación y consolidación de los espacios de participación de los ciudadanos y ciudadanas pasa por la articulación de dos vías: “una de carácter indirecta y otra de carácter directa” (Héctor Riveros). El carácter indirecto significa fortalecer la autonomía territorial y administrativa desde adentro de los gobiernos locales. Esta vía indirecta conduce a tener ayuntamientos más fuertes en su capacidad recaudadora, en la prestación de servicios, en el reclutamiento de personal y un horizonte estratégico más claro para actuar. La vía directa no es más que el empoderamiento de la población y la apertura de espacios de participación. Podría significar superar los esquemas de democracia representativa, que en muchos casos se limitan a la participación electoral, y pasar a la puesta en marcha de procesos de democracia participativa.

Por otro lado, en el marco de la relación gobierno local y sociedad civil hay que destacar que las estrategias de empoderamiento deben considerar la necesidad de actuación crítica de parte de los actores sociales. Un empoderamiento acrítico podría significar la aceptación

de prácticas no transparentes a cambio de espacios de participación limitados a demandar inversión en infraestructuras físicas. El empoderamiento crítico fomenta la gobernabilidad, la articulación gobierno local-sociedad civil y la solidaridad; sin perder de vista que la acción social busca construir institucionalidad para un desarrollo humano sostenible y que centra el desarrollo local en cuatro pilares: eficiencia, equidad, democracia y transparencia.

También hay un empoderamiento ciudadano en crecimiento y aislado. Si bien es cierto que se disponen de avances en políticas de creación de ciudadanía y empoderamiento, hay que anotar que las mismas están concentradas en pocos municipios y para cosechar un impacto mayor falta bastante camino por recorrer.

Hay un fuerte predominio del modelo de relaciones clientelares. El sistema político, la democracia y el bienestar de la gente se ven impactados o moldeados por el tipo de ciudadanía. Ramón Tejada Holguín plantea cuatro modelos de ciudadanía o formas de relacionarse los ciudadanos con la sociedad política, los cuales se pueden caracterizar por su inmovilismo, desencanto, clientelismo y ciudadanización. Hay una convivencia entre todas, pero en la sociedad dominicana tiene menor presencia el modelo de ciudadanía activa, que es el que contribuye al impulso y desarrollo de la descentralización y el desarrollo humano. Incluso hay procesos de empoderamiento que conviven con el modelo clientelar, o viceversa. Es más posible transformar una participación con dosis clientelar que una relación puramente clientelar.

Se observa una tendencia a la valoración del liderazgo local por encima del símbolo partidario. Los resultados electorales de 2006 ofrecen indicadores sobre la revalorización de lo local y su conexión directa con la descentralización política del liderazgo. En municipios como Santiago, La Romana, San Pedro de Macorís y La Vega se observan resultados que orientan a concluir que una franja considerable de munícipes votó al candidato local más que al partido o que en “las municipalidades se establecieron mejores relaciones con la ciudadanía, que los resultados de las gestiones son evaluables directamente por los votantes. Eso explica el gran número de síndicos reelectos” (Ramón Tejada Holguín). Esto remite a pensar que los políticos locales están teniendo una relación más directa con la ciudadanía y podrían estar teniendo una práctica y un discurso diferente al de 10 años atrás.

La Constitución Dominicana, cuya próxima reforma en el país debe verse como una oportunidad, carece de instrumentos de participación

que ya han sido establecidos en la mayoría de los países de América Latina. Lo que debe tener importancia en esta reforma es “la estructura de poder y su distribución” (Héctor Riveros), y es aquí donde el movimiento prodescentralización del Estado dominicano debe concentrarse.

## Una libertad asimétrica e inequitativa

La eficiencia, la equidad y el empoderamiento conducen al objetivo de la libertad, que, según Sen, es superar las carencias de servicios públicos y las libertades políticas y sociales. La libertad sintetiza la triada eficiencia-equidad-empoderamiento. La satisfacción en la prestación de servicios públicos, la inversión que hace el gobierno local para distribuir beneficios desde la perspectiva de la inclusión social y la correspondiente aceptación ciudadana de que la gestión del gobierno local aporta a su desarrollo humano es lo que nos sirve para evaluar si se está siendo eficiente y equitativo. Por su parte, la participación-empoderamiento conduce al ejercicio de los derechos políticos y sociales, lo cual se manifiesta en la libertad para opinar, organizarse y movilizarse por los derechos de las personas sin restricción de la esfera pública.

El aumento de las libertades permite el crecimiento de las oportunidades y la apertura al disfrute de mejor alimentación, vivienda, vestido, salud, educación, recreación, deporte, cultura, etc. Para que haya este crecimiento de las oportunidades tiene que haber un marco jurídico adecuado para el ejercicio de la libertad. “En los espacios locales es donde mayores posibilidades existen para una práctica política orientada hacia las personas” (César Pérez).

La libertad como síntesis de los metavalores del desarrollo humano no se vislumbra a corto plazo en el contexto local dominicano. Se requiere acelerar la mejora de las capacidades de los gobiernos locales en sus esquemas de gestión de los servicios para que sean más eficientes en su prestación; reformar el marco normativo para equilibrar la equidad territorial (una descentralización financiera y administrativa equitativa), y el fortalecimiento institucional de las organizaciones comunitarias para que jueguen un mejor rol en los procesos de empoderamiento.

Cuando se hace un análisis de la libertad desde la perspectiva territorial se concluye que es “asimétrica o inequitativa”. En los municipios de mayor riqueza la gente disfruta de mayores libertades o menores privaciones, que en los más pobres. Estas inequidades se expresan en que los municipios

más grandes pueden dar respuesta a demandas sociales de construcción de calles, parques, servicios de salud, deporte, que no pueden realizar los municipios con menor población. También se manifiestan en las condiciones laborales y la formación académica del personal.

La libertad como la síntesis del paradigma de desarrollo humano en cuanto al derecho ciudadano al acceso a bienes, servicios y participación en las decisiones, requiere de un marco legal para su desempeño, un espacio para el ejercicio pleno del desarrollo humano. Indica César Pérez que “la territorialización de la política” es una oportunidad que ha identificado el paradigma de desarrollo humano para la puesta en vigor de los metavalores: eficiencia, equidad, empoderamiento y libertad.

### **El proceso de descentralización dominicano, ¿crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?**

En conclusión, se puede mostrar que no encontramos en medio de un proceso de descentralización lento, caracterizado por la existencia de relaciones entre el nivel central y local mediatizadas por lo personal. Se observan algunas iniciativas de relacionamiento entre el gobierno central y las municipalidades, algo que hace 10 años era imposible de pronosticar. Sin embargo, dichas relaciones han estado influenciadas por lazos entre amigos y compadrazgos más que vínculos institucionales entre el gobierno central y el liderazgo municipal. La velocidad de las políticas descentralizadoras marchan a un ritmo preocupante y en medio de un contexto caracterizado por la presencia de prácticas políticas que sigilosamente prefieren el centralismo en vez de un Estado descentralizado desde la demanda ciudadana.

No podría construirse una afirmación categórica en ningún sentido. Para el CONARE “hay un proceso de cambio, que necesariamente es y será gradual, no será un cambio radical, de golpe. El proceso de descentralización avanza, aunque no a la velocidad que desea la sociedad. Hay nuevos liderazgos políticos, que están contribuyendo a transitar esta ruta [...]” (Fran Cáceres).

Asimismo, hay unidades descentralizadas o municipios que están en un tránsito entre la creación de ciudadanía y el clientelismo. Creando ciudadanía a través de oportunidades para el empoderamiento a través de los presupuestos participativos, los planes estratégicos de desarrollo, cabildos abiertos y rendición de cuentas. Creando y sosteniendo el clientelismo a partir de la oportunidad que le ofrece la raíz de la cultura política, la ausencia de carrera administrativa

municipal, la presión política que ejercen los partidos y las debilidades del movimiento social dominicano. Se está en un tránsito muy largo, con curvas, altas y bajas; en un “proceso que no es tan blanco ni tan negro, sino que en cada experiencia puede haber un poco de ambas, de ambos extremos” (Rosa Arlene María).

Cientelismo y ciudadanía son culturas construidas a través de luchas y procesos históricos, las cuales provocan un efecto en la práctica política y en las instituciones. Práctica que va a tomar un camino según los actores que gestionan dichas instituciones. “Lo viejo tiene que convivir con lo nuevo, no son procesos absolutos, se van construyendo a partir de la realidad de cada municipio en particular” (Juan Castillo).

Se pueden observar prácticas de construcción de ciudadanía que conviven con el “modelo de participación clientelar, que empiezan como movilización clientelar, pero que pueden terminar estimulando la ciudadanía activa no clientelar. Todo es cuestión de ver el proceso en su conjunto y que es mejor la participación, ya sea clientelar o no, que la no participación; que es factible transformar la participación clientelar en una participación colectiva” (Ramón Tejada Holguín).

La creación de ciudadanía se soporta en la construcción de una cultura política democrática. Esto va a significar la necesaria formación de una conciencia cívica y social colectiva en la nación dominicana, que conduzca al reconocimiento y conocimiento de los derechos y deberes de la ciudadanía.

Pareciera que el clientelismo continúa ganando la batalla a la construcción de ciudadanía. Hay que recordar las luchas históricas entre liberales y conservadores, siendo estos últimos los que más tiempo han durado en la dirección del Estado dominicano. “Los conservadores ganaron la batalla a la democratización y descentralización del Estado dominicano, ganaron el primer round y dejaron una herencia política autoritaria, patrimonialista y clientelista que Lilís, las intervenciones norteamericanas, Trujillo y Balaguer mantuvieron y conservaron; pero que tampoco los actores políticos y económicos de la democracia electoral pos 1978 han tenido voluntad política para deshacerse de dicho legado” (Domingo Matías).

## Notas

- <sup>1</sup> ODH/PNUD 2006. p. 5
- <sup>2</sup> Boisier. 1991. p. 271
- <sup>3</sup> Scott 2006. p. 11. Traducción propia.
- <sup>4</sup> ODH/PNUD 2006<sup>a</sup>. p.15
- <sup>5</sup> CONARE 2001. p. 24
- <sup>6</sup> Idem
- <sup>7</sup> Asamblea Legislativa de la República Dominicana. 1952a
- <sup>8</sup> Manifestación local del presidencialismo.
- <sup>9</sup> Ver Anexo I
- <sup>10</sup> Contraloría General de la República 2004
- <sup>11</sup> De Franco 2005
- <sup>12</sup> D' Elia, Yolanda y Maingon, Thais 2004, p. 7
- <sup>13</sup> Idem.
- <sup>14</sup> Anand y Sen. 1994
- <sup>15</sup> D' Elia, Yolanda y Maingon, Thais 2004
- <sup>16</sup> Ver Scott 2006. p. 12. Traducción propia.
- <sup>17</sup> Ver Anexo I.
- <sup>18</sup> Ver Anexo III.
- <sup>19</sup> PNUD-Chile, 2004 p. 66
- <sup>20</sup> PNUD, 1993
- <sup>21</sup> PNUD. 1993. p. 4
- <sup>22</sup> Idem. p. 90
- <sup>23</sup> Scott 2006. p. 9. Traducción propia.
- <sup>24</sup> Ver Anexo II.
- <sup>25</sup> Sen 1999, p.19-20
- <sup>26</sup> CONARE 2001. p. 24.
- <sup>27</sup> Rawls 2003
- <sup>28</sup> Matías 1997
- <sup>29</sup> Idem p. 24
- <sup>30</sup> Bonó 2000. p. 274
- <sup>31</sup> Idem
- <sup>32</sup> Asamblea Legislativa de República Dominicana 2003
- <sup>33</sup> Idem 1952a
- <sup>34</sup> Idem 1938, 1954, 2003
- <sup>35</sup> Idem 1952a, 1952b, 1961, 1963, 1966, 1970,1997, 2001, 2003
- <sup>36</sup> Presidencia de la República 2000. p. 33

<sup>37</sup> Presidencia de la República 2004

<sup>38</sup> Ver la próxima publicación de la Fundación Solidaridad del libro “Buenas prácticas municipales” de Domingo Matías.

<sup>39</sup> Ver anexo II

<sup>40</sup> ODH/PNUD 2006b, p. 3

<sup>41</sup> Ver Anexo III

<sup>42</sup> Ver Anexo III

<sup>43</sup> Desde la cooperación internacional por parte de la Unión Europea, UNICEF, GTZ, FUNDEMUCA/AECI. Desde el ámbito privado, las universidades y organizaciones de la sociedad civil. Desde la esfera pública, el CONARE y la Liga Municipal Dominicana.

<sup>44</sup> Anand y Sen. 1994

<sup>45</sup> Ver anexo III

<sup>46</sup> PNUD 1993, p. 90



# Bibliografía

## Bibliografía general

- Asamblea Legislativa de la República Dominicana. 1938. "Ley 49 sobre creación de la Liga Municipal Dominicana (LMD)".
- \_\_\_ 1952a. "Ley 3455 de Organización Municipal".
- \_\_\_ 1952b. "Ley 3456 de Organización del Distrito Nacional.
- \_\_\_ 1954. "Ley 3896 que inviste de personalidad jurídica a la Liga Municipal Dominicana".
- \_\_\_ 1961. "Ley 5622 sobre autonomía municipal".
- \_\_\_ 1963. "Ley 6232 sobre el planeamiento urbano".
- \_\_\_ 1965. "Ley No. 673 de 1965, que regula los presupuestos de ingresos y egresos de los ayuntamientos de la República Dominicana".
- \_\_\_ 1966. "Ley 180 sobre el establecimiento de arbitrios municipales".
- \_\_\_ 1970. "Ley 584 sobre procedimientos que deben seguirse para hacer erogaciones de fondos, una vez celebradas elecciones".
- \_\_\_ 1997. "Ley 17-97 que establece un 4% de los ingresos nacionales para los ayuntamientos según el tamaño de la población".
- \_\_\_ 2001. "Ley 163-01 que crea el Distrito Nacional".
- \_\_\_ 2003. Constitución Política de la República Dominicana.
- \_\_\_ 2003. "Ley 166-03 que establece el 10% de los ingresos nacionales para los ayuntamientos según el tamaño de su población".
- Asamblea Legislativa de El Salvador. 1998. "Decreto Legislativo No. 74 de 1998 que crea el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador".
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. "Informe sobre la pobreza en la República Dominicana: Logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres". Washington, D.C.
- Boisier, Sergio. 1991. "La descentralización: un tema difuso y confuso". Venezuela: Nueva Sociedad.
- Bonó, Pedro Francisco. 2000. Ensayos Sociohistórico. Actuación Pública. Fundación Corripio. Santo Domingo.
- CONARE. 2001. "Análisis del empleado municipal en República Dominicana" CONARE/PAIRE. Santo Domingo.

- Contraloría General de la República. 2005. "Ingresos municipales 2004".
- De Franco, Augusto (2005). "¿Por qué precisamos de un desarrollo local integrado y sostenible?". [<http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/porque.pdf>]
- D' Elia, Yolanda y Maingon, Thais. 2004. "La equidad en el Desarrollo Humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad" Documentos para la discusión. Informes sobre Desarrollo Humano en Venezuela. PNUD y GTZ. [<http://www.revistadesarrollohumano.org/Biblioteca/>]
- González, Raymundo. 1994. "Bonó, un intelectual de los pobres". Centro Juan Montalvo. Santo Domingo.
- Junta Central Electoral. 2007. "Resultados electorales". [<http://www.jce.do/app/do/Resultados.aspx>]
- Matías, Domingo. 1997. "Partidos, sociedad civil y reforma municipal". Unión de Vecinos Activos (UVA), Santo Domingo.
- Oficina de Desarrollo Humano (ODH)/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de República Dominicana (PNUD-RD). 2007a. "Informe Nacional de Desarrollo Humano. Redistribuir poder para construir desarrollo humano. Oficina de Desarrollo Humano. Versión Mimeo.
- ODH/PNUD- RD. 2006b. "Guías de aprendizaje sobre desarrollo humano" PNUD. Santo Domingo.
- PNUD. 1993. "Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1993". CIDEAL. Madrid.
- PNUD-Chile. 1994.
- Presidencia de la República. 2000. "Decreto 685-00 que crea e integra el Sistema Nacional de Planificación y Descentralización". Gaceta Oficial no 10058 del 15 de diciembre de 2000. Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Decreto 710 del año 2004, que establece los mecanismos y procedimientos institucionales para la coordinación de las acciones del sistema nacional de planificación económica, social, administrativa y el proceso de formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto público".
- Rawls, John. 2003. "El liberalismo político". Editorial Crítica. Barcelona.
- Scott, Tim. 2006. "Decentralization and national human developments reports" NHDR Occasional Paper 6. UNDP. New York.
- Sen, Amartya K. 1999. "Desarrollo y Libertad" Planeta. Barcelona.
- Sudhir, Anand y Amartya K. Sen. 1994. "Desarrollo Humano Sostenible: Conceptos y Prioridades". Documento no periódico N° 8 de la ODH. PNUD. Nueva York.

## Bibliografía Anexo I

- Alborta Valda, Patricia, Marcelo Montalvo y Marco Zapata Cusicanqui. 2005. "Bolivia: Régimen de transferencias intergubernamentales para las autonomías regionales. Informe final. USAID y DDPC3. Bolivia.
- Arze, Francisco Javier y Jorge Martínez Vásquez. 2003. "Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua." Preparado para la conferencia: Nuevos retos de la descentralización fiscal en América Latina. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- Asamblea Legislativa de la República Bolivariana de Venezuela. 1989. "Ley orgánica del régimen municipal, publicada en la Gaceta Oficial no. 4.109." [<http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/index.asp>].
- \_\_\_\_\_. 1999. "Constitución de la República Bolivariana de Venezuela." Publicada en Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre 1999, Número 36.860. [<http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/index.asp>].
- \_\_\_\_\_. 2003. "Ley no. 37753, Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público." [<http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/index.asp>].
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. 1990. "Decreto no. 610, Ley de creación del fondo de inversión social." [<http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf>].
- \_\_\_\_\_. 1997. "Ley de creación de Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios con sus reformas." [<http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf>].
- Asamblea Legislativa República de Costa Rica. 1949. "Constitución Política de la República de Costa Rica, actualizada al día 17 de julio del 2001." [<http://www.asamblea.go.cr/proyecto/constitu/const2.htm>].
- Asamblea Nacional de Nicaragua. 1988. "Ley no. 40, Ley de municipios." [<http://www.asamblea.gob.ni/>].
- \_\_\_\_\_. 2001. "Ley no. 376, Régimen presupuestario municipal." [<http://www.asamblea.gob.ni/>].
- \_\_\_\_\_. 2003. "Ley no. 466, Ley de transferencias presupuestarias a los municipios de Nicaragua." [<http://www.asamblea.gob.ni/>].
- Avendaño, Fanor. 2006. "Que la gente participe...Manual para la fiscalización de las transferencias y presupuestos municipales." Fundación Konrad Adenauer. Nicaragua.
- Calderón, César y María Félix Delgadillo. 1995. "Evaluación del sistema de coparticipación vinculados con los gastos de la participación popular." Mimeo. Bolivia.

- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). 2001. "La distribución de las transferencias del gobierno central a las municipalidades: Evaluación y propuestas." Documento elaborado para ser presentado en el Foro Nacional sobre Finanzas Municipales. Guatemala.
- Comisión Federal de Impuestos. 1992. "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales (Pacto I)." Ciudad de Buenos Aires, Argentina. [<http://www.cfi.gov.ar/>].
- \_\_\_ 1996. "Ley 24,399, Pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento (Pacto II)." [<http://www.cfi.gov.ar/>].
- Congreso de Colombia. 1991. "Constitución Política de Colombia." [[www.cna.gov.co/cont/documentos/legislacion/constitucion.pdf](http://www.cna.gov.co/cont/documentos/legislacion/constitucion.pdf)]
- \_\_\_ 1994a. "Ley 141, por el cual se crea el Fondo Nacional de Regalías." [<http://www.secretariassenado.gov.co/>].
- \_\_\_ 1994b. "Ley 136 de 1994." [<http://www.secretariassenado.gov.co/>].
- \_\_\_ 2001. "Ley 715, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias." [<http://www.secretariassenado.gov.co/>].
- Congreso de la República de Argentina. 1988. "Ley no. 23.548, Coparticipación federal de recursos fiscales: régimen transitorio de recursos fiscales." [<http://www.diputados.gov.ar/>].
- \_\_\_ 1998. "Ley 25.049, Coparticipación federal de impuestos: modificación." [<http://www.diputados.gov.ar/>].
- \_\_\_ 1999. Ley 25.235, Compromiso federal. [<http://www.diputados.gov.ar/>]
- \_\_\_ 2001. "Ley 25.400, Ratificación del acuerdo suscrito por los gobernadores e interventor federal de los estados provinciales, el jefe de gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires y el gobierno nacional, denominado 'Compromiso federal por el crecimiento y la disciplina fiscal' y su addenda." [<http://www.diputados.gov.ar/>].
- Congreso de la República de Guatemala. 1985. "Constitución Política de la República de Guatemala." [<http://www.congreso.gob.gt/>].
- \_\_\_ 1993. "Decreto no. 13-93, Ley del Fondo de Inversión Social." [<http://www.congreso.gob.gt/>].
- \_\_\_ 2001. "Decreto 48-2001, Reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado." [<http://www.congreso.gob.gt/>].
- \_\_\_ 2002. "Decreto no. 52.87, Ley de los consejos de desarrollo urbano y rural." [<http://www.congreso.gob.gt/>].
- Congreso de la República del Perú. 2003. "Ley no. 27972, Ley orgánica de municipalidades." [<http://www.congreso.gob.pe/>].
- Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." [<http://www.congreso.gob.mx/>].

- \_\_\_ 1978. "Ley de coordinación fiscal." [<http://www.congreso.gob.mx/>].
- Congreso Nacional de Chile. 1974. "Ley no. 573, Estatuto del gobierno y administración interiores." Nota del Estado. [<http://www.congreso.cl/>].
- \_\_\_ 1979. "Decreto ley 3.063, sobre rentas municipales." [<http://www.congreso.cl/>].
- \_\_\_ 1992. "Ley 19.143, sobre las patentes mineras." [<http://www.congreso.cl/>].
- \_\_\_ 1993. "Ley no. 19.175, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional." [<http://www.congreso.cl/>].
- \_\_\_ 2002. "Ley 18.695, Ley orgánica de las municipalidades." [<http://www.congreso.cl/>].
- \_\_\_ 2005. "Ley no. 20.035 que introduce modificaciones en la Ley no. 19.175, Orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, en lo relativo a la estructura y funciones de los gobiernos regionales." [<http://www.congreso.cl/>].
- Congreso Nacional de la República de Bolivia. 1994. "Ley 1551 de Participación popular." [<http://www.congreso.gov.bo/>].
- \_\_\_ 1995. "Ley 1654, Descentralización administrativa." [<http://www.congreso.gov.bo/>].
- \_\_\_ 1996. "Ley 1689 de hidrocarburos." [<http://www.congreso.gov.bo/>].
- \_\_\_ 2004. "Ley 2650, Constitución política del Estado de Bolivia." [[http://www.presidencia.gov.bo/leyes\\_decretos/constitucion\\_estado.asp](http://www.presidencia.gov.bo/leyes_decretos/constitucion_estado.asp)].
- Congreso Nacional de la República de Honduras. 1990. "Decreto no. 134-90, Ley de municipalidades."
- \_\_\_ 2000. "Decreto no. 127-2000 de reforma de Ley De Municipalidades."
- Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURE). 2003. "Foro financiamiento para el desarrollo local." Artículo de prensa. El Salvador. [[http://www.comures.org.sv/html/noticias/not\\_122003\\_foro.html](http://www.comures.org.sv/html/noticias/not_122003_foro.html)].
- Díaz Cayeros, Alberto. 2005. "Pobreza y precariedad urbana en México: Un enfoque municipal." Documento preparado para la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). Seminario Regional "Financiamiento municipal y superación de la pobreza urbana", los días 5 y 6 de mayo del 2005. Chile.
- Gobierno del Distrito Federal México. 2005. "Administración pública del Distrito Federal." Gaceta Oficial del Distrito Federal del 18 de febrero del 2005. México. [<http://www.consejeria.df.gob.mx/>].
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Maximiliano Geffner. 2005. "Honduras: El papel de los municipios en el combate a la pobreza."

- Seminario regional 'Financiamiento municipal superación de la pobreza urbana'. 5 y 6 de mayo 2005. Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.
- Ibarra Salazar, Jorge. 2003. "Dependencia financiera en las participaciones federales de los Estados fronterizos mexicanos." *Frontera Norte*, enero-junio, año/vol.15, no. 029. Tijuana, México.
- Iregui, Ana María, Jorge Ramos y Luz Amparo Saavedra. 2001. "Análisis de la descentralización fiscal en Colombia." Mimeo.
- Melin, Béatrice y Jean-François Claverie. 2005. "Balance de las políticas de descentralización en América Latina." Ministerio de Asuntos Exteriores. Francia.
- Ministerio de Fazenda. 2006. "Sistema tributario nacional: Transferencias intergubernamentales." [<http://www.receita.fazenda.gov.br/principal/Espanhol/sistematributariobr/SistemaNacional/>].
- Rizzo, Juan Manuel. 2004. "Análisis económico preliminar de la Ley de Coparticipación Federal en Argentina." Buenos Aires, Argentina.
- Saeigh, Sebastián y Mariano Tommasi. 1988. "Las instituciones fiscales federales en la Argentina: estudio de caso dentro de la teoría del costo de las transacciones en la política." Documento preparado en ocasión de la conferencia sobre "Modernización y desarrollo institucional en la Argentina", del 20 al 21 de mayo del 1998. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI) y la Universidad de San Andrés. Buenos Aires, Argentina.
- Senado Federal de la República Federativa de Brazil. 1988. "Constitución de la República Federativa de Brazil." [<http://www.senado.gov.br/sf/>].
- Sour, Laura. 2004. "El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?" Volumen XIII, Número 3, II semestre del 2004. *Gestión y Política Pública*.
- Tuesta Cárdenas, David. 2003. "Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana." Banco Central de Reserva del Perú. Lima, Perú.
- Valcárcel Bustos, Mónica. 2005. "Autonomía municipal: eficiencia de la descentralización fiscal en el Perú." *Boletín IFP*, Año 3, Número 11. Fundación Equitas. Santiago de Chile. [<http://boletin.fundacionequitas.org/11/11.4.htm>].
- Valenzuela Barros, Juan Pablo. 1997. "Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile. CEPAL/GTZ. Chile.
- Zapata Cusicanqui, Marco. 2005. "Lineamientos para un nuevo sistema de transferencias intergubernamentales en función a las autonomías departamentales." Documento de trabajo.

## **Anexos**



## Anexo I

### Tipos y criterios de transferencias de fondos entre los diferentes niveles de gobierno en distintos países de América Latina

País	Tipos de transferencias	Criterios de distribución	Condicionalidad de gastos
Argentina	<p><b>Del nivel nacional al nivel intermedio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Regimen de coparticipación federal: según Ley 23.548 corresponde al régimen de coparticipación federal el 57,66% de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las excepciones establecidas en la misma ley.</li> </ul>	<p><b>Criterios de distribución</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Distribución primaria del régimen de coparticipación federal (entre Nación y provincias):               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 54,66% debe ser distribuido en forma automática al conjunto de provincias adheridas.</li> <li>- 2% al recupero de algunas provincias (Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz).</li> <li>- 1% a Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) destinado a paliar situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales según decisión del Poder Ejecutivo.</li> </ul> </li> <li>Distribución secundaria del régimen de coparticipación federal (distribución del 54,66% entre las provincias):               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Buenos Aires 19,93%; Mendoza 4,33%; Catamarca 2,86%; Misiones 3,43%; Córdoba 9,22%; Neuquén 1,54%; Corrientes 3,86%; Rio Negro 2,62%; Chaco 5,18%; Salta 3,98%; Chubut 1,38%; San Juan 3,51%; Entre Ríos 5,07%; San Luis 2,37%; Formosa 3,78%; Santa Cruz 1,38%; Jujuy 2,95%; Santa Fe 9,28%; La Pampa 1,95%; Santiago del Estero 4,29%; La Rioja 2,15%; Tucumán 4,94%.</li> </ul> </li> </ul>	
	<p><b>Del nivel intermedio al nivel municipal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La Ley 23.548 establece que las provincias, al adherirse al régimen, se obligan a establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen en esta ley, para los municipios de su jurisdicción, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos.</li> </ul>		
	<p><b>Del nivel intermedio al nivel municipal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La Ley 23.548 establece que las provincias, al adherirse al régimen, se obligan a establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen en esta ley, para los municipios de su jurisdicción, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos.</li> </ul>		

## Anexo I Tipos y criterios de transferencias de fondos entre los diferentes niveles de gobierno en distintos países de América Latina

País	Tipos de transferencias	Criterios de distribución	Condicionalidad de gastos
Bolivia	<p><b>Del nivel nacional al nivel intermedio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fondo compensatorio departamental: establece una compensación presupuestaria anual a cargo del Tesoro General de la Nación, por un monto que permita alcanzar el promedio de regalías departamentales<sup>2</sup>.</li> <li>▪ Regalía nacional compensatoria: corresponde a este fondo el 1% de la producción nacional fiscalizada de los hidrocarburos.</li> <li>▪ Fondo de coparticipación especial: este fondo se forma con el 25% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados y, se distribuye de manera anual.</li> <li>▪ Asignaciones consignadas anualmente en el Presupuesto General de la Nación para el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social.</li> <li>▪ Transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación, únicamente para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de conmoción interna o del agotamiento de recursos destinados a mantener los servicios cuya paralización causaría graves daños.</li> </ul> <p><b>Del nivel nacional al nivel municipal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coparticipación tributaria: es la transferencia del 20% de la recaudación efectiva de las rentas nacionales a favor de los gobiernos municipales.</li> </ul>	<p><b>Criterios de distribución</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se destina a dar soporte financiero a los departamentos que estén bajo el promedio nacional de regalías departamentales por habitante.</li> <li>▪ Esta distribuida de acuerdo a la siguiente proporción: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2/3 a los departamentos de Beni.</li> <li>- 1/3 a los departamentos de Pando.</li> </ul> </li> <li>▪ 50% en función al número de habitantes de cada departamento.</li> <li>▪ 50% en forma igualitaria para los nueve departamentos.</li> </ul>	<p><b>Condicionalidad de gastos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 85% para proyectos de inversión pública.</li> <li>▪ 15% para gastos administrativos.</li> <li>▪ 85% para proyectos de inversión pública.</li> <li>▪ 15% para gastos administrativos.</li> </ul>
			<p><b>Condicionalidad de gastos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 85% para proyectos de inversión pública.</li> <li>▪ 15% para gasto corriente.</li> </ul>

## Anexo I

### Tipos y criterios de transferencias de fondos entre los diferentes niveles de gobierno en distintos países de América Latina

País	Tipos de transferencias	Criterios de distribución	Condicionalidad de gastos
Brasil	<p><b>Transferencia de los ingresos tributarios recaudados</b></p> <p><b>Del nivel nacional al nivel intermedio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El producto de la recaudación de impuesto de la Unión sobre rentas y ganancias de cualquier naturaleza, que incida en la fuente, sobre rendimientos pagados, en cualquier concepto, por ellos, sus organismos autónomos y por las fundaciones que estableciesen o mantuviesen.</li> <li>▪ 20% del producto de cualquier impuesto que establezca la Unión mediante ley complementaria, de acuerdo a lo establecido en el artículo 154, inciso I, de la Constitución Política de Brasil.</li> <li>▪ La Unión entregará 10% del producto de la recaudación del impuesto sobre productos industrializados a los Estados y al Distrito Federal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se distribuirá en proporción al valor de las respectivas exportaciones de productos industrializados.</li> </ul>	
	<p><b>Del nivel nacional al nivel municipal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La recaudación del impuesto de la Unión sobre rentas y ganancias de cualquier naturaleza que incidan en la fuente, sobre rendimientos pagados en cualquier concepto, por ellos, sus organismos autónomos y por las fundaciones que estableciesen o mantuviesen.</li> <li>▪ 50% del producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre la propiedad territorial rural, relativos a los inmuebles situados en ellos.</li> </ul>		
	<p><b>Del nivel intermedio al nivel municipal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 50% del impuesto de Estado sobre la propiedad de vehículos automotores licenciados en sus territorios.</li> <li>▪ 25% del impuesto del Estado sobre operaciones relativas a la circulación de mercancías y prestatos de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 75% según el valor agregado generado por cada municipio.</li> <li>▪ 25% según criterios fijados por la ley estatal o federal.</li> </ul>	

## Anexo I Tipos y criterios de transferencias de fondos entre los diferentes niveles de gobierno en distintos países de América Latina

País	Tipos de transferencias	Criterios de distribución	Condicionalidad de gastos
Brasil	Transferencia a fondos comunes		
	<b>Del nivel nacional al nivel intermedio</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fondo de Participación de los Estados: corresponde a este fondo el 21,5% de la recaudación de los impuestos sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y sobre productos industrializados.</li> <li>▪ Fondos Regionales: son recursos destinados para la financiación de los sectores productivos en las regiones del noreste, norte y medio oeste. Sus recursos corresponden a 3% de la recaudación del Impuesto a los Productos Industrializados y del Impuesto sobre la Renta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Distribuidos de manera directamente proporcional a la población y a la superficie e inversamente proporcional a la renta per cápita de la unidad federativa.</li> <li>▪ Los recursos están destinados para la financiación de programas para los sectores productivos por medio de instituciones financieras federales, que cumplan con las directrices definidas por el Ministerio de Integración Nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25% para educación.</li> </ul>
	<b>Del nivel nacional al nivel municipal</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fondo de Participación de los Municipios: es la transferencia del 22,5% de la recaudación de los impuestos sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y sobre productos industrializados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 10% del fondo reservado para los municipios de las capitales (según la población y la inversa del ingreso per cápita).</li> <li>▪ El 90% restante se distribuirá de la siguiente manera:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 86,4% para municipios con menos de 1.56 mil habitantes.</li> <li>- 3,6% para los demás municipios, según pertenencia estadual y tamaño de su población.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25% para educación.</li> </ul>
	<b>Del nivel intermedio al nivel municipal</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los Estados entregarán a los respectivos municipios el 25% del 10% del producto de la recaudación del impuesto sobre productos industrializados que reciben de la Unión.</li> </ul>		
Chile	<b>Del nivel nacional y/o intermedio al nivel municipal (inversión de decisión regional)<sup>3</sup></b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Convenios de programación: corresponde a acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más municipios, con el fin de financiar proyectos de inversión en un periodo definido de tiempo<sup>4</sup>.</li> <li>▪ Inversiones sectoriales de asignación regional (ISAR)<sup>5</sup>: es toda aquella que corresponde a estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que, siendo de responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deben materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentran principalmente en ella.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estos convenios deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se apliquen, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas por cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad.</li> <li>▪ Corresponderá al gobierno regional respectivo resolver la distribución de dichos recursos entre proyectos específicos que cumplan con los criterios de elegibilidad que establezca el ministerio.</li> </ul>	

Anexo I

Tipos y criterios de transferencias de fondos entre los diferentes niveles de gobierno en distintos países de América Latina

País	Tipos de transferencias	Criterios de distribución	Condicionalidad de gastos
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Inversión regional de asignación local (IRAL): son recursos de inversión que el nivel central pone a disposición de los Gobiernos Regionales. Estos determinan las comunas y marcos presupuestarios para cada una de las regiones, predelimitando los sectores más importantes para su inversión.</li> <li>■ Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): es la fuente de financiamiento que canaliza a las regiones del país recursos del presupuesto de la nación para la materialización de programas y proyectos de inversión. El FNDR cuenta con aportes fiscales directos y los recursos provenientes de las operaciones de crédito, financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).</li> <li>■ Fondo Común Municipal (FCM): está integrado por los siguientes recursos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 60% del impuesto territorial, no obstante, tratándose de las municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, su aporte por este concepto será de un 65%.</li> <li>- 62,5% del derecho por el permiso de circulación de vehículos que establece la Ley de Rentas Municipales.</li> <li>- 55% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura, por el pago de las patentes a que se refieren Ley de Rentas Municipales y la Ley de alcoholales, bebidas alcohólicas y vinagres.</li> <li>- 50% del derecho establecido en el No. 7 del artículo 41 del Decreto Ley No. 3063, de 1979, Ley de Rentas Municipales, en la transferencia de vehículos con permisos de circulación.</li> </ul> </li> <li>- El aporte fiscal que concede para este efecto la Ley de Presupuestos de la Nación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La definición de estas inversiones se realiza en torno a criterios coherentes con las estrategias regionales de desarrollo.</li> <li>■ 90% del FNDR se expresará anualmente en la Ley de Presupuestos y se efectuará, teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas y territoriales de cada región en relación con el contexto nacional.</li> <li>■ 10% restante del FNDR se distribuirá en conformidad a los siguientes criterios:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 5% como estímulo a la eficiencia.</li> <li>- 5% para gastos de emergencia.</li> </ul> </li> <li>■ El 90% del Fondo Común se distribuirá de la siguiente manera:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 10% por partes iguales entre las comunas.</li> <li>- 10% en relación a la pobreza relativa de las comunas medida por el o los indicadores que establezca el reglamento.</li> <li>- 1,5% en proporción directa a la población de cada comuna.</li> <li>- 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna con respecto al número de predios exentos del país, ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con el total de predios de ésta.</li> <li>- 35% en proporción directa al promedio de los tres años precedentes al último año del trienio anterior, del menor ingreso municipal propio permanente<sup>6</sup> por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante.</li> </ul> </li> <li>■ El 10% restante se distribuirá de la forma siguiente:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 50% para promover la eficiencia en la gestión municipal<sup>7</sup>.</li> <li>- 50% para apoyar proyectos de prevención de emergencias o gastos derivados de ellas.</li> </ul> </li> <li>■ 70% se incorporará a la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que anualmente le corresponda, en el Presupuesto Nacional.</li> <li>■ 30% restante corresponderá a las Municipalidades de las comunas en donde se ubican las concesiones mineras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Para inversiones en infraestructura productiva y social.</li> <li>■ Para proyectos de infraestructura.</li> <li>■ Para inversión en obras de desarrollo de la Comuna correspondiente</li> </ul>

## Anexo I Tipos y criterios de transferencias de fondos entre los diferentes niveles de gobierno en distintos países de América Latina

País	Tipos de transferencias	Criterios de distribución	Condicionalidad de gastos
Colombia	<p><b>Del nivel nacional al nivel intermedio y/o municipal</b></p> <p>Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios (SGP): inició en el 2001 teniendo como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoraron en la suma de diez punto noventa y seis mil millones de pesos. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del SGP deberá crecer en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: del 2002 al 2003 el incremento será de 2%; y anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los 4 años anteriores incluida la correspondiente al abono del presupuesto en ejecución.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fondo Nacional de Regalías: está integrado por los ingresos de las regalías no asignadas a los departamentos y municipios productores.</li> </ul>	<p><b>Criterios de distribución</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Del total de recursos que conforman el fondo, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos, distribuidos de la siguiente manera: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 0.52% para los resguardos indígenas.</li> <li>- el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limitan con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.</li> <li>- 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la Ley 715 del 2001.</li> <li>- 2.7% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET.</li> </ul> </li> <li>El monto restante se distribuirá de la siguiente manera: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 58.5% para el sector educativo.</li> <li>- 34.5% para el sector salud.</li> <li>- 17% para la participación de propósito general.</li> </ul> </li> <li>Estos recursos serán destinados a proyectos de inversión que sean definidos como prioritarios en el correspondiente Plan de Desarrollo Territorial.</li> </ul>	<p><b>Condicionalidad de gastos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un 28% de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de las Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinan para educación y salud.</li> <li>20% para el fomento de la minería.</li> <li>20% para la preservación del medio ambiente.</li> <li>59% para la financiación de proyectos regionales de inversión, incluyendo los de la red vial, secundaria y terciaria; definidos como prioritarios en los Planes de Desarrollo de las respectivas entidades territoriales y de la Red Vial.<sup>3</sup></li> </ul>

## Anexo I

# Tipos y criterios de transferencias de fondos entre los diferentes niveles de gobierno en distintos países de América Latina

País	Tipos de transferencias	Criterios de distribución	Condicionalidad de gastos
Costa Rica	<p><b>Del nivel nacional al nivel municipal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>10% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. Esta razón será progresiva, a razón de un 1,5% por año, hasta completar el 10% total.<sup>9</sup></li> </ul>	<p>Pendientes de la emisión de la Ley de Transferencia de Competencias</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En consulta con los gobiernos locales para establecer Ley de Competencias.</li> </ul>
El Salvador	<p><b>Del nivel nacional al municipal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fondo para el Desarrollo Económico y Social: corresponde al 7% de los ingresos anuales corrientes netos del presupuesto del Estado.</li> </ul> <p><b>Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL):</b> estos recursos provienen de diversas fuentes, como son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los recursos financieros o en especies que le asigne el Gobierno de la República, sean éstos propios o provenientes del exterior.</li> <li>Los recursos financieros o en especie que le otorguen organismos internacionales.</li> <li>Los recursos financieros o en especies que provengan de operaciones como fideicomiso, herencias, legados, donaciones u otros contreridos o constituidos por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, las cuales podrán ser deducidos en la declaración del Impuesto sobre la Renta.</li> </ul>	<p>25% distribuido en los doscientos sesenta y dos municipios en forma equitativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>50% distribuido entre las municipalidades en relación a su población.</li> <li>5% en relación a la extensión territorial del municipio.</li> <li>20% en relación al grado de pobreza.</li> <li>De la asignación total se descontará la cantidad de 15 millones de colones, que se destinará en la siguiente forma:             <ul style="list-style-type: none"> <li>5 millones de colones, para el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, el cual servirá para el sostenimiento de su administración, gastos de funcionamiento, asistencia técnica y capacitación a las municipalidades.</li> <li>5 millones de colones, para el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, que le servirán para gastos de funcionamiento, formación de capital, asistencia técnica y capacitación a las municipalidades.</li> <li>5 millones de colones, para la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, que utilizará para fortalecer a las municipalidades.</li> </ul> </li> </ul> <p>El FISDL invertirá en proyectos y programas que cumplan con las condiciones establecidas en la Ley.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>20% para gastos corrientes.</li> <li>80% para obras de infraestructura física en áreas rurales y urbanas.</li> <li>Impulsar el desarrollo local sostenible, fortaleciendo las capacidades de los gobiernos locales y sus comunidades, para que éstos ejecuten los procesos con equidad, participación, transparencia y responsabilidad.</li> <li>Financiar proyectos de reconstrucción de viviendas a las familias salvadoreñas afectadas por los terremotos del 2001 y contribuir en el desarrollo del Programa Red Solidaria, el cual pretende ayudar de manera directa a las familias de los municipios catalogados en extrema pobreza.</li> </ul>

Anexo I

Tipos y criterios de transferencias de fondos entre los diferentes niveles de gobierno en distintos países de América Latina

País	Tipos de transferencias	Criterios de distribución	Condicionalidad de gastos
Guatemala	<p><b>Del nivel nacional al nivel municipal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Según Constitución Política de la República de Guatemala el Organismo Ejecutivo debe incluir anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un 10% del mismo para las municipalidades del país.</li> <li>▪ Fondo de Inversión Social (FIS): está integrado por los siguientes recursos:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- El aporte mínimo inicial del Estado de 50 millones de quetzales.</li> <li>- Los fondos que anualmente le sean asignados en el Presupuesto General de la Nación.</li> <li>- Los ingresos provenientes de donaciones, herencias o legados que hicieron a su favor los organismos internacionales, gobiernos de otros países y entidades o personas nacionales o extranjeras.</li> <li>- Los fondos provenientes de préstamos otorgados por entidades nacionales o extranjeras y los que provengan de fuentes de cooperación internacional, que fueran asignados al FIS.</li> <li>- Los fondos que sean necesarios para cubrir el monto de las contrapartidas de préstamos y donaciones que le sean otorgados, los cuales deberán ser asignados en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación.</li> <li>- Cualquier otro ingreso no contemplado.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25 % en partes iguales a todos los municipios.</li> <li>▪ 25% proporcional a la población.</li> <li>▪ 15 % proporcional al no. de aldeas y caseríos.</li> <li>▪ 25% proporcional al ingreso per cápita del municipio.</li> <li>▪ 10 % proporcional al inverso del ingreso per cápita.</li> <li>▪ El FIS invertirá en proyectos y programas que cumplan con las condiciones establecidas en la Ley de mejorar el nivel de vida y las condiciones socio-económicas de los sectores en situación de pobreza y extrema pobreza del área rural del país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 10% para gastos de funcionamiento.</li> <li>▪ 90% para educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos.</li> <li>▪ El FIS invertirá en proyectos y programas en las siguientes áreas: salud y nutrición, educación, entrenamiento orientado al trabajo productivo, infraestructura social, actividades que protejan y promuevan el medioambiente, entre otros.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Transferencias por impuestos del nivel nacional al municipal</b></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Del Impuesto sobre Petróleo y sus derivados, Q. 20 por cada galón de gasolina superior o regular.</li> <li>- Del Impuesto de Circulación de Vehículos:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 50% sobre los vehículos de los tipos particular, alquiler, comercial, de transporte urbano de personas y de motocicletas.</li> <li>- 20% sobre los vehículos de los tipos transporte extraurbano de personas y/o carga, para uso agrícola, para uso industrial, para uso de construcción, remolques de uso recreativo sin motor, semiremolques para el transporte sin motor, remolques para el transporte sin motor.</li> <li>- 20% sobre los vehículos de los tipos yate, veleros, lanchas o botes recreativos, lanchas o botes de pesca artesanal con motor, barcos de pesca industrial, otros vehículos marítimos.</li> </ul> </li> </ul>		

Anexo I

Tipos y criterios de transferencias de fondos entre los diferentes niveles de gobierno en distintos países de América Latina

País	Tipos de transferencias	Criterios de distribución	Condicionalidad de gastos
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 30% sobre los vehículos de los tipos aviones o avionetas, monomotores o bimotores de uso particular, helicópteros de uso particular, aviones o avionetas monomotores o bimotores de uso comercial, helicópteros de uso comercial, aviones de turbina de uso particular o comercial, otros vehículos aéreos.</li> <li>- 12.5% del Impuesto al Valor Agregado.</li> <li>- Impuesto Único sobre Inmuebles, IUSI:</li> <li>- 100% sobre los inmuebles localizados en la jurisdicción municipal afectos al 2 por millar.</li> <li>- 7.5% sobre los inmuebles afectos al 6 y 9 por millar.</li> </ul>		
Honduras	<p><b>Del nivel nacional al nivel municipal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de municipalidades: el Gobierno de la República tiene la obligación de transferir el 5% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40% se distribuye en partes iguales entre todas las municipalidades.</li> <li>- 60% se asignará en proporcional número de habitantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10 % en gastos de administración.</li> <li>- 5% para operaciones y mantenimiento de la infraestructura social.</li> <li>- 85% en inversión.</li> </ul>
México	<p><b>Del nivel nacional al nivel intermedio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo General de Participaciones (FGP): se constituye con el 20% de la recaudación federal participable<sup>10</sup> que obtenga la federación en un ejercicio. Otros recursos que forman parte del Fondo General de Participaciones, para según la Ley de Coordinación Fiscal tienen criterios de distribución distintos a los FGP, son:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. El monto correspondiente a este fondo es actualizado por inflación con base en el crecimiento del nivel de precios desde junio 1989 a junio del año en cuestión.</li> <li>- 1% de la recaudación federal participable, por la coordinación en derechos entre entidades federativas y la federación.</li> </ul> </li> <li>- Participaciones derivadas del impuesto especial sobre producción y servicios, el cual gravita la venta de gasolina, cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 45.17% en proporción a la población.</li> <li>- 45.17% de acuerdo a la capacidad fiscal y el esfuerzo fiscal.</li> <li>- 9.66% en proporción inversa a los ingresos coparticipados per cápita.</li> <li>- Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá a las entidades.</li> <li>- Este fondo será distribuido entre las Entidades conforme al coeficiente electivo del Fondo General de Participaciones que les corresponda para el ejercicio en que se calcula.</li> <li>- Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional.</li> </ul>	

## Anexo I Tipos y criterios de transferencias de fondos entre los diferentes niveles de gobierno en distintos países de América Latina

País	Tipos de transferencias	Criterios de distribución	Condicionalidad de gastos
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 20% de la recaudación si se trata de cervezas, bebidas refrescantes de hasta seis grados de alcohol y bebidas alcohólicas.</li> <li>- 8% si se trata de tabacos labrados.</li> <li>▪ Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipula la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto.</li> <li>▪ Reserva de contingencias, que se integra con 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. Esta partida se utiliza para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.</li> </ul>	<p>La distribución de la reserva de contingencia comenzará con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.</p>	
<b>Del nivel nacional al nivel municipal</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fondo de Fomento Municipal, se conforma con el 16.8 % del 1 % de la recaudación federal participable.</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se delimita para cada una de las entidades conforme a la fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, Artículo 3. Luego, los Estados deberán entregar a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El 83.2% del 1 % de la recaudación federal participable incrementará el Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.</li> </ul> <p>La distribución entre los municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme al Artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal.</p>			

Anexo I

Tipos y criterios de transferencias de fondos entre los diferentes niveles de gobierno en distintos países de América Latina

País	Tipos de transferencias	Criterios de distribución	Condicionalidad de gastos
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera; y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.</li> <li>▪ Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal: se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, como sigue:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2.35% de la recaudación federal participable.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Este Fondo se entregará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estos fondos se destinarán mayormente al cumplimiento de las obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de los habitantes.</li> </ul>
<b>Del nivel intermedio al nivel municipal</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Del Fondo General de Participaciones mencionado anteriormente, los Estados deben destinarle a los municipios al menos el 20 % de los recursos transferidos por dicho fondo.</li> </ul>			

## Anexo I Tipos y criterios de transferencias de fondos entre los diferentes niveles de gobierno en distintos países de América Latina

País	Tipos de transferencias	Criterios de distribución	Condicionalidad de gastos
Nicaragua	<p><b>Del nivel nacional al nivel municipal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Transferencia municipal: según la Ley de Transferencias presupuestarias a los municipios de Nicaragua, corresponde a los municipios el 4% de los ingresos tributarios del Gobierno Central, aumentando esta cifra gradualmente hasta alcanzar el 10% en el 2010.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2.5% para el municipio de Managua;</li> <li>Para los otros municipios del país se utilizarán los criterios de equidad fiscal, eficiencia en la recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), población y ejecución de transferencia, sobre la base del 97,5% restante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Esta transferencia deberá utilizarse preferentemente en el cumplimiento de las competencias municipales establecidas en el artículo 7 de la Ley de Municipios y, de acuerdo a las categorías municipales establecidas por la Ley No. 376 del Régimen Presupuestario Municipal, en donde se clasifican los municipios de acuerdo a sus ingresos corrientes anuales<sup>1</sup>.</li> </ul>
Venezuela	<p><b>Del nivel nacional al nivel intermedio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Situado Constitucional: es una partida equivalente a un máximo del 20% del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>30% en partes iguales entre los Estados y el Distrito Federal.</li> <li>70% restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los Estados destinarán para la inversión un mínimo del 50% del monto que les corresponda por concepto de Situado Constitucional.</li> </ul>
	<p><b>Del nivel nacional al nivel municipal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Situado municipal: es una partida destinada a los municipios no menor del 20% de la estimación de los demás ingresos ordinarios de la Entidad Federal, diferente al respectivo Situado Constitucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>50% en partes iguales entre los municipios.</li> <li>50% en proporción a la población de cada uno de los municipios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Para la inversión en la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios</li> </ul>
	<p><b>Del nivel nacional al nivel municipal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Situado municipal: es una partida destinada a los municipios no menor del 20% de la estimación de los demás ingresos ordinarios de la Entidad Federal, diferente al respectivo Situado Constitucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>50% en partes iguales entre los municipios.</li> <li>50% en proporción a la población de cada uno de los municipios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Para la inversión en la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios públicos y, en gastos impredecibles para el buen funcionamiento de dichos servicios.</li> </ul>

## Anexo II: Resultados de las Elecciones Congresuales y Municipales 1998, 2002, 2006 (por provincia y municipio)

### Anexo II.1

#### Resultados de las Elecciones Congresuales 1998, 2002, 2006 (por provincia)

Provincias	ELECCIONES 2006					ELECCIONES 2002**					ELECCIONES 1998**				
	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos del partido electo y aliados	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo
1 Distrito Nacional	723,078	368,484	51.0%	PLD	57.0%	661,960	265,255	40.1%	PLD	39.2%	1,267,225	547,221	43%	PRD	61.9%
2 La Altagracia	97,329	50,383	51.8%	PRSC	61.3%	82,133	48,161	58.6%	PRSC	45.9%	68,125	36,922	54%	PRSC	46.0%
3 Azua	123,189	82,155	66.7%	PRD-Rosada	49.9%	104,609	59,730	56.1%	PRD	54.0%	96,756	59,340	61%	PRD	54.2%
4 Baoruco	57,007	38,481	67.5%	PLD	51.0%	49,776	31,738	63.8%	PRD	50.1%	49,415	29,006	59%	PRD	46.3%
5 Barahona	102,308	67,018	65.5%	PRSC-Rosada	48.5%	89,973	53,871	59.9%	PRD	41.6%	83,529	49,691	59%	PRD	44.8%
6 Dajabón	40,685	28,750	70.7%	Rosada	53.4%	35,315	23,466	66.4%	PRD	52.3%	35,083	23,230	66%	PRD	48.7%
7 Duarte	199,045	118,866	59.7%	PLD	54.3%	173,941	90,874	52.2%	PRD	45.8%	160,361	86,993	54%	PRD	50.4%
8 El Seibo	48,608	30,207	62.1%	PRD-Rosada	51.5%	41,238	24,120	58.5%	PRD	61.5%	43,921	21,654	49%	PLD	38.0%
9 Elías Piña	35,850	24,801	69.2%	PRSC-Rosada	50.3%	32,443	22,580	69.6%	PRD	46.4%	32,081	21,977	69%	PLD	38.1%
10 Espailat	149,938	93,639	62.5%	PRD-Rosada	51.1%	129,758	74,933	57.7%	PRD	47.8%	118,732	65,344	55%	PRD	50.7%
11 Hato Mayor	54,157	35,870	66.2%	PLD	54.9%	47,694	29,465	61.8%	PRD	39.1%	47,033	25,143	53%	PRD	42.8%
12 Independencia	29,580	21,873	73.9%	PLD	38.6%	25,387	18,819	74.1%	PRD	46.3%	23,330	14,754	63%	PLD	43.9%
13 La Romana	130,466	64,040	49.1%	PLD	58.8%	111,872	45,767	40.9%	PRD	42.3%	93,077	34,211	37%	PLD	49.2%
14 La Vega	246,792	146,000	59.2%	PLD	48.9%	215,043	113,352	52.7%	PRD	42.8%	199,108	114,929	58%	PRD	52.0%
15 María Trinidad Sánchez	90,006	57,193	63.5%	PRD	46.3%	78,435	46,573	59.4%	PRD	54.3%	73,444	42,136	57%	PRD	57.4%
16 Montseinor Novel	109,600	60,002	54.7%	PLD	46.4%	95,440	49,409	51.8%	PRD	37.0%	86,040	45,665	53%	PRD	47.9%

## Anexo II.1

### Resultados de las Elecciones Congresuales 1998, 2002, 2006 (por provincia)

Provincias	ELECCIONES 2006					ELECCIONES 2002**					ELECCIONES 1998**				
	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo
20 Peravia	107,832	58,838	54.6%	PLD	46.1%	92,439	44,055	47.7%	PRD	44.3%	117,123	61,565	53%	PRD	39.4%
21 Puerto Plata	188,840	118,870	62.9%	PLD	53.9%	163,505	95,930	58.7%	PRD	41.8%	152,181	78,558	52%	PRD	49.2%
22 Sabadío	77,162	48,478	62.8%	PLD	56.9%	67,209	41,617	61.9%	PRD	48.0%	63,773	39,365	62%	PLD	43.4%
23 Samaná	54,230	34,873	64.3%	PLD	39.5%	47,434	27,858	58.7%	PRD	39.5%	42,574	24,295	57%	PRD	50.5%
24 San Cristóbal	289,748	173,910	60.0%	PLD	56.4%	249,432	131,115	52.6%	PRD	42.3%	222,087	108,112	49%	PRD	52.9%
25 San Juan	148,077	95,090	64.2%	PLD	53.8%	131,246	76,184	58.0%	PRD	46.8%	129,810	76,370	59%	PRD	41.7%
26 San Pedro de Macorís	165,077	85,194	51.6%	PLD	50.5%	144,982	61,074	42.1%	PRSC	44.4%	128,004	50,115	39%	PRSC	47.9%
27 Sánchez Ramírez	99,225	67,106	67.6%	PRSC - Rosada	55.5%	86,579	55,781	64.4%	PRD	46.9%	82,366	49,292	60%	PRD	55.5%
28 Santiago	604,459	293,879	48.6%	PLD	53.3%	520,220	238,414	45.8%	PRD	34.7%	442,817	192,739	44%	PRD	45.3%
29 Santiago Rodríguez	42,549	29,912	70.3%	PLD	55.7%	36,757	24,357	66.3%	PRD	49.1%	36,819	24,142	66%	PRD	44.8%
30 Valverde	94,345	58,162	61.6%	PLD	49.5%	89,562	46,710	55.9%	PRD	45.6%	74,805	34,734	46%	PRD	54.1%
31 San José de Ocoa	41,445	26,359	63.6%	PRD - Rosada	62.1%	37,264	20,079	53.9%	PRD	48.8%	-	-	-	-	-
32 Santo Domingo	1,032,026	514,124	49.8%	PLD	57.4%	846,834	318,712	37.6%	PRD	40.1%	-	-	-	-	-

Fuente: ODH/PNUD en base a Junta Central Electoral [www.jce.do].

\* En el 2002 se creó la provincia de San José de Ocoa al dividirse la provincia de Peravia. La nueva provincia está integrada por los municipios: Sabana Larga, Rancho Arriba y San José de Ocoa.

\*\* Las casillas en blanco corresponden a municipios que fueron creados después del período electoral en cuestión.

## Anexo II.2 Resultados de las Elecciones Municipales 1998, 2002, 2006 (por municipio)

Provincias / Municipios	ELECCIONES 2006				ELECCIONES 2002**				ELECCIONES 1998**						
	Total inscriptos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscriptos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscriptos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo
<b>1</b>															
<b>DISTRITO NACIONAL</b>															
Dirección Nacional	723,078	375,577	52%	PRD	57.3%	661,960	266,470	40%	PRD	45%	1,267,225	556,249	44%	PRD	61.5%
<b>2</b>															
<b>LA ANTAGRACIA</b>															
Higüey	88,782	44,697	50%	PRSC	71.0%	74,964	45,766	58%	PRSC	59%	60,540	32,796	54%	PRSC	40.3%
San Rafael del Yuma	8,547	5,958	70%	PRSC	39.9%	7,169	4,874	68%	PRD	41%	7,585	4,199	55%	PRSC	42.7%
<b>3</b>															
<b>AZUA</b>															
Azua	52,857	31,896	60%	PRD - Recodo	52.1%	81,316	42,573	52%	PRD	51%	72,586	42,881	-	PRD	55.8%
Padre de las Casas	12,797	9,206	72%	PRD - Recodo	48.0%	16,917	11,334	67%	PRD	52%	17,735	12,270	-	PRD	52.6%
Pereña	7,269	5,526	76%	PRD - Recodo	39.7%	6,376	4,693	74%	PRD	48%	6,455	4,570	-	PRD	53.2%
Sabana Yaguaja	11,801	8,126	69%	PRSC - Recodo	59.9%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Las Yayas de Matigama	9,766	6,609	68%	PRSC - Recodo	45.9%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tabara Arriba	10,202	7,469	73%	PRSC - Recodo	45.3%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Estebanía	4,229	3,367	80%	PRD - Recodo	52.0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Las Charrazas	4,804	3,654	76%	PRSC - Recodo	35.4%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pueblo Viejo	6,118	4,654	76%	PRD - Recodo	57.5%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guayabal	3,246	2,698	81%	PRD	54.1%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>4</b>															
<b>BAHORUCO</b>															
Niiba	19,635	12,951	66%	PRD - Recodo	45.4%	17,336	10,680	62%	PRD	47%	15,300	9,020	59%	PRD	44.6%

## Anexo II.2

### Resultados de las Elecciones Municipales 1998, 2002, 2006 (por municipio)

Provincias / Municipios	ELECCIONES 2006					ELECCIONES 2002**					ELECCIONES 1998**					
	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	
5	Cacalán	8,387	6,032	72%	PRD - Rosado	51.3%	7,303	4,977	68%	PRD	55%	5,530	61%	PRD	54.4%	
	Tamayo	17,101	11,125	65%	PRD - Rosado	52.1%	14,946	9,114	61%	PRD	51%	15,002	61%	PRD	51.3%	
	Villa Jaraguá	7,607	5,188	68%	PRSC - Rosado	39.4%	10,191	6,644	65%	PRD	45%	10,078	60%	PRD	40.3%	
	Los Ríos	4,277	2,701	63%	PLD	46.6%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	BARAHONA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	Santa Cruz de Barahona	45,684	27,296	60%	PRD - Rosado	56.1%	51,991	28,179	54%	PRD	45%	46,080	57%	PRD	55.6%	
	Cabral	8,584	6,503	76%	PRSC - Rosado	59.5%	11,600	8,284	71%	PRD	40%	14,883	67%	PRD	35.7%	
	Enriquillo	7,134	5,354	75%	PRD - Rosado	60.9%	6,395	4,415	69%	PRI	31%	6,642	4,508	PRD	45.4%	
	Pareiso	6,291	4,436	71%	PRD - Rosado	59.6%	5,914	4,300	73%	PRD	52%	5,899	3,951	PRD	49.1%	
	Viente Noble	13,341	7,437	56%	PLD	48.0%	11,115	6,641	60%	PRD	43%	10,025	6,272	PRD	45.2%	
	El Peñón	3,002	2,336	78%	PRSC - Rosado	53.8%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Fundación	4,237	3,618	85%	PRD - Rosado	41.5%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	La Ciénega	4,228	3,372	80%	PRD - Rosado	57.6%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Jaquimes	2,341	1,917	82%	PLD	34.4%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Pob	4,276	3,125	73%	PLD	50.1%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Los Salinas	3,190	2,392	75%	PLD	48.7%	2,958	2,147	73%	PRD	45%	-	-	-	-	-
	DAJABÓN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Dajabón	1,6395	11,228	68%	PLD	50.2%	13,903	8,651	62%	PRD	52%	13,041	8,242	PRD	48.8%	

## Anexo II.2 Resultados de las Elecciones Municipales 1998, 2002, 2006 (por municipio)

Provincias / Municipios	ELECCIONES 2006					ELECCIONES 2002**					ELECCIONES 1998**				
	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo
Loma de Caltreña	10.580	7.414	70%	PRD - Rosado	51,5%	13.367	8.741	65%	PRD	49%	13.724	9.003	66%	PRD	50,0%
Partido	5.349	4.065	76%	PRSC - Rosado	64,8%	4.678	3.486	75%	PRSC	51%	4.647	3.429	74%	PRD	47,9%
Restrucción	3.781	2.855	76%	PRD	49,0%	3.807	2.561	70%	PRD	49%	3.671	2.698	73%	PRD	49,4%
El Pinar	4.580	3.377	74%	PRD	39,2%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>7 DUARTE</b>															
San Francisco de Macoris	131.579	70.838	54%	PRD	55,5%	113.663	50.743	45%	PRD	48%	107.407	53.475	50%	PRD	48,9%
Arenoso	8.811	6.162	70%	PRD	54,6%	7.585	5.316	70%	PRD	47%	7.818	5.230	67%	PRD	52,4%
Casillab	12.602	8.433	67%	PRD	50,2%	15.578	10.320	66%	PRD	45%	15.592	10.156	65%	PRD	47,4%
Pimentel	12.457	8.605	69%	PRD - Rosado	55,4%	11.554	7.529	65%	PRD	50%	11.448	7.032	61%	PRD	46,8%
Villa Rica	20.380	13.809	68%	PRD - Rosado	53,6%	18.089	11.938	66%	PRD	50%	18.096	11.516	64%	PRD	50,2%
Los Guaymas	8.755	5.913	68%	PRD	49,8%	7.472	4.850	65%	PRD	45%	-	-	-	-	-
Eugenio María de Hostos	4.401	3.466	78%	PRD - Rosado	55,3%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>8 EL SEIBO</b>															
Santa Cruz de El Seibo	35.142	21.750	62%	PRD - Rosado	51,1%	30.073	17.421	58%	PRD	50%	32.799	16.159	49%	PRD	38,2%
Miches	13.466	8.012	59%	PRD - Rosado	53,8%	11.165	6.440	58%	PRD	44%	11.122	5.961	54%	PRD	47,2%
<b>9 ELIAS PINA</b>															
Comendador	13.307	8.556	64%	PRSC	36,5%	12.370	7.953	64%	PRD	39%	11.728	7.864	67%	PRD	35,8%
Bonico	4.520	3.318	73%	PRD	52,0%	4.178	3.189	76%	PRD	45%	4.376	3.055	70%	PRD	34,3%
El Llano	5.060	3.654	72%	PRD	52,5%	4.641	3.325	72%	PRD	41%	4.228	2.994	71%	PRD	42,2%
Hondo Valle	6.190	4.389	71%	PRD	53,7%	8.045	5.336	66%	PRD	38%	8.277	5.839	71%	PRD	47,6%

## Anexo II.2 Resultados de las Elecciones Municipales 1998, 2002, 2006 (por municipio)

Provincias / Municipios	ELECCIONES 2006					ELECCIONES 2002**					ELECCIONES 1998**				
	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y otros	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y otros	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y otros	% de votos del partido electo
<b>14 LA VEGA</b>															
Casapación de La Vega	157,317	90,454	57%	PRD - Rosado	57.1%	138,798	66,864	48%	PRD	50%	126,563	71,359	56%	PRD	50.7%
Constanza	34,692	23,242	66%	PRD	32.6%	29,644	18,723	62%	PRD	42%	28,971	17,179	59%	PRD	59.8%
Jambacoa	39,115	22,669	58%	PRSC - Rosado	48.5%	33,384	18,863	57%	PRSC	42%	30,857	18,944	61%	PRD	51.8%
Jima Abajo	15,378	10,670	69%	PRD	51.8%	12,897	8,456	66%	PRD	39%	12,717	8,178	64%	PRD	52.8%
<b>15 MARIA TRINIDAD SANCHEZ</b>															
Nagigia	45,642	29,017	64%	PRI	38.2%	39,748	22,093	56%	PRD	55%	36,404	20,352	56%	PRD	57.7%
Cabeira	18,658	11,443	61%	PRD	56.6%	16,311	10,226	63%	PRD	59%	15,819	8,902	56%	PRD	54.1%
El Foclar	15,594	10,376	67%	PRD	55.4%	13,732	8,592	63%	PRD	48%	12,861	7,635	59%	PRD	53.4%
Río San Juan	10,142	6,595	65%	PRD	52.5%	8,654	5,433	63%	PRD	51%	8,360	5,468	65%	PRD	56.0%
<b>16 MONSEÑOR NOVEL</b>															
Monseñor Novel (Banco)	85,439	44,820	52%	PRD - Rosado	57.1%	74,574	36,752	49%	PRD	38%	66,253	33,885	51%	PRD	48.2%
Maimón	11,732	7,670	65%	PRD	47.3%	9,741	5,886	60%	PRD	38%	9,198	5,789	63%	PRD	44.2%
Piedra Blanca	12,429	7,512	60%	PRD	53.9%	11,125	6,488	58%	PRD	40%	10,589	6,244	59%	PRD	53.1%
<b>17 MONTE CRIST</b>															
San Fernando de Monte Crist	16,294	11,389	70%	PRD	51.6%	14,723	9,680	66%	PRD	51%	14,150	9,062	64%	PRD	50.5%
Catañuelas	8,960	6,406	71%	PRD - Rosado	52.3%	7,751	4,797	61%	PRD	51%	7,996	5,036	63%	PRD	52.1%
Guayubín	20,552	13,153	64%	PRD	46.1%	18,158	11,312	62%	PRD	41%	17,200	10,998	60%	PRD	50.8%
Los Moxos de Santa Cruz	6,170	4,471	72%	PRD - Rosado	50.6%	5,364	3,501	65%	PRD	54%	5,367	3,772	70%	PRD	53.0%
Pejillo Salado	5,652	4,432	78%	PRD	55.2%	5,199	4,109	79%	PRD	41%	4,866	3,676	76%	PRD	44.2%
Villa Vázquez	10,282	6,975	68%	PRI	44.3%	8,804	5,619	64%	PRD	47%	8,895	5,474	62%	PRD	57.5%

## Anexo II.2 Resultados de las Elecciones Municipales 1998, 2002, 2006 (por municipio)

Provincias / Municipios	ELECCIONES 2006					ELECCIONES 2002**					ELECCIONES 1998**				
	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo
<b>18 MONTE PLATA</b>															
Monte Plata	26.611	18.737	70%	PRD	56,1%	23.511	14.721	63%	PRD	48%	22.617	14.079	62%	PRD	48,8%
Bayaguana	18.875	12.403	66%	PID	44,1%	16.805	10.588	63%	PRSC	42%	17.258	10.340	60%	PRD	58,1%
Sahona Grande de Boya	18.268	11.746	64%	PID	49,7%	16.473	10.161	62%	PRD	46%	16.891	9.702	57%	PRD	42,9%
Yamauá	26.990	18.189	67%	PID	53,4%	33.285	20.834	63%	PID	44%	34.271	19.128	56%	PRD	53,1%
Peravia	10.979	7.769	71%	PID	41,2%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>19 PEDERNALES</b>															
Pedernales	10.177	6.405	63%	PRSC - Rosado	61,1%	7.760	5.156	66%	PRD	44%	6.764	4.597	68%	PRD	50,3%
Oviedo	6.631	4.330	65%	PID	49,8%	4.478	3.296	74%	PRD	44%	3.770	2.577	69%	PRD	43,9%
<b>20 PERAVIA</b>															
Bani	94.994	50.335	53%	PRD	51,6%	80.863	36.823	46%	PRD	40%	69.400	34.430	50%	PRD	41,7%
Nizao	13.438	9.392	70%	PRSC	37,7%	11.576	7.270	63%	PRSC	43%	10.604	6.793	64%	PRD	44,4%
San José de Ocoa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37.119	20.896	56%	PRD	42,2%
<b>21 PUERTO PLATA</b>															
San Felipe de Puerto Plata	98.427	56.410	57%	PID	52,8%	84.604	43.504	51%	PRD	39%	73.863	34.651	47%	PRD	51,5%
Altamira	14.884	10.064	68%	PID	51,2%	13.503	8.499	63%	PRD	50%	15.040	8.221	55%	PRD	52,7%
Guamiteo	5.392	4.449	83%	PID	56,0%	4.132	3.356	81%	PRD	48%	4.330	3.141	73%	PRD	52,4%
Imberti	14.807	10.431	70%	PID	40,9%	13.439	9.121	68%	PRD	50%	13.291	8.644	65%	PRD	48,4%
Los Hidalgos	9.808	6.818	70%	PID	51,5%	8.531	6.205	73%	PRD	35%	9.198	6.269	68%	PRD	49,2%
Luperón	107.54	7.963	74%	PRD - Rosado	50,6%	9.272	6.670	72%	PRD	44%	9.549	6.514	68%	PRD	49,1%
Sosua	23.225	14.351	62%	PID	48,3%	19.007	11.470	58%	PRD	33%	16.455	8.757	53%	PRD	29,8%
Villa Isabela	11.543	7.952	69%	PID	41,6%	10.117	7.149	71%	PRD	40%	10.455	6.687	64%	PRD	42,9%
<b>22 SAUCEDO</b>															
Saucedo	32.023	19.807	62%	PID	51,4%	28.511	18.262	64%	PRD	46%	28.296	18.371	65%	PID	44,3%

Anexo II.2

Resultados de las Elecciones Municipales 1998, 2002, 2006 (por municipio)

Provincias / Municipios	ELECCIONES 2006						ELECCIONES 2002**						ELECCIONES 1998**					
	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo			
Tenares	24,596	13,991	57%	PRD	49.7%	21,186	11,529	54%	PRD	47%	19,213	10,288	54%	PRD	43.2%			
Villa Tapia	20,543	14,530	71%	PRD - Rocaosa	50.4%	17,512	11,961	68%	PRD	46%	16,264	10,858	67%	PRD	41.0%			
<b>SAMANA</b>																		
Sonia Bárbara de Samaná	31,197	19,367	65%	PRD	40.5%	26,929	15,624	58%	PRD	39%	24,675	13,924	56%	PRD	51.8%			
Sánchez	16,257	10,878	67%	PRD	35.8%	14,870	9,227	62%	PRD	34%	13,664	8,091	59%	PRD	49.4%			
Las Tenesas	6,776	4,638	68%	PRD	37.6%	5,635	3,382	60%	PRD	33%	4,235	2,417	57%	PRD	34.4%			
<b>SAN CRISTOBAL</b>																		
San Cristóbal	125,722	70,252	56%	PRD	47.4%	108,883	52,893	49%	PRD	35%	101,078	47,380	47%	PRD	57.6%			
Bayes de Haina	58,914	33,927	58%	PRD	49.0%	49,744	24,032	48%	PRD	36%	45,114	21,298	49%	PRD	65.1%			
Camba Guatabí	14,681	10,796	74%	PRD - Rocaosa	56.1%	16,413	11,203	68%	PRD	46%	17,211	10,691	62%	PRD	52.2%			
Sobona Grande de Palmitique	8,052	6,010	75%	PRD	45.6%	6,957	4,796	69%	PRD	43%	6,165	4,215	68%	PRD	46.2%			
Yaguajay	22,418	16,142	72%	PRD	39.1%	19,363	12,271	63%	PRD	31%	18,161	9,741	54%	PRD	49.8%			
Villa Altagracia	42,889	25,755	60%	PRSC - Rocaosa	41.0%	37,499	20,405	54%	PRD	37%	36,358	17,202	47%	PRD	51.8%			
San Gregorio de Nigua	13,391	9,313	70%	PRD	49.6%	10,573	6,511	62%	PRD	35%	-	-	-	-	-			
Las Cañas	3,681	2,613	71%	PRSC - Rocaosa	52.8%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
<b>SAN JUAN</b>																		
San Juan de la Magdalena	81,168	49,755	61%	PRD	53.2%	72,260	39,024	54%	PRD	39%	68,051	38,124	56%	PRD	42.4%			
Bolnicho	6,514	4,917	75%	PRD	57.4%	5,494	4,149	76%	PRD	41%	5,650	4,228	75%	PRD	39.3%			
El Carrizo	15,002	10,151	68%	PRD	54.4%	13,523	8,721	64%	PRD	50%	14,335	9,263	65%	PRD	42.4%			
Juan Herma	8,439	5,793	69%	PRD	51.8%	7,409	5,015	68%	PRD	39%	6,991	4,813	69%	PRD	38.2%			

## Anexo II.2 Resultados de las Elecciones Municipales 1998, 2002, 2006 (por municipio)

Provincias / Municipios	ELECCIONES 2006					ELECCIONES 2002**					ELECCIONES 1998**					
	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	
26	<b>SAN PEDRO DE MACORIS</b>															
Las Matas de Farfán	28.955	17.234	60%	PLD	45.1%	25.768	14.340	56%	PRD	39%	27.612	16.049	58%	PRD	45.6%	
Vallejuelo	7.999	5.939	74%	PRD	52.4%	6.792	4.859	72%	PRD	43%	7.201	4.865	68%	PRD	34.1%	
San Pedro de Macorís	120.757	58.489	49%	PRD - Rotado	59.6%	105.894	38.846	37%	PRD	37%	89.755	30.075		PRSC	39.9%	
San José de los Llanos	12.599	8.269	66%	PRSC - Rotado	51.5%	11.798	6.932	59%	PRSC	43%	20.448	10.996		PRSC	39.7%	
Ramón Santiana	5.163	3.621	70%	PRSC - Rotado	60.0%	4.714	3.252	69%	PRSC	41%	5.361	3.040		PRSC	42.8%	
Comuelo	16.572	10.056	61%	PRD - Rotado	53.9%	14.033	6.752	48%	PRD	38%	12.440	6.276		PRSC	45.0%	
Quisqueya	9.986	6.163	62%	PRSC - Rotado	48.0%	8.543	4.407	52%	PRSC	42%	-	-		-	-	
27	<b>SANCHEZ RAMIREZ</b>															
Cotuí	48.410	32.497	67%	PRD	37.0%	62.750	39.941	64%	PRD	44%	59.290	34.425	59%	PRD	57.4%	
Cevicos	9.861	6.743	68%	PRD - Rotado	57.8%	8.781	5.921	67%	PRD	50%	9.654	6.987	65%	PRD	50.3%	
Faninno	16.510	11.054	67%	PRD - Rotado	46.4%	15.048	9.951	66%	PRD	45%	14.422	9.379	65%	PRD	49.1%	
Villa la Mata	24.444	16.025	66%	PRSC	34.5%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
28	<b>SANTIAGO</b>															
Janico	16.055	9.087	57%	PRSC	49.3%	13.872	7.662	55%	PRSC	45%	15.018	6.500	44%	PRD	37.5%	
Lluyá el Medio	18.717	10.995	59%	PRD	56.8%	15.816	9.119	58%	PRD	50%	13.503	8.413	62%	PRD	50.6%	
San José de las Matas	33.625	18.221	54%	PRD	40.4%	28.321	15.966	56%	PRD	45%	29.869	15.975	53%	PRD	48.9%	
Santiago de los Caballeros	459.558	208.698	45%	PRSC - Rotado	62.3%	396.653	167.257	42%	PRSC	45%	325.075	130.332	40%	PRD	37.8%	
Tamboril	31.910	19.492	61%	PRD	44.8%	26.651	13.753	52%	PRD	40%	24.926	14.136	57%	PRD	48.4%	

## Anexo II.2

### Resultados de las Elecciones Municipales 1998, 2002, 2006 (por municipio)

Provincias / Municipios	ELECCIONES 2006					ELECCIONES 2002**					ELECCIONES 1998**				
	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido electo y aliados	% de votos del partido electo
Villa Biondo	24.819	15.964	64%	PLD	47,6%	21.882	12.292	56%	PLD	41%	18.808	10.732	57%	PRD	53,8%
Villa González	19.745	13.250	67%	PRD	47,2%	17.025	9.902	58%	PRD	42%	15.618	8.515	55%	PRD	45,8%
29 SANTIAGO RODRIGUEZ															
San Ignacio de Sabana	25.921	17.968	69%	PLD	52,1%	22.427	14.351	64%	PRD	44%	22.450	14.612	65%	PRD	47,8%
Villa las Almacigas	7.991	6.064	76%	PLD	51,8%	6.883	5.052	73%	PRD	46%	7.003	4.786	68%	PRD	50,2%
Maracón	8.637	5.502	64%	PRSC - Roado	51,9%	7.447	4.885	66%	PRD	45%	7.366	4.946	67%	PRD	39,9%
30 VALVERDE															
Mao	48.327	28.329	59%	PRD	36,5%	42.968	21.858	51%	PRD	51%	38.096	21.422	56%	PRD	58,4%
Esperanza	32.394	20.765	64%	PLD	38,5%	28.544	16.379	57%	PRD	49%	24.857	13.185	53%	PRD	60,2%
Laguna Sabida	13.654	9.603	70%	PRD	45,0%	12.050	8.650	72%	PRD	41%	11.852	7.814	66%	PRSC	21,2%
31 SAN JOSE DE OCOA															
San José de Ocoa	28.925	18.367	63%	PRD - Roado	53,1%	25.420	12.876	51%	PRD	47%	-	-	-	-	-
Sabana Larga	6.492	4.715	73%	PRSC - Roado	35,4%	5.956	3.775	63%	PRD	42%	-	-	-	-	-
Rancho Arriba	6.028	3.732	62%	PRD - Roado	50,2%	5.888	3.220	55%	PRD	47%	-	-	-	-	-
32 SANTO DOMINGO															
Santo Domingo Este	466.394	276.492	49%	PLD	56,9%	404.839	154.269	38%	PRD	39%	-	-	-	-	-
Santo Domingo Oeste	182.804	89.102	49%	PRD - Roado	55,8%	237.797	86.546	36%	PRD	40%	-	-	-	-	-
Santo Domingo Norte	204.040	103.022	50%	PLD	50,5%	166.603	60.102	36%	PRD	46%	-	-	-	-	-
Boca Chica	48.129	28.181	59%	PRSC - Roado	55,6%	37.595	17.154	46%	PRD	45%	-	-	-	-	-

## Anexo II.2 Resultados de las Elecciones Municipales 1998, 2002, 2006 (por municipio)

Provincias / Municipios	ELECCIONES 2006					ELECCIONES 2002**					ELECCIONES 1998**				
	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido inscrito y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido inscrito y aliados	% de votos del partido electo	Total inscritos	Votos válidos	% de votos válidos	Partido inscrito y aliados	% de votos del partido electo
San Antonio de Guerra	16,242	11,998	74%	PLD	43.0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pedro Brand	23,000	14,989	65%	PLD	50.0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Los Alcarrizos	91,417	48,617	53%	PRD - Recoado	44.1%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: ODH/PNUD en base a Junta Central Electoral [[www.jce.do](http://www.jce.do)].

\* En el 2002 se creó la provincia de San José de Ocoa al dividirse la provincia de Peravia. La nueva provincia está integrada por los municipios: Sabana Larga, Rancho Arriba y San José de Ocoa.

\*\* Las casillas en blanco corresponden a municipios que fueron creados después del periodo electoral en cuestión.

