

# DESCENTRALIZAR en REPUBLICA DOMINICANA.

**Leopoldo Artilles Gil**

**José Oviedo**

**Manuel José Cabral**

**Tirsis Quezada**

**Ramón Morrison**

**Rafael Emilio Yunén**

**UNIVERSIDAD CATOLICA MADRE Y MAESTRA**

Centro Universitario de  
Estudios Políticos y Sociales  
(CUEPS)

# **¿Descentralizar en República Dominicana?**



Leopoldo Artiles Gil  
José Oviedo  
Manuel José Cabral  
Tirsis Quezada  
Ramón Morrison  
Rafael Emilio Yunén

# ¿Descentralizar en República Dominicana?

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA MADRE Y MAESTRA**  
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS)  
1997

028110



350

D446r Descentralizar en la República Dominicana /  
Leopoldo Artilés Gil... [et. al.]. — —  
Santo Domingo: PUCMM / CUEPS, 1997. 339 P.  
(Colección Documentos).

ISBN: 84-89548-38-2

1. Descentralización Administrativa.  
2. Gobierno Municipal. 3. Gobierno Local. 4. Estado. I.  
Artilés Gil, Leopoldo.

© 1997

Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra  
Santo Domingo, República Dominicana

Edición al cuidado de Paula Vega

Diagramación: Luz María Cuevas

Impresión: Editora Centenario, S. A.

Portada: Lourdes Periche, Agencia Creativa, S. A.

Impreso en República Dominicana  
Printed in Dominican Republic

# Presentación

---

Varios países de América Latina han iniciado el tránsito hacia la descentralización con los objetivos de establecer gobiernos locales eficientes a través del fortalecimiento de las áreas normativa, administrativa, financiera y de participación de la ciudadanía. En Bolivia, uno de los casos más recientes de descentralización administrativa, se han realizado distintas iniciativas, entre ellas la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa.

La experiencia acumulada en Salcedo, Santiago, San José de Ocoa y Puerto Plata constituyen referencias importantes a tomar en cuenta en cualquier proceso de descentralización que se quiera impulsar. Igualmente, acontecimientos ocurridos recientemente podrían ser una ambientación favorable para incubar una perspectiva de descentralización y de constitución de gobiernos municipales eficientes tales como la reforma constitucional que separa las elecciones municipales y legislativas de las presidenciales, la reciente aprobación de la Ley General de Educación y la apropiación por ley del 4% del presupuesto nacional a los municipios. También se han iniciado ejecutorias de desconcentración tales como los Consejos de Desarrollo Provincial.

En los actuales momentos el país se encuentra, como ya he escrito en otra ocasión, frente a una oportunidad ambivalente para atenuar la marcada centralización y entablar la modernización y reforma del sistema municipal.

Así vemos que aún después de otorgar un aumento de los ingresos de los ayuntamientos todavía no se vislumbra una vigorosa ejecutoria orientada a la capacitación del personal de los ayuntamientos, a la instalación de formas modernas de gestión municipal y de controles presupuestales, de prestación de servicios, o de fortalecimiento de los gobiernos locales con distintas formas de participación de la ciudadanía.

Ciertamente, frente al peso de la tradición de las instituciones estatales y frente a los obstáculos propios del nivel de desarrollo de los ayuntamientos, otras experiencias latinoamericanas han preferido hacer descansar la prestación de servicios y la realización de funciones de desarrollo regional o local en una desconcentración de competencias o en una delegación del Poder Ejecutivo en instancias de reciente creación. Si bien esta desconcentración ha involucrado a las municipalidades y ha sustentado la participación de las organizaciones locales y de la ciudadanía, refuerza una situación intermedia sin que necesariamente se institucionalice con ello las formas de participación locales y de potencialización de los actores sociales de la región o de la localidad.

En la actualidad, uno podría preguntarse acerca de la viabilidad de la descentralización municipal habida cuenta de la fragmentación de los municipios, la inexistencia de sistemas administrativos municipales eficientes, la carencia de un sistema de capacitación municipal, las serias limitaciones técnicas y financieras de los ayuntamientos, la inexistencia de mecanismos de fiscalización de la ejecución presupuestaria municipal, para sólo mencionar algunos de los factores que inciden en la cuestión.

Estas dificultades no constituyen, sin embargo, argumentos para desestimar los resultados para el desarrollo local y para la vida democrática que podrían lograrse a través de una descentralización. No obstante, estos obstáculos alertan acerca de la complejidad del diseño y de la realización del proceso de atribución de funciones a instancias territoriales municipales y de delegación de competencias de los organismos centralizados del Poder Ejecutivo a entidades diferentes. A simple vista, la complejidad de un proceso semejante se revela también por las apuestas de poder implicadas en esa

redistribución de responsabilidades y renuncia de competencias.

*¿Descentralizar en República Dominicana?* asume la interrogante acerca de la viabilidad de la descentralización municipal y trata de ponderar un abanico de posibilidades de la descentralización entendida como un proceso *gradual, integral* a la vez que *selectivo, y, complementario* con formas de desconcentración. Es lo que se propone trabajar el estimulante ensayo de José Oviedo titulado "Instrumentos de gestión para la reforma municipal y la descentralización".

Es usual presentar la descentralización como la posibilidad de una más equitativa prestación de servicios y al municipio como el ámbito de mayor realización de la democracia en el mundo contemporáneo. Sin embargo, en países como el nuestro vale la pena insistir que una descentralización municipal equivale a una abdicación de poder inusual en nuestras élites políticas, y, también es oportuno recordar la complejidad de una empresa de tal magnitud que convoca a las distintas fuerzas y actores sociales y políticos.

Después de haber leído los ensayos que conforman el libro *¿Descentralizar en República Dominicana?* se podrán vislumbrar mejor los caminos de la viabilidad de la descentralización en República Dominicana. El Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra se siente complacido con la publicación de este volumen sobre un aspecto crucial del acontecer nacional.

Ramonina Brea del Castillo  
Directora del Centro Universitario  
de Estudios Políticos y Sociales

# Capítulo 1

## Experiencias de descentralización en América Latina: Los casos de Costa Rica y Chile

*Leopoldo Artiles Gil*

---

### 1. Introducción

Para hablar sobre el tema de la descentralización en América Latina, es necesario hacer algunos apuntes aclaratorios.

En primer lugar, el término descentralización ha sido usado frecuentemente como sinónimo de privatización de las empresas públicas en América Latina o de desburocratización y reducción del tamaño del Estado. En el contexto de los ajustes estructurales y las presiones hechas sobre los Estados para que estos transfieran las empresas públicas al sector privado, o que reduzcan el gasto público e inclusive eliminen dependencias consideradas superfluas, la ideología de libre mercado que se desplegó en los países latinoamericanos, con la ayuda de agencias internacionales interesadas en fortalecer al sector privado, logró establecer en el debate público casi una



equivalencia entre estos conceptos, en el marco de los proyectos de "reforma del Estado". Es decir, bajo la bandera atractiva de la Reforma del Estado, la evidente necesidad de corregir o reformular muchas de las políticas e instituciones estatales con el propósito de profundizar la democracia, es manipulada para significar y legitimar proyectos concentradores del poder en el plano del propio Estado y de la sociedad civil.<sup>1</sup>

Puede decirse que, en este caso, el concepto de descentralización se presta para encubrir un proceso real de centralización: la transferencia de poder de los Estados nacionales a los grandes grupos económicos, los únicos capaces de aprovechar la "apertura" de los mercados nacionales, la desburocratización y la desregulación promovidas por el discurso neoliberal dominante a nivel mundial.<sup>2</sup>

Por otro lado, la noción de descentralización puede jugar un papel "relégitimador" de conocidas formas de dominación política ejercidas por las élites: "estas han comprendido que no todos los procesos de reformas tienen un carácter democratizador, y que por lo tanto, el aforismo del Gattopardo: 'cambiar todo para que nada cambie', es una excelente receta para la dominación política. Ante las protestas, los paros y las numerosas acciones reivindicativas encontraron en las reformas una posibilidad de controlar las protestas sociales".<sup>3</sup>

Estas equivalencias obstaculizan un intento serio de explorar las implicaciones positivas de los procesos de descentralización genuinos para la expansión de la democracia. Por ejemplo, si se piensa en la descentralización como un proceso de transferencia de poder a las unidades de gobierno local, como los municipios, entonces sí estaríamos hablando de una forma de descentralización que toma en cuenta los intereses más generales de la población territorialmente organizada: "A través de esa descentralización se pueden

---

1. Roy A. Rivera. *Descentralización y la metáfora de la reforma del Estado*. San José: FLACSO, 1995.

2. José Luis Coraggio. "Propuesta descentralizadora: límites y posibilidades", en *Descentralización y participación ciudadana*. Jornadas de descentralización y participación ciudadana. Montevideo: Ediciones Trilce, 1994.

3. César Pérez. *Urbanización y Municipio en Santo Domingo*. Santo Domingo: INTEC, 1996, p. 217.

desarrollar todas las iniciativas, capacidades y competencias, no sólo para que el municipio administre burocráticamente su democracia, sino para promover el desarrollo de ésta, en lo económico, lo político y lo cultural".<sup>4</sup>

Existen otras equivalencias que es preciso examinar y evitar. Por ejemplo, cuando el concepto de descentralización se iguala con el concepto de desconcentración o con el concepto de devolución, se desprenden otras implicaciones erradas. En el primer caso, si hablamos de descentralización como desconcentración, estaríamos fácilmente encubriendo procesos que envuelven una difusión de funciones sin real transferencia de poder de decisión. Un ejemplo sería el de una Secretaría de Estado que, al establecer en cada provincia una oficina de servicio en la cual brinde a los ciudadanos los mismos servicios que les daría en el centro, estaría así desconcentrando sus funciones. Esto no es sin embargo descentralización porque el poder de decisión todavía estaría en la oficina central de la capital.

Cuando hablamos de descentralización como devolución estaríamos abordando el caso extremo de la descentralización. Un ejemplo de ello es lo que ocurre con algunas de las propuestas del Partido Republicano en los Estados Unidos, de acuerdo con las cuales ciertas atribuciones del gobierno federal en lo relativo a la administración del "welfare" son entregadas completamente a los Estados. Como se observa, es un traspaso total del poder en términos de ese punto específico. Aún así, este es un ejemplo no muy radical de devolución, pues como en el caso de las ayudas alimentarias a los beneficiarios del "welfare", el Estado federal tiene todavía que asignar una buena parte de los recursos. Los casos de total devolución casi siempre implican problemas de separación de una unidad territorial del conjunto.

En vista de estos problemas es necesario, pues, establecer una definición del término descentralización. Siguiendo a Findling y Tamargo podríamos decir que el concepto de descentralización "es entendido como el proceso por el cual

---

4. *Ibid.*

se reconocen competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado. Por lo tanto estos deben ser autónomos, contando para ello con personería jurídica, presupuesto y normas propias de funcionamiento".<sup>5</sup> Las autoras prosiguen con la distinción entre descentralización administrativa y descentralización territorial: "la descentralización administrativa se refiere al proceso que se da en el interior del sector público involucrando a las unidades de organización o sectores dentro de la administración del gobierno. En el plano territorial involucra áreas o regiones territoriales diferenciadas en función de la especialización funcional y la segregación social en el espacio".<sup>6</sup>

La noción de descentralización necesariamente supone la centralización, ya sea como premisa conceptual, o como Estado previo que las políticas de descentralización procuran superar o modificar. Como muy bien afirma Borja: "La descentralización es una respuesta a una situación de centralización resultado de un proceso histórico. Solamente a partir de la comprensión de la centralización, sus causas, sus ventajas y sus inconvenientes puede plantearse la descentralización".<sup>7</sup>

En resumen, la descentralización significa que "el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales para que éstos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen".<sup>8</sup>

Por otra parte, en la vida real, aunque la noción de descentralización tiene que distinguirse por ejemplo de la desconcentración, los procesos de descentralización suelen conllevar operaciones de desconcentración. En este ensayo haremos una revisión de dos casos de descentralización en América Latina : las experiencias de Costa Rica y Chile.

---

5. Liliana Findling y María del Carmen Tamargo. *Planificación, descentralización y participación: revisión y crítica*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 1992, p.43.

6. *Ibid.*

7. Jordi Borja [et al]. *Organización y descentralización municipal*. Buenos Aires: 1987, p. 15.

8. Enrique Cabrero Mendoza. "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional". *Nueva Sociedad* 142, 1996, p. 73.

## 2. Contexto de la Descentralización en América Latina

Aunque el consenso sobre la necesidad de descentralizar el Estado en América Latina puede parecer un fenómeno reciente, el problema tiene aspectos que derivan de fenómenos históricos de mucho más larga data. Desde su fundación como Estados independientes, muchas de las naciones latinoamericanas han tenido constituciones federales, como es el caso de México y Brasil, pero aún las que tienen constituciones unitarias, como Argentina, pasaron por serios procesos de luchas militares y políticas que giraron en torno a la definición del carácter de la organización constitucional y política de estas naciones, es decir, la opción entre una constitución política federal o unitaria. Por definición una constitución federal es más "descentralizada" que una constitución unitaria, ya que las unidades en que una nación Estado se subdivide tienen autonomía, y por lo tanto, gobierno propio. Lo contrario es cierto con respecto a las constituciones unitarias.

Incluso si echamos una breve mirada a la disolución del proyecto de la Gran Colombia de Simón Bolívar en el siglo pasado, una primera lectura no del todo inconsistente sería la de interpretar dicha disolución como resultado de "fuerzas descentralizadoras": las respectivas oligarquías regionales fundaron sus propios proyectos nacionales dejando a la Gran Colombia atrás como un proyecto fracasado, y al decir del discurso de los miembros de dichas oligarquías, como un proyecto "tiránico".

Como se sabe, una de las interpretaciones dominantes de estos hechos considera dicha desintegración como el resultado del predominio de los regionalismos, de las "patrias chicas" sobre el proyecto de la "patria grande" latinoamericana que el proyecto bolivariano representa para esta interpretación. También se percibe en estos hechos la clara manifestación de un fenómeno que ha plagado la vida política de las naciones latinoamericanas afectando sus posibilidades de desarrollo democrático: el fenómeno del caudillismo regional, que habría de signar uno de los aspectos de la llamada fragmentación social de América Latina, así como de la llamada heterogeneidad estructural de la región.

Ciertamente, para alguien como el autor de este ensayo, que se hizo sociólogo absorbiendo estas ideas, resulta extraño ver el entusiasmo que despierta la idea de la descentralización en círculos democráticos, cuando en los tiempos de su formación dicha palabra hubiera sugerido desintegración, fragmentación, etc., pero nunca exactamente democracia. Evidentemente, el sentido en que hoy se habla de la descentralización es como un proceso planificado de ingeniería social y política, un sentido muy distinto al que estoy invocando en mi revisión histórica, y en las circunstancias particulares en que el concepto se maneja hoy en América Latina, o al menos uno de los usos del término descentralización parece articularse con fuerzas y proyectos democratizantes.

Precisamente el elemento que rehabilita hoy el sentido de la descentralización es su articulación con los procesos de democratización de las sociedades latinoamericanas. Muchas de las cuales han desembocado en este nuevo consenso después de un duro período de dictaduras militares que no sólo sintetizaron los males del autoritarismo extremo sino también, en la mayoría de los casos, del centralismo extremo.<sup>9</sup> La articulación no es fácil porque, como ocurre con todos los conceptos, el de descentralización tiene un cierto grado de ambigüedad que lo torna vulnerable a su uso para definir procesos descentralizadores que en lugar de ser democratizadores, son procesos que por el contrario rehabilitan o refuerzan el poder de caudillos y oligarquías locales, o de sectores privatistas para los cuales la democratización no se empareja con la descentralización.

---

9. Cuando señalo que esto se ha dado en la mayoría de los casos, lo hago pensando en el caso chileno, cuyo régimen militar por el contrario "impulsó una reforma político-administrativa. Hubo una descentralización funcional y geográfica de los ministerios (entre ellos, los ministerios de Salud, Educación y Vivienda). Se incorporaron los criterios de mercado en el financiamiento y la asignación de recursos. Existió un cierto desarrollo del sector privado en la provisión y entrega de servicios sociales. El conjunto de cambios...configuró una nueva institucionalidad con muchos rasgos negativos. Pero, como contrapartida, el nuevo aparato institucional presenta también una serie de aspectos positivos que es preciso aprovechar" (Dagmar Raczynski. "Descentralización y políticas sociales : lecciones de la experiencia chilena y tareas pendientes", la colección *Estudios CIEPLAN* no. 31, Santiago de Chile : CIEPLAN, 1991). Esto confirma el punto que he mencionado y volveré a enfatizar sobre la no necesaria relación entre descentralización y democracia, aunque sí de su posible articulación, como parece estar ocurriendo ahora.

Con esta breve mirada a la historia sólo he pretendido señalar que, en gran medida, los problemas que en el día de hoy se diagnostican y tratan de resolver apelando al llamado de la descentralización en América Latina tienen raíces remotas en la historia de sus sociedades, y de que por ello hay que establecer con claridad el nexo entre descentralización y democratización, nexo que ninguno de los dos conceptos supone necesariamente.

### **3. Carácter de la Descentralización en América Latina**

El problema más evidente con el concepto de descentralización emerge cuando éste se traduce en ciertos diseños de política, debido al hecho de que los procesos de descentralización pueden abarcar desde uno a múltiples aspectos, pueden ser procesos parciales o totales, o pueden afectar a instituciones del Estado específicas o a todas las instituciones del Estado.

En estas circunstancias la pregunta sobre *qué* se descentraliza no carece de relevancia. Es así como en cada caso latinoamericano de descentralización en emergerá un tema u objeto particular. En algunos casos el tema de la descentralización consistirá en dar autonomía a ciertas agencias de servicio del Estado, como los ministerios de salud y de educación, o ciertas empresas públicas; en otros casos, el tema de la descentralización sería el de los esfuerzos de desconcentración de las actividades productivas desde el centro hasta las regiones periféricas; finalmente, habrá casos en que la descentralización girará en torno a la redistribución del poder entre la autoridad central y las autoridades locales.

• Me parece que actualmente el último tema es el que está animando la discusión sobre descentralización en su vertiente democrática en América Latina ; es decir, el fortalecimiento de los poderes locales, especialmente a nivel regional y municipal, orientado a reforzar los nuevos regímenes democráticos en el continente. También ha involucrado repensar la relación de poder entre las grandes y pequeñas

ciudades, así como la relación entre las grandes ciudades y las regiones.<sup>10</sup>

Es interesante señalar que mientras en Europa la idea de la descentralización relacionada con la democratización de los poderes locales tuvo su origen en la lucha antifascista de los años 30 y 40 ; en América Latina la noción fue reavivada, entre los círculos democráticos, en parte a partir de la experiencia con los gobiernos militares autoritarios de los años 70.

#### **4. Descentralización: éxitos y fracasos**

Considero oportuno establecer como punto de partida para la reflexión las condiciones en que actualmente se está discutiendo la descentralización tal y como se exponen en la siguiente cita:

“Cualquier discusión sobre la descentralización se hace hoy sobre un trasfondo. Hay una especie de diagnóstico semicompartido, una especie de punto de partida implícito del cual ya casi no se habla. Todo el mundo sabe que estamos alejándonos de un Estado centralizado, es más, de un Estado centralizador. Y pocos querrían hoy defender la propuesta de volver a ese Estado del pasado reciente, sobre todo porque es todavía difícil separar las estructuras estatales del uso que de ellas se hizo bajo las dictaduras. Sin embargo, habría que recordar que ese Estado es el que se constituyó junto con nuestra identidad nacional, con el desarrollo de la ciudadanía y la institucionalidad democrática, con el establecimiento de un Estado de derecho que permitió o que fue cristalizando las pequeñas y grandes conquistas sociales y políticas de las mayorías en nuestras sociedades, que fue el lugar desde el cual o para el cual se proyectaron las propuestas nacionales de desarrollo autónomo y de ruptura de la dependencia. Ese Estado, que fue efectivamente centralizador de recursos, fuerzas e iniciativas, es el Estado del que nos estamos alejando”.<sup>11</sup>

---

10. Daniel Hiernaux. "La ciudad de México: la metrópoli en su contexto regional y nacional" en Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comp.), *Descentralización del Estado: Requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, Ediciones CEUR, 1989.

11. José Luis Coraggio. "Propuesta descentralizadora: límites y posibilidades". *Descentralización y participación ciudadana*. Montevideo: Ediciones Trilce, 1994, p. 21.

Es así como de igual manera que al hablar de descentralización suponemos la centralización como premisa o como antecedente, la conversación sobre la descentralización del Estado supone la previa existencia del Estado centralizador. La aceptación de este hecho no equivale sin embargo a la aceptación de la vieja tesis, rehabilitada por Claudio Véliz,<sup>12</sup> de que la centralización *per se* es un dato permanente en la historia latinoamericana derivada de la cultura política profunda generada por el modelo de colonialismo hispánico, caracterizado por un burocratismo preindustrial. Por el contrario, se puede aceptar con Coraggio que el fenómeno del Estado centralizador en América Latina, y que sirve de trasfondo a la actual discusión, constituye un signo de los momentos más característicos de la modernización y ciudadanización en la región, con todas las paradojas y contradicciones que dicho momento haya podido contener. Este giro va más allá de la simple identificación del Estado centralizador con dictadura o con Estado autoritario.

Al hablar, pues, de procesos de descentralización en América Latina, nos concentraremos en los proyectos que se han ensayado desde finales de los años 70. Ya hemos dicho que el tema de mayor relevancia como eje de la descentralización es el de la redistribución del poder en términos sociales y territoriales, conllevando la necesidad de introducir reformas que provean autonomía a las regiones, y a los gobiernos locales. Hasta ahora la revisión de la literatura sobre el problema indica que en la mayoría de los casos el discurso de la reforma y la descentralización están en la actualidad muy alejados de la práctica. Para ellos veamos algunos casos.

#### 4.1 Reforma y Descentralización en Costa Rica

El caso de Costa Rica reviste interés porque es allí donde se instauran las bases de un "Estado social" tan temprano como 1949, año en que se promulga la nueva constitución vigente hasta hoy día, y que indudablemente contiene un alto potencial democrático articulado en las llamadas garantías sociales:

---

12. Claudio Véliz. *La tradición centralista de América Latina*. España: Editorial Ariel, 1984.



trabajo, educación y salud. Pero además, esta es una constitución que contenía ordenanzas destinadas a acrecentar la democracia local con el propósito de evitar lo que se concebía como parte del problema confrontado por el liberalismo en Costa Rica en el siglo XIX: el centralismo, justificado precisamente como antídoto contra los caudillismos, pero negador de la autonomía comunal.<sup>13</sup> Como consecuencia de esto se desconcentra la estructura administrativa del Estado, pero sin crear mecanismos de real participación de los gobiernos locales en los procesos de toma de decisión que pudieran afectar su suerte. La creación de organismos "descentralizados" como el Instituto Costarricense de Electricidad-ICE, la Caja Costarricense de Seguro Social y otros, obedece a esta voluntad de desconcentración administrativa.

La dirección del modelo de desarrollo iniciado a finales de los años 50 reforzó las tendencias a la centralización porque "para impulsar el desarrollo económico nacional fue necesario concentrar los recursos disponibles en centros específicos de actuación, lo cual era requisito indispensable para la realización de obras que demandaban una gran inversión y cuyos beneficios se distribuían a través de toda la sociedad. En consecuencia, ventajas de índole económica y técnica, fundamentalmente economías de escala y la aplicación de una compleja tecnología, estimularon el proceso centralizador y produjeron consecuentemente un debilitamiento de los gobiernos locales, a los que se les sustrajeron muchas de sus funciones tradicionales para encomendarlas a organismos de carácter nacional".<sup>14</sup>

A ese ritmo el Estado costarricense entró en una fase de Estado empresario, pues la compulsión a centralizar no sólo las iniciativas sino también los recursos materiales para los fines de realizar el plan de desarrollo nacional se orientó, al igual que

---

13. "...aún cuando no existió ningún interés de favorecer un perfeccionamiento del régimen municipal, la Constitución dejó, claramente establecido, el papel que deberían jugar en adelante tales órganos, como promotores del desarrollo en el ámbito cantonal y como garantes de los principios democráticos en el nivel de la localidad; además se le reconoce su importancia como instancia de intermediación entre el poder central y la sociedad. La Constitución dice que las corporaciones municipales son autónomas y que tendrán a su cargo los intereses y servicios locales (artículos 169 y 170)" Roy Rivera A. *Ob. cit.* p. 16.

14. IFAM, 1990, p.11, cit. por Roy Rivera, *ob. cit.*, p. 18.

en el resto de América Latina, a la sustitución de importaciones. Esto implicó el establecimiento de un "modelo de centralización/desmunicipalización del esquema político-institucional...a pesar de que la Constitución dejaba claramente establecido que se debía privilegiar el apoyo a los planes de desarrollo local y reglamentaba, de manera general, la relación entre el Estado y la localidad".<sup>15</sup>

A pesar de la conformación del Mercado Común Centroamericano, el modelo de desarrollo industrial se agota, los precios del café caen en el mercado y el país incurre en un endeudamiento inviable. A finales de los años 70 el modelo de Estado empresario se disuelve, y es en ese momento, a principios de los 80 que el tema de la descentralización cobra fuerza otra vez.

En el período de Monge Alvarez, del Partido de Liberación Nacional (partido promotor del Estado Social en Costa Rica) se empezaron a articular propuestas encaminadas a reformular la racionalidad de las instituciones del Estado costarricense, en otras palabras, se empezó a hablar de la Reforma del Estado. En el Plan Nacional de Desarrollo para el período 1982-1986 se plantea racionalizar la administración pública utilizando el mercado como principio regulador de los costos de los servicios del gobierno. El Estado no sería considerado en adelante como el motor del desarrollo, pero aún seguiría teniendo, nominalmente, una función social importante, sobre todo en lo referente a la protección de los grupos más vulnerables. También se planteó reducir el tamaño de algunos organismos, y hasta eliminar aquellos que incurrieran en duplicidad de funciones, con el fin de desburocratizar el Estado.

Durante este período la preocupación por la reducción del gasto público se torna dominante y se instaura una nueva ley (la Ley de Equilibrio Financiero) que propone por un lado, un reordenamiento hacendario, con el fin de racionalizar el gasto estatal y, por otro, una reducción del gasto público que basada en eliminación de plazas vacantes y en una disminución de los presupuestos de algunas instituciones públicas, lo que implicaba ponerle un tope al proceso de burocratización".<sup>16</sup>

---

15. *Ibid.*

16. *Ob. cit.*, p. 148.

Evidentemente todo esto encaja con los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional en razón de la conexión de estas medidas con el propósito de reducir el déficit fiscal.<sup>17</sup>

Según las autoras citadas, en el período siguiente del Presidente Oscar Arias Sánchez, este nuevo perfil estatal se refuerza: se propone que las instituciones del sector público adquieran un estilo gerencial, y que se transfieran al sector privado actividades que éste pudiera realizar con mayor eficiencia que el sector público. Bajo las condiciones de un nuevo acuerdo con el FMI y el Banco Mundial, el Estado se comprometerá a promover el ahorro y reducir el déficit, y a la vez, contribuirá a la creación de una economía privada orientada a la exportación. Pero es también la administración en donde se habla claramente sobre la descentralización gubernamental en términos político-territoriales en medio de una intensa discusión en el propio partido gobernante, entre corrientes estatistas y desestatistas. El propio presidente Arias, en su discurso inaugural, se compromete a distribuir el poder regional y localmente: "Las comunidades, por medio de los municipios y asociaciones de desarrollo, habrán de tomar sus propias decisiones. Son ellas quienes mejor conocen sus propios problemas, y sólo si logramos que cada cual asuma su responsabilidad en la tarea de resolver aquello que le concierne, lograremos una sociedad más libre y más próspera".<sup>18</sup>

La promesa presidencial cobra realidad primero con la creación de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense (COREC), y segundo con el tratamiento de lo regional dentro de las políticas de planificación. Se empiezan a producir una serie de decisiones que relocalizan algunas instancias del Estado para hacer responsables a las regiones y localidades de los costes de la ejecución de los planes de desarrollo; sin embargo esto no significó que la facultad de decidir sobre las formas de desarrollo recayera sobre las localidades<sup>19</sup>. Esto significó un patrón tecnocrático-

---

17. María E. Trejos y María A. Pérez, "Descentralización y democracia económica en el marco del ajuste estructural", en *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales*, Vol. 6, Buenos Aires: CLACSO, 1989, pp.282-283.

18. Citado por Roy Rivera, *Ob. cit.*, pp.150-151).

19. *Ibid.*

administrativo de desconcentración y relocalización de competencias, pero no de delegación real de competencias. Mientras tanto prosiguieron las presiones sobre el Estado para reducir su tamaño y el gasto público.

En este contexto la idea de la descentralización es eclipsada cuando no asimilada a las ideas de privatización y desburocratización. Esto se hace evidente con las nuevas políticas que afectan a algunas dependencias estatales administrativamente descentralizadas como son el Consejo Nacional de la Producción (CNP), que desde 1948 se encarga del "fomento de la producción agrícola, pecuaria y marina y la estabilización de precios de productos de consumo básico y de materia prima para la producción industrial",<sup>20</sup> el Sistema Bancario Nacional, que desde 1949 es un sistema de banca nacionalizada, la Caja Costarricense de Seguro Social, y el Instituto Costarricense de Electricidad.

El primero fue sometido a un plan de reestructuración destinado a separarlo de la sustentación de precios y comercialización de granos, y articularlo con la promoción de productos agrícolas para la exportación; el segundo fue sujeto a una reforma que le abriría más espacio a la creciente banca privada para competir con la banca nacionalizada. Esto también forzaría a la banca nacionalizada a operar fundamentalmente con criterios de rentabilidad privada y por lo tanto a no ofrecer crédito a grupos de pequeños productores o grupos populares.<sup>21</sup> Por su parte, la Caja Costarricense de

---

20. María E. Trejos y María A. Pérez, *Ob. cit.* p. 289.

21. Para ofrecer un poco de contextualización sobre el rol de la banca nacionalizada en el proyecto de desarrollo que emergió en Costa Rica a raíz de la Revolución de 1948, las siguientes notas pueden servir a este propósito: "En 1949 se emitió un decreto por el cual se expropiaron los bancos y se creó el sistema de banca nacionalizada (...) establecía el monopolio de los depósitos a favor de los bancos del Estado. De esta manera, para favorecer el nuevo proyecto de desarrollo el crédito se orientó a:

- la producción industrial que aumentó en los 50 y creció aun más en los 60 al amparo de la integración centroamericana y de las empresas transnacionales también destinatarias del crédito;
- la producción agropecuaria, tanto para consumo interno como para exportaciones. Los productos de exportación se vieron muy favorecidos por el crédito de este nuevo sistema bancario;
- el consumo personal, la vivienda y otros renglones que favorecieron a sectores medios y de escasos recursos;
- las otras instituciones estatales y el gobierno central.

Seguro Social (creada en 1943), que ha tenido a su cargo la atención médica, de los trabajadores asalariados, y luego de prácticamente la totalidad de la población, ha sido sujeta a críticas de burocratización e ineficiencia, por lo que en consecuencia se ha iniciado una progresiva privatización de algunos de sus servicios. Algo parecido le ha ocurrido al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), que tiene una historia de buena rentabilidad y eficiencia en la provisión de electricidad y de telecomunicaciones desde 1949, pero que está bajo presiones de privatización de algunos de sus servicios en el contexto de reforma y "descentralización" del Estado.<sup>22</sup>

En este punto es válido formular la siguiente pregunta: ¿qué pasó con la reforma en el nivel de la distribución del poder desde el centro hasta la localidad, o sea, la municipalidad?

Durante el período de Arias se produjo la más flagrante violación de los principios que garantizaban la autonomía de las municipalidades con la solución que el gobierno central dio al problema de las invasiones de precaristas.<sup>23</sup> Los años 80 se caracterizaron por una activación de los movimientos urbanos organizados en torno a la demanda de tierra y vivienda de parte de los segmentos poblacionales pobres sin acceso a

---

El sistema bancario ha sido importante en la consolidación del estilo de desarrollo, al favorecer las necesidades de los empresarios que iban adquiriendo poder económico y político y al favorecer también la constitución de la hegemonía, atendiendo necesidades de sectores populares y obteniendo de esa manera su apoyo a la existencia misma del sistema nacionalizado de la banca". Trejos y Pérez, *Ob. cit.*, pp. 291-292.

22. *Ibid.*, pp. 293-296.

23. El término "precario" se usa en Centroamérica para referirse las condiciones de vida de los pobres urbanos, lo que en otro registro se llamaría "marginalidad". Diversidad de reportes sobre el surgimiento de las áreas precarias coinciden en afirmar que el fenómeno en Centroamérica se inicia a finales de 1940: "El crecimiento poblacional y la tasa de natalidad elevada; la concentración de la tierra y su especulación; el incremento de los precios de las viviendas, de los materiales de construcción y de los servicios, así como el deterioro del ingreso y la proliferación del subempleo, explican la irrupción de este nuevo fenómeno urbano. Algunas de las notas que lo caracterizan, (...) la ausencia de títulos de propiedad sobre la tierra por parte de sus pobladores, el hacinamiento, la deplorable calidad de las viviendas, la ausencia o deficiencia de servicios urbanos mínimos y su ubicación en áreas de rentabilidad marginal o en zonas de peligro, todo lo que confirma la nota dominante de precariedad y de la cual deriva su propia denominación". *Análisis Regional sobre la Problemática de las Áreas Precarias Urbanas*, Instituto para la Superación de la Miseria Urbana del Istmo de Centro América, 1992, p. 27.

dichos recursos en las áreas urbanas. El gobierno respondió a las movilizaciones e invasiones con un programa de viviendas, y una de las primeras decisiones que tomó fue "legalizar" las ocupaciones de tierras municipales con el fin de cumplir con el proyectado programa.

Las raíces del conflicto con los municipios afectados fueron la acción inconsulta del gobierno central para disponer de los terrenos municipales, y la no priorización de las personas necesitadas de los mismos municipios. Por otro lado, el gobierno central no parecía dispuesto a proveer los recursos necesarios para extender los servicios y construir la infraestructura para esos grandes asentamientos proyectados. De ahí que la lucha principal de las municipalidades haya sido dirigida al fortalecimiento institucional, formando ligas municipales en todo el país, y a exigir una reforma constitucional que garantizara 10% del presupuesto nacional a las municipalidades.<sup>24</sup>

Hasta el día de hoy, la aprobación de dicha reforma no ha sido posible a nivel legislativo.

Dadas las circunstancias, el tono de la discusión respecto a la reforma del Estado y la descentralización, tuvo una inclinación más al economicismo y a la racionalidad gerencial que hacia el fortalecimiento de la democracia local. En el período de Calderón Fournier (1990-1994), esta tendencia se agudizó debido a la fuerza de la propuesta neoliberal en su partido, el Partido de la Unidad Social Cristiana (PUSC).

Según Rivera, hay tres elementos que se combinan durante este período para darle una característica particular: "Primero, el predominio en los gobernantes y otros sectores de la clase dominante de una visión desestatista, segundo, la posibilidad de negociar el PAE (Plan de Ajuste Estructural) III, y tercero, la necesidad de racionalizar el gasto estatal".<sup>25</sup>

En consecuencia, el proyecto de Reforma del Estado cambia de sentido bajo esta administración en la medida en que la mencionada reforma se desliga progresivamente de los temas de reforma política, incluyendo el tema de la descentralización política, y se enfatizan la desburocratización

---

24. Trejos y Pérez, *ob. cit.*, p.299.

25. Rivera, *ob. cit.*, p.159.

y la privatización. Esto se acompaña con un realineamiento de fuerzas al interior de la administración que deja sin base política a aquellos que públicamente aparecían comprometidos con la descentralización, específicamente aquellos situados en la Comisión Consultiva para la Reforma Integral del Estado Costarricense.<sup>26</sup>

Esta situación llevó al proyecto de descentralización a un punto de inmovilidad; persiste un discurso sobre la descentralización que emerge a ratos, principalmente en boca de actores interesados en la misma pero sin poder para ejecutarla. Tal es la naturaleza de un evento como el VII Congreso Nacional de Municipalidades que tuvo lugar en agosto de 1993. Los pronunciamientos contra el centralismo y a favor de la descentralización, así como el señalamiento de la inercia que limita la acción de la clase política dominante para instrumentar la descentralización, fueron bastante explícitos.

Sin embargo, la poca asistencia al congreso por parte de la mayoría de los regidores del país y la poca resonancia que dicho discurso ha tenido hasta hoy, señala que el tema de la descentralización carece de suficiente fuerza movilizadora, y por el momento, el esquema centralizador inscrito en la cultura política y en las instituciones no ha sido en lo esencial vulnerado.

#### *4.2 Reforma y Descentralización en Chile*

El caso chileno reviste interés por el hecho de que las reformas descentralizadoras son iniciadas bajo el régimen autoritario-militar que se impuso en el país en 1973. Sin embargo, las ideas sobre descentralización que se instrumentan en su mayoría ya formaban parte de los proyectos de los períodos socialcristianos y de la Unidad Popular que habían gobernado el país en los años 60s y principios de los 70s. El propósito de estas ideas era resolver problemas de desigualdad regional y estructural de muy larga data. Según Pozo la idea de la regionalización no era "nueva en el país". Ya bajo el gobierno de Frei, ODEPLAN dice— un reagrupamiento de provincias,

---

26. *Ibid.*

sobre la base de la teoría de los polos de desarrollo. Esta regionalización no operó plenamente, por no haberse convertido en Ley de la República (...). El gobierno de Allende, asimismo, desarrolló una serie de estudios e iniciativas tendientes a regionalizar el territorio nacional, en la perspectiva de una política económica dirigida a romper el modelo de desarrollo capitalista dependiente".<sup>27</sup>

Es decir, cuando en Chile se aplican los planes de descentralización regional, la idea ya estaba desde tiempo atrás considerada como un punto relevante en el debate nacional, y se trata sobre todo de una idea de descentralización vinculada a la regionalización, en algunos casos vistas como sinónimos, y que los militares recogen e interpretan en función de su proyecto de poder. Las críticas al centralismo en Chile no eran el monopolio ni de la derecha ni de la izquierda, y respondían a reales problemas de desigualdad económica y de poder entre centro y localidad.<sup>28</sup>

Es de dudar, sin embargo, que en cualquiera de los casos la descentralización, entendida como regionalización, hubiese involucrado una real y seria redistribución del poder político desde el centro hacia la localidad. Los proyectos de regionalización-descentralización parecían obedecer más bien al propósito de combatir desigualdades económicas entre regiones, más que desigualdades políticas.<sup>29</sup> Eran proyectos marcados por un trasfondo tecnocrítico y economicista. Además, como afirma Díaz, eran planes que eran diseñados desde arriba y estaban supuestos a ser aplicados siguiendo patrones verticalistas. La descentralización no era el producto de las demandas reales de las regiones y las localidades, sino de los planes de la clase política destinados a resolver técnicamente el desequilibrio estructural de la sociedad chilena.<sup>30</sup>

---

27. Hernando Pozo. "La participación en la gestión local para el régimen chileno actual" en Jordi Borja; Teresa Valdés; Hernán Pozo; y Eduardo Morales, *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local*. Chile: ICI-FLACSO-CLACSO, 1987, p. 325.

28. Alex Rosenfeld. "Descentralización y participación en el régimen militar chileno" en Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comps.), *Ob cit.* p. 469. Alvaro Díaz, "Centralización y descentralización del Estado en Chile" en *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?* Vol. 5, 1989, p. 199.

29. *Ibid.*

30. Díaz, *ob. cit.*, p.197.



No es de extrañar pues que a la hora del Estado chileno embarcarse en un profundo intento de "descentralización" a nivel regional, desgraciadamente bajo un gobierno militar dictatorial, ésta no se lleve a cabo para reafirmar el poder de la localidad, sino por el contrario para reorganizar el espacio territorial de acuerdo a un programa de desmovilización política y de reorganización de la economía bajo un programa de carácter neoliberal. Lo que el gobierno llamó descentralización regional era parte de su proyecto de modernización destinado a "refundar" a la sociedad chilena.

En otras palabras, si bien el gobierno militar chileno no partió del vacío y asumió la meta de reestructurar la sociedad chilena ya implícita en muchos diagnósticos y programas hechos en el pasado, reto que de acuerdo a muchos intérpretes había que asumir, ello no necesariamente justifica el alto costo social y político que fue demandado por el régimen militar.<sup>31</sup>

Parte de ese costo lo paga evidentemente el proyecto de descentralización mismo, cuando se presenta bajo su nombre una desconcentración de funciones de los aparatos estatales a nivel regional para los fines de subsidiar la política económica de ajuste y reestructuración, consistente en la desregulación de los mercados de bienes, servicios y trabajo. El régimen militar procedió entonces a redefinir la función del Estado, que abandonaría sus actividades de intervención directa en la economía y se limitaría a los asuntos del orden social. Nacería pues el llamado "Estado Subsidiario".

El principio de subsidiariedad que articula esta forma de Estado supone que "el desarrollo social pasa a constituirse en un proceso de responsabilidad individual, sólo regido por las

---

31. "Más allá de que el juicio que se pueda emitir sobre este largo y duro proceso, sea favorable o desfavorable, es fundamental reconocer que la crítica situación que enfrentaba la sociedad chilena a comienzos de la década de los setenta, llevaba imperiosa e inevitablemente hacia una reestructuración, la que aparecía como un derrotero sin alternativa. Los síntomas de agotamiento que mostraba el modelo populista/desarrollista, correspondían inequívocamente a una crisis terminal; en ella, la creciente ingobernabilidad, restringía en forma progresiva la posibilidad de esbozar respuestas satisfactorias a las demandas sociales que se intensificaban día a día. En esas circunstancias, carecía de sentido cualquier intento de prolongar su existencia. Los países que lo intentaron, terminaron empeorando su situación". Carlos A. de Mattos, "Modernización y reestructuración global en Chile: de la génesis autoritaria a la consolidación democrática" en *Revista Paraguaya de Sociología*, 30(86) Enero-Abril de 1993, p. 28.

leyes del mercado".<sup>32</sup> La materialización de tal modelo de Estado requeriría de un plan de descentralización, cuyo sentido iremos descubriendo en el curso de este trabajo.

El gobierno militar inició su plan de descentralización regional con el Decreto Ley 573 del 12 de julio de 1974, denominado "Estatuto de Gobierno y Administración Interiores del Estado", elaborado por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), organismo creado en diciembre de 1973. El gobierno promovió esta ley como el instrumento de "integración nacional", y sus objetivos principales se definieron como sigue:

- Equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional;
- participación efectiva de la población en la definición de su propio destino; e
- igualdad de oportunidades para recibir los beneficios del proceso de desarrollo.<sup>33</sup>

A través de este decreto se suprime la distinción entre gobierno y administración que primaba en Chile desde su Constitución de 1925 y, además, divide el territorio en regiones, a éstas las divide en provincias y las provincias en comunas. Al final el país quedó dividido en 13 regiones, 51 provincias (de 25 provincias anteriormente) y 318 comunas. En cuanto a gobierno, cada región es gobernada por un intendente que está supuesto a ser un "agente 'natural e inmediato del Presidente de la República', y funcionario de su exclusiva confianza";<sup>34</sup> en la provincia la autoridad reside en el Gobernador, subordinado al Intendente de la región. Por su parte la comuna estará administrada por la Municipalidad cuya autoridad reside en el Alcalde. Tanto el Intendente como el Gobernador y el Alcalde son designados por el Presidente de la República; en cada región hay un Consejo Regional de

---

32. Eduardo Morales. "Estado y políticas sociales en situación de crisis" en *Descentralización del Estado, requerimientos y político en la crisis*. Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comps.), *ob. cit.* p. 39.

33. Pozo, *ob. cit.*, p. 326.

34. *Ibid.*

Desarrollo, una Secretaría de Planificación y Coordinación y Direcciones Regionales Ministeriales; cada Gobernador tiene un Comité Asesor presidido por él e integrado por personas elegidas por él.

A través de otro decreto, el Decreto Ley 575, del 13 de julio de 1974 se establecen doce (12) regiones, y una región metropolitana. Aunque es evidente que con estas reformas se facilita un grado significativo de desconcentración administrativa, el propio discurso gubernamental asegura que esto no significa descentralización política: "El Estado de Chile es unitario y la regionalización no constituye una forma de descentralización política, sino al contrario, une con mayor intensidad a todos los habitantes del país en un sistema integrado y participativo, en que la autoridad suprema del Presidente de la República se proyecta territorialmente a través de los Intendentes Regionales, los Gobernadores Provinciales y los Alcaldes de las respectivas comunas".<sup>35</sup>

Es evidente pues que aquí tenemos una organización rígidamente piramidal del poder en donde todos los escalones de autoridad desde la base están ligados al Presidente como suprema fuente de poder. El propio Pinochet se encargará de precisar que "los intendentes regionales son, como lo establece la ley, los representantes del Presidente de la República en las regiones y no como algunos tienen la tendencia a creer, que son representantes de las regiones ante el Presidente de la República".<sup>36</sup>

En este contexto, uno de los atributos centrales de la ciudadanía, la participación, es resemantizada por el discurso estatal, ya que no será en lo adelante definida como capacidad de intervención y decisión políticas por parte de los ciudadanos, sino más bien como la acción de comunicar al Estado sus necesidades y aspiraciones inmediatas. Por supuesto, los canales de expresión de las mismas no serían otros que las autoridades regionales y comunales representantes del presidente ante los ciudadanos, dada la ausencia de partidos,

---

35. CONARA, 1979. *cit. por* Pozo, *Ob. cit.*, p. 327.

36. *Ibid*, pp. 327-328. Es interesante notar como el texto de Pinochet, contrario a lo que hace el texto de CONARA, registra en minúscula la designación de "intendente regional", mientras conserva la mayúscula para su designación, la de presidente de la república.

intereses organizados u otra forma de expresión política. El discurso del régimen sostendrá en lo adelante que las asociaciones y grupos intermedios expresarán directamente sus demandas al no estar ligados a partidos políticos, y sí ligados directamente al Estado a través de las autoridades municipales y regionales. El propio Pinochet lo expresa: "cada municipio debe canalizar hacia el gobierno la participación de la ciudadanía, así como sus inquietudes. Esto es democracia como forma de vida, bajo el alero protector de un gobierno autoritario".<sup>37</sup> Y para llenar el espacio dejado por los partidos y grupos de presión y ganar legitimidad el Estado crea los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) y los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO) en 1987.

Ambos organismos forman parte del nivel participativo de la estructura del gobierno. Los Consejos Regionales de Desarrollo-COREDES se instauran para "establecer y regular la 'participación' de la población en las regiones./ Según la Ley a través de las Fuerzas Armadas y Carabineros, empresas públicas, organismos fiscales y universidades a nivel regional, participa con un 40% del total de representantes al Corede. El 60% restante se distribuye entre los sectores privados, a saber: el estamento empresarial (20%), trabajadores (20%), profesionales (7%), organismos culturales (7%), y por el estamento de desarrollo social y económico —corporaciones privadas o públicas— (6%). En la medida que el sistema de cooptación de personas, es lo que impera en la selección de los integrantes, no se conoce, por ejemplo, dirigente sindical opositor relevante que participe en un Corede".<sup>38</sup>

Este organismo tiene la función de asesorar al intendente, resolver la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, designar alcaldes en base a la terna propuesta por el Codeco, y dirimir conflictos entre alcaldes y el Codeco. Según los críticos, estos organismos no tienen sin embargo capacidad de iniciativa propia: "...su funcionamiento es de carácter reactivo, no se le otorga facultad de gestión, administración, control y mayor poder de decisión sobre asuntos regionales".<sup>39</sup>

---

37. *Ibid*, p. 346.

38. Rosenfeld, *ob. cit.*, p.478.

39. *Ibid*, p. 479.

Los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS) son organismos asesores de los alcaldes. Como ya se sabe, el alcalde no es elegido popularmente sino designado por el Corede de una terna presentada por el Codeco. Este último se considera como el espacio de participación de la comunidad local en el progreso social, económico y cultural de la comuna, y también incorpora en su número de consejeros representantes de diversos grupos y organizaciones:

- i. Un cuarto representa a las organizaciones territoriales (juntas de vecinos, centros de madres, asociaciones de propietarios, y de regentes).
- ii. Un cuarto a las organizaciones comunitarias funcionales (centros juveniles, Cruz Roja, bomberos, clubes deportivos, voluntariado, etc.)
- iii. La otra mitad del Codeco se conforma con representantes de las actividades relevantes de la comuna".<sup>40</sup>

Pero de nuevo, el carácter "participativo" y "representativo" de este organismo es puesto en cuestión cuando determina la exclusión de una gran cantidad de asociaciones y grupos territorialmente constituidos por ser considerados como opositores, o en otras palabras, políticos. Estamos pues ante una nueva forma de gobernabilidad, en este caso autoritaria.

La racionalización oficial de esta configuración autoritaria del poder no se hace esperar, tal y como ocurre en el siguiente texto de CONARA: "En el campo político, la regionalización involucra una forma ordenada y sistemática de participación de la comunidad, con un nuevo enfoque, en el cual predominan los efectivos intereses regionales y nacionales, por sobre ideologías o doctrinas dogmáticas y sectarias. A la vez, implica una nueva modalidad en el ejercicio del poder, ya que la autoridad central, anteriormente aislada e indivisible, se acerca a la comunidad en todo el ámbito del territorio del Estado, hace sentir su presencia efectiva y adquiere un conocimiento directo de las aspiraciones e inquietudes de todos los ciudadanos".<sup>41</sup>

---

40. *Ibid*, p. 480.

41. *Ibid*, pp. 328-329.

De manera curiosa, la regionalización, que pareciera ser un instrumento de atribución de autonomía y redistribución del poder desde el centro hacia las regiones, se convierte en un instrumento de centralización autoritaria de magnitud casi panóptica, como se advierte en el discurso del director de CONARA: "Como logro de la regionalización (...) puede asegurarse que ningún problema, ninguna aspiración, ninguna inquietud de la comunidad es desconocida por S. E. el Presidente de la República, cuya presencia y acción personal se extiende a todo el territorio del país".<sup>42</sup>

Esta penetración del Estado en el cuerpo de la sociedad es balanceada por la expresa función de subsidiariedad que el Estado afirma. Como hemos dicho anteriormente, esto implica no interferir las "leyes" del mercado, pero también implica diseñar y aplicar una política social destinada a "corregir ciertos costos o resultados negativos de la operatoria de los mercados" que focaliza la atención de la política social sólo en los sectores extremadamente pobres de la población.<sup>43</sup>

Si los procesos de descentralización han sido más funcionales que radicales, es válido preguntarse hasta qué punto esto cambió con la transición democrática.

La literatura disponible parece sugerir que en lo fundamental los patrones de descentralización establecidos en el régimen militar han sobrevivido con pocas modificaciones fundamentales. Dadas las circunstancias de que las instituciones creadas por el régimen militar para realizar la descentralización, a pesar del limitado marco en que operaban, significaron al menos en el plano formal un cambio "positivo" con respecto al pasado. Aún cuando las localidades y municipios no tuvieron poder significativo, muchos intérpretes han considerado la preservación de dichos logros como un factor vital para la redemocratización de la sociedad chilena.

Y es que a pesar del costo social de las reformas introducidas por el régimen, hay un consenso respecto al hecho de que las mismas tienen fuertes potencialidades democráticas.

---

42. *Ibid.*

43. Dagmar Raczynski. "Descentralización y políticas sociales: lecciones de la experiencia chilena y tareas pendientes". Santiago de Chile: Colección Estudios CIEPLAN 31, 1991, p. 143.

Después de todo, es ahora cuando las regiones y los municipios, gracias a la función que les confirió la reforma, pueden convertirse de hecho en unidades autónomas de decisión que operen como la base territorial e institucional de una nueva democracia, y en eso parecen coincidir la mayoría de los autores.

Sin embargo, es notorio el hecho de que la nueva democracia chilena sólo se haya limitado a incorporar las reformas descentralizadoras del régimen militar, sin atender a la necesidad de democratizarlas, lo que equivaldría a transformarlas de simple reformas funcionales o desconcentradoras, a verdaderas reformas descentralizadoras en el sentido democrático. Es así como si bien es verdad que las reformas han cumplido su función de aliviar graves problemas estructurales de la sociedad chilena asociados a una centralización aguda, muchas de las posiciones de autoridad de las nuevas entidades regionales y locales descentralizadas, como las de intendente, gobernador y alcalde, no son ocupadas por personas elegidas por voto popular, o sea, el proceso de su selección dista de ser democrático. Por otro lado, no parece haber indicación de que se hagan esfuerzos articulados para redefinir lo que se entiende por "participación", noción que como vimos encubrió estrategias de cooptación y exclusión por parte del régimen.

Esto indica que las críticas que desde hace tiempo se vienen haciendo de los límites de todos los proyectos de descentralización chilenos, incluyendo el de la democracia cristiana en los 60, el de la Unidad Popular en los 70 y el del régimen militar, como las hechas por Raczynski, Díaz y Pozo,<sup>44</sup> tienen todavía validez. Pero esto no significa que no existan potencialidades democratizadoras hoy más que antes.

## 5. Conclusiones

Un examen atento de las dos situaciones que acabamos de presentar nos sugiere las siguientes conclusiones.

1. En cierto sentido, aunque sin llegar a las afirmaciones

---

44. Díaz, *ob. cit.*; Pozo, *ob. cit.*

absolutas de Claudio Véliz al respecto, el centralismo tiene una presencia decisiva en la cultura política de las sociedades latinoamericanas.<sup>45</sup> Esto se hace evidente cuando comparamos dos países como Chile y Costa Rica, con diferentes historias políticas así como diferentes regímenes durante el período considerado. En Costa Rica se formula el proyecto de descentralización al interior de un ordenamiento democrático, y en Chile se hace al interior de régimen autoritario, sin embargo, los resultados no dejan de ser sorprendentes por sus similitudes y diferencias. En ambos países, los esfuerzos de descentralización se enfocaron más en la desconcentración funcional-administrativa que en la descentralización política real. Debe decirse sin embargo, que dadas las posibilidades del régimen chileno para actuar inconsultamente, este llevó a cabo su política de regionalización y desconcentración de manera más satisfactoria que lo que fue posible hacer en Costa Rica, en donde las propias élites parecen haber reaccionado en la dirección de sabotear el proyecto.

2. En ambos países existían precedentes de carácter constitucional y programático que habrían servido para justificar y realizar la descentralización. Prueba de ello es que en las constituciones políticas de ambos, en el caso de Chile la Constitución de 1925, y en el caso de Costa Rica la Constitución de 1949, hay estipulaciones que en la letra afirman la autonomía de los ayuntamientos. También los Estados de ambos países tenían un buen número de organismos ya descentralizados. Sin embargo, es sabido que el espíritu de la letra no encarnó en la realidad, pues los municipios en ninguno de los dos casos gozaron de real autonomía, y las instituciones descentralizadas en la mayoría de los casos lo fueron sólo administrativamente. En otras palabras, fueron desconcentraciones más que descentralizaciones. Estos hechos podrían estar indicando la existencia de resistencias a los proyectos descentralizadores

---

45. "El centralismo histórico del Estado latinoamericano y la cultura de la centralización que ha impregnado a la formación económico-social del continente, ha resistido en este siglo a los más diversos intentos de transformación y cambios, frustrando a las reformas administrativas, fiscales y económicas y, también, a revoluciones nacionales que como la mexicana o la cubana avanzaron del campo a la ciudad, pero fueron cooptadas por la capitalidad de la urbe, la malla burocrática del Estado y la resistencia (o permanente rebrote) de las estructuras capitalistas periféricas" Jaime Ahumada P., "Descentralización, desarrollo local y municipios en América Latina", *Revista Paraguaya de Sociología* 29 (85), p. 74.



arraigadas en el mundo de sus instituciones y de su cultura políticas, que a su vez se expresan en la ambigua manera en que las élites proclaman la necesidad de la descentralización y al mismo tiempo la sabotean. Esto último se evidencia incluso en la manera como las élites definen de entrada la descentralización, según hemos visto más claramente en el caso chileno, o la manera como resemantizan el término, como en el caso costarricense.

3. Es legítimo preguntarse junto con Carlos A. de Mattos si la descentralización hoy en América Latina no es la "nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional".<sup>46</sup> La pregunta es válida si se considera el hecho de que actualmente la descentralización parece ser una prioridad en las agendas político-sociales de América Latina. Pero la observación del interés acusado de organismos internacionales de diversa orientación en promoverla y hasta ponerla como condición a cambio de asistencia financiera, sugiere que esta etapa forma parte de un patrón reconocible de importación de modelos teóricos y prácticos generados en circunstancias particulares y no apropiados para las sociedades latinoamericanas:

"Así, por ejemplo, ante el éxito de la fórmula aplicada en los Estados Unidos en los años que siguieron a la gran depresión mundial del 29 para promover el desarrollo de la Cuenca del Río Tennessee, que se propugnó su aplicación a buena parte de las cuencas hidrográficas que se pudieron identificar en el mapa de cada uno de estos países. Más adelante, cuando se percibió que la idea del desarrollo rural integrado había sido exitosa en las peculiares condiciones de la experiencia israelí, la terapia de turno consistió en impulsar en forma generalizada el diseño y ejecución de proyectos de este tipo, suponiendo que de esta forma se lograría enfrentar efectivamente el atraso de las áreas rurales más pobres(...) Generalmente cada una de las recetas de turno fue adoptada y utilizada con más entusiasmo que sentido crítico hasta el momento en que, en cada caso, se llegó finalmente al convencimiento de su escasa eficacia para lograr los resultados buscados; invariablemente al fracaso de cada

---

46. Carlos A. de Mattos, "La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?", *Revista Paraguaya de Sociología* 26 (74).

nuevo remedio, siempre terminó por aparecer un paradigma alternativo".<sup>47</sup>

Es cierto, pues, que las sociedades latinoamericanas se han colocado en muchas ocasiones en la posición de ser meras consumidoras de conocimiento y modelos importados por variadas razones. En esta ocasión parte de la razón parece residir en la fuerza de los proyectos desestatistas asociados al ajuste estructural, que ven en la descentralización una forma de instaurar el "Estado mínimo".

4. Sin embargo, los problemas anteriores no impiden la consideración de la descentralización como un instrumento reforzador de la democracia, cosa que en el curso de este trabajo hemos tocado, siempre y cuando en el plano discursivo y político se eviten ambigüedades y confusiones que encubran procesos realmente concentradores del poder. De hecho, parece que actualmente hay condiciones en la sociedad civil y en los movimientos sociales latinoamericanos que abren un espacio nunca visto para discutir las posibilidades de fortalecer los poderes locales, y además para ejecutar políticas que contribuyan al logro de este objetivo.<sup>48</sup>

En suma, si por fuerza se está en la hora de la descentralización en América Latina y no se quiere que esta sea un momento más en la secuencia de modelos fracasados que desafortunadamente ha caracterizado su historia, vale la pena pues hacer el esfuerzo de subordinarla a la democracia. Después de todo, quizá la premisa correcta desde la cual se deba trabajar no sea impulsar la descentralización para fortalecer la democracia, sino más bien fortalecer la democracia para impulsar la descentralización. En otros términos, opino que el pensar y practicar la democracia como principio articulador del ejercicio de los derechos ciudadanos, la representación y la decisión políticas abre necesariamente el campo de posibilidad de la participación y, por ende, la descentralización; no a la inversa, pues como se ha evidenciado ya en este trabajo, el hacerlo así somete la noción de descentralización a una indeterminación que pone en serio

---

47. *Ibid.*, p. 96.

48. Fernando Calderón y Mario Dos Santos. "Del petitorio urbano a la multiplicidad de destinos. Potencialidad y límites de los movimientos sociales urbanos. Tesis para revisar", en Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comps.) *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: Ediciones Ceur, 1989.

cuestionamiento su potencial democratizante. Y es que quizá en el fondo la descentralización, como parte de un proyecto democrático amplio, no sea más que la aproximación radical hacia el "centro" de los sujetos individuales y colectivos tradicionalmente ignorados y excluidos por el poder.

# Bibliografía

---

- Ahumada Pacheco, Jaime. "El gobierno y la administración pública local en los escenarios de la descentralización", en *Revista Paraguaya de Sociología* 31 (90), Mayo-Agosto 1994.
- . "Descentralización, desarrollo local y municipios en América Latina" en *Revista Paraguaya de Sociología* 29 (85), Septiembre-Diciembre 1992.
- Boisier, Sergio. *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional*. Santiago de Chile: Cuadernos del ILPES 32, 1987.
- Borja, Jordi [et al.] *Organización y descentralización municipal*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1987.
- Borja, Jordi... [et al.] *Descentralización del Estado: Movimiento Social y Gestión Local*. Santiago de Chile: ICI- FLACSO-CLACSO, 1987.
- Cabrero Mendoza, Enrique. "Las Políticas Descentralizadoras en el ámbito internacional". *Nueva Sociedad* 142, 1996.
- Calderón, Fernando; dos Santos, Mario. "Del petitorio urbano a la multiplicidad de destinos. Potencialidad y límites de los movimientos sociales urbanos. Tesis para revisar", en *Descentralización del Estado, requerimientos y políticas en la crisis*. Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comps.) Argentina: Fundación Friedrich Ebert. Ediciones CEUR, 1989.

Coraggio, José Luis. "La propuesta de descentralización: En busca de un sentido popular", en *Descentralización del Estado, requerimientos y políticas en la crisis*. Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comps.) Argentina: Fundación Friedrich Ebert. Ediciones CEUR, 1989.

\_\_\_\_\_. "Propuesta descentralizadora: límites y posibilidades", en *Descentralización y participación ciudadana jornadas de descentralización y participación ciudadana*. Montevideo: Ediciones Trilce, 1994.

Díaz, Alvaro. "Centralización y descentralización del Estado en Chile" en *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales*. Vol. 5, Buenos Aires: CLACSO, 1989.

Findling, Liliana. Tamargo, María del Carmen. *Planificación, descentralización y participación: revisión y crítica*. Buenos Aires: Cuadernos del Instituto de Investigaciones-Facultad de Ciencias Sociales, 1992.

Galilea, Sergio. "Las dinámicas descentralizadoras y democratizadoras en Chile: Análisis del período 1983-1988". *Descentralización del Estado, Requerimientos y políticas en la crisis*. Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comps.) Argentina: Fundación Friedrich Ebert. Ediciones CEUR, 1989.

Hiernaux N., Daniel. "La ciudad de México: la metrópoli en su contexto regional y nacional" en *Descentralización del Estado, requerimientos y políticas en la crisis*. Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comps.) Argentina: Fundación Friedrich Ebert. Ediciones CEUR, 1989.

Mattos, Carlos de. "La descentralización. "Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional", en *Descentralización del Estado, requerimientos y políticas en la crisis*. Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comps.) Argentina: Fundación Friedrich Ebert. Ediciones CEUR, 1989.

\_\_\_\_\_. "Modernización y reestructuración global en Chile: de la génesis autoritaria a la consolidación democrática" en *Revista Paraguaya de Sociología*. 30 (86) Enero-Abril de 1993.

Morales, Eduardo. "Estado y políticas sociales en situación de crisis", en *Descentralización del Estado, requerimientos y políticas en la crisis*. Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comps.) Argentina: Fundación Friedrich Ebert. Ediciones CEUR, 1989.

Pérez, César. *Urbanización y Municipio en Santo Domingo*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 1996.

Raczynski, Dagmar. "Descentralización y políticas sociales: lecciones de la experiencia chilena y tareas pendientes", en *Colección Estudios CIEPLAN* no. 31, Santiago de Chile : CIEPLAN, 1991.

Rivera A., Roy. *Descentralización y la metáfora de la reforma del Estado*. San José, Costa Rica: FLACSO, 1995.

Rosenfeld, Alex. "Descentralización y participación en el régimen militar chileno" en *Descentralización del Estado, requerimientos y políticas en la crisis*. Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comps.) Argentina: Fundación Friedrich Ebert. Ediciones CEUR, 1989.

Trejos, María E.; Pérez, María Angelina. "Descentralización y democracia económica en el marco del ajuste estructural : el caso de Costa Rica" en *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Centralización/ descentralización del Estado y actores territoriales*. Vol. 6. Buenos Aires: CLACSO, 1989.

Véliz, Claudio. *La tradición centralista de América Latina*. España: Editorial Ariel, 1984.

## Capítulo 2

# Instrumentos de Gestión para la Reforma Municipal y la Descentralización

*José Oviedo*

---

### 1. Introducción

Hasta la Reforma Constitucional de 1994, la cual posibilita una mayor autonomía local del proceso de representación política, al establecer por primera vez elecciones congresionales y municipales separadas de las elecciones presidenciales, y la aprobación de la Ley 17-97, en enero de 1997, que consolida la situación financiera del sistema municipal, la República Dominicana contaba, y en muchos aspectos cuenta aún, con una de las legislaciones municipales menos renovadas en América Latina.<sup>1</sup> La ley 3455, eje de la organización municipal, data de 1952. En contraste, y desde los años 80, importantes procesos de reforma legal, y en algunos

---

1. El decreto 613-96, creando los Consejos de Desarrollo Provinciales, a ser integrados por autoridades provinciales y municipales, y por representantes de organizaciones sociales, es otro posible paso de avance en la construcción de poderes subnacionales y locales. En ese sentido, podría quizás abrir las puertas de un debate hasta ahora más bien ausente en las propuestas dominicanas, el de la

casos Constitucional (como en Brasil, Colombia, y Paraguay), se han verificado en más de 10 países de Latinoamérica, implicando, en distinto grado, pasos significativos de avance hacia la revaloración y consolidación del poder municipal. De inicios de los 80 a inicios de los 90, el porcentaje del gasto local con respecto al presupuesto global de buena parte de los gobiernos regionales prácticamente se duplicó. En Colombia, la proporción del gasto municipal subirá a más del 30% en los próximos años. Incluso en sociedades típicamente centralistas, como en Paraguay, la década de los 90 se ha caracterizado por importantes avances legales e institucionales en la reforma municipal, por ejemplo con los programas de entrenamiento y consolidación municipal en Asunción.<sup>2</sup>

La Ley 17-97 asigna un 4% del monto de la Ley de Gastos Públicos correspondiente a los ingresos internos, a ser distribuido entre los Ayuntamientos de acuerdo a la cantidad de habitantes de cada municipio, tomando como base el porcentaje representado por su población respecto a la población nacional. Fija, además, un límite inferior de ingresos (RD\$150,000 para los ayuntamientos y RD\$120,000 para los distritos municipales), y distribuye los porcentajes del gasto municipal con topes máximos de 30% para gastos de personal, 30% para gastos operativos y de servicios municipales, y 40% para gastos de capital e inversión en obras de desarrollo económico y social. En términos de rendición de cuentas, se obliga a la Secretaría de Estado de Finanzas, a la Contraloría General y al Tesorero Nacional, no sólo a cumplir las obligaciones presupuestarias dictadas, sino también a suministrar toda la información requerida por los Ayuntamientos en relación a la aplicación de la Ley. En cuanto a fiscalización en la aplicación de los fondos, la Ley crea una Comisión compuesta por un

---

regionalización, dimensión que no he trabajado en este documento precisamente por estar fuera de contexto en el momento actual de la discusión nacional, aún y cuando le asigno una pertinencia significativa para futuras discusiones, dado que el reforzamiento de niveles locales puede hacerse más eficiente y macropolítico a través de unidades de coordinación intermedias entre cúspide central nacional y gobiernos/comunidades municipales. La intermediación regional podría también producir una mayor congruencia entre políticas nacionales, subnacionales, y locales.

2. Allan Rosenbaum et. al. Paraguay. *Descentralización Gobierno subnacional, participación ciudadana y el proceso de democratización*. Florida State University, Paraguay, 1995.



delegado del Poder Ejecutivo, y un delegado por organización política con representación municipal.

Se le asigna el 5% de la suma global recabada por la nueva Ley, a la Liga Municipal Dominicana (LMD), asociación nacional de gobiernos municipales, distribuidos en 40% para sus gastos presupuestarios, un 5% para la creación de un Fondo de Reservas Presupuestarias, y el monto restante (55%) para los municipios menos favorecidos por las asignaciones presupuestarias, según su porcentaje de habitantes sobre la población nacional. Además, se otorgan RD\$10,000,000.00 a la LMD, a ser distribuidos en un Fondo de Pensiones, Jubilaciones, e Indemnizaciones de los servidores municipales (50%), y en la capitalización de fondos de préstamos a los ayuntamientos, y de los Fondos Rotativos de Cooperación Intermunicipal.

Por un lado, la Reforma Constitucional del sistema electoral, y la Ley 17-97, constituyen, en el aspecto político y económico, pasos iniciales de cierta importancia hacia un relativo *reconocimiento* del rol potencial del nivel municipal de gobierno por parte de élites políticas tradicionalmente indiferentes u hostiles al mismo, en una sociedad caracterizada por un alto grado de centralización y unipersonalización de las decisiones y recursos estatales. Por otro lado, la apertura jurídica planteada por las mencionadas reformas no se ha dirigido aún a reestructurar y consolidar el nivel municipal tanto en el carácter de sus relaciones internas con las estructuras centralizadas de organización y administración del Estado, como en el fortalecimiento, ampliación, y profundización de los vínculos externos entre el Ayuntamiento, la ciudadanía, y el significativo proceso de organización de grupos sociales de los últimos 15 años de apertura democrática. El documento "Plan de Inversiones Municipales de los Ayuntamientos de la República", esbozo presentado en el Congreso Extraordinario de Municipios subsecuente a la aprobación de la Ley 17-97, lo plantea de ésta manera: "Justo es decir que los municipios carecen de políticas y planes de desarrollo urbano y regional que orienten el desarrollo y crecimiento de las unidades y poblados, que los esfuerzos centralizados de instituciones estatales en instituciones físicas han sido insuficientes y muchas veces no prioritarias para el desarrollo y mejoramiento del nivel de vida en las comunidades y que no se ha sido receptivo en la

medida requerida a un proceso de demanda de participación de la comunidad".<sup>3</sup>

La construcción de gobiernos locales eficientes y con capacidad de interrelación con la sociedad civil pasaría por la reorganización de la *institucionalidad* municipal, y no únicamente por la transferencia de mayores y más sostenidos recursos financieros, o por el incremento del nivel de autonomía de las elecciones municipales, si bien éstos son aspectos significativos, y podrían abrir procesos político-institucionales más amplios. El Congreso Nacional Extraordinario de Municipios empezó a socializar este sentir entre las autoridades de gobiernos locales, al presentar las líneas, aún muy genéricas, para Planes de Entrenamiento y Capacitación Municipal, Inversiones Municipales, y Organización del Área Financiera Presupuestal, de los Ayuntamientos de la República. Las transiciones inauguradas por las recientes reformas jurídicas apuntalan procesos y propuestas originadas en la sociedad civil.<sup>4</sup>

Este trabajo se propone ampliar los parámetros para el debate y la delimitación de políticas en torno a la consolidación de las municipalidades, delimitando un "menú de opciones" en las áreas normativa, administrativa y financiera, de planificación y ejecución, y de participación democrática. Dicho menú no está planteado de manera excluyente, sino que busca avanzar la discusión sobre reforma municipal, y contribuir a un mayor nivel de especificidad en la misma. Esto así porque las propuestas de reforma deben ser vistas en el contexto de procesos sociales que requieren al mismo tiempo de dirección y de flexibilidad. Mis planteamientos aquí, más propositivos que

---

3. Liga Municipal Dominicana. *Congreso extraordinario de municipios : Plan de inversiones municipales de los ayuntamientos de la República*, 1997.

4. Entre las diversas iniciativas que marcaron los primeros cinco años de la década de los 90, cabe mencionar, sin ser en ningún sentido exhaustivos, aquellas vinculadas a las propuestas de Reforma Municipal de la Fundación Siglo XXI, las agendas publicadas por el Centro Universitario de Estudios Políticos (CUEPS), de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, las propuestas de organizaciones populares como la de UVA y el Centro de Estudios Juan Montalvo, y las Agendas Municipales puestas en marcha por los Grupos Municipales de Acción por la Democracia (GAD). Impulsados por un nuevo liderazgo, las autoridades locales del país, bajo la Liga Municipal Dominicana, se han articulado a varios de estos procesos, produciendo un cambio en la capacidad propositiva de dicha institución, evidenciado en el X Congreso de la Liga Municipal Dominicana, a mediados de los 90.

analíticos, siguiendo las referencias establecidas por el CUEPS para este trabajo, recogen una investigación sobre experiencias de reforma a nivel municipal en varias sociedades latinoamericanas, pero están pensados en función del carácter del debate, y de las dimensiones y posibilidades de las realidades municipales dominicanas. Las medidas potenciales que propongo han de ser interpretadas, pues, dentro de visiones graduales del proceso de consolidación institucional municipal, si bien es metodológicamente importante reconocer los términos del fortalecimiento de los poderes municipales en su horizonte más extremo, caracterizado por una descentralización que vincula la institucionalización de las municipalidades a un principio de *autonomía* del gobierno local. La misma se define en términos políticos a través de la libre elección y determinación de las autoridades municipales; en el aspecto financiero, en la medida que el municipio tiene el poder de recolectar sus propios impuestos y fuentes de recursos monetarios; y en el área administrativa, de tal modo que la organización y regulación institucional operen con un mínimo de interferencia del gobierno central. Empero, las propuestas aquí esbozadas, basadas en gran parte de la experiencia y el marco de la cultura política latinoamericana en su estado de situación actual, persiguen incrementar la capacidad jurídica, gerencial, y político-participativa de las municipalidades para hacer viable un mayor *grado* de autonomía, asumiendo hasta cierto punto los límites de lo posible a partir de la situación actual dominicana. Dada la historia extraordinariamente centralista y personalista, y las precariedades institucionales de la República Dominicana, dicho *grado* habrá de ser construido no desde un punto de vista que sitúe los niveles de descentralización como franca ruptura con la institucionalidad centralizada, sino más bien dentro de un continuum estructuras centralizadas/emergencia de procesos de reforma municipal, que apunte hacia una significativa ampliación del margen de decisión y acción de las comunidades municipales y de sus formas de gobierno local. Este señalamiento nos conduce a precisar brevemente algunos elementos del contexto histórico y los horizontes o alcance de las luchas por la reforma municipal.

## 2. El modelo estatista

Históricamente, la institucionalidad autoritaria en la República Dominicana ha establecido las relaciones entre Poder Ejecutivo y Municipalidad en términos de la subordinación del segundo al primero, hasta el punto de reducir la municipalidad a una entelequia organizativa. Las consecuencias, sedimentadas en los modos de acción de las instituciones, del modelo estatista son, entre otras, las siguientes:

—Centralización de las decisiones y concentración de las actividades económica, social y espacialmente: divisiones entre el mundo de la gran ciudad (a su vez dividido dramáticamente entre la mayoritaria pobreza de las periferias y la modernización urbana de los estratos medios y altos); y el de los pueblos del "interior", con una significativa diferenciación respecto al centro en su nivel de infraestructura, tecnología, y economía; y entre los sectores urbanos y el "otro" mundo de lo rural. En Chile, por ejemplo, los estudios sobre disparidad regional condujeron a la creación jurídica de la noción de "compensación territorial", como elemento que dió legitimidad a intensos procesos de consolidación regional y municipal.

—La crítica al centralismo de las decisiones públicas en la cúspide Ejecutiva es técnica y política. La ineficacia e ineficiencia del modelo estatista se relaciona con la primacía del control político sobre la calidad de gestión, con el subsecuente deterioro en la calidad de los servicios locales, la inexistente o baja participación de los actores sociales en las decisiones, y por ende, el bajo nivel de cooperación social con la ejecución de las políticas. A la pobreza de los mecanismos de identificación de necesidades locales, se vincula la forma antagónica en que se plantean los conflictos sociales entre autoridades y comunidad, así como la magnitud del gasto irracional por el desconocimiento de prioridades específicas de cada población y territorio, los altos costos por beneficiario, y el movimiento pendular entre apatía y enfrentamiento por parte de la ciudadanía. Todo ello produce una parálisis del aparato institucional y administrativo desde el punto de vista de su interés y/o capacidad para promover, pautar, y concertar, líneas de desarrollo, implicando una falta de liderazgo oficial en las cuestiones regionales y municipales.

—La crisis de la matriz estatista está determinada de manera múltiple, entre otras cosas, por la crisis fiscal, el endeudamiento, los problemas de representación política y la baja legitimidad de los actores políticos, la inaccesibilidad y la falta de rendición de cuentas de la autoridad, y la corrupción. Desde el punto de vista del mercado, la respuesta, francamente dominante durante los años 80, ha sido la de incentivar las propuestas de privatización, transfiriendo servicios públicos al sector empresarial. Desde el punto de vista de opciones intermedias entre mercado y Estado, la descentralización ha adquirido una creciente relevancia en los últimos años, en parte porque permite reintroducir la cuestión del poder desde la perspectiva de valorar una diversidad de lógicas y actores: mercado, Estado, sociedad civil, niveles centrales, niveles regionales, y niveles locales, en vez de hacerlos mutuamente excluyentes, o de plantear el franco dominio de uno de ellos sobre los otros.

—Desde la segunda parte de los 80, y en República Dominicana particularmente desde inicios de los 90, se ha desarrollado un intenso proceso de demandas por consolidar la dimensión local de los sistemas políticos latinoamericanos, dando base a interpelaciones, proyectos, y programas dirigidos a hacer el sistema de gobierno más cercano a las necesidades ciudadanas a nivel cotidiano, más responsable y activo en la prestación de servicios a las comunidades, más equitativo en la distribución geográfica de recursos financieros, humanos, y administrativos, más igualitario en la participación regional de la sociedad civil y en la distribución de servicios, y más eficiente en sus estructuras de base a través de programas de fortalecimiento institucional de los municipios. Desde ese punto de vista, la descentralización es un proyecto y proceso de reasignación de autoridad, recursos, y responsabilidades. Esta redistribución de poderes sólo es factible si está vinculada a la consolidación institucional y a la capacitación de las municipalidades. No desde arriba, ni tampoco dejando toda la dirección del proceso a organismos históricamente debilitados en su representatividad y capacidad de ejercicio de poder: un proceso verticalmente impulsado de descentralización se arriesga a encontrar escaso interés y legitimidad local. La reforma municipal debe ser construida como un laboratorio de concertación y coordinación, abierto al rol productivo de actores sociales diversos e instancias estatales distintas.

### 3. Criterios para definir Prioridades y Líneas de Acción

#### — Objetivos

El principal criterio tiene que ver con el para qué de la consolidación municipal, es decir, con su objetivo general. La reforma municipal y la descentralización no son fines en sí mismos. Son procesos cuyos resultados, a ser evaluados periódicamente, deben estar dirigidos a: i) una valorización de las instituciones locales y regionales, tales como juntas de vecinos, universidades, institutos, clubes culturales, agrupaciones profesionales, empresariales, y laborales, etc. que potencien su capacidad de incidencia y concertación en las decisiones públicas, y su rol en el desarrollo económico, social, y cultural de sus localidades; ii) la promoción de los actores y procesos económicos de las municipalidades, en el sentido de un incremento de la productividad, el empleo, el ingreso, y la distribución y desarrollo social, en términos de calidad de servicios públicos, salud y asistencia social, medio ambiente, y creatividad cultural.<sup>5</sup>

#### — Procesos

En función de los objetivos anteriormente citados, la desconcentración, la descentralización, y la participación, constituyen medios y procesos institucionales que otorgan horizontes y metas intermedias al incremento de las atribuciones de la municipalidad en las áreas normativa y resolutive, de representación política, de planificación y formulación de propuestas, de ejecución, y de coordinación y fiscalización. Dicho aumento de atribuciones es una de las condiciones para el desarrollo municipal.

De acuerdo con Peterson, "el problema de la administración centralizada no es tanto su relación espacial con la periferia, sino el hecho de ser un monopolio institucional. Este

---

5. Nelson, 1993; Osvaldo Oelckers Camus. *Descentralización y Regionalización. La perspectiva Jurídica*", en *Regionalización, Descentralización y Desarrollo regional*. Chile : Agosto de 1994.

monopolio centralizado define tanto la función como el agente que debe abastecerla" (Peterson, 1994:127.<sup>6</sup> La *desconcentración* es una redistribución geográfica de la autoridad central que redistribuye sus unidades administrativas hacia diversos espacios regionales y locales. Su ventaja es la de mejorar la accesibilidad de los servicios públicos y la de dispersar la carga administrativa aligerando las instancias centrales. En este sentido, la descentralización no excluye modalidades de desconcentración. Sin embargo, la desconcentración tiene sus límites, ya que mantiene el monopolio institucional de la agencia estatal central y da escasa participación a la comunidad. Aunque tiene efectos renovadores del modelo jerárquico tradicional, tiende a operar sobre las desigualdades regionales y locales como un problema de administración más que político. Al aumentar los niveles de poder burocrático de las dependencias locales, manteniendo un alto grado de exclusión de los sectores sociales en las decisiones públicas, tiende a fortalecer la visión patrimonial del Estado de las élites políticas locales. Si bien la descentralización ha de incorporar procesos de desconcentración de las funciones y responsabilidades del Estado, es importante que las mismas se verifiquen dentro de un esquema que dé a las agencias estatales un rol no excluyente de liderazgo, facilitación, promoción, y coordinación, en el marco de una participación diversa de sectores sociales y formas de consulta a la ciudadanía y de cooperación de ella. Diseñada así, la descentralización es un proceso en que se articula la administración con la política, y los principios de racionalización técnica entran en tensión complementaria con principios de participación pluralista. "La descentralización no es un juego de eliminaciones en que el centro pierde a expensas de la periferia, o más precisamente, en que el centro pierde en favor de una institución alternativa(...). La descentralización exige un fortalecimiento de todos los actores".<sup>7</sup> No es un proceso en que el Estado ha de disolverse o fragmentarse en una multiplicidad de islas de poder (aún y cuando una descentralización que no dé suficiente importancia a la organización y coordinación entre instancias puede iniciar

---

6. Stephen B. Peterson. "Experiencias comparadas en el Diseño de Descentralización Fiscal", en Chile : Agosto 1994, p. 127.

7. Ibid, p. 13.

tendencias en esa dirección), sino un proceso en que el nivel estatal se distribuye más horizontalmente en el espacio nacional y se abre a un esquema de responsabilidades compartidas.

— *Criterios*

El enfoque ha de ser integral, asumiendo perspectivas de cambio en áreas complementarias, pero también selectivo (identificación de prioridades y métodos) y gradual (diseño de acciones en secuencia, cronograma tentativo). De aquí se deriva que: a) un proceso que privilegie unilateralmente un aspecto (el financiero, por ejemplo) sobre los demás (la reestructuración administrativa, por ejemplo) conspirará en contra de las condiciones que lo hacen viable; y b) que las transformaciones legales, y hasta Constitucionales pueden ser necesarias, pero no son en ningún caso suficientes para impulsar la descentralización. Las mismas ofrecen un nuevo marco y margen jurídico de maniobra, pero sin sustento en políticas de consolidación fiscal e institucional de los gobiernos locales, se convierten en retóricas de cambio sin efectos sustanciales sobre la vida de la ciudadanía y la manera en que el Estado y las decisiones están realmente organizados.

—El énfasis el criterio de *integralidad*, la consolidación de capacidades fiscales, institucionales, y gerenciales es la base de las posibilidades de descentralización. La existencia de mayores recursos económicos es básica para el desarrollo municipal. En ese sentido, la transferencia de responsabilidades a los municipios ha de estar acompañada de una reforma en los medios de distribución fiscal que dote al gobierno y comunidades locales de los recursos para ejercer dichas asignaciones. Sin embargo, sin una gradual reestructuración de fines, medios institucionales, recursos humanos, y sin una definición y redefinición de políticas y programas de acción, el aumento de la base fiscal del gobierno local no se traducirá en mayor equidad y eficiencia en la provisión de servicios. El aumento de atribuciones sin un programa eficaz de fortalecimiento institucional hará colapsar la gestión municipal y la legitimidad de las autoridades. Muchas Constituciones y leyes asignan posibilidades de provisión de servicios en diversas áreas a las municipalidades, pero sólo en la letra. A esas



atribuciones habría que articular en varias etapas, y según tipo de municipio, políticas públicas de desarrollo municipal en áreas como las especificadas a continuación.

— El énfasis el criterio de *selectividad*. Es necesario tener en cuenta que las condiciones de los diversos municipios no son uniformes. Es altamente recomendable que las políticas de descentralización se fundamenten en diagnósticos para la diferenciación de niveles de desarrollo municipal y la categorización de atribuciones según la dimensión y posibilidades institucionales. Un tratamiento uniforme de municipios altamente desiguales en población, organización ciudadana, recursos potenciales, capacidades profesionales y administrativas, etc., se traduce, en algunos casos, en un subempleo del potencial municipal, y en otros, en expectativas y atribuciones que los municipios no están en posibilidad de ejercer. La diferenciación permite: a) asumir la descentralización como proceso gradual, con programas con objetivos y metas específicas según el tipo de municipios; b) poner siempre bajo interrogación las posibilidades y viabilidad de la descentralización de cara a las condiciones municipales concretas; c) construir estrategias capaces de otorgar poderes y atribuciones diferenciales; impulsar programas pilotos de innovación para cada tipo municipal, antes de generalizar la experiencia hacia los demás.

— El énfasis en el criterio de *complementariedad*. Deben establecerse mecanismos claros de coordinación entre gobierno central y gobierno local, y los planes de impacto local que se originan en la esfera central (por ejemplo en salud o educación) deben ser consultados en dichos mecanismos para mejorar el diseño y ejecución de los mismos. Igualmente, planes originados en la esfera local deben ser consultados con instancias del gobierno central para evitar duplicación de esfuerzos o políticas públicas contradictorias.

El fortalecimiento institucional y fiscal, y la elección separada de autoridades locales, crearía nuevos escenarios políticos, ampliando la importancia de las localidades en la competencia intra e interpartidaria, nuevas tensiones y resoluciones en la relación entre instituciones gubernamentales y la formación de la sociedad civil, y haciendo de la representación de intereses y de la gobernabilidad a nivel lo-

cal una cuestión crucial. De ahí la nueva importancia de la intermediación de los actores locales, la concertación, y la participación organizada, la necesidad de promover procesos de reconocimiento y promoción de organizaciones municipales de carácter sectorial y no gubernamental, así como de educación ciudadana, para desarrollar una ética de la responsabilidad cívica.

#### **4. Areas de Acción**

Los problemas son de orden jurídico, administrativo, financiero, político y técnico, debido a la exclusión del poder de intervención de las municipalidades en una serie de áreas políticas, fiscales, y de servicios, que en sociedades menos autoritarias, son atribuciones que dan poder al nivel local de la gestión pública. Aunque muchas leyes y reglamentos referentes al gobierno municipal lo facultan para intervenir en diversas áreas, lo cierto es que la escasez de recursos financieros, así como de infraestructura organizativa y de personal, han debilitado la posibilidad y viabilidad de la intervención municipal a un mínimo frecuentemente insignificante. De ahí que desarrollar un verdadero margen de maniobras y de autonomía para las autoridades y comunidades locales implica su gradual *empowerment* a diversos niveles, y no sólo en términos de reformas legales: normativo (aumento de atribuciones), institucional (modalidades de organización, administración, e infraestructura), capacidad de planificación y ejecución (por ejemplo, grado de entrenamiento y tecnificación del personal), y *responsiveness* a la ciudadanía (modalidades de consulta y participación ciudadanas).

El proceso debe atender a la estructura jurídica y organizativa del Estado, el régimen de recursos económicos y financieros, el sistema de atribuciones y de prestación de servicios, la eficiencia y eficacia de la administración pública a nivel local, y las formas de interacción con el gobierno central, y en las modalidades de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

#### 4.1 Normativa

El X Congreso Municipal, celebrado en Junio de 1995, propuso una serie de proyectos de modificaciones constitucionales y leyes municipales, incluyendo los de Creación de Consejos Consultivos Municipales, Plebiscitos Municipales, y la Creación de Distritos Electorales. Así mismo, estableció una propuesta para la creación de la carrera municipal y para impulsar la descentralización fiscal.<sup>8</sup>

Existe una demanda de ampliación de atribuciones constitucionales y jurídicas, a la cual habría que articular las responsabilidades y obligaciones en la provisión de servicios municipales, sobre el supuesto de que se generarán los ingresos necesarios vía transferencias o tributación. En Chile, una de las sociedades con mayor consolidación institutucional a nivel municipal en América Latina, los gobiernos locales tienen prescritas las atribuciones y responsabilidades que pueden y deben ejercer, en vez de un código aparentemente permisivo y abierto que no define funciones reales ni determina responsabilidades a las que las autoridades locales se sientan compelidas y por las que el gobierno central y/o la sociedad civil local pueda pedir cuentas. A continuación contrastaré las atribuciones municipales existentes, con aquellas potenciales, basadas tanto en los documentos de petición a nivel nacional como en las experiencias latinoamericanas en curso.

Existentes:

- a) Regulación para el gobierno central: registro civil.
- b) Servicios Urbanos esenciales: Mantenimiento de carreteras, alumbrado, limpieza de calles, basura, zonificación.
- c) Taxaciones elementales sobre mercados públicos, transporte público, cementerios, etc.

---

8. Fundación Siglo 21. Acuerdos sobre la Reforma Municipal. Santo Domingo, 1995.

- d) Servicios sociales básicos: licencias comerciales e industriales, higiene pública.

Propuestas:

- a) Ampliación de las categorías anteriores.
- b) Nuevas funciones en servicios públicos (agua, electricidad, etc.). En Colombia: suministro de agua, construcción y mantenimiento de escuelas y clínicas.
- c) Nuevas funciones en planificación, transporte público, protección del medio ambiente, turismo, viviendas de bajo costo, y en la promoción del desarrollo local a través de la determinación colectiva de ventajas comparativas.
- d) Nuevas funciones en la provisión de servicios sociales (educación, salud, bienestar social, por ejemplo). En Chile, entre 1979 y 1987 se verificó una transferencia de servicios primarios de salud, educación pública primaria y secundaria a las municipalidades, y se dan pasos en esa dirección en Bolivia. Esto incluye nuevas funciones en la determinación de estrategias y mecanismos de provisión de servicios (mixtos y por subcontratación) por parte de los gobiernos privados.
- e) Nuevas funciones en gestión de préstamos y donaciones, suscripción de contratos y convenios.

Todas estas funciones ameritan la consolidación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas al gobierno central (Contraloría) y a la comunidad (Consejos Consultivos, por ejemplo).

- f) Nuevas funciones otorgando personalidad jurídica a las fundaciones y asociaciones con domicilio dentro de su jurisdicción con el fin de facilitar el proceso de participación de la sociedad civil.

Sin embargo, la evaluación de las capacidades reales de los municipios para ejecutar nuevas funciones debe estar basada en un cálculo de sus condiciones de gestión interna y

externa, tales como efectividad de las prácticas de gerencia, nivel de procesamiento de la información, unidades de trabajo y división de roles, existencia de mecanismos de innovación, equipo técnico de apoyo, formas establecidas de monitoreo, procesos participativos y de planificación.

Como proceso de transferencia de funciones y poderes, la ampliación de atribuciones debe:

- \* Estar presidida por el doble objetivo de una renovación del rol de las municipalidades en la construcción democrática, y por el ordenamiento y racionalización de las finanzas públicas. Para ello debe articular criterios participativos y pluralistas con criterios de eficiencia y rendición de cuentas.
- \* Constituir un proceso gradual, planificado en etapas, con metas de corto y mediano plazo, y determinación de medios para cumplirlas.
- \* Estar complementada, en ciertos casos antecedida, por programas de consolidación institucional que amplíen la capacidad de gestión pública de los Ayuntamientos entendida como diseño asociado de estrategias políticas, económicas, y administrativas.
- \* Promover una articulación Estado-localidades de tipo cooperativo, de tal manera que la reforma municipal no implique solamente un desplazamiento de poderes centrales, sino más bien una creación de poder a través de la concertación de recursos y energías humanas y sociales.
- \* Introducir criterios empresariales en la gestión local y en las asociaciones intermunicipales, para hacer del municipio y la región escenarios de esfuerzo colectivo, con el fin de explorar ventajas comparativas, definir estrategias de cambio productivo y búsqueda de capital, tecnología, y nichos de mercados, así como de encuentro de *partners*.<sup>9</sup>

---

9. Sergio Boissier Etcheverry. "Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional. Perspectivas Político-Administrativas en Chile", en *Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional*. Chile: 1994.

- \* Relacionarse con una nueva práctica de los agentes municipales, como promotores y facilitadores de procesos de negociación con el gobierno nacional, agencias internacionales, y organismos y actores locales y regionales.

Si los cambios en el contexto jurídico no actúan en un contexto más global de reestructuración, los mismos se convierten en letra muerta, o promueven nuevas cargas sobre organismos que no disponen de la racionalidad organizativa, financiera, y política, para desarrollarlas. De ahí que éste trabajo extienda mi labor anterior como consultor-redactor de propuestas de modificaciones Constitucionales y legales, haciendo énfasis en otras dimensiones fundamentales de la reforma municipal.

## *4.2. Financiera y Administrativa*

El punto de partida es el de un desarrollo desigual entre las atribuciones/demandas de provisión de servicios por parte las municipalidades, y sus atribuciones/capacidad de recolección tributaria. Al no disponer de recursos suficientes para cubrir demandas sociales y económicas, los gobiernos locales operan con déficits fiscales y de legitimidad, ésto último debido a la inercia e incumplimiento en que se traduce el deterioro de las capacidades institucionales. La viabilidad de la reforma municipal tiene, pues, una de sus apoyaturas, en la potenciación financiera del gobierno local.

### *4.2.1 Vías de Ampliación de Recursos Económicos*

Este constituye un proceso en desarrollo en gran parte de América Latina. Desde sociedades grandes, económica y espacialmente, como Brasil, donde se dedicará el 41% del presupuesto estatal para el nivel subnacional para el año 2001, hasta sociedades pequeñas como Guatemala, donde se reglamentó un 8% desde 1985. El menú de opciones institucionales para la gestación de recursos presenta las siguientes vías fundamentales: a) la transferencia de recursos del gobierno central al gobierno local, o la división de

porcentajes impositivos entre ambos; b) la transferencia de poderes impositivos al gobierno municipal, desplazando impuestos establecidos desde el nivel central hacia la municipalidad, o creando o aumentando impuestos municipales y tarifas por servicio, dentro de límites específicos; c) el mejoramiento de la capacidad de recolección impositiva de las localidades. Estas opciones, las cuales se desglosan a continuación, requieren un criterio de complementariedad como base para la revisión y reestructuración de la canalización de recursos para las acciones municipales.

a) Transferencias ordinarias y extraordinarias del gobierno central por mandato legal, asignadas anualmente en el Presupuesto General de la Nación. Si bien necesarias para aumentar los recursos locales, las simples transferencias monetarias no cuestionan el carácter centralista del régimen político, y por tanto, no sólo no constituyen *per se* una forma de consolidación de poderes municipales, sino que prolongan la dependencia respecto al esquema presidencialista y, en algunos casos, implican el riesgo de estar sometidas a la discrecionalidad de los gobernantes de turno en cuanto al monto de las transferencias. Aun y cuando el Ejecutivo es sujeto de acciones Constitucionales por incumplimiento de leyes, la subordinación de la Justicia y las parálisis Congresionales hacen que raras veces se proceda a penalizarlo.

b) Coparticipación Tributaria. En diversos países se ha instaurado la modalidad de dividir jurídicamente determinados impuestos en un porcentaje para el gobierno central y otro porcentaje para los gobiernos municipales, si bien en ese caso hay que evitar que los impuestos seleccionados provengan de fuentes de ingreso con alzas y bajas muy fuertes (el impuesto al valor añadido o a las ventas de vehículos, en oposición al impuesto a las exportaciones de café, por ejemplo). Esta modalidad reconoce a la municipalidad como sujeto con poder impositivo, si bien el mismo no es autónomo.

Las transferencias del gobierno central disminuyen los riesgos de ser usadas como arma de control político por un gobierno o partido de turno, si: i) su porcentaje está debidamente reglamentado normativamente, particularmente si está consignado Constitucionalmente, o es parte de un proceso de concertación de voluntades políticas y/o de

movilización desde abajo de la sociedad, lo cual ofrece apoyaturas socio-políticas importantes ; ii) las municipalidades tienen un margen significativo de autonomía en la determinación de las prioridades para el gasto local, a partir de procesos de participación autónoma de la sociedad civil en las agendas. Esto constituye una fuente de legitimidad y creación de poder para las localidades con respecto al poder central. En este caso, sin embargo, y para evitar el uso irracional de la discrecionalidad municipal en el gasto, es importante construir medios participativos institucionales con garantía de continuidad, con amplia representatividad, y con mecanismos de rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Por otro lado, y para disminuir la arbitrariedad en los usos de los recursos transferidos, en algunos países se requiere que un mínimo de las transferencias, directas o por división de ingresos por concepto de impuestos, sea dedicado a determinados servicios, usualmente en salud y educación (Brasil y Chile, por ejemplo), calculando, para fines de ilustración, las sumas a ser transferidas según el número de consultas médicas en la localidad y como porcentaje del costo del servicio por cada consulta.

Por supuesto, en los casos en que las municipalidades han asumido niveles de educación (primaria) y salud (atención primaria), las transferencias específicas para dichos renglones por parte del gobierno central deben ser significativas, y depender en su cantidad de las responsabilidades que el municipio sea capaz de ejercer, determinadas en función de los programas a ser desarrollados a nivel local. En caso contrario, el riesgo de déficits y del progresivo deterioro de la educación y la salud es muy alto. Es también necesario determinar un importante grado de supervisión y coordinación por parte del gobierno central en el proceso histórico de transferencia de atribuciones.

c) Ampliación de la capacidad de tributación a nivel local, y por ende, de la base tributaria, a la vez que se define normativamente la escala y límites de la tributación municipal para evitar abusos y arbitrariedades, o se establece un mecanismo de aprobación de las tasas impositivas locales por parte de una institución del gobierno central, reconociendo la inflación a través de la indexación.



La base impositiva de las municipalidades se fundamenta usualmente en los siguientes renglones: propiedad, vehículos, licencias de negocios, renta de mercados públicos y establecimiento de quioscos, recogida de basura, limpieza de calles y lugares públicos, transacciones administrativas, transporte público, cementerios, facilidades recreativas, mejoramiento de la infraestructura pública. En algunos países se incluye agua y electricidad, publicidad comercial, casinos. Pese a su importancia en otros países, en la República Dominicana no existe un impuesto municipal a la propiedad. En Chile, el dos por ciento del valor fiscal de la propiedad pasa al municipio. En diversos países se desarrolla un proceso de institucionalización de la propiedad, lo cual requiere mejorar, a su vez, el nivel de institucionalidad del sistema de propiedad y de catastro. De acuerdo con Nickson,<sup>10</sup> en América Latina, el impuesto a la propiedad es normalmente establecido sobre la base del terreno y la construcción, y la valuación se basa en la medición de las características físicas, y en la computarización de unidades de valor de acuerdo a las zonas específicas, los usos de la tierra, y los estándares de construcción. La tarifa es estipulada según leyes financieras municipales, con poca discreción permitida por el gobierno central para su variación por las municipalidades. Las normas y procedimientos para la aplicación y colección de dichos impuestos (tarifas, evaluaciones y reevaluaciones, pago, etc.) pueden ser establecidos por el gobierno central o regional, y luego transferidos a los gobiernos locales, como en Chile, o pueden ser responsabilidad del gobierno municipal, con asesoría y monitoreo del gobierno central, como en Brasil. También los aspectos administrativos de recolección pueden estar asignados al nivel local, mientras que las evaluaciones de propiedad corresponden al nivel central.

Institucionalizar municipalmente dicho impuesto requiere: mejorar procedimientos de juridificación de la propiedad, la computarización de la información catastral, una eficiente y adecuada zonificación y estandarización, el entrenamiento del personal en técnicas de evaluación y reevaluación, la racionalización de los impuestos y el ajuste por inflación

---

10. R. Andrew Nickson. *Local Governments in Latin America*. Boulder : Lynne Reines Publishers, 1995, p.47.

(indexación), la limitación de las exenciones, la creación de un mecanismo de revisión periódica de tarifas, la actualización de registros, el control y penalización de la evasión y la corrupción, el mejoramiento de los procedimientos de recolección, etc.

d) Creación de un Fondo Municipal. Esto se hace con el fin de enfrentar el desarrollo y demandas desiguales de los municipios con criterios de equidad. Los municipios con más actividad económica se benefician más de la ampliación tributaria, puesto que pueden recabar más fondos. De ahí se deriva que en varios países se haya establecido un Fondo Municipal, el cual se puede financiar con un porcentaje de todos los ingresos municipales, o de aquellos más importantes, como el impuesto a la propiedad, al transporte de carreteras, o las licencias de negocios (Chile), más un porcentaje de los ingresos de las municipalidades más ricas. Dicho Fondo se ocupa de transferir recursos con énfasis en las municipalidades con menos potencial de ingresos, que son las más pobres y frecuentemente pequeñas. La transferencia, desde otros municipios que aportan cuotas, o desde el gobierno central, se realiza conforme a parámetros de pobreza, ruralidad, accesibilidad a los servicios, capacidad de ejecución, y otros. El Fondo disminuye las diferencias de gasto per cápita entre municipios de mayor concentración de riquezas, y los municipios más empobrecidos. El nivel de recolección impositiva con el fin de proveer los fondos de éste mecanismo de cierta redistribución de riquezas estará dado por el monto global deseado para nutrirlo económicamente. Uno de los criterios para asignar el nivel de recursos requeridos por las localidades a través de dicho Fondo sería el de determinar el mínimo de servicios a ofrecer por los municipios pequeños, fijar un estándar de calidad de dichos servicios, y de su costo (revisándolo periódicamente para adaptarlo a la inflación), de tal manera que la suma faltante de los recursos propios del municipio sea cubierta por transferencias del gobierno central (por ejemplo, en áreas muy vinculadas al sector central, como salud y educación) o por las cuotas municipales, en áreas de servicios más típicamente locales, como pavimentación de las calles o recolección de basura.

La redistribución de los recursos generados por un Fondo Municipal puede hacerse asignando un porcentaje X en partes iguales para todas las municipalidades, agregándole un

porcentaje Y proporcional al total poblacional de cada una, un porcentaje Z inversamente proporcional al nivel de ingreso per cápita, y cualquier otro parámetro determinado.

Conjuntamente con el Fondo Municipal, podrían existir donaciones gubernamentales, algunas transferidas a partir de donaciones internacionales, para proyectos específicos de inversión municipal, coordinadas por una instancia central, o por diversas dependencias de acuerdo al área del proyecto (Obras Públicas, Desarrollo Comunitario, Mejoramiento Urbano, etc.) y en coordinación con la Liga Municipal Dominicana.

e) Préstamos y donaciones internas e internacionales. Desplazando intereses hacia la descentralización, se verifica una nueva disposición de las agencias internacionales, tales como USAID, BID, Banco Mundial, GTZ, y otras, para financiar proyectos de consolidación del poder municipal, vía por ejemplo, la creación de Bancos Municipales (Paraguay, Venezuela, El Salvador, y otros), aún y cuando parte de la condicionalidad de préstamos y donaciones incluye la ampliación de la base tributaria local y la tecnificación y profesionalización de la recolección de impuestos, lo cual da sentido de largo plazo a la inversión internacional y asegura mínimamente el pago de los préstamos.

Es común, sin embargo, que la autonomía financiera de los municipios sea limitada en América Latina y que los mismos no puedan ser sujetos de préstamos sino bajo la dependencia del gobierno central, dada su baja capacidad de pago. Los préstamos están usualmente condicionados a la aprobación gubernamental a nivel central.

f) Otros: cargos por servicio, donaciones, etc.

#### 4.2.2 Rendición de cuentas

La administración pública ha de estar fundamentada en principios de predictibilidad (incluso la innovación debe ser programable) y transparencia del manejo de fondos y decisiones.

La ampliación de los recursos económicos de las municipalidades debe enfocarse conjuntamente con la

reorganización del sistema de administración e información, así como con el establecimiento de mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas a instancias de gobierno y a la ciudadanía. De otro modo, al riesgo de gasto superfluo, se asocian la espiral del clientelismo y la corrupción, desarrollándose un sentido de botín de los recursos locales para las élites políticas municipales. La rendición de cuentas se institucionaliza a través de:

a) Instancias Centrales de Gobierno. La Contraloría General de la República ha de mantener potestades de control financiero, a través de auditorías. Es necesario, sin embargo, crear y consolidar organismos nacionales y regionales de supervisión y control que monitoreen la eficiencia de la administración municipal, y la equidad en la provisión local de servicios, así como instaurar ciertos mecanismos de penalización (como la retención de transferencias) a aquellos gobiernos locales que no cumplan con los parámetros normativos establecidos. Para evitar arbitrariedades, sin embargo, debe existir la posibilidad de someter las acciones del gobierno central a un aparato de justicia más institucionalizado, por ejemplo con un Tribunal de Garantías Constitucionales, para casos de violaciones de la Carta Magna en la relación Ejecutivo/Municipios, o con una Suprema Corte de Justicia con verdadera autonomía, lo cual indica que la reforma municipal y las redistribuciones de poder en el aparato estatal nos refieren a la necesidad de consolidar la capacidad de juicio y penalización independientes del sistema judicial.

b) A la Ciudadanía. El concepto de "municipalidad abierta", fundamentado en el acceso ciudadano a los estados de cuenta y la información financiera de la municipalidad, se contrapone a la tendencia burocrática de asumir que la tradición previene compartir los términos de la gestión de trabajo con la ciudadanía.<sup>11</sup> La "Sunshine Law", del Estado de la Florida, y el "libro abierto" de Asunción en Paraguay, declaran los documentos municipales como documentos públicos, de libre accesibilidad. Para facilitar estos procesos se requiere, por otra parte, una clara organización de la información municipal, estableciendo criterios para seleccionar y ejecutar tecnologías

---

11. J. A. Ojeda, jr. "The Concept of Citizen Participation in Municipal Governments", en *Municipal Information Systems, Needs, Transparency and Participation*. Chile : Participa, 1995, p. 88.

informáticas en las municipalidades, y haciendo de la información un instrumento democrático y eficientizador de la gestión municipal.

Un último mecanismo de penalización, desde el punto de vista de la relación representantes/representados, es el de la rescisión del "contrato de representación", o revocación del mandato, de los gobernantes por los gobernados, debido a incumplimiento de obligaciones autoridades, para lo cual puede establecerse un plebiscito local, determinándose previamente su normativa en términos de las condiciones para iniciar la petición de plebiscito ante el organismo electoral municipal, los trámites, y las formas de organización de la consulta.

c) Al gobierno central y a la Ciudadanía. Las instancias centrales de rendición de cuentas no deben tener derecho a definir las prioridades locales determinadas participativamente por la comunidad. El cumplimiento del *Plan de Desarrollo Municipal*, si éste es elaborado mediante una relación entre consulta pública y expertos municipales, se convierte en un excelente instrumento de rendición de cuentas, tanto desde el punto de vista técnico, como democrático. El gobierno local debe asegurar las condiciones de acceso a información relevante a la ejecución del Plan presupuestado, de sus programas y acciones, lo mismo al gobierno que a los ciudadanos y ciudadanas. De nuevo, se requiere desarrollar un programa para generar un sistema de información permanente, que incorpore progresivamente los datos de los departamentos municipales y pueda mantener dicha información actualizada. En este sentido, la información operaría como insumo y demanda para la toma de decisiones, para la participación, y para una rendición de cuentas más eficiente y honesto.<sup>12</sup> En ésta perspectiva, fortalecer la rendición de cuentas no es sólo un proceso administrativo, sino también político, al requerir del desarrollo de medios institucionales para la gestión participativa de las comunidades, punto a desarrollar más adelante.

---

12. María Ignacia Jiménez Suárez. "Community Development : Strategic Information Formulation", en *Municipal Information Systems, needs, Transparency and Participation*. Chile : Participa, 1995, p.15.

### 4.2.3 Reestructuración Organizativa

El incremento de atribuciones y recursos insta demandas de readecuación institucional y, por ende, de reorganización de las estructuras y división del trabajo del gobierno municipal, tanto desde la perspectiva de la gestión interna, racionalizando y fortaleciendo los aspectos administrativos y financieros, como de la gestión externa, integrando a la comunidad a una noción nueva de institucionalidad municipal. En el Congreso Extraordinario de 1997, la Liga Municipal Dominicana ha sugerido pasos en este sentido en su documento de "Organización del Área Financiera Presupuestal de los Ayuntamientos", el cual esboza la estructura organizacional de los Ayuntamientos: Alta Dirección, Organismos Consultivos de Coordinación y Asesoramiento (Planeamiento y Auditoría Interna), Organismos de Apoyo, Organismos Operativos, Ejecutivos, y Autoridad de Ejecución (Obras Municipales, Servicios Municipales Diversos).

No obstante la necesidad de una estructura básica para los gobiernos municipales, la cual habría que someter a discusiones, evaluaciones, y probablemente a rediseños técnicos periódicamente, es importante la adaptación e innovación de las estructuras municipales al tamaño y la identificación de necesidades del municipio, con el fin de que las decisiones y distribución de ejecuciones sean fluidas. La estructura debe depender de la definición de los mecanismos institucionales específicos de distribución de servicios: a) departamentos municipales que forman parte de la estructura del gobierno municipal; b) Fundaciones de carácter territorial, dependientes del gobierno municipal en la selección de sus directivos, pero con grado de independencia administrativa y de implementación; c) "joint ventures" con el sector privado u ONGs; d) subcontratación de agentes externos para la provisión de servicios, como el caso de la basura en Santo Domingo.

Es necesario establecer indicadores de productividad, tanto en términos internos del trabajo administrativo, como externos, en cuanto a la gestión de asuntos públicos de la municipalidad, así como repensar los objetivos y hacer un cálculo aproximado y evaluado periódicamente de las formas de organización, base tecnológica, y recursos humanos requeridos para la realización de metas con legitimidad social

y viabilidad técnica, y rediseñar la manera en que los fines son seleccionados y el nivel de productividad de los medios y procedimientos con que son realizados.

La reevaluación de las prioridades y necesidades de la administración local, la especificación de los niveles de impacto deseado, son variables críticas para determinar el modo de organización de las estructuras, personal, y decisiones municipales, la distribución más racional de los recursos financieros, en función de costo/beneficiarios/eficacia, y del personal, frecuentemente por encima y/o por debajo de la demanda real y de la relación entre costo y productividad del trabajo. Es básico, por supuesto, tener en cuenta los límites en los recursos disponibles. Es necesario asociar la ampliación de los recursos económicos locales a la realización de proyectos específicos, de manera tal que un incremento en los ingresos se corresponda a un aumento de la responsabilidad gubernamental a nivel local. Habría que hacer del aumento de la capacidad de proveer servicios una variable prioritaria respecto al esquema de organización y al uso de los recursos. Esto implica ir construyendo un cambio de enfoque en municipios donde usualmente la sobrevivencia del personal y de la organización han sido los objetivos fundamentales.

En otras palabras, Santiago y Elías Piña no tienen por qué tener las mismas demandas y estructura. Sin embargo, esto no debe ser decidido *a priori*, sino subsecuentemente a *diagnósticos del estado de situación* de las diversas municipalidades, y en ese contexto, a la recolección y procesamiento de información respecto a datos comunales referentes a los niveles territoriales más cercanos a la ciudadanía (unidades vecinales, población, niveles de eficiencia de la distribución de servicios en relación a espacios específicos como el barrio, diversidad y grado de organización, etc.). Dentro de esos diagnósticos es importante incluir el uso de indicadores de eficiencia en la gestión de los distintos municipios, en relación a la demanda municipal en varios órdenes. La recopilación de información municipal permite una subsiguiente clasificación de las municipalidades y gobiernos locales por categorías, un elemento sustancial para determinar estructuras, costos, y recursos necesarios. La estructura básica de la asignación de recursos puede ser complementada según los requerimientos de programas específicos.

Para dar dos ejemplos, en Bolivia, el Reglamento de Organización del Poder Ejecutivo a nivel departamental (no municipal), estructurado en función de las reformas estatales y municipales de los últimos años, establece una estructura básica con varios niveles administrativos: Coordinación (Secretaría General), Control (Dirección General de Auditoría Interna), Apoyo y Asesoramiento (Direcciones de Asuntos Jurídicos y de Comunicación Social), Ejecución (Secretarías de Desarrollo Sostenible, Desarrollo Económico, Desarrollo Humano, Participación Popular, Tesoro), y Operativo. En Chile, el código municipal establece que las municipalidades con más de 100,000 habitantes deben tener una secretaría de planificación y coordinación, y directorios de administración y finanzas, desarrollo comunitario, obras municipales, limpieza y parques, transporte público y tránsito, consultoría legal, y auditoría.

La categorización de los municipios permite también una determinación nacional de la estructura laboral según los requerimientos organizativos y el estándar según la ubicación del municipio dentro de la tipología elaborada, fijando límites al número de empleados en cada nivel laboral, para evitar el sobreempleo y el clientelismo. A esto sigue el establecimiento de normas, roles, perfil y requerimientos de las posiciones laborales, con atribuciones claras de responsabilidades, así como de procedimientos de ejercicio de la autoridad a todos los niveles jerárquicos, para evitar duplicación, arbitrariedad, y negligencia.

Un criterio global importante para la racionalización financiera de los recursos humanos, es el establecimiento de límites en la relación entre gasto salarial y gasto global del gobierno municipal, así como los umbrales salariales mínimo y máximo por posición. En Chile, ninguna municipalidad puede gastar más de un 35% de su propio ingreso en el pago del personal permanente. La nueva ley 17-97 precisa un 30% de tope en la República Dominicana.

La definición de posiciones y escalas salariales han de ser algunos de los elementos del desarrollo de un sistema competitivo de selección del personal. Es necesario generar una estabilidad laboral para el personal básico, para asegurar la continuidad administrativa, usualmente dependiente del gobierno, funcionario, o partido de turno. De ahí la necesaria



formulación de un reglamento de manejo del personal municipal en consonancia con la Ley de Carrera y Servicio Civil. Sin embargo, para que la seguridad en el cargo no se convierta en pasividad por parte de la empleomanía, se requiere que la promoción del estatus laboral y salarial esté realmente basada en la existencia de vacantes, la evaluación periódica del mérito según el desempeño, las calificaciones, y la historia individual en el servicio. Deben establecerse mecanismos de gratificación según resultados de una evaluación anual o bianual, así como mecanismos de penalización de negligencias. Sin esas direcciones procedimentales, se corre el riesgo de que mayores poderes locales se traduzcan en prácticas patrimonialistas.

El fortalecimiento organizativo y laboral de la administración financiera y tributaria pasa por la definición de necesidades de personal por programa, particularmente para los nuevos proyectos provenientes de la existencia de mayores recursos, estableciéndose el perfil y cualificaciones del personal demandado, así como concursos abiertos para cargos directivos. Se recomienda, además, el aumento de controles financieros externos e internos; la medición de las cargas de trabajo de las distintas unidades; la ejecución de sistemas de contabilidad por programas; la introducción de indicadores de medición de la gestión que comparen gasto administrativo versus inversión, gasto de personal vs. gasto administrativo; ingresos propios vs. ingresos totales, etc.<sup>13</sup>

Otro aspecto pertinente es el de la implantación de métodos de evaluación de ejecución y control de gestión, así como la creación de unidades de apoyo y monitoreo técnico, y de asesoría, a los regidores, síndicos, y organismos consultivos de la comunidad, para la formulación y seguimiento del presupuesto: comités por áreas específicas, asesorías puntuales, personal especializado en cuestiones gerenciales, legales, contabilidad, planificación y coordinación, desarrollo comunitario, y en las áreas de servicios cubiertas por la administración.

---

13. Luis Meneses Villena. "Information for Municipal Administrative, Operational and Financial Decisions", en *Municipal, Information Systems, Needs, Transparency and Participation*. Chile : Participa, 1995, p. 55.

## 5. Planificación y Ejecución de Políticas Públicas

### 5.1 Criterios generales

El incremento de la capacidad de formulación y ejecución de propuestas para el desarrollo está asociado a una visión de la planificación como instrumento de desarrollo. En éste caso, el municipio es considerado como actor/planificador a nivel local, con el fin de aumentar la productividad, crear empleos, expandir la infraestructura social, así como multiplicar las posibilidades y niveles de educación, el mejoramiento de la salud, la regulación del medio ecológico, y el impulso a la creatividad cultural. El nuevo impacto planificador municipal constituye un paso fundamental hacia la desconcentración y redistribución de las decisiones de política pública para disminuir la desigualdad espacial de oportunidades e instrumentos de crecimiento económico y desarrollo social. La planificación ha de estar articulada a una extensión del poder de decidir.

Un proceso planificador identifica necesidades, reevalúa prioridades, y formula propuestas, elaborando planes a mediano y largo plazo, con definición de objetivos, metas, metodología, distribución sectorial de gastos, responsabilidades de iniciación y seguimiento, cronología, evaluación periódica, y mecanismo de rendición de cuentas. Tres son los receptores posibles de dicho proceso, los que se constituirán como agentes de ejecución. La planificación se efectúa para: a) facilitar la acción del gobierno central, en cuyo caso es un medio para hacer más receptivas y eficientes las políticas centralizadas; b) potenciar el grado de respuesta del gobierno municipal a las demandas locales, en cuyo caso está asociada a una búsqueda de legitimidad de las élites políticas municipales; c) desarrollar el rol de la comunidad local, a través de la institucionalización de una relación entre gobierno municipal, grupos sociales, y ciudadanía, de manera que la planificación se vincule a la extensión de derechos ciudadanos, y la comunidad potencie su información y capacidad de actuar sobre sí misma. Por supuesto, estas distintas direcciones del proceso no son mutuamente excluyentes (la planificación que produce a la comunidad como conjunto de agentes puede retroalimentar planes centrales del gobierno nacional), pero los énfasis son

significativos en la medida en que alteran o no las relaciones de poder gobierno/municipio/comunidad.

La planificación, practicada desde la perspectiva del desarrollo de las facultades locales, debe ser: a) estratégica, con orientaciones de mediano y largo plazo que interactúen con acciones de corto plazo, en un proceso de revisión periódica basado en las expectativas y objetivos generales; b) informada e informativa, construyendo diagnósticos y acumulando una memoria de las situaciones, políticas, y acciones municipales, como insumo para las decisiones; c) viable, examinando sus presupuestos y condiciones de ejecución legal, financiera, política, administrativa, y cultural; d) participativa, incorporando grupos organizados y no organizados como parte crucial del proceso de consulta/planificación; e) concertada, organizándose como uno de los espacios de negociación entre diversos partidos, organizaciones de interés, grupos territoriales, etc. La planificación debe también realizarse dentro de un contexto más amplio, el cual incluye: levantamiento y actualización de información, elaboración de estudios y estados de situación, formulación de agendas, estructuración de proyectos y programas, coordinación interinstitucional, búsqueda de recursos, y otros.

## *5.2 Articulación a políticas*

La planificación, vinculada a la información localizada, es un instrumento privilegiado para la aplicación especializada de las políticas estatales, con atención a un espacio territorial y a problemas particulares dentro de contextos y perspectivas, sin embargo, regionales y globales. Practicada en un contexto en el que ningún agente monopoliza el proceso, puede constituirse en un elemento sustancial de la coordinación interinstitucional entre instancias del Estado, nacionales, subnacionales y locales, y con la sociedad civil. Puede operar también como medio para impulsar, y a la vez como resultado, asociaciones inter-municipales en las que distintas municipalidades comparten problemas y concertan líneas de acción.

La planificación local puede proveer orientación a

políticas focalizadas<sup>14</sup> y sectoriales del Estado, incorporando las energías psico-sociales de actores de las comunidades. Para ser simplemente indicativo, citaré por ejemplo, los programas de lucha contra la pobreza, o de cambio productivo con promoción de la pequeña y mediana empresa. La puesta en práctica del principio de focalización se haría a través de programas especiales para los sectores más pobres, o más vulnerables, como mujeres solteras, niños y ancianos, como por ejemplo, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, en Chile, o el Fondo de Emergencia Social en Bolivia. Estos programas pueden funcionar teniendo su iniciativa en una petición local proveniente de una formulación de agenda compartida entre comunidad y autoridades municipales, o pueden ser iniciados por un organismo central o descentralizado del gobierno, estableciendo la planificación y ejecución coordinadas con el Ayuntamiento y organizaciones de la comunidad. Variables a tomar en cuenta para la asignación de recursos pueden ser: tasa de desempleo, porcentaje de familias en extrema pobreza, tasa de mortalidad infantil, producto per cápita. Cada sector particular, como salud y educación, podrá cruzar sus propias variables (como el número de habitantes por camas clínicas disponibles o la tasa de analfabetismo) con los factores anteriormente mencionados. Esos programas pueden estar articulados a la formulación de proyectos de inversión por parte del gobierno central, o por parte del municipio/comunidad, a cuyo diseño y ejecución se aúna la consulta y elaboración de agendas participativas, así como de líneas de ejecución con organizaciones sociales. En ese caso, los programas responden más a demandas desde abajo, y no sólo a identificación de necesidades desde arriba. Pueden ser administrados por la burocracia del gobierno central, como también pueden desarrollarse independientemente, bajo la asociación de las autoridades con fundaciones y organizaciones no gubernamentales. En Chile, los ministerios respectivos, como salud, por ejemplo, y el Ministerio de Planificación mantienen oficinas regionales encargadas de coadyuvar a la planificación municipal del gasto en renglones específicos, de coordinar entre diversas municipalidades y entre ellas y el ministerio central, así como contribuir a la distribución y supervisión eficaz de recursos

---

14. José Oviedo. "En torno a los Derechos Económicos y Sociales", en Constitución y Economía. Santo Domingo : CUEPS, 1996.

para los servicios municipales y los proyectos locales de inversión.

La planificación puede ser seguida por convenios de programación entre instancias del gobierno central (por ejemplo, la Secretaría de Salud), e instancias municipales (por ejemplo, encargadas de funciones de salud), o con diversos municipios de una región (o éstos por su lado en asociación intermunicipal), en los cuales se determinan los aportes técnicos, económicos y administrativos de cada institución involucrada, así como las responsabilidades respectivas de ejecución y seguimiento. En el caso dominicano, los proyectos que surjan de esa cooperación interinstitucional tendrían que cumplir con condiciones técnicas establecidas por la Oficina Nacional de Planificación, la Secretaría de Estado en cuestión y la Liga Municipal Dominicana en conjunción con una o las dos instancias anteriores, y otras como Universidades.

### 5.3 Entrenamiento

La República Dominicana es uno de los muy pocos países de América Latina donde no existe un *Instituto Municipal de Entrenamiento* (si bien la Liga Municipal Dominicana ha dado recientemente algunos pasos en ese sentido), encargado de asistencia técnica y financiera, capacitación y desarrollo de los recursos humanos, diagnóstico de necesidades municipales, planificación, etc. Es importante que los programas de capacitación sean accesibles y demandados al personal de alto nivel, y al personal permanente en sus varios niveles, así como al personal por programa, cuando sea necesario. De este modo, el entrenamiento socializa las capacidades de innovación y actualización, y no las elitiza. Habría que estandarizar procesos de entrenamiento según categorías de funciones específicas, las cuales, sin embargo, pueden ser clasificadas por lo menos a lo largo de la misma categoría de Ayuntamientos. El entrenamiento debe ser sistemático, y no simplemente episódico, participativo y con contenidos intelectuales y prácticos. Debe estar dirigido no sólo al tratamiento de los grandes temas de la reforma municipal, sino también a los problemas, casos, estudios y alternativas concretas de las municipalidades. Debe estar diseñado sobre

la base de identificar o atender prioridades determinadas, y con metas viables para mejorar las condiciones del nivel local de gobierno y de la comunidad en el corto y mediano plazo. Dicho Instituto debe ser líder en la modernización de los sistemas de información municipal, incluyendo su computarización. Debe impulsar programas piloto, que permitan concentrar esfuerzos de cambio, y evaluar y modificar sus direcciones antes de ser generalizados. La dinámica de dicho Instituto podría ameritar el desarrollo de unidades técnicas regionales de asesoría, cuyo anfitrión podría ser un Ayuntamiento con cierta infraestructura y nivel institucional, o universidades, las cuales entrenen y colaboren con la preparación y presentación de proyectos por parte de las municipalidades, así como con la supervisión durante su ejecución, y con su evaluación periódica.

## **6. Participación de la Ciudadanía**

### *6.1 Principios*

La participación, ejercida responsablemente, con criterios cívicos capaces de identificar prioridades y viabilidades, es un suplemento fundamental para ampliar y profundizar, y hasta transformar los modos de representación política, acortando (aunque nunca eliminando) la distancia entre autoridad y gobernados inherente a la elección de representantes. En éste sentido no es ni una panacea a las tensiones y conflictos intrínsecos a todo proceso de representación, y al pluralismo de valores de la sociedad contemporánea, ni tampoco es necesariamente una amenaza a la gobernabilidad, como la perciben otros sectores más conservadores y vinculados a formas tecnocráticas de toma de decisión. Estructurada institucionalmente dentro de procedimientos determinados y legítimos, la participación puede actuar como mecanismo para<sup>15</sup>: a) mejorar la eficacia y representatividad del sistema político, al incrementar su capacidad de conocimiento de las demandas de base; b) mejorar la calidad de la toma de decisiones, al propiciar decisiones más informadas y más

---

15. Véase Rodríguez y Ojeda.

vinculadas a sus beneficiarios; c) promover la concertación y consensos mínimos gobierno-sociedad a través del reconocimiento del rol de los sectores populares y empresarios locales en el desarrollo de las comunidades; d) contribuir a desarrollar sentidos de solidaridad horizontal entre los diversos grupos, con el fin de potenciar las habilidades y recursos de la municipalidad para mejorar sus condiciones de vida; e) involucrar la sociedad civil en formación, en la consulta y ejecución de los programas gubernamentales, estimulando su cooperación; f) mejorar la aceptación de las decisiones públicas incrementando el acceso de la ciudadanía al proceso en que ellas se toman; g) distribuir recursos según prioridades locales determinadas colectivamente por la propia municipalidad/comunidad.

La participación, siempre periódica, pues, complementa, aunque no puede suplantar, el ejercicio legítimo de la autoridad elegida, y ha de operar también como medio para un mayor rendición de cuentas a la sociedad, tanto por parte del gobierno como de las organizaciones cívicas, territoriales y sectoriales. El resultado de una participación racionalmente organizada, sería, pues, mejores políticas públicas por parte del gobierno, establecimiento de responsabilidades compartidas, mayor capacidad para manejar los conflictos y detectar y disminuir conflictos potenciales, mejor comprensión de las decisiones de gobierno, y el desarrollo de las comunidades y grupos sociales como actores de su propio destino.<sup>16</sup>

## 6.2 Instrumental

Es necesario fortalecer los instrumentos jurídicos y políticos para complementar la representación política con la participación ciudadana, con un criterio de equidad en los niveles de representación, para que la misma no se convierta en privilegio de grupos específicos. Los siguientes son algunos de los referentes para institucionalizar los procesos participativos:

---

16. Ken Thompson et. al. "Kernels of Democracy". Lincoln Filene Center at Tufts University, 1994.

### 6.2.1 Ley de Participación

Este marco jurídico, basado en la reestructuración del Estado boliviano, busca:

a) Definir condiciones jurídicas para el reconocimiento de sujetos de la participación popular;

b) Reordenar las atribuciones y competencias de los órganos públicos para consolidar los niveles locales de decisión y/o ejecución, y mejorar su accesibilidad a la ciudadanía.

c) Establecer derechos y deberes de las organizaciones que participan en el proceso de representación de la sociedad civil en los canales participativos de la municipalidad.

Son considerados como derechos: i) Proponer y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos; ii) Promover acciones para la gestión y preservación del medio ambiente; iii) Representar y obtener la modificación de decisiones y acciones del gobierno, cuando sean percibidas como negativas por alguna modalidad representativa de consulta (a ser establecidas jurídicamente); iv) tener acceso a todas las informaciones concernientes al uso de los fondos y los procedimientos administrativos del gobierno local.

Son considerados como deberes: a) Participar proactivamente en la identificación colectiva de prioridades en procesos amplios de consulta con la comunidad; b) participar y cooperar en la ejecución de obras de bienestar municipal, tales como mejoramiento de la vivienda, cuidado y protección de la salud, mejoramiento de las técnicas de producción, y otros; c) rendir cuentas e informar a las comunidades de las acciones que efectúen en su representación; d) promover la equidad entre mujeres y hombres en el acceso a instancias de representación.

d) Definir principios de coparticipación tributaria para establecer recursos para la participación popular.

Una de las cuestiones claves de una ley de participación es el de las condiciones para ser reconocido por el Estado como un sujeto legítimo de la participación. Un proceso de reconocimiento desde arriba puede inclinarse a privilegiar y cooptar ciertas organizaciones en perjuicio de otras y de la



finalidad misma de la participación, que es la de abrir la representación política al pluralismo institucional de la sociedad. De ahí que el reconocimiento por el Estado deba indicar criterios generales (como la libre elección y la rotación del liderazgo a nivel interno) a la vez que la representación a mecanismos específicos incorpora formas de selección de por las propias organizaciones territoriales y funcionales, manteniéndose abierta la pregunta: ¿Quién representa a quiénes, y cómo?

### 6.2.2 Consejos Consultivos<sup>17</sup>

Tales como los *Consejos Económico y Social Comunal*, en Chile, los cuales son organismos jurídicamente determinados, de representación colegiada para la consulta, cooperación y asesoría por parte de la sociedad civil, cuyo objetivo es "asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de otras representativas de actividades relevantes, en el progreso económico, social y cultural de la comuna"<sup>18</sup>. Este tipo de Consejo sirve para evitar la canalización personalista y unilateral de las demandas, asumiendo el pluralismo organizativo de la sociedad civil. Los Consejos están supuestos a operar como organismos suplementarios de la gestión de las autoridades edilicias del Ayuntamiento, y que están asociados a su estructura. Entre sus atribuciones figuran, las de debatir y recomendar programas y proyectos para el desarrollo municipal; actuar como una de las instancias de apoyo y evaluación de la ejecución de planes; recibir informes de la sindicatura acerca de sus proyectos, convenios interinstitucionales, y sus ejecuciones presupuestarias; promover la coordinación con la comunidad y sus asociaciones y canalizar sus demandas y propuestas. Esta función de intermediación e interlocución entre Ayuntamiento y sociedad local organizada debe estar sostenida por un importante grado de legitimidad: los representantes ante el Consejo han de ser elegidos por asamblea de las organizaciones de la comunidad, y el Consejo debería celebrar estatutariamente reuniones

---

17. Véase el Proyecto de Ley de Creación de Consejos Consultivos Municipales, elaborado con la asesoría de José Oviedo; y José Del Castillo, en *Acuerdos sobre la Reforma Municipal*, Fundación Siglo XXI.

18. Juan Pablo Beca Frei, 1995.

periódicas abiertas con la ciudadanía y con sectores territoriales y funcionales específicos, para tratar problemas y propuestas específicas.

### 6.2.3 Centros Comunitarios

En Asunción (Paraguay) Centros<sup>19</sup> operan como un mecanismo de descentralización administrativa y, a la vez, de participación ciudadana. Cada Centro representa territorialmente un conjunto de barrios agrupados por la municipalidad, y en ellos los habitantes pagan sus impuestos, tasas, y multas municipales, teniendo además acceso a programas de educación cívica, conservación ambiental, cultural y de salud, y pudiendo canalizar sus quejas y pedidos al coordinador del Centro, quien las tramita al gobierno local. Los Centros realizan diagnósticos de necesidades específicas y recomiendan formas de prestación de servicios con apoyo de la comunidad.

### 6.2.4 Otras Modalidades de Consulta Ciudadana

a) *Asambleas*: en Paraguay, el síndico (llamado Intendente) de Asunción visita los barrios una vez al mes, ocasión en que se realiza una asamblea de barrio, para recabar información y opiniones sobre determinados problemas territoriales o comunales.

b) *Plebiscito Comunal*: Para tomar decisión respecto a una cuestión altamente relevante y polémica, los ciudadanos pueden ser convocados a expresar su opinión final en un plebiscito, el cual puede ser iniciado no sólo por las autoridades del Ayuntamiento (el síndico, de común acuerdo con el presidente y los regidores), sino también por un porcentaje determinado de la ciudadanía inscrita en la Junta Electoral a nivel municipal. Los plebiscitos son una figura polémica, puesto que rompen con el carácter exclusivo de los partidos políticos en su relación con el electorado. Sin contemplarlos como una

---

19. Rosenbaum et. al., 1995.

panacea democrática, sin embargo, los plebiscitos ofrecen la oportunidad de reinscribir la voluntad ciudadana en la decisión de materias estratégicas para la sociedad. Meneses<sup>20</sup> ha situado algunos de los puntos a favor de los plebiscitos: limitan la capacidad de los grupos de interés para oligopolizar las decisiones, constituyen un mecanismo de legitimación de las decisiones públicas, inducen a mayor información y competencia política, aumentan el sentido de responsabilidad ciudadana en la determinación del futuro social, acercan las decisiones a la gente, y establecen límites a la burocracia, ya que en sociedades sin referendium, "los gobiernos locales generan presión monopólica en materia de burocracia, en particular gasto público. En concreto, salarios".<sup>21</sup> No obstante, uno de los cuestionamientos más importantes en cuanto a sus límites, es el de que sus respuestas son sí o no, subordinando los matices y opciones en la discusión política a una visión quizás maniquea del problema. Es importante, pues, que aún y cuando el resultado final permita la resolución de un problema de (in)decisión, el proceso anterior al referendium promueva la circulación de debates de tal manera que el sí o no provenga de una ciudadanía bien informada.

a) *Agendas Municipales*: En República Dominicana, el Grupo de Acción por la Democracia ha desarrollado una metodología participativa para la selección de prioridades locales y la delimitación de roles para el sector público, los organismos del sector productivo y las organizaciones comunitarias involucrando en el proceso de deliberación a las organizaciones de cada municipio interesadas en formar parte de dicha consulta. El resultado son estados de situación y propuestas de Agenda Municipal a ser trabajadas y discutidas con las autoridades locales, y que pueden servir tanto de instrumento de información sobre los requerimientos de una parte representativa de la municipalidad, como de base social y programática para procesos de acción concertada entre gobierno local y organizaciones. Es importante, sin embargo, que dicho proceso, al privilegiar sectores territoriales y funcionales organizados, incluya también consultas con la ciudadanía en general (encuentros abiertos, encuestas de opinión, entrevistas, grupos focales, etc.).

---

20. Meneses.

21. *Ibid*, p. 64.

b) *Foros de Interés Municipal*: Diseñados con metodologías para la interacción de diversas posiciones, y fundamentados en la deliberación pública en torno a un menú de opciones, dichos Foros construyen un escenario de información colectiva como insumo para las decisiones públicas ulteriores. En los mismos coinciden técnicos, representantes de gobierno y de organizaciones, y ciudadanos y ciudadanas individuales.

Las Agendas y Foros, a su vez, tienen el riesgo de ser oligopolizados por las élites locales, por lo que su nivel de representación es siempre una cuestión crucial, y requiere ser balanceada por procedimientos internos que aseguren diversidad, y por su operación en el contexto de distintas y complementarias formas de participación y representación.

Junto a estas modalidades, la constitución de Asociaciones Regionales de autoridades municipales, o de Asociaciones de Mujeres, y otras formas subnacionales de organización, pueden coadyuvar con la creación de mayores y mejores puentes entre representantes y representados, operando como medios promotores de diálogo y formulación de agendas con un nivel de especificidad mayor que el de las agendas nacionales.

Es sumamente importante que las consultas a la ciudadanía no vean a ésta, y a sus heterogéneos sectores, sólo como informantes o deliberantes, como proveedores de un conocimiento para mejorar los diagnósticos de necesidades demandadas y tomar decisiones más cercanas a las expectativas comunitarias. La consulta, también, debe ser parte de un proceso de participación ciudadana en las acciones, en el trabajo público para y por los grupos locales. La consulta, vista así, es un elemento sustancial del proceso en que sectores locales no sólo son más y mejor representados, sino que aprenden a ser *actores* de los programas municipales, en coordinación con los agentes de gobierno.

Es preciso considerar que todo proceso de participación supone un proceso de representación, y que instaurar formas participativas requiere de la ampliación y profundización, no de la cancelación de la representación. En primer lugar, la instauración de, por ejemplo, formas territoriales de participación (por ejemplo, en los barrios de los grandes centros urbanos) amerita reformas del sistema de representación

política que las retroalimiente, como sería la división por distritos electorales. Esta define la representación espacialmente, permitiendo una relación más cercana y clara entre representantes y representados, y facilitando la rendición de cuentas a una comunidad o sector territorial específico. Por otro lado, la participación popular implica el montaje de un proceso escalonado de representación: las organizaciones de base "representan" a grupos sociales, los dirigentes de éstas "representan" a su membresía, los Consejos Consultivos "representan" a organizaciones de base, etc. Pero toda representación deja a "otros" no representados (incluso el presidente electo por la mayoría no representa totalmente a la universalidad, si bien es electo dentro de un mecanismo de representación universal). La representación, pues, puede ser incrementada, pero nunca es global: nada ni nadie nos puede representar plenamente. Este límite intrínseco a la representación puede ser balanceado y disminuido por la participación. Empero, puesto que todos no pueden participar todo el tiempo, puesto que ello impediría cualquier decisión, la participación es periódica y es, más bien, un suplemento activo de la representación. Para que opere en esa medida, no obstante, la ampliación de los representados en las decisiones y tareas de gobierno requiere no solamente el reconocimiento jurídico de las organizaciones de base, sino también que las mismas profundicen sus propios procesos de representación democrática a nivel interno, y abran periódicamente algunas de sus decisiones a la consulta y/o participación de sectores de la comunidad a los que dicen representar. El predominio de normas democráticas al interior de las organizaciones ha de ser uno de los requisitos para su reconocimiento jurídico.

# Bibliografía

---

- Banco Interamericano de Desarrollo. *Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil*.
- Beca Frei, Juan Pablo. "Citizen Participation in the Formulation of Community Information", en *Municipal Informations Systems, Needs, Transparency and Participation*. Chile: Participa, 1995.
- Boisier Etcheverry, Sergio. "Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional. Perspectivas Político-Administrativas en Chile", en *Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional*. Chile, agosto 1994.
- Boyte, Harry C. "Beyond Deliberation : Citizenship as Public Work". University of Minnesota. Press, 1995.
- Cabrero Mendoza, Enrique. "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y Experiencias". *Nueva Sociedad* No. 142. marzo-abril, 1996.
- Campbell, Tim. "Conferencia Interamericana de Alcaldes : Caminos para el Desarrollo de la Gobernación Municipal", 1995.
- Carrión M. Fernández. "La descentralización : un proceso de confianza nacional". *Nueva Sociedad* No. 142. marzo-abril 1995.
- Castro Arze, Miguel/Lea Plaza, Mauricio. "La hora de lo local en Bolivia". *Nueva Sociedad* No. 142. marzo-abril, 1996.

Departamento Técnico. "El Banco Mundial Región de América Latina y el Caribe".

Florida International University and Metropolitan Dade County. Municipal Governance Strengthening Workshop. Miami, 1995.

Fundación Siglo 21. *Acuerdos sobre la Reforma Municipal*. Santo Domingo, 1995.

Guevara Stephens, Felipe. "Informative Transparency and Accountability in Municipal Administration" en *Municipal Informations Systems, Needs, Transparency and Participation*. Chile : Participa, 1995.

Jiménez Suárez, María Ignacia. "Community Development : Strategic Information. Formulation", en *Municipal Informations Systems, Needs, Transparency and Participation*. Chile : Participa, 1995.

*Ley de Descentralización Administrativa*. Bolivia, 1996.

*Ley de Participación Popular*. Bolivia, 1995.

*Ley Orgánica de Municipalidades*. Bolivia, 1995.

Liga Municipal Dominicana. Congreso Nacional Extraordinario de Municipios. "Plan Nacional de Entrenamiento y Capacitación Municipal", 1997.

———. Congreso Nacional Extraordinario de Municipios. "*Plan de Inversiones Municipales de los Ayuntamientos de la República*", 1997.

———. Congreso Nacional Extraordinario de Municipios. "*Organización de Area Financiera Presupuestal de los Ayuntamientos*", 1997.

———. X Congreso Nacional de Municipios : "*Resoluciones*". Julio, 1995.

Meneses Villena, Luis. "Information for Municipal Administrative, Operational and Financial Decisions" en *Municipal Informations Systems, Needs, Transparency and Participation*. Chile : Participa, 1995.

Nickson, R. Andrew. *Local Government in Latin América*. London : Lynne Reinner Publishers, 1995.

- Oelckers Camus, Osvaldo. "Descentralización y Regionalización. La Perspectiva Jurídica", en *Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional*, Chile : Agosto, 1994.
- Ojeda, J. A. Jr. "The Concept of Citizen Participation in Municipal Government", en *Municipal Informations Systems, Needs, Transparency and Participation*. Chile : Participa, 1995.
- Organización del Poder Ejecutivo a nivel Departamental*. Bolivia, 1996.
- Oviedo, José. "En Torno a los Derechos Económicos y Sociales", en *Constitución y Economía: Planteamientos para la Reforma Constitucional en Materia Económica* Santo Domingo : CUEPS/PUCMM, 1996.
- Peterson, Stephen B. "Experiencias Comparadas en el Diseño de Descentralización Fiscal", en *Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional*. Chile : Agosto 1994.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Gobernabilidad, Descentralización y Desarrollo Municipal*, 1996.
- Reglamento de la Ley de Participación Popular*. Bolivia, 1995.
- Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's)*. Bolivia, 1995.
- Rodríguez Llano, Alejandro. Ojeda, J.A. Jr. "Citizen Participation in Local Government : The experience of Metropolitan Dade Country", en *Municipal Informations Systems, Needs, Transparency and Participation*. Chile : Participa, 1995.
- Rodríguez, Alfredo. "The Contents of Decentralization : Concept, Objectives, Pros and Cons, and Challenges". Electric conference on "Decentralization and Policy Integrarion". IDRC Social Policy Program, 1994.
- Rosenbaum, Allan : "Descentralización Gubernamental en el Contexto Histórico y Contemporáneo" en *Regiona-*



*lización, Descentralización y Desarrollo Regional*, Marbella, Chile, agosto 1994.

Rosenbaum, Allan et. al. Paraguay. *Descentralización, Gobierno Subnacional, Participación Ciudadana y el Proceso de Democratización*. Florida International University. Paraguay, 1995.

Thomson, Ken et. al. *Kernels of Democracy*. Lincoln Filene Center at Tufts University, 1994.

Vidal, Armando. "Team Metro : A New Approach to Accountability at the Local Level", en *Municipal Informations Systems, Needs, Transparency and Participation*. Chile : Participa. 1995.

## Capítulo 3

# Descentralización fiscal en la República Dominicana

*Manuel José Cabral*

---

### 1. Introducción

Este trabajo, por sus limitaciones y objetivos, parte de la premisa de que la descentralización es deseable y conveniente como forma de lograr una democracia más participativa y efectiva. Por eso, no analiza en detalle el tema general de la descentralización.

Por supuesto, entra en más detalle sobre la descentralización fiscal, que es sólo un aspecto del tema de la descentralización. Y más aún, trata de profundizar este tema en lo relativo a la República Dominicana.

Al profundizar el tema de la descentralización fiscal, y en particular en lo concerniente a la República Dominicana, se encontró el gran escollo de no disponer de un compendio de leyes *actualizadas*, relativas al manejo y organización fiscal de los municipios.

En un loable esfuerzo, la Liga Municipal Dominicana publicó en diciembre de 1993 la Tercera Edición de su *Recopilación de Disposiciones Legales Relacionadas con la Vida Municipal*.

Desgraciadamente, pero explicable por el largo período de tiempo de desarrollo de la vida municipal dominicana, esta recopilación adolece de dos problemas fundamentales: por un lado, a pesar de ser un libro de 900 páginas, hay leyes que afectan la vida municipal que no han sido incluidas; y por el otro, y más serio aún, en esa recopilación la mayoría de las leyes y decretos se publicaron en su texto original, a pesar de que varios de ellos ó han sido ampliamente modificados o han sido derogados. Por lo tanto, fue lenta la labor de tratar de determinar cuales disposiciones legales están todavía vigentes. Y, aún a pesar del esfuerzo aquí realizado, estamos preocupados por que probablemente el análisis no esté realmente completo.

Tal es el caso de la Ley 3455 de Organización Municipal del 21 de diciembre de 1952 (G.O. 7521 del 29 de enero de 1953). La *Recopilación* de la Liga Municipal incluye esta ley, pero con su texto original. Incluye además 12 leyes que la han modificado. Empero, se encontraron para este trabajo otras 6 leyes que modifican la referida Ley 3455. Y de todas estas, algunas a su vez han sido derogadas o modificadas.

Como Anexo a este trabajo, hemos incluido un índice de leyes y decretos relativos a la vida municipal, que le puede servir a futuros investigadores para actualizar este aspecto de nuestra vida institucional.

Pero más preocupante aún es la relevancia de las leyes y disposiciones vigentes sobre la vida municipal. En este trabajo, se analizan las disposiciones vigentes (salvo error u omisión ocasionado por las dificultades arriba descritas). Al leer este análisis, el lector podrá quedar sorprendido sobre lo obsoleto de muchas de estas disposiciones, aunque los principios detrás de ellas sean relevantes e importantes.

Con todas las debilidades encontradas, podemos ahora entrar en el tema de descentralización fiscal en la República Dominicana.

## **2. Origen y Perspectivas del Problema en la República Dominicana**

República Dominicana tiene una muy larga tradición de centralización, tanto administrativa como fiscal, que llega con toda su fuerza hasta el día de hoy.

Mientras era colonia española, el esquema centralizante del gobierno española fue trasladado a la isla. Al irse empobreciendo la colonia a través del tiempo, las aldeas y pueblos lejanos a Santo Domingo vivían su propia vida, pero realmente con poca autonomía efectiva. No se pudo aprovechar esta época para crear esquemas municipales más independientes, dada la pobreza predominante y la imposibilidad de ir en contra del gobernador de turno.

La época de la ocupación haitiana tampoco permitió progreso en este campo.

Es en la época republicana del siglo XIX y principios del XX que los ayuntamientos ejercen cierta autonomía en sus recaudaciones, en vista del débil poder del gobierno central en Santo Domingo y las bajas recaudaciones que el mismo podía recabar a nivel nacional. Los ingresos municipales provienen entonces de servicios municipales y de ciertos impuestos al tránsito de productos y a la producción y venta de ciertos bienes.

Empero, con la Ocupación Norteamericana (1916-1924) se recrudece de nuevo la tendencia a la centralización, y esta llega al máximo durante los 31 años (1930-1961) del Gobierno de Trujillo, cuando la centralización cae a veces en casos realmente ridículos, donde por ejemplo "el Síndico no puede ausentarse del municipio sin permiso del Ayuntamiento y del Secretario de Estado de lo Interior, Policía y Comunicaciones, so pena de destitución...".<sup>1</sup> Viendo la evolución de la legislación municipal durante los últimos 45 años (de 1952 en adelante), se observa que hubieron esfuerzos de otorgarle cierta autonomía a los ayuntamientos durante el Consejo de Estado (1961-1963) y durante el Gobierno Provisional de García Godoy (1965-1966), pero fueron esfuerzos efímeros que en muchos casos son luego rápidamente anulados.

En el período 1966-1996, impregnado de la visión centralizadora del Dr. Balaguer, aún en los períodos de Gobierno

---

1. Art. 36 de la Ley 3455 de Organización Municipal, del 21 de diciembre de 1952, G.O. 7521 del 29 de enero de 1953. Esta disposición sólo fue derogada mediante la Ley 5622 que Instituye la Autonomía Municipal del 14 de septiembre de 1961, G.O. 8603 del 1961.

del PRD (1978-1986), se refuerza la centralización en todos sus aspectos.

Por eso, al iniciarse en los últimos años un pensamiento más favorable a la descentralización como forma de darle fuerza a la democracia participativa, se enfrenta una cultura fuertemente arraigada en la cual todo se resuelve no sólo en la Capital (centralización geográfica) sino en las manos solo del Presidente de la República (centralización administrativa) y donde los Ayuntamientos reciben sólo dádivas del Gobierno Central para sus operaciones (centralización fiscal).

Poco o nada se ha logrado hasta ahora, en realidad, que no sean las declaraciones favorables al tema contenidas en los programas de Gobierno de todos los partidos para las pasadas elecciones, incluyendo el del PLD.

Agreguemos al panorama la realidad de un país pequeño y empobrecido en la mayoría de sus regiones, con un gran número de municipios (111 municipios más el Distrito Nacional) en proporción a su geografía, lo cual hace a muchos de ellos entidades casi inoperantes, del punto de vista de su capacidad recaudatoria y de su capacidad gerencial.

Aún con esta visión de vuelo de pájaro, es claro que el camino hacia una verdadera y eficiente descentralización, y especialmente una descentralización fiscal, va a ser bien arduo para nosotros los dominicanos. La única esperanza es que parece haber una fuerte demanda nacional para que se trate de lograr esta descentralización.

A continuación, analizamos en más detalle el camino a seguir para lograr una eficiente descentralización fiscal.

### **3. Objetivos de la Descentralización Fiscal<sup>2</sup>**

La descentralización fiscal es un aspecto de la descentralización en sentido general, pero incluye la delegación

---

2. Para esta sección del trabajo, se ha tomado como referencia básica el *Informe 1994: Progreso Económico y Social en América Latina. Tema Especial: Descentralización Fiscal, la Búsqueda de Equidad y Eficiencia*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., Octubre de 1994.

a autoridades regionales y/o locales del poder de recaudar ingresos y decidir sobre sus gastos. El extremo opuesto es cuando el Gobierno Central es el único recaudador y el único asignador de fondos.

### *3.1 Aspectos Generales*

Aunque se puede hablar de descentralización horizontal, aquí analizamos la descentralización hacia abajo, o sea hacia niveles regionales y locales de gobierno. Dentro de esto, se pueden identificar tres conceptos:

#### *—Desconcentración*

Según el BID, esto "probablemente tiene el contenido menos significativo de descentralización, ya que se refiere solamente a una redistribución de funciones dentro de un mismo nivel del gobierno central. En el mejor de los casos, puede significar una desconcentración física o regional a otra ciudad o a otra rama del gobierno. Prácticamente no existe una descentralización real de la autoridad para tomar decisiones".<sup>3</sup>

La desconcentración es necesaria en República Dominicana, para acercar el manejo de servicios del Gobierno Central hacia la población a través del país. Se puede hablar de mayor desconcentración en el manejo de la placa para vehículos, la licencia de conducir y de armas de fuego; impuesto sobre la renta; educación y salud; aduanas; etc. Y además, la desconcentración puede ser parte del camino a seguir para lograr una mayor descentralización.

Pero no es a este tipo de descentralización a que se referirá este trabajo.

#### *—Delegación*

"A diferencia de la desconcentración, involucra una

---

3. Ibid, p. 187.

delegación real de cierta autoridad decisoria a niveles más bajos de gobierno... el 'mandante' delega al 'mandatario' ciertas atribuciones discrecionales".<sup>4</sup>

En este trabajo, usaremos el concepto de delegación como parte de la descentralización fiscal.

#### —Devolución

Esto "se refiere a la delegación de la totalidad de las atribuciones de toma de decisiones a un nivel o unidad más bajos de gobierno. Como se señaló antes, esta devolución puede involucrar la capacidad de establecer nuevos impuestos, obtener empréstitos y utilizar libremente las transferencias o subvenciones sin contrapartida".<sup>5</sup>

En este trabajo, usaremos, además del concepto de delegación, el de devolución, como parte de la descentralización fiscal. Y es a este nivel, el de devolución, que más dudas y peligros hay para llevarlo a cabo.

#### — Descentralización a los Mercados y a Otras Modalidades de Intervención (ONG's)

Se pueden delegar funciones (más difícil es devolver funciones) al mercado y a las ONG, mediante subcontratos, absorbiendo el Gobierno Central los gastos. Inclusive, se pueden otorgar "franquicias" para el manejo de servicios, transfiriendo también la autoridad para cobrar por los mismos.

En ciertos casos (recogida de basura, por ejemplo), esto es factible y talvez deseable. Pero no quita al organismo político-administrativo la competencia y responsabilidad de asegurar que el servicio se ofrezca, y que esto se haga con calidad y precio adecuado. El problema para este trabajo es cual deberá ser el nivel político/administrativo que maneje determinadas

---

4. Ibid.

5. Ibid.

funciones; la función en sí podrá llevarla a cabo el propio organismo político-administrativo, o subcontrarla.

### 3.2 Posibles Logros de la Descentralización

La descentralización fiscal por lo tanto implica una delegación y hasta devolución de ciertas tomas de decisiones y de funciones en cuanto a la obtención y asignación de recursos a los niveles regionales y locales. Como dice el BID, "debe recordarse que la base de la descentralización es la descentralización de la toma de decisiones".<sup>6</sup> Por lo tanto, sus posibles logros son adicionales a los que se obtendrían de una simple descentralización administrativa. Se habla básicamente de "lograr una asignación de recursos más eficiente, fortalecer la gobernabilidad y estimular la autoridad fiscal y política local".<sup>7</sup>

#### —Eficiencia y Equidad

Hay mucha lógica al pensar que los gobiernos locales, si se les delegan ciertas decisiones y si se crean mecanismos para que respondan a sus poblaciones, serán más eficientes y más equitativos en el manejo de recursos que el Gobierno Central. Según el BID, "los gobiernos subnacionales están más cerca de los electores, los consumidores y los contribuyentes, y se hallan en mejor situación para percibir las preferencias locales en materia de servicios públicos, impuestos locales y tasas de usuarios".<sup>8</sup>

De lograrse mayor eficiencia y equidad en el uso de los recursos, se estimulará el desarrollo económico y social del país.

Naturalmente, esta consecuencia no se obtiene sin esfuerzo: se tiene que lograr que los gobiernos locales *respondan* a su comunidad, y que se conviertan en eficientes y honestos administradores.

---

6. Ibid., p. 186.

7. Ibid., p. 179.

8. Ibid., p. 182.



—*Gobernabilidad y Democracia Participativa*

Uno de los grandes problemas de América Latina es que los gobiernos centrales y centralizantes parecen no estar llenando a cabalidad las expectativas de su población. Se percibe una creciente separación entre lo que el gobierno central hace y lo que la sociedad desea.

Mediante la descentralización, incluyendo la fiscal, la población ejerce más participación, a través de los gobiernos locales, y por lo tanto podrá ejercer más presión e influencia, y en consecuencia sentirse más acorde con los resultados. "...la toma de decisiones a nivel local es el concepto de que la *autonomía local incrementa la participación política y dispersa el poder político, fortaleciendo de esta manera la gobernabilidad y las instituciones democráticas*".<sup>9</sup>

Empero, si el número de municipios es muy alto en un país pobre y pequeño como el nuestro, y en consecuencia su potencial económico y gerencial es bajo, poco se logra con la descentralización fiscal total.

Y ciertamente, "si no se formulan mecanismos que aseguren una mayor responsabilidad y estimulen a los ciudadanos locales a participar en el proceso político, la descentralización puede representar apenas una transferencia de poder de una élite política nacional a las élites locales".<sup>10</sup>

—*Mantenimiento de Equilibrios*

De no cuidarse, es posible que la descentralización fiscal ponga en peligro los equilibrios macroeconómicos, sociales y regionales.

Si los gobiernos locales pueden endeudarse libremente, y pueden incurrir en déficits fiscales incontrolados, la estabilidad macro de un país puede verse seriamente afectada.

Si las autoridades locales, al obtener los beneficios de la

---

9. Ibid., p. 195.

10. Ibid.

descentralización fiscal, no toman en cuenta a los sectores más pobres de su población, el equilibrio social puede empeorar.

Si se diseña la descentralización fiscal sólo en función de la capacidad económica de cada municipio o región, puede surgir un desequilibrio regional políticamente peligroso.

Por eso, cualquier esfuerzo de descentralización fiscal tiene que tomar en cuenta el objetivo nacional de mantener los equilibrios económicos, sociales, y regionales.

Pero si estos equilibrios se refuerzan, el país sale fortalecido. "La descentralización fiscal debería concebirse como un juego de suma positiva, una estrategia en la cual el esfuerzo fiscal global se vea fortalecido y el país en su conjunto obtenga el beneficio de un mayor crecimiento y una mayor productividad en el largo plazo".<sup>11</sup>

### *3.3 La Descentralización Fiscal: ¿Buena o Mala? Secuencia de la Descentralización*

Parecería ser, a simple vista, que la descentralización fiscal es el panacea para todos los problemas de un país. Nada está más lejos de la verdad.

Una descentralización fiscal mal planificada, sin secuencia lógica, que autorice de golpe a los gobiernos locales a recabar cualquier impuesto o tributo, a endeudarse libremente, y a gastar estos recursos como les parezca, dentro de una autonomía local total, podría crear un caos nacional.

Por eso, hay que crear un marco general de referencia para la descentralización fiscal, y un programa en el tiempo. "Con el fin de preservar el equilibrio fiscal macroeconómico y proporcionar un entorno fiscal y político local propicio, resulta de fundamental importancia el mantenimiento de una adecuada secuencia en la transferencia de las responsabilidades en materia de ingresos o recursos y gastos. Ello significa asegurar que el ritmo de las transferencias de recursos no supere al de los gastos".<sup>12</sup>

---

11. Ibid., p. 196.

12. Ibid., p. 197.

Agrega el BID: "La secuencia correcta también significa juzgar el ritmo al cual las jurisdicciones locales pueden desarrollar su capacidad de absorción para utilizar en forma eficaz los recursos adicionales y manejar sus nuevas responsabilidades".<sup>13</sup>

Y agregar el BID: "Esta 'condición de secuencia' clave no ha constituido la regla en algunos programas actuales de descentralización encarados en América Latina... Este enfoque es muy peligroso".<sup>14</sup>

Es claro, entonces, que el éxito de un programa de descentralización fiscal depende de la secuencia de las acciones que se vayan a adoptar y de que se logre que los organismos y personas que actúen en la descentralización se preparen para esta nueva situación. "El interrogante fundamental es entonces en qué condiciones la descentralización mejorará la calidad de la gobernabilidad y contribuirá a un gasto más efectivo en materia de bienes públicos como la educación y la salud".<sup>15</sup>

#### **4. Descentralización Fiscal: Hasta que Nivel y que Funciones**

Como hemos visto, la descentralización fiscal puede afectar favorablemente el desarrollo de un país, mejorando la eficiencia y la equidad en el manejo de los recursos fiscales, y promoviendo la gobernabilidad y la democracia participativa, siempre que los equilibrios macroeconómicos, sociales y regionales no se rompan, y que los organismos y personas que reciban las funciones descentralizadas estén preparados para llevarlas a cabo.

Ahora bien, hay que ver cuales son los criterios para determinar hasta que nivel se puede descentralizar y cuales funciones del Gobierno Central puedan ser objeto de este tratamiento. En este análisis, se comenzarán a aplicar los conceptos al caso dominicano.

---

13. Ibid.

14. Ibid.

15. Ibid.

#### 4.1 *Conceptos Generales*

La implementación de un esfuerzo de descentralización fiscal no es nada simple. "Para el sector público, la descentralización significa identificar el nivel de gobierno que puede administrar con más eficacia los impuestos, los gastos, las transferencias, las reglamentaciones y otras funciones públicas".<sup>16</sup> Esta identificación puede seguir procesos lógicos.

Las varias funciones del sector público pueden ser objeto de tratamiento diferente. Según Musgrave,<sup>17</sup> la función de estabilización económica a través de la política fiscal y monetaria para mantener altos niveles de empleo, estabilidad de precios y una tasa adecuada de crecimiento económico, debe corresponder al gobierno central. La función de redistribución, para obtener equidad, debería estar centralizada en su mayor parte. Y la función de asignación de recursos debería estar parcialmente descentralizada. Como es obvio, la tercera función, incluyendo la provisión de bienes y servicios públicos locales, "constituye, por excelencia, el dominio de los gobiernos descentralizados".<sup>18</sup>

Siguiendo este concepto, "los únicos servicios que pueden proveerse en forma centralizada son aquellos para los cuales no existe una demanda diferenciada en las distintas localidades (por ejemplo, la defensa nacional); aquellos en los que existen grandes superposiciones entre las diferentes jurisdicciones, y aquellos en los cuales el costo adicional de la administración local resulta superior a sus ventajas".<sup>19</sup> Esto nos proporciona criterios para el análisis más concreto que sigue.

#### 4.2 *Hasta que Nivel Descentralizar en República Dominicana*

El concepto enunciado en la sección 4.1, de identificar el nivel de gobierno que puede mejor administrar la funciones en cuestión, es relativamente fácil de aplicar en nuestro país.

---

16. Ibid.

17. Ibid., p. 181.

18. Ibid., p. 182.

19. Ibid.

La República Dominicana, como ente político, está dividida geográficamente en provincias y municipios. No hay regiones (entes por encima de la provincia), excepto en el caso de la organización de ciertas Secretarías de Estado, como Educación, Salud y Agricultura; pero esta regionalización solo se usa en un refuerzo de desconcentración, no de delegación o devolución de funciones.

Las provincias están previstas en nuestra Constitución de 1994, la cual estipula en su art. 86 que habrá en cada provincia un Gobernador Civil nombrado por el Poder Ejecutivo. La Constitución en si no le asigna funciones ni a la Provincia ni al Gobernador, si no que dice, en su art. 87, "La organización y régimen de las provincias, así como las atribuciones y deberes de los Gobernadores Civiles, serán determinados por la Ley". Sólo estos dos artículos se refieren a las provincias en nuestra Constitución. No existen organismos colegiados electos a nivel provincial, ni hay tradición para ello. No hay mecanismos para recaudación y manejo de fondos. El Gobernador provincial es un representante del Poder Ejecutivo, y como tal maneja algunas funciones desconcentradas y podría manejar otras.

Empero, el municipio y su Ayuntamiento es un ente con larga tradición nacional, inclusive desde la Colonia. Además, nuestra Constitución le da un tratamiento muy especial, a ver:

- "... las provincias, a su vez, se dividen en municipios—  
(art. 5)
- "El Gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios estará cada uno a cargo de un ayuntamiento, cuyos regidores... serán elegidos al igual que el Síndico del D.N. y los Síndicos Municipales y sus suplentes, por el pueblo de dicho Distrito y de los municipios, repectivamente..."  
(art. 82)
- "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". (art.83)
- "Tanto en la formulación como en la ejecución de sus presupuestos, los ayuntamientos estarán obligados a mantener las apropiaciones y las erogaciones destinadas

a cada clase de atenciones y servicios. Los ayuntamientos podrán, con la aprobación que la ley requiera, establecer arbitrios, siempre que estos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes—. (art. 85)

Hay, pues, cuatro artículos de la Constitución que definen claramente la vida del municipio y su ayuntamiento. En virtud de este articulado, el ayuntamiento, como gobierno del municipio y del D.N.:

- es un cuerpo elegido y colegiado
- es independiente en el ejercicio de sus funciones
- maneja su presupuesto, y puede establecer arbitrios, bajo ciertas condiciones

Es obvio, entonces, que el ayuntamiento municipal y del D.N. es hoy en día el único nivel sub-nacional con capacidad legal para recibir funciones fiscales descentralizadas. Es además el nivel de Gobierno más local que puede existir.

El problema, ya señalado, con los municipios y sus ayuntamientos en República Dominicana es el gran número de ellos. Al haber 111 municipios más el Distrito Nacional, y seguir creciendo ese número (sólo entre diciembre de 1996 y enero de 1997 se crearon 3 nuevos municipios), la gran mayoría de ellos, en un país pobre y pequeño como el nuestro, no tiene potencial para un manejo fiscal independiente.

Por eso, el proceso de descentralización debe incluir incentivos y disposiciones para que diversos ayuntamientos lleven a cabo acciones conjuntas, y así ir creando organismos más amplios y eficientes. La Ley, como veremos, no prohíbe este tipo de coordinación y acción conjunta; más aún, lo prevee. De ahí irían surgiendo las regiones.

Por el contrario, no creemos necesario ni conveniente basar ninguna parte del proceso de descentralización fiscal en la provincia. Para hacerlo, habría que crear nuevas infraestructuras administrativas, ahora inexistentes, a un alto costo para el país, lo cual implicaría también una duplicación de funciones en un país pequeño como el nuestro. La provincia, y su Gobernador, sí bien puede servir en un proceso de desconcentración de ciertas funciones del Gobierno Central.

En resumen, en República Dominicana es el ayuntamiento, o un conjunto de ellos, el organismo sobre el cual tendrá que basarse la descentralización fiscal.

#### *4.3 Funciones a Descentralizar en República Dominicana*

Tal como vimos en la sección 4.1, la selección de las funciones a descentralizar puede obedecer a criterios racionales. Por un lado, se vio que la función de estabilización económica debe corresponder al Gobierno Central, pero que la función de redistribución, y más aún la de asignación de recursos, pueden y deberían ser por lo menos parcialmente descentralizadas.

Por otro lado, ya hablando de asignación de recursos y provisión de servicios, se vio que los únicos servicios a ser proveídos en forma centralizada son:

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

Todo el resto de los servicios públicos en principio puede ser objeto de descentralización hacia gobiernos locales. Y a medida que esto suceda, la eficiencia del manejo de estos servicios, y de los recursos que los sustenten, determinará a largo plazo donde las personas desearan vivir. En esto hay un concepto de mercado, un mercado espacial.

“La asignación adecuada de fuentes de recursos (impuestos, transferencias, autoridad para obtener empréstitos) depende de las atribuciones asignadas a los gobiernos locales en materia de gastos... los recursos deberían relacionarse lo más

posible con los beneficios".<sup>20</sup> Bajo este concepto se pueden clasificar los servicios locales en función de su fuente correspondiente de recursos, dependiendo de quien se beneficiará con el servicio:

—“servicios públicos locales (suministro de agua potable, electricidad, teléfonos, alcantarillado y cloaca) deberían financiarse mediante cargos cobrados a los usuarios”.<sup>21</sup> En este caso, paga el que se beneficia.

—“otros servicios locales, como administración, control del tránsito, recreación, parques y planificación— que benefician principalmente a la población local —deberían financiarse mediante impuestos locales para asegurar que el electorado esté fiscal y políticamente involucrado en el proceso”.<sup>22</sup> En este caso, todos los habitantes de la comunidad pueden disfrutar del servicio igualmente, y generalmente este tipo de servicio es gratis o se cobra una tarifa nominal (entrada a una cancha, para cubrir parte de su mantenimiento). Este renglón podría también incluir escuelas primarias, así como clínicas y dispensarios barriales.

—“Cuando existan superposiciones interjurisdiccionales, como la salud, la educación o ciertas instalaciones de infraestructuras y de servicios, su financiamiento deberá provenir en parte de transferencias y subvenciones otorgadas por el nivel nacional. Ello ayudaría a reducir las desigualdades subnacionales en materia de ingresos...”.<sup>23</sup>

En cuanto a la descentralización de fuentes de recursos, se piensa que:<sup>24</sup>

—los impuestos a la renta altamente progresivos deberían generalmente estar centralizados;

—los impuestos sobre depósitos de recursos naturales deberían estar centralizados para evitar desigualdades geográficas;

—Los impuestos sobre bienes raíces deberían corresponder principalmente al dominio de los gobiernos locales;

---

20. *Ibid.*, p. 183.

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*

23. *Ibid.*

24. *Ibid.*, p. 184.



—los impuestos cobrados a los usuarios o sobre los beneficios y las tasas deberían asignarse a los gobiernos locales, con el fin de proporcionar incentivos adecuados para las decisiones sobre localización y para transmitir a los residentes las señales adecuadas de costos. Los impuestos pagados por las personas se interpretan como el "precio" de la provisión de los gastos públicos.

Estos criterios permiten llegar a ciertas conclusiones generales, que pueden ser aplicadas a la República Dominicana.

—*Servicios a Ofrecer Localmente*

Estos pueden ser (y nada quita que puedan ser subcontratados):

a. A Corto Plazo (de inmediato)

- agua potable
- alcantarillado y cloacas
- recogida de basura
- hidrantes y bomberos
- ornato y planeamiento urbano
- cementerios
- control de tránsito
- recreación, cultura y deportes
- calles y parques
- alumbrado público
- caminos vecinales
- mercados y mataderos
- bibliotecas públicas
- hospicios y orfanatos

b. A más Largo Plazo, y siempre observando estándares nacionales

- educación pre-primaria y de adultos
- educación primaria
- salud preventiva
- clínicas y hospitales barriales
- transporte urbano y dentro del municipio
- acuerdos para transporte intermunicipal
- policía

En esta clasificación, y en la determinación general de qué compete al Gobierno Central y qué a los Ayuntamientos, es básico que la asignación de responsabilidad sea clara y definida, exhaustiva y hasta excluyente, para que la población sepa a quien exigir su cumplimiento. No es por lo tanto conveniente que, por ejemplo, el mantenimiento de las calles sea responsabilidad tanto del ayuntamiento como del Gobierno Central; ahora bien, si por alguna razón un ayuntamiento no dispone de recursos propios para realizar esta actividad, puede solicitar al Gobierno Central que le transfiera fondos para este fin.

La asignación a los ayuntamientos de las funciones incluidas en el "A más Largo Plazo" dependerá del avance que estos hagan en su capacidad gerencial y en participación ciudadana.

*—Fuentes de Recursos para los Servicios Locales*

Estos pueden ser:

- a. Tasas y tarifas a pagar por los usuarios que se benefician directamente del servicio, cuyo manejo deberá ser lo más autosuficiente posible. "El principio, naturalmente, es que cuando se puede identificar claramente un usuario o un beneficiario debe cobrarsele la prestación, a menos que exista un propósito específico de subsidiar una determinada demanda por el carácter meritorio que se le adjudica".<sup>25</sup> Este renglón incluye tasas y tarifas por concepto de recogida de basura, agua potable, alcantarillado y cloacas, escuelas y clínicas cuando las haya, transporte.
- b. Administración o sub-contratación de proventos municipales: mataderos, mercados, etc.
- c. Impuestos locales para financiar aquellos servicios de amplio disfrute local (recreación, deportes, alumbrado público, ornato, calles y parques, hidrantes y bomberos, etc.).

---

25. Ibid., p. 230.

Estos pueden ser:

- sobre la propiedad
  - sobre los vehículos
  - sobre la habitación hotelera
- d. Participación parcial o total de los Ayuntamientos en impuestos nacionales que dependen mucho de la actividad local, como el ITBIS, para financiar servicios más interjurisdiccionales.
- e. Transferencias del Gobierno Central para aquellos servicios más interjurisdiccionales: escuelas, clínicas, transporte inter-urbano, etc.

## **5. Principios y Requisitos para una Descentralización Fiscal Efectiva**

Una verdadera descentralización fiscal en muchos países latinoamericanos, y en especial en República Dominicana, implica un cambio total de la cultura política y administrativa, que ha estado basada en una gran centralización. Por eso, de no llevarse a cabo en forma programada, se corre el gran riesgo de recrear, a nivel local, los mismos males que existen en el Gobierno Central: clientelismo, corrupción, manejo fiscal irresponsable con grandes déficits, no atención a las verdaderas necesidades de la población.

Como señalamos en la sección 3.3, una descentralización fiscal mal llevada podría crear un caos nacional.

Por eso, para tener éxito, la descentralización fiscal debe ser parte de un proceso, teniendo en cuenta ciertos principios y requisitos.

### *5.1 Secuencia en la Transferencia de Responsabilidades*

Tal como se señaló en la sección 3.3, el llevar a cabo la descentralización fiscal mediante una adecuada secuencia en la transferencia de las responsabilidades en materia de ingresos o recursos y gastos "no ha constituido la regla en algunos

programas actuales de descentralización encarados en América Latina... Este enfoque es muy peligroso".<sup>26</sup>

Una secuencia adecuada debe tomar en cuenta:

- asegurar que el ritmo de transferencia de recursos no supere al de los gastos, si no todo lo contrario: se deberán determinar las funciones a descentralizar y los resultantes gastos, y entonces asignar los recursos necesarios;
- evaluar el ritmo al cual los gobiernos locales pueden desarrollar su capacidad de absorción de nuevas funciones, y fomentar esa capacidad;
- crear las normativas, si posible distribuidas en el tiempo, sobre las funciones que deberán ser llevadas a cabo por los gobiernos locales, en varias etapas, para evitar confusión con el Gobierno Central;
- determinar que municipios y regiones tienen potencial para ser parcial o totalmente auto-suficientes y cuales no, y así diseñar una equitativa transferencia de recursos, que complemente los impuestos o arbitrios locales que sean factibles.

Mucho de esto, y más, podría recogerse en una ley normativa sobre el programa de descentralización, que además contenga mecanismos para su revisión periódica para ajustarla a las experiencias obtenidas (véase Sección 8.4).

## *5.2 Forma de Ingresos para el Gobierno Local*

La gran controversia bajo este tema es sobre la conveniencia de transferencias de recursos del Gobierno Central al local versus los impuestos locales. Según el BID, hay que "asegurar que las subvenciones intergubernamentales no se vuelvan excesivas hasta el punto de socavar la autonomía y la vitalidad del proceso descentralizado de toma de decisiones. Los gobiernos locales deben recaudar una parte significativa de sus propios ingresos. Si no lo hacen, se pone en

---

26. Ibid., p. 197.

peligro toda la argumentación acerca de la mayor eficiencia económica y la mejor gobernabilidad".<sup>27</sup>

El gran argumento a favor de los impuestos locales es que así la población local tendería a involucrarse mucho más en el gobierno local comparado con el caso de transferencias. Algunos consideran inclusive que la creación de impuestos locales es condición *SINE QUA NON* para que la población se involucre en el gobierno local. Según el BID, "un mínimo de 'esfuerzo tributario' local adicional constituye la condición necesaria para mejorar la eficiencia subnacional en la provisión de servicios y para estimular la gobernabilidad democrática local... El desafío crítico de cualquier esquema de descentralización es asegurar que las transferencias no desalienten el esfuerzo fiscal local".<sup>28</sup>

Bajo este criterio, las transferencias "deben tener por finalidad igualar las capacidades fiscales y compensar las necesidades fiscales, pero sólo después de que las comunidades hayan mostrado un nivel 'satisfactorio' de comportamiento fiscal y hayan realizado un esfuerzo tributario convincente".<sup>29</sup>

Más aún, se considera que las transferencias no deben estar "vinculadas a la recaudación sino que lo están al financiamiento de prestaciones sociales y distributivas y a la debilidad de la base impositiva".<sup>30</sup>

Según el esquema aquí propuesto, las transferencias :

- deberán solo complementar el esfuerzo recaudador local;
- deberán usarse para lograr una mejor distribución regional del bienestar;
- no deben estar vinculadas a la recaudación nacional.

Es obvio, tal como se verá más adelante, que el proceso de descentralización fiscal hasta ahora llevado a cabo en República Dominicana no obedece a este esquema.

---

27. *Ibid.*, p. 184.

28. *Ibid.*, p. 196.

29. *Ibid.*, p. 184.

30. *Ibid.*, p. 184.

Ahora bien, el fomento del impuesto local no puede de forma alguna colidir con las funciones del Gobierno Central ni crear duplicaciones peligrosas. Por eso, se debe siempre tener en cuenta el concepto de carga impositiva máxima, que suma los impuestos locales a los nacionales. En este contexto, es peligroso el impuesto sobre la renta local, especialmente en un país pequeño como el nuestro. No así los impuestos sobre la propiedad, sobre vehículos de motor, y sobre habitaciones hoteleras, con tal de que no dupliquen impuestos nacionales; en estos casos, el gobierno local puede realizar la recaudación de una ley nacional, o crear impuestos locales propios.

Para evitar situaciones conflictivas, es necesario que una ley estipule el tipo de impuesto o arbitrio que el gobierno local pueda crear, y/o que algún órgano superior tenga que aprobar la creación de impuestos locales.

Por supuesto, los ayuntamientos deben reforzar el cobro de tasas a usuarios por servicios rendidos (basura, agua, etc.) como forma de lograr conciencia de parte de la población, y reducir la necesidad de subvenciones.

Por último, la creación de un Fondo para el Desarrollo Municipal, manejado por un organismo central donde los ayuntamientos tengan ciertas influencia, podría ayudar mucho a la creación de responsabilidad fiscal local, al tener que presentar proyectos para obtener recursos de este Fondo, sea como donación o sea como préstamo.

### *5.3 Manejo Presupuestario*

Debe existir autonomía en el manejo de los gastos locales, sujeto a ciertas normas mínimas:

- prohibición de dedicar más de un % determinado a gastos corrientes, para reducir el clientelismo;
- obligación de someter a concursos públicos las compras y obras por encima de determinado valor;
- prohibición de déficit fiscal;
- prohibición de tomar préstamo.

Pero, por supuesto, tanto los ingresos como los gastos deberán estar sujetos a una fuerte inspección y supervisión, tanto interna como externa al Ayuntamiento.

#### *5.4 Controles Internos y Externos*

Aún si existiera un personal entrenado y de carrera en los Ayuntamientos, se requieren fuertes controles sobre las operaciones de los mismos, pues de otra manera la probabilidad de que la desorganización y corrupción aumenten es alta.

Deben existir departamentos de auditoría interna. Los estados trimestrales y anuales deben ser auditados por firmas aprobadas de auditores externos. Se deben publicar los estados, tal como se hace con el de los bancos comerciales en República Dominicana.

Del punto de vista del Gobierno Central, deben haber inspecciones regulares y auditorías de fin de año de parte de organismos tales como la Contraloría General de la Nación y la Cámara de Cuentas. La Liga Municipal Dominicana debe también ejercer a plenitud sus funciones.

Idealmente, algún organismo de la comunidad debe también ocuparse por velar por el buen funcionamiento del Ayuntamiento.

Y, por supuesto, de detectarse fallas, deberán haber penalidades para quienes las cometan.

#### *5.5 Entrenamiento y Capacitación; Concepto de Respuesta a la Comunidad*

Es vital que el personal de cada gobierno local esté entrenado, y que se cree la carrera administrativa local. De esto depende el éxito de cualquier programa de descentralización fiscal.

Al mismo tiempo se le deberá ofrecer asistencia técnica, tanto desde algún organismo central, como desde otros gobiernos locales que por alguna razón hayan logrado mayor desarrollo.

Las elecciones para regidores deberán organizarse de tal forma que sea por sub-distrito electoral, incluyendo zona rurales del municipio, para así asegurar que haya una relación entre el elector y el elegido. Esto ayudará a crear más responsabilidad de parte de los regidores.

El fomento de verdaderas Juntas de Vecinos también ayudará a crear una mejor respuesta de los órganos electos a las necesidades sentidas de la población.

Y deben establecerse claros mecanismos de apelación de las decisiones de los Ayuntamientos.

Para mejorar la eficiencia de los ayuntamientos, y en especial de los más pequeños y de escasos recursos, se debe fomentar la asociación de varios de ellos, sea para llevar una administración compartida (servicios de contabilidad, un contralor, etc.), o sea para ofrecer servicios conjuntos (recogida de basura, por ejemplo). De estas asociaciones podría luego surgir una mejor regionalización de nuestros gobiernos locales. Esto es de especial importancia en República Dominicana, por ser pequeña y con una población pobre, y gran cantidad relativa de municipios.

Para todo esto, se requiere el fuerte apoyo de organismos centrales.

### *5.6 Transparencia y Rendimiento de Cuentas*

Para el éxito de la descentralización fiscal se requiere que las operaciones de los gobiernos locales sean transparentes, con medidas como:

- publicación de las resoluciones tomadas por el gobierno local, sea en el periódico local o en un boletín de regular publicación y disponibilidad;
- publicación en el periódico local o en su boletín de la agenda para cada reunión del Ayuntamiento;
- publicación mensual del estado financiero en el boletín; publicación trimestral y anual en el periódico local; disponibilidad pública de los estados financieros;



- publicación in-extenso de cualquier contrato intervenido por el gobierno local;
- vistas públicas sobre la conveniencia de obras, cambios en el tránsito, etc.;
- concursos públicos para compras y obras por encima de determinados valores.

De no haber transparencia, la confianza de la población no se obtendrá. Debe comprenderse que el empleado y funcionario local, aún más el electo, es un servidor público, y debe responder a la población. En esto no se puede fallar.

## **6. Situación Vigente en la República Dominicana**

Tal como se señaló en la sección 4.2, la provincia en República Dominicana no parece ser un nivel adecuado para llevar a cabo la descentralización fiscal, pues nuestra Constitución no le da poderes recaudatorios ni funciones muy específicas. Además, no hay tradición, excepto en los gobiernos militares, de manejo gubernamental a este nivel, y el Gobernado es nombrado por el Poder Ejecutivo.

Por el contrario, nuestra Constitución, en sus artículos 82, 83, 84 y 85, determina para los ayuntamientos que estos son elegidos, independientes dentro de ciertos límites y pueden establecer arbitrios bajo ciertas condiciones.

Por eso, este trabajo basa su estrategia en los ayuntamientos, y asociaciones de ellos, para la descentralización fiscal en República Dominicana.

A continuación, se analiza la base legal actual de los ayuntamientos, así como ciertas prácticas.

### **6.1 Poderes y Atribuciones de los Ayuntamientos**

Como ya se ha señalado, nuestra Constitución le atribuye ciertas características a los Ayuntamientos que los hacen centros factibles para la descentralización fiscal, aunque haya todavía mucho que hacer.

—*Base Constitucional*

Nuestra Constitución del 14 de agosto de 1994 se refiere a los ayuntamientos en varios artículos. En especial, el artículo 5 indica que "... las provincias, a su vez, se dividen en municipios", y tanto el art. 5 como el 37, acápite 6, indican que la ley(o sea el Congreso) podrá "crear o suprimir... municipios... y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización...".

En adición, los artículos 82, 83, 84 y 85, que componen el título VIII de la Constitución titulado "Del Distrito Nacional y de los Municipios" determinan para los ayuntamientos:

- que los regidores y síndicos serán elegidos (art. 82);<sup>31</sup>
- que "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 determinan sus atribuciones, facultades y deberes" (art. 83);
- que "podrán, con la aprobación que la ley requiera, establecer arbitrios, siempre que estos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes" (art. 85).

Estos preceptos constitucionales sirven de buena base para la descentralización fiscal.

El ayuntamiento está así definido como órgano político local elegido, independiente y con capacidad para establecer arbitrios (impuestos), todo esto con ciertas limitaciones.

—*La Ley de Organización Municipal*

El 21 de diciembre de 1952 fue promulgada la Ley 3455 de Organización Municipal (G.O. 7521 del 29 de enero de 1953),

---

31. Es interesante anotar, como prueba de la gran centralización de poder en el Gobierno de Trujillo, que, a partir de la Ley 4744 del 9 de agosto de 1957 (G.O. 8153 de 1957), que modificó el art. 5 de la Ley 3455 de Organización Municipal, los regidores y síndicos "serán nombrados y removidos por el Presidente de la República". Esta disposición duró hasta que fue revocada por la Ley 5379 del 26 de julio de 1960.

que representó una revisión total de la legislación sobre los ayuntamientos, derogándose en consecuencia todas las leyes anteriores al respecto. De ahí en adelante, no ha habido una nueva revisión, aunque, como se ve más adelante, muchos aspectos de esta Ley y de leyes posteriores ya son obsoletos. Que sepamos, hay por lo menos 18 leyes que han introducido modificaciones a la Ley 3455. El Anexo contiene una lista de todas estas leyes.

Adicionalmente, el mismo día 21 de diciembre de 1952, se promulgó la Ley 3456 sobre Organización del Ayuntamiento del Distrito Nacional (contenida en la misma G.O. 7521 del 29 de enero de 1953). Esta Ley también fue fruto de una revisión total de la legislación anterior, y su articulado es casi idéntico al de la Ley 3455 de Organización Municipal.

En lo adelante, nos referiremos sólo a la Ley 3455 de Organización Municipal y sus modificaciones, ya que todos los comentarios son igualmente aplicables al caso del Distrito Nacional.

Según la Constitución, en su art. 83, en cuanto a los ayuntamientos, las leyes "determinarán sus atribuciones, facultades y deberes". Es la Ley 3455 de Organización Municipal que así lo hace.

Esta Ley establece en la Sección III "De Sus Atribuciones", art. 31 (único artículo de esa sección) lo siguiente:

"Corresponde a cada Ayuntamiento ordenar, reglamentar y resolver cuanto fuere necesario o conveniente para proveer las necesidades del municipio y a su mayor bienestar, prosperidad y cultura.

"Para ese fin, además de las que resulten de otras leyes o de otras disposiciones de esta misma ley, los Ayuntamientos están investidos de cuantas atribuciones fueren necesarias, y especialmente de las siguientes":

Y lista 63 atribuciones. Este es un mandato bien amplio, especialmente recordando que la Constitución indica que el Ayuntamiento es "independiente".

Muchas de las 63 atribuciones se refieren a: reglamentación de límites de zona urbana y suburbana, planos reguladores,

urbanizaciones, ornato, denominación de calles, numeración de casas, requisitos de construcción, etc.

Pero más en particular, vemos atribuciones muy concretas:

- a. acápite 4. "La apertura, la construcción, la reparación... de caminos vecinales e intermunicipales, calles, avenidas, paseos, parques, plazas..."
- b. acápite 26. "Dictar reglamentaciones para la construcción de desagües de aguas pluviales y residuales..."
- c. acápite 29. "Organizar y sostener Cuerpos de Bomberos, o contribuir a su creación y sostenimiento..."
- d. acápite 30. "Velar por el buen funcionamiento de los hidrantes para la extinción de incendios..".
- e. acápite 31. "Establecer el alumbrado público u otorgar contratos o concesiones para su establecimiento..."
- f. acápite 37. "Disponer lo necesario para asegurar el abastecimiento y la distribución de agua de calidad adecuada..."
- g. acápite 38. "La construcción, el mantenimiento, la reparación y la limpieza de alcantarillado y cloacas para el desagüe de las aguas pluviales y residuales".
- h. acápite 39. "Establecer, mantener y administrar maderos..."
- i. acápite 40. "Establecer, mantener y administrar mercados..."
- j. acápite 41. "Establecer, mantener y administrar cementerios..."
- k. acápite 43. "Establecer, sostener y administrar, cuando lo estime pertinente, servicios de transporte urbano o dentro de los límites del municipio. Estos servicios pueden también establecerse entre dos o más municipios mediante acuerdos entre los Ayuntamientos específicos.."
- l. acápite 44. "Participar, con autorización previa del Poder

Ejecutivo,<sup>32</sup> con otros municipios o con particulares, en la constitución y administración de compañías por acciones que tengan por objeto la explotación de servicios de utilidad pública..."

- m. acápite 47. "Procurar que la población no carezca de los alimentos de primera necesidad..."
- n. acápite 48. "Procurar que la población disponga de servicios médicos y de farmacia en los días y horas no laborables..."
- o. acápite 50. "Crear, sostener y administrar, cuando lo estimen necesario o útil, escuelas u otros planteles de enseñanza, bibliotecas, museos, parques o jardines zoológicos y botánicos, academias y bandas de músicas, salas para actos y conciertos, teatros, campos para deportes, hipódromos u otros establecimientos de educación y recreo..."

Y más en lo económico, a los ayuntamientos se le atribuyen las siguientes funciones y obligaciones:

- a. acápite 52. "Disponer todo lo relativo al saneamiento, el registro y la conservación de los bienes y derechos del municipio..."
- b. acápite 53. "Formar y mantener al día el catastro de los bienes y derechos inmobiliarios y el inventario de los bienes mobiliarios del municipio".
- c. acápite 54. "Administrar los bienes y rentas del municipio..."
- d. acápite 55. "Administrar los establecimientos y servicios públicos productivos del Ayuntamiento, o subastar o contratar con particulares su administración..."
- e. acápite 56. "Adquirir los bienes que fueren necesarios o útiles..."

---

32. La necesidad de esta aprobación no fue derogada por la Ley 5622 que Instituye la Autonomía Municipal, del 14 de septiembre de 1961, ya que ni su artículo 1 ni el 2 mencionan este aspecto. Empero, su artículo 6, al indicar las leyes derogadas o modificadas, lista el artículo 31, inciso 44. La interpretación es pues confusa.

- f. acápite 57. "Aceptar donaciones y legados, previa autorización del Poder Ejecutivo..."<sup>33</sup>
- g. acápite 58. "Resolver sobre la enajenación, la afectación o la constitución en garantía de los bienes municipales, con la autorización de la Cámara de Diputados, conforme a la constitución cuando procede..."<sup>34</sup>
- h. acápite 59. "Conceder en arrendamiento bienes municipales, de acuerdo con lo que se dispone en otras partes de esta Ley...".
- i. acápite 60. "Establecer arbitrios con la aprobación del Secretario de Estado de lo Interior, Policía y Comunicaciones,<sup>35</sup> y disponer cuanto concierna a su fiel recaudación...".
- j. acápite 61. "Contratar empréstitos en la forma y con los requisitos que en otro lugar se determinan...".
- k. acápite 62. "Votar anualmente el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente... y someterlo en tiempo útil a la aprobación del Secretario de Estado de Interior, Policía y Comunicaciones;<sup>36</sup> votar... las modificaciones que fuese pertinente introducir en dicho presupuesto...".
- l. acápite 63. "Nombrar los empleados necesarios para las oficinas y servicios de la administración municipal".

En virtud de estas atribuciones, el Ayuntamiento, un órgano colegiado electo, puede administrar, a través del Síndico y sus funcionarios y empleados, toda la actividad económica

---

33. La necesidad de esta aprobación fue derogada por la Ley 5622 que Instituye la Autonomía Municipal, del 14 de septiembre de 1961.

34. En la Sección 6.2.5 se puede ver la situación actual sobre este punto.

35. Según la Ley 5622 que Instituye la Autonomía Municipal, del 14 de septiembre de 1961, no fue necesaria la autorización del Secretario de Estado de Interior y Cultos en lo relativo a "ordenanzas que establezcan arbitrios, impuestos o tasas", pero la Ley 180 sobre Establecimiento de Arbitrios Municipales, del 12 de abril de 1966, establece que "los arbitrios a establecer por los ayuntamientos tanto del D.N. como de los municipios se someterán previamente al Consejo Nacional de Desarrollo por medio del Secretariado Técnico de la Presidencia, para su correspondiente estudio y recomendación al Poder Ejecutivo".

36. En la Sección 6.3.1 se puede ver la situación actual sobre este punto.

municipal. Y tiene facultad explícita no solo para el ordenamiento y mantenimiento físico y ornato del municipio, si no también para adentrarse en el campo educativo, cultural, deportivo, transporte, etc.

Dentro de sus posibles atribuciones solamente no se menciona explícitamente el área de salud pública, dispensarios, hospitales barriales, etc., aunque como ya se indicó, este art. 31 tiene un texto amplio al indicar en su inicio que los Ayuntamientos "están investidos de cuantas atribuciones fueren necesarias...", por lo cual esta actividad no les estaría prohibida.

Por esto, la posible agenda de acción de los Ayuntamientos en República Dominicana puede ser bien amplia.

Empero, sabemos que la gran mayoría de Ayuntamientos han sido bien parcos en acometer muchas de estas actividades, en buena parte por falta de recursos, pero también por falta de vocación e interés, dejando mucho de esto al Gobierno Central.

En muchos casos, la función simplemente no se cumple, como es el caso de los hidrantes, que no operan en municipio alguno.

Hay mucho por hacer, entonces, en cuanto a las actividades municipales, y de eso trata la descentralización fiscal. La base legal está ahí, y ya vimos que muchos de los requisitos de obtener autorización del Presidente, o del Secretario de Interior y Policía, o de la Cámara de Diputados, ya han sido eliminados, aunque todavía se mantienen algunos (por ejemplo, en el caso de los arbitrios).

Veamos entonces estas cosas con más detalles.

## 6.2 Fuentes de Ingresos

La propia Ley 3455 de Organización Municipal clasifica los posibles ingresos de un ayuntamiento, y esta Ley, así como otras que se mencionan más adelante, detallan estos ingresos, su fuente y sus limitaciones.

—Clasificación de los Ingresos

Según la Ley 3455 de Organización Municipal, en su Capítulo II "De los Ingresos", Sección I "De la Clasificación de los Ingresos", artículos 121 y 122, los ingresos municipales se clasifican en ordinarios y extraordinarios,

como sigue:

a) Ingresos ordinarios (art.121)

- i. "las rentas provenientes de sus propios bienes";
- ii. "el producto de la administración o de la contratación, de grado a grado o mediante subasta, de los establecimientos y servicios públicos productivos del municipio";
- iii. "el producto de los arbitrios que en virtud de la Constitución están autorizados los Ayuntamientos para establecer";
- iv. "el producto de los impuestos, tasas, derechos, contribuciones y recargos establecidos en su provecho por leyes nacionales";
- v. "la porción que las leyes les atribuyen del producto de determinados impuestos y derechos establecidos en favor del Estado";
- vi. "los subsidios que reciben del Estado regular y periódicamente, en virtud de las disposiciones permanentes".

b) Ingresos extraordinarios (art. 122)

- i. "los subsidios que les conceda el Estado ocasionalmente";
- ii. "el producto de las enajenaciones de bienes municipales";
- iii. "los empréstitos";
- vi. "las donaciones y legados";
- v. "los que se perciban por otras causas no previstas".



No parece haber consecuencias legales derivadas directamente de esta clasificación.

Como es sabido, la mayor fuente de ingresos de los Ayuntamientos en República Dominicana son las transferencias desde el Gobierno Central, a través de leyes que le han dado participación en el Presupuesto Nacional.

#### *—Transferencias del Presupuesto Nacional*

El 15 de enero de 1997 fue promulgada la Ley 17/97 mediante la cual se Destina en Favor de Todos los Ayuntamientos del País, el 4% del Monto de la Ley de Gastos Públicos. Esta ley fue fruto de fuertes negociaciones entre el Poder Ejecutivo, la Liga Municipal, y los principales Ayuntamientos del país, aún en su posterior interpretación.

Esta Ley, en su artículo 13 "deroga la Ley 140 del 24 de junio de 1983... Deroga también cualquier otra disposición que le sea contraria".

Un breve recuento de las leyes de subsidio y transferencias del Presupuesto Nacional hacia los Ayuntamientos desde la época de Trujillo nos indica otra vez los vaivenes sufridos por la "autonomía" fiscal municipal, dependiendo del Gobernante de turno. Durante la época de Trujillo, los ayuntamientos dependían totalmente del Ejecutivo. A partir de la Ley 6139 bis del 21 de diciembre de 1962 que Consolida la Autonomía Municipal, confirmada por la Ley 73 del 30 de octubre de 1963 (luego modificada por la 561 del 31 de diciembre de 1964), los ayuntamientos, especialmente los correspondientes a municipios que generaban riqueza propia (D.N., Santiago, Puerto Plata, por ejemplo), disfrutaron de bastante autonomía, aunque el sistema no era muy equitativo, al disponer del 20% de lo recaudado por Rentas Internas en los respectivos municipios. Empero, esta situación fue modificada negativamente por la Ley 40 del 27 de octubre de 1966, que estableció para los Ayuntamientos unas sumas fijas, dependiendo de la recaudación mensual nacional, que a su vez se distribuiría porcentualmente entre los varios ayuntamientos; más aún, el 31 de diciembre de 1973 la Ley 624 estableció que cada Ayuntamiento recibiría una suma fijada en la misma Ley, la cual

por supuesto rápidamente se volvió obsoleta, y además le dio autoridad al Poder Ejecutivo para aumentar dichas sumas, básicamente a su libre albedrío. Con esto, cualquier supuesta autonomía municipal se perdió, desde el 31 de diciembre de 1973, hasta el 24 de junio de 1983, momento en el cual, mediante la Ley 140 se volvió al esquema del 20% de Rentas Internas a nivel nacional, pero en este caso a ser distribuido entre los Ayuntamientos de acuerdo a los habitantes de cada uno de ellos. Con esto, se suponía que se les devolvería la autonomía a los ayuntamientos; su tercer Considerando dice: "que para el desarrollo democrático e integral del país es impostergable la autonomía económica de los Ayuntamientos". Desgraciadamente, en la mayoría de los casos los fondos no se distribuían correctamente.

Vemos entonces que las leyes y prácticas sobre transferencias del Presupuesto Nacional hacia los ayuntamientos han abarcado casi todas las modalidades: decisión libre del Presidente (Trujillo); virtual autonomía para los ayuntamientos, especialmente los ricos, basada en el 20% de lo recaudado localmente por Rentas Internas en cada municipio (21 de diciembre 1962 al 27 de octubre de 1966); sumas fijas para cada Ayuntamiento y autoridad al Poder Ejecutivo para poder suplementar esta suma (31 de diciembre de 1973 al 24 de junio de 1983); 20% de la recaudación nacional de Rentas Internas a ser distribuido entre los ayuntamientos de acuerdo a su población (24 de junio de 1983 al 15 de enero de 1997); y 4% de la recaudación interna nacional a ser distribuido entre los ayuntamientos de acuerdo a su población (15 de enero de 1967 en adelante). Y tampoco es seguro que se hayan cumplido a cabalidad estos preceptos, salvo honradas excepciones, por lo cual la autonomía fiscal de los ayuntamientos ha sido más bien una ficción hasta ahora.

Veamos entonces en detalle la ley vigente, la 17/97 del 15 de enero de 1997, promulgada bajo un nuevo Gobierno que tomó posesión el 16 de agosto de 1996 con un "mandato" para promover la descentralización.

Su tercer Considerando dice así: "Que el municipio constituye el eje básico para el desarrollo democrático, económico y social de nuestro país..."

En su Artículo 1, la Ley 17/97 indica que "se destina, en favor

de todos los Ayuntamientos del país, el 4% del monto de la Ley de Gastos Públicos correspondiente a los ingresos de orden interno, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos", y se aclara en el párrafo del art. 1 y en el art. 2 que esto incluye todos los "recursos generados de fuentes de recaudación internas de la nación", pero que excluye "los ingresos fiscales que estén especializados en la Ley de Gastos Públicos a la fecha de la publicación de la presente Ley" y "los ingresos fiscales por concepto de recursos externos correspondiente a préstamos y donaciones".

Esta fraseología confusa fue, inmediatamente luego de la promulgación de la ley, objeto de controversia, pues el Gobierno interpretaba que la asignación mensual debía ser en base a lo estimado en la Ley de Gastos Públicos (y para 1997 esto de hecho significaba el estimado para 1996, pues el presupuesto de 1996 es el que está rigiendo para 1997), mientras que los ayuntamientos abogaban por que fuera en base a los ingresos realmente recaudados cada mes. Al fin se aceptó lo segundo. Por otro lado, también se discutió si los ingresos internos incluían por ejemplo el Diferencial Petrolero, el Gobierno diciendo que no y los Ayuntamientos que sí; se aceptó que sí. Es de notar que la Ley se refiere a "ingresos de orden interno", no a impuestos.

El resto de la Ley 17/97 contiene los siguientes conceptos, muchos de los cuales se arrastran de las leyes anteriores:

a. Distribución del Producido de la Ley

- El 4% se distribuye entre los Ayuntamientos de acuerdo a los habitantes de cada uno, calculando la población cada año (art. 3 y Párrafo II).
- Ningún Ayuntamiento recibirá mensualmente menos de \$150,000, y los Distritos Municipales menos de \$120,000.-, y estas cifras se ajustarán en base a la tasa de inflación del Banco Central (Párrafo I del art. 3).

b. Determinación de la Suma Neta a Distribuir a los Ayuntamientos

- Del producido por el 4%, la Liga Municipal Dominicana (L.M.D.) retendrá el 5% para sus fines presupuestarios y para otras órdenes distributivas. (art. 4)

- Se infiere entonces que es el 95% restante de lo producido por el 4% que se distribuye entre los Ayuntamientos de acuerdo a su población.

c. Fondos para la Liga Municipal Dominicana

i.) El 5% de la suma que produzca el 4% de los ingresos fiscales del Estado será retenido por la Liga Municipal Dominicana para sus fines presupuestarios y para otras ordenes distributivas. (art. 4)

De la suma resultante de este 5%, se destinará (art. 6)

- un 40% para los gastos presupuestarios de la L.M.D.
- un 5% para la creación de un Fondo de Reservas Presupuestarias
- y el monto restante (55%) para ser distribuido entre los municipios menos favorecidos por la adjudicación porcentual.

ii,) Anualmente se asignará en la Ley de Gastos Públicos, a favor de la L.M.D. y de los Ayuntamientos del país, la suma de \$10,000,000, que se distribuirá así (art.5):

- 50% para el Fondo de Pensiones, Jubilaciones e Indemnizaciones de los servidores municipales;
- el restante 50% para capitalizar los fondos de préstamos de la L.M.D. a los ayuntamientos del país; el Fondo Rotativo y el Fondo de Cooperación Intermunicipal que impulsan el desarrollo municipal.

d. Redistribución de Fondos para los Ayuntamientos Menos Favorecidos

- Se definen estos ayuntamientos como aquellos cuyos ingresos resulten disminuidos por la distribución porcentual establecida por la Ley; esto es, si bajo la nueva Ley reciben menos que bajo lo anterior. (Párrafo I, art. 6)
- La base de la redistribución en "la cantidad de habitantes de estos respectivos municipios, tomando como base el porcentaje poblacional en referencia con el total de la provincia a que pertenece", y este valor deberá ser por

lo menos igual a la cantidad recibida por la Ley anterior. (Párrafo II, art. 6).

Esta formula redistributiva no está nada clara, y sólo la experiencia dirá como se interpretará.

e. Normas para el Gasto Municipal

— Los Ayuntamientos y las Juntas de Distritos Municipales, para fines presupuestarios, distribuirán los fondos obtenidos por esta ley así (art.9):

i.) "hasta un 30% para gastos de personal";

ii.) "hasta un 30% para servicios municipales y gastos de operaciones tales como: mantenimiento de equipos, de obras y reparaciones";

iii.) "y un 40% para gastos de capital e inversiones en obras para el desarrollo económico y social de sus respectivas comunidades urbanas y rurales".

— Este tipo de reglamentación se arrastra de leyes anteriores.

— Como se puede observar, la clasificación de gastos entre las dos primeras categorías es difícil de supervisar, para evitar gastos excesivos de personal. Aplicar esta disposición requiere fuerte supervisión.

— Además se dispone (art. 8) que "las obras públicas que ejecuten los Ayuntamientos... con fondos provenientes de esta Ley, así como con subsidios especiales que les sean otorgados por el Estado Dominicano... deberán ser realizadas con el asesoramiento técnico de la LMD y de conformidad con los planos, presupuestos y especificaciones que al efecto elabore dicho organismo. Se exceptúan de esta disposición los Ayuntamientos que cuentan con oficinas técnicas...". Esta disposición también se arrastra de leyes anteriores.

f. Mecanismos para Asegurar la Rápida y Total Entrega de Fondos

— El Estado no podrá hacerle ningún descuento a la suma liquidada (art. 7)

- La liquidación de la suma a entregar deberá ser hecha por el Tesorero Nacional y por el Contralor General de la República (art. 7)
- La transferencia debe hacerse a una cuenta de la L.M.D. en el Banco de Reservas, dentro de los primeros 10 días siguientes al mes en que tuvo efecto la recaudación.
- A sus vez, la L.M.D. debe distribuir los fondos a los Ayuntamientos antes de los 5 días de la recepción de los mismos.

Tenemos entendido que se ha adoptado un mecanismo práctico, para permitir a los Ayuntamientos poder hacer sus pagos de salarios de fin de mes, que consiste en la entrega para estos el 25 de cada mes de una suma fija acordada (\$70 millones), y 15 días después el saldo de la liquidación del mes anterior.

#### g. Controles

- Según el Párrafo del art. 9, "los ayuntamientos del país enviarán un informe trimestral a la Contraloría General de la República y a la LMD contentivos de las formas en que se han utilizado los recursos establecidos en el art. 1".
- Según el art. 10, "se crea una comisión para fiscalizar la aplicación de los fondos que genere la presente ley. Esta comisión estará integrada por un delegado del Poder Ejecutivo y un delegado por cada una de las organizaciones políticas que cuentan con representación municipal a nivel de síndico".

Esta comisión parece a todas lucen ser inoperante desde su creación.

#### h. Penalidades por Incumplimiento de esta Ley

- El art. 12 prevee sanciones, "de acuerdo a lo que establecen las leyes en la materia", para el Contralor General de la República, el Tesorero Nacional, el Director de Presupuesto y cualquier otro funcionario que incumpla la presente ley, así como para los funcionarios y empleados municipales o de la LMD.
- No establece penalidades propias en esta ley.

Habiendo visto los detalles de la ley, podemos hacer las siguientes observaciones:

- los fondos asignados a los ayuntamientos son mucho más amplios que bajo la ley anterior, y se duda que estos estén en capacidad inmediata de manejarlos correctamente;
- la formula para la redistribución de fondos a ayuntamientos menos favorecidos no es clara;
- los controles sobre los ayuntamientos no parecen ser suficientes;
- las penalidades para manejo incorrecto de la ley no están explícitos;
- la ley no excluye la posibilidad de subsidios o ajustes adicionales especiales a los ayuntamientos; más bien, menciona esa posibilidad (Párrafo IV del art. 7, art. 8).

La Ley 17/97 fue promulgada el 15 de enero de 1997, y, aunque estaba en vigor el 1 de febrero de 1997, no fue realmente aplicada hasta marzo, debido a las controversias en su interpretación que ya más arriba hemos descrito. Por eso, para enero de 1997 la asignación a los ayuntamientos fue hecha en base a la vieja Ley 140, y les fue transferida la suma de \$57,667,227.- (más \$10 millones para la Dixi Sanitary Service), tocándole al DN \$17,725,847.- (excluyendo los \$10 millones para la Dixi Sanitary Service), a Santiago \$5,752,368.-, y al que menos le tocó fue a Sabana Buey, Peravia, con \$14,887.-.

En febrero, 1997, según el informe mensual de gastos del Gobierno Central, no les fueron transferidos recursos a los ayuntamientos por las controversias arriba descritas. Por eso, hubo problemas en el pago de salarios a los funcionarios y empleados de los mismos, y se creó una fuerte presión sobre el Gobierno para solucionar el caso: así se hizo. En consecuencia, en el informe de gastos del Gobierno Central para marzo 1997 figura como transferencia a los ayuntamientos la suma de \$154,906,510.24 (más \$10 millones para la Dixi Sanitary Service, del D.N.) que abarca dos meses, y esto ya en base a la ley 17/97.

En abril 1997, la transferencia a los Ayuntamientos fue de \$80,588,497.71 (más \$10 millones para la Dixi Sanitary).

Y en mayo 1997, la transferencia fue de \$123,769,667.85 (más \$10 millones para la Dixi Sanitary ), con lo cual se observa un incremento muy significativo con respecto a la Ley 140.

Según nota publicada en el *Listín Diario* del 10 de marzo de 1997, se estiman ingresos por la Ley 17/97 de unos \$1.4 billones para 1997. Por eso, los Ayuntamientos calcularon (aviso en periódico *Ultima Hora* el 6 de marzo de 1997) que los fondos a ser distribuidos subirían de un promedio de \$55 millones/mes en 1996 a aproximadamente \$116 millones por mes en 1997.

Esto, de ser así, significa una duplicación de los ingresos municipales.

La reacción de los Ayuntamientos a este gran incremento en sus ingresos no se dejó esperar. Los periódicos de marzo 1997 se hicieron eco de los aumentos salariales planeados, con titulares como "Buscan aumentar hasta un 100% los sueldos en los Ayuntamientos" (*Listín Diario*, 29 de marzo 1997), y detalles como "los empleados hacen reclamos salariales buscando prácticamente absorber los nuevos recursos, lo que impediría la mejoría de los servicios en sus respectivas localidades". Y así fue.

A su vez, el Contralor General de la República externó algún tiempo después (*Listín Diario*, 10 de mayo de 1997) que habían realizado auditorías en 10 diferentes cabildos en los cuales "se comprobó que el dinero es mal utilizado y hay un desorden administrativo porque no se respetan los controles. "Según esta declaración, el Contralor "sostuvo que los síndicos no respetan los procedimientos ni los controles así como tampoco acatan las decisiones de cada una de las salas capitulares", y dijo que "realmente, tenemos dudas de que haya eficiencia en el manejo de los recursos. Esa es nuestra principal preocupación en la actualidad".

Parece claro, entonces, que los Ayuntamientos no estaban preparados para manejar una duplicación de sus ingresos.

Pero más preocupante aún es que durante las negociaciones a fines de 1996, que culminaron con la aprobación de la Ley 17/97 el 15 de enero de 1997, el Gobierno presentó la propuesta de derogar la Ley 180 del 12 de abril de 1966 sobre Establecimiento de Arbitrios Municipales, lo que (según declaraciones en *Ultima Hora*, el 19 de diciembre de 1996)



“permitiría aumentar los fondos municipales de acuerdo a las iniciativas y habilidades de cada Síndico”. Ya que la Ley 180 impone ciertas restricciones a la implantación de arbitrios municipales, como veremos en parte de la sección 6.2, su derogación pura y simple podría implicar un caos nacional. Los delegados de los Ayuntamientos en esta negociación aceptaron dicha propuesta de parte de la Presidencia de la República (*Listín Diario*, 20 de diciembre de 1996), pero parece que prefirieron optar por una ampliación de las transferencias del Presupuesto Nacional, por lo cual la Ley 180 no ha sido derogada.

En esos días (*Ultima Hora*, 19 de diciembre 1996), el Sr. Ramón Ventura Camejo, Enlace del Poder Ejecutivo con el Congreso Nacional, declaró: “nos comprometemos a impulsar la descentralización mediante la revisión y adecuación de todas las leyes que tengan que ver con la organización y financiamiento de los ayuntamientos”.

#### —Arbitrios

Ciertamente los Ayuntamientos tienen poder legal para establecer arbitrios, como se les llama a los impuestos locales, aunque con ciertas restricciones.

Como ya hemos señalado, la Constitución de 1994, en su art. 85, así lo establece: “...Los Ayuntamientos podrán, con la aprobación que la ley requiera, establecer arbitrios, siempre que estos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes”. Por supuesto, la Constitución reserva para el Congreso Nacional, en el art. 37, el “establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión”.

Pero más interesante aún, la Constitución en el acápite 25 del art. 55 indica que le corresponde al Presidente de la República “anular por decreto motivado los arbitrios establecidos por los Ayuntamientos”. Este poder presidencial coloca un fuerte control eventual sobre los ayuntamientos, y parecería ser conveniente según la experiencia latinoame-

ricana analizada por el BID.<sup>37</sup> Lo que veremos más adelante es si este poder debe reposar en manos del Presidente o de algún otro organismo más representativo.

La Ley 3455 de Organización Municipal del 11 de diciembre de 1952 a su vez incluyó entre las atribuciones de los Ayuntamientos, en el acápite 60 del art. 31, el "establecer arbitrios con la aprobación del Secretario de Estado de Interior, Policía y Comunicaciones, y disponer cuanto concierna a su fiel recaudación".

La Sección II "De los Arbitrios", del Capítulo II "De los Ingresos", contiene dos artículos, los 123 y 124. El 124 reitera: "El establecimiento y la modificación de arbitrios por los Ayuntamientos está sujeto a la aprobación del Secretario de Estado de Interior, Policía y Comunicaciones, la que deberá consignarse al pie de la disposición municipal correspondiente".

Y el art. 124 indica que "Los Ayuntamientos pueden mantener los arbitrios ya existentes y establecer cualesquiera otros, siempre que no coliden con la Constitución y las leyes, y en particular los que a continuación se enumeran" y hace una lista de 17 renglones que incluyen arbitrios sobre :

- matanza, conducción y venta de carnes
- uso de los mercados, etc.
- anuncios, muestras y carteles
- uso de radiorreceptores... amplificadores de música... para fines de propaganda comercial...
- bailes y fiestas
- juegos y apuestas
- galleras y jugadas de gallos
- registro de vehículos de tracción animal o muscular (carretas, carretillas, coches)
- permisos y licencias de construcción, etc.
- copias, extractos, certificaciones
- uso parcelas en los cementerios, apertura de fosas, erección de sepulcros, etc.
- botes, barcas y puentes municipales

---

37. Banco Interamericano de Desarrollo, op. cit., p.197.

Es interesante notar que esta lista de 17 actividades sobre las cuales colocar arbitrios no incluye alguna de amplia base que permita una recaudación masiva. De hecho, los ayuntamientos se han restringido a arbitrios siempre dentro de esta lista.

Empero, la Ley es amplia, pues como vimos autoriza a los ayuntamientos a "establecer cualesquiera otros" arbitrios. Esta amplitud no ha sido utilizada.

La necesidad de obtener la aprobación del Secretario de Interior para establecer y modificar arbitrios, estipulada en la Ley 3455 de Organización Municipal del 21 de diciembre de 1952, fue derogada explícitamente por la Ley 5622 que Instituye la Autonomía Municipal, del 14 de septiembre de 1961, la cual en su art. 2 dice "Los Ayuntamientos no necesitarán la autorización del Secretario de Interior y Cultos en lo relativo a: a) ordenanzas que establezcan arbitrios, impuestos o tasas".

Esta autonomía impositiva, lograda el 14 de septiembre de 1961, parece no haber sido aprovechada por los Ayuntamientos para establecer impuestos o subsidios de amplias repercusiones. Y duró sólo hasta la promulgación de la ley 180 sobre Establecimiento de Arbitrios Municipales, el 12 de abril de 1966, todavía vigente, que modificó el apartado a) del art. 2 de la Ley 5622 arriba referida. En el art. 1 de esta Ley 180, se establece que "Los arbitrios a establecer por los ayuntamientos tanto del Distrito Nacional como de los municipios, se someterán previamente al Consejo Nacional de Desarrollo por medio del Secretariado Técnico de la Presidencia, para su correspondiente estudio y recomendación al Poder Ejecutivo".

Para justificar esta medida, el único Considerando de la Ley 180 dice "Que se hace necesario tomar medidas a fin de que la Autonomía Municipal, en lo que respecta al establecimiento de arbitrios, se ajuste a las necesidades socio-económicas de la colectividad, y pueda recibir beneficios de una orientación que el Estado imparta..." Debemos anotar que esta Ley 180, del 12 de abril de 1966, al supeditar los arbitrios municipales al estudio y recomendación del Consejo Nacional de Desarrollo, fue consecuencia de un gran esfuerzo de parte del Gobierno Provisional de implantar una planificación racional del desarrollo de nuestro país, mediante la Ley 55 del 22 de noviembre de 1965, con la cual se creó el Consejo Nacional de Desarrollo y el Secretariado Técnico de la Presidencia.

Como mencionamos en la Sección 6.2 arriba, a fines de 1996 el Gobierno ofreció a los ayuntamientos la derogación de la Ley 180, o sea la eliminación de las trabas a la colocación de arbitrios municipales, como parte de la negociación alrededor de la Ley 17/97. Al fin y al cabo, esta derogación no entró en el acuerdo final, y no se llevó a cabo.

En resumen, la situación actual de los arbitrios municipales es como sigue:

- los ayuntamientos tienen capacidad legal, tanto por la Constitución como por la ley, de establecer arbitrios, "siempre que estos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes" (art. 85 de la Constitución de 1994);
- la lista de actividades que pueden ser objeto de arbitrios no es exhaustiva, pues la ley dice "cualesquiera otros" (art. 124 de la Ley 3455 del 21 de diciembre de 1952);
- al presente, y desde la Ley 180 del 12 de abril de 1966, los arbitrios a establecer por los ayuntamientos "se someterán previamente al Consejo Nacional de Desarrollo por medio del Secretariado Técnico de la Presidencia, para su correspondiente estudio y recomendación al Poder Ejecutivo"; o sea, que es el Poder Ejecutivo que deberá dar su aprobación previa, luego del estudio de parte de un organismo hasta ahora inoperante como el Consejo Nacional de Desarrollo;
- y según la Constitución de 1994, corresponde al Presidente de la República "anular por decreto motivado los arbitrios establecidos por los Ayuntamientos" (acápito 25 del art. 55).

Es claro entonces que la autonomía de los ayuntamientos para establecer arbitrios es restringida, por lo cual no ha habido proliferación de estos aunque el potencial según la ley es amplio. Y no existe una declaración de principio en la cual se establezcan prioridades, preferencias o un cronograma para el establecimiento de arbitrios municipales en el futuro.

Por esto, el producido de los arbitrios tradicionales ( licencias de construcción, espectáculos, mataderos, mercados, etc.) establecidos por los Ayuntamientos no es muy significativo.

—Otras Fuentes "Ordinarias"

Según vimos en la sección 6.2 al describir la clasificación de los ingresos municipales, el ayuntamiento dispone como parte de sus ingresos ordinarios, además de los arbitrios y de las transferencias o subsidios regulares del Gobierno Central, de ingresos originando de —las rentas provenientes de los bienes propios;— el producto de la administración o de la contratación de grado a grado o mediante subasta, de los establecimientos y servicios públicos productivos del municipio;

- el producto de los impuestos, tasas, derechos, contribuciones y recargos, establecidos en su provecho por leyes nacionales;
- la porción que las leyes les atribuyen del producto de determinados impuestos o derechos establecidos en favor del Estado.

De estas, la principal fuente corresponde a las rentas de sus bienes propios y a lo producido por los establecimientos y servicios públicos productivos del municipio, ya que no hay leyes impositivas nacionales que orienten recursos específicamente hacia los ayuntamientos excepto la que impone una tasa sobre la habitación de moteles y hoteles.

Estas actividades incluyen (acápites 55 y 59 del art. 31 de la Ley 3455, del 21 de diciembre de 1952):

- administrar o subastar o contratar con particulares los establecimientos y servicios públicos productivos del municipio (mataderos, mercados, agua potable, etc.).
- conceder en arrendamiento bienes municipales.

Para el caso de un municipio "rico" como el de Santiago, estas fuentes pueden proporcionar hasta un 30-40% de sus ingresos, mientras los arbitrios pueden aportar alrededor de un 10% y las transferencias un 50-60%. Municipios más pobres dependen más de las transferencias.

La Ley 3455 del 21 de diciembre de 1952 establece, en sus artículos 85 al 105, el procedimiento para la subasta pública de establecimientos y servicios públicos, el cual requería la aprobación previa y posterior de la Secretaría de lo Interior y

Policía. Este procedimiento incluye 3 avisos publicados en la prensa local, etc. Asimismo, el arrendamiento de terrenos municipales se hará sobre la base de un 2% anual del valor del terreno rural y 4% del valor del solar urbano (artículos 71, 72 y 73 de la Ley 3455), en base a una tasación del valor de los terrenos llevada a cabo cada 5 años por el Ayuntamiento, y autorizada originalmente por la Cámara de Diputados (art.80).

La autorización de la Cámara de Diputados, contenida en la Constitución en aquella época (1952) ya no es necesaria bajo la Constitución de 1994.

Y la aprobación previa y posterior del Secretario de lo Interior y Policía para las subastas de establecimientos y servicios públicos productivos ya no es requerida de acuerdo al art. 2 de la Ley 5622 que Instituye la Autonomía Municipal, del 14 de septiembre de 1966. Incluso parece que ese art. 2, en su acápite d), autoriza a los ayuntamientos a hacer adjudicaciones de grado a grado, ya que se elimina el requerimiento de la aprobación de la Secretaría de lo Interior para vender "grado a grado" cualquier ramo.

Esta disposición no es sana.

De acuerdo a estas disposiciones, los Ayuntamientos pueden subastar o vender de grado a grado los proventos, sin requerir autorización de otra autoridad alguna.

#### *—Enajenación de Bienes Municipales y el Fondo Inmobiliario*

Para municipios ricos en tierra, como el de Santiago, esta ha sido una fuente importante de ingresos, en este caso clasificados como "extraordinarios".

La enajenación de bienes municipales la puede hacer el Ayuntamiento según el acápite 58 del art. 31 de la Ley 3455 de Organización Municipal, del 21 de diciembre de 1952, que indicaba "con la autorización de la Cámara de Diputados, conforme a la Constitución cuando proceda".

La enajenación se hace, según dicha Ley, en base a la tasación realizada por el Ayuntamiento y autorizada por la Cámara de Diputados (art.81).

Según el art. 83, "el producto de las enajenaciones de cualesquiera bienes inmobiliarios que fueren parte del patrimonio de un municipio debe ser llevado a una cuenta que se denominará Fondo Inmobiliario, de la cual no podrá hacerse erogación ni transferencia alguna sin la autorización previa del Poder Ejecutivo". Y el art. 84 estipula que "el Poder Ejecutivo no otorgará la autorización... cuando no sea solicitada para invertir los valores del Fondo Inmobiliario para algunos de los siguientes fines:

- a. adquisición, reconstrucción, mejoramiento o saneamiento de bienes inmobiliarios pertenecientes al municipio;
- b. adquisición, establecimiento, reconstrucción o mejoramiento de obras, empresas o servicios productivos de rentas;
- c. adquisición de bienes mobiliarios que por su naturaleza representan un efectivo aumento en el patrimonio municipal y sean productores de rentas;
- d. la amortización de empréstitos contratados para los fines indicados en los acápites precedentes".

La Ley 4381 del 10 de febrero de 1956, afectando los artículos 80, 81 y 82 de la Ley 3455, establece en su art. 3: "La autorización o aprobación para efectuar la tasación del valor de los terrenos y solares de los municipios o del D.N., y la enajenación o afectación de inmuebles o rentas pertenecientes a los mismos... serán otorgadas en lo sucesivo por el Poder Ejecutivo".

La Constitución de 1994 no requiere la autorización de la Cámara de Diputados para la enajenación ni para las tasaciones de inmuebles municipales, pero sí establece en el acápite 26 del art. 55 que corresponde al Presidente "autorizaron a los Ayuntamientos a enajenar inmuebles, y aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales".

Y la Ley 5622 que Instituye la Autonomía Municipal, del 14 de septiembre de 1961, en el acápite b) del art. 1 elimina la necesidad de la autorización previa del Poder Ejecutivo para "erogaciones con cargo al Fondo Inmobiliario".

En consecuencia, los Ayuntamientos pueden enajenar bienes inmobiliarios, con la aprobación del Presidente de la República, tanto en cuando a la tasación y a la enajenación en sí, y su producido debe ser llevado al Fondo Inmobiliario. Para usar estos fondos ya no se requiere la aprobación del Presidente de la República, pero estos fondos sólo pueden ser utilizados para los fines descritos más arriba (art. 84 de la Ley 3455).

Comentarios públicos sobre el uso de los recursos del Fondo Inmobiliario en Santiago parecen indicar que los preceptos de la ley no se cumplen a cabalidad.

#### - *Empréstitos*

La Ley 3455 de Organización Municipal del 21 de diciembre de 1952 asigna a los ayuntamientos, en el acápite 61 de su art. 31, como una de sus atribuciones el "contratar empréstitos en la forma y con los requisitos que en otro lugar se determinan". La Sección III "De los Empréstitos", en sus artículos 125 al 145, establece requisitos para este fin, incluyendo

la emisión de bonos. Esta Ley estipulaba que el Ayuntamiento enviaría la solicitud al Secretario de lo Interior, y de ahí al Poder Ejecutivo para ser sometida a la Cámara de Diputados, de acuerdo a la Constitución vigente entonces (art. 140).

Los ingresos correspondientes a préstamos se clasifican como "extraordinarios".

La Ley 5622 que Instituye la Autonomía Municipal, del 14 de septiembre de 1961, estableció, empero, en su art. 1 que "no será necesaria la autorización del Presidente de la República para que los Ayuntamientos realicen los actos relativos a : ...b) concertación de empréstitos, siempre que no afecten inmuebles o rentas municipales". Si interpretamos estrictamente esta fraseología, y ya que es difícil tomar prestado sin dar en garantía un inmueble o sin dar cesión de crédito sobre rentas futuras, parecería ser entonces que todavía se requiere la aprobación del Ejecutivo para la gran mayoría de empréstitos que pueden tomar los Ayuntamientos.

Es posible que se esté interpretando que préstamos a corto plazo del Banco de Reservas a ser pagados con los subsidios



del Gobierno, no requieran de la aprobación del Poder Ejecutivo.

—*Legados*

La Ley 3455 de Organización Municipal del 21 de diciembre de 1952 autoriza a los Ayuntamientos, en el acápite 57 del art. 31, a "aceptar donaciones y legados, previa autorización del Poder Ejecutivo".

Empero, el art. 1 de la Ley 5622 que Instituye la Autonomía Municipal, del 14 de septiembre de 1961, establece que "no será necesaria la autorización del Presidente de la República para que los Ayuntamientos realicen los actos relativos a: ...d) aceptación de donaciones y legados".

Los ingresos por este concepto se clasifican como "extraordinarios", pero no representan una fuente significativa.

### 6.3 Manejo Fiscal

Habiendo analizado los posibles ingresos municipales, en cuanto a su origen legal y estipulaciones, podemos ahora pasar a ver los gastos.

—*Sistema de Aprobación y Manejo Presupuestal*

La Constitución de 1994 dedica un artículo, el 85, al presupuesto municipal, indicando que "Tanto en la formulación como en la ejecución de sus presupuestos, los ayuntamientos estarán obligados a mantener las apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios...". Esto parece indicar que no se podrán hacer transferencias de fondos entre partidas sin aprobación previa, se supone del mismo Ayuntamiento.

La Ley 3455 de Organización Municipal, del 21 de diciembre de 1952, contiene muchos detalles sobre el presupuesto municipal. El acápite 62 del artículo 31, contiene como atribución del Ayuntamiento el "Votar anualmente el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente,

observando para ello las reglas que en las leyes se disponen, y someterlo en tiempo útil a la aprobación del Secretario de lo Interior..."; votar, cuando hubiese lugar a ello, en igual forma y someter a la misma aprobación, las modificaciones que fuesen pertinentes introducir en dicho presupuesto". Esta disposición es corroborada en los artículos 208 y 209 de dicha Ley.

Adicionalmente, la Ley 3455 en su artículo 212 estableció que en caso de que al final de un año "resultase un superávit, el Ayuntamiento deberá someter a la consideración del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Interior... un plan para la inversión total o parcial de dicho superávit para fines de utilidad municipal..."

Todavía más centralizante fue lo dispuesto por la Ley 5084 del 6 de febrero de 1959 que modifica el art. 208 de la Ley 3455 para que leyera así: "Para entrar en vigencia los presupuestos municipales deberán previamente ser aprobados por decreto del Poder Ejecutivo".

Esta gran centralización duró hasta la promulgación de la Ley 5622 que Instituye la Autonomía Municipal, del 14 de septiembre de 1961, la cual en su art. 1 estableció que "no será necesaria la autorización del Presidente de la República para que los Ayuntamientos realicen los actos relativos a: a) aprobación de presupuestos de ingresos y egresos anuales;... l) distribución de superávits; m) resoluciones para efectuar transferencias de apropiaciones a otras o la creación de apropiaciones nuevas...". Y su art. 2 estableció que "no necesitarán la autorización del Secretario de lo Interior en lo relativo a: ...c) resoluciones sobre transferencias de fondos o re-estimaciones de ingresos".

Con esto, se logró la autonomía presupuestaria de los ayuntamientos.

Empero, la Ley 673 del 18 de marzo de 1965 sobre Revisión Presupuestos Ayuntamientos y Otras Disposiciones en Relación a las Finanzas Municipales, que parece estar todavía vigente, redujo esta autonomía al establecer cierta autoridad presupuestaria de parte de la Liga Municipal Dominicana:

— art. 1: "A partir de la presente Ley, los presupuestos de ingresos y egresos de los Ayuntamientos después de ser

aprobados por estos serán sometidos al Comité Ejecutivo de la LMD para fines de revisión, pudiendo este organismo introducir modificaciones que deberán ser acogidas por los Ayuntamientos”.

- art. 2: “No podrán hacerse transferencias de fondos dentro de los presupuestos municipales, sin que el Comité Ejecutivo de la LMD apruebe previamente las Resoluciones correspondientes”.
- art. 3: “El Comité Ejecutivo de la LMD podrá dictar las providencias que estime convenientes para que los fondos municipales sean invertidos en forma que beneficien a las colectividades...”

De esta forma, el Comité Ejecutivo de la LMD tiene, bajo la Ley, poder para modificar los presupuestos municipales, para aprobar o no las transferencias de fondos dentro de este presupuesto, y virtual carta blanca para disponer lo que crea conveniente en cuanto al uso de fondos municipales. Parecería ser que no ejerce esta función ampliamente, pero tiene el poder para hacerlo, por lo cual la autonomía presupuestaria de los ayuntamientos no es real.

Más aún, la Ley 584 del 26 de junio de 1970, sobre Procedimientos que Deben Seguirse, una Vez Celebradas Elecciones para un Próximo Ejercicio Municipal, para Hacer Erogaciones de Fondos, estipula en su art. 1: “Los Ayuntamientos, una vez celebradas elecciones para un próximo ejercicio municipal, no podrán, en el inter-regno entre la elección de las nuevas autoridades municipales y la toma de posesión de las mismas, hacer ninguna erogación de fondos sin la previa autorización de la LMD”. Y su art. 3 dice que: “Los Regidores de los Ayuntamientos y Síndicos Municipales serán formal y solidariamente responsables del pago de los compromisos contraídos en violación de la presente Ley”: Esta restricción es bien fuerte, y es casi seguro que de hecho no se cumple.

Hay una disposición de la Ley 3455 de Organización Municipal, del 21 de diciembre de 1952, que parece estar todavía vigente, en su art. 206 que establece la forma de calcular los ingresos para fines del presupuesto. Este artículo dice: “No se consignarán en el presupuesto ingresos por ningún concepto por una cifra que excede del promedio percibido

en los tres años anteriores por el mismo concepto". Esta disposición, de corte conservador y por lo tanto interesante, no es aplicable en la realidad actual, y estamos seguro no se cumple.

*—Distribución del Gasto*

Ya en la sección 6.2.2, al analizar los detalles de la Ley 17/97 del 15 de enero de 1997 que establece a favor de los Ayuntamientos un 4% de la recaudación interna nacional, vimos que esta ley en su artículo 9 impone limitaciones a la composición de los gastos de los Ayuntamientos, así:

- Art. 9. "Los ayuntamientos y las juntas de distritos municipales, al elaborar sus presupuestos anuales, distribuirán los fondos obtenidos por la presente ley, de la forma siguiente: hasta un 30% para gastos de personal, hasta un 30% para servicios municipales y gastos de operaciones tales como: mantenimiento de equipos, de obras y reparaciones, y un 40% para gastos de capital e inversiones en obras para el desarrollo económico y social de sus respectivas comunidades urbanas y rurales".

De hecho, este tipo de limitación a los gastos viene arrastrada de leyes similares anteriores.

Es de notar en la redacción de este artículo que sólo se refiere al momento de "elaborar sus presupuestos anuales", y no de los gastos en sí. Se supone que la orientación impuesta por la Ley se aplica también, por extensión, a los gastos en sí.

La clasificación correcta entre las dos primeras categorías de gastos (gastos de personal por un lado, y servicios municipales y gastos de operaciones por el otro) no es fácil, aunque el deseo real sea cumplir con la ley. Las dos categorías se parecen. Por eso, es probable que los gastos reales en nómina de un tipo u otro se acerquen más al 60% que al 30%. Sólo una estricta fiscalización de los gastos por los organismos competentes podría lograr un mejor cumplimiento de lo requerido por la ley.

—*Compra de Muebles e Inmuebles*

La Ley 3455 de Organización Municipal del 21 de diciembre de 1952 contiene la Sección II titulada "De la Compra de Bienes Mobiliarios", que abarca los artículos 108 al 120.

El artículo 117 indica que "Toda compra de bienes mobiliarios por los Ayuntamientos y las Juntas de Distritos Municipales que represente un egreso en total de más de quinientos pesos (RD\$500.-) deberá realizarse por medio de un concurso público. "Y su Párrafo dice: "Ningún concurso para la compra de bienes mobiliarios podrá ser abierto sino después de comprobarse que se tienen los fondos necesarios para la compra".

El art. 118 establece el proceso para la celebración de estos concursos, incluyendo 3 avisos consecutivos en un periódico de circulación nacional, en el cual involucra al Secretario de Estado de lo Interior, en su calidad de Presidente de la Liga Municipal Dominicana. Es el Consejo Ejecutivo de la LMD que decide al respecto, el cual puede también decidir que la compra se haga grado a grado". Y según el art. 119... "el Presidente de la República, por razones de urgencia u otras circunstancias atendibles, podrá autorizar la compra de bienes mobiliarios... sin necesidad de concurso".

La Ley 5622 sobre Autonomía Municipal del 14 de septiembre de 1961 elimina en su art. 1 la necesidad de la autorización del Presidente de la República para: "c) adquisición de bienes mobiliarios por no más de \$500.00 cuando no sea sometida a concurso público". Y su art. 3 dice: "La Liga Municipal Dominicana no tendrá facultad para intervenir en el funcionamiento de los Ayuntamientos, y por supuesto, su misión queda limitada en lo que respecta a esos organismos a un asesoramiento meramente técnico..." Esto último parecería indicar que el proceso de concurso para compra de bienes mobiliarios de parte de un ayuntamiento no requiere la aprobación del Comité Ejecutivo de la LMD.

La Ley 673 sobre Revisión Presupuestos de los Ayuntamientos, del 18 de marzo de 1965, crea en su art. 7 "una Junta de Compras de bienes muebles e inmuebles por parte de los Ayuntamientos.." Esta Junta "decidirá acerca de las compras acordadas por la Sala, cuando esta excede de la suma de \$100.-..."(art. 8). Y en el art. 10, vuelve algunas cosas para

atrás al indicar que "Ningún bien mobiliario que tenga un valor superior a \$500.- podrá ser comprado de grado a grado por los Ayuntamientos, sin la previa autorización del Poder Ejecutivo".

Y la Ley 397 sobre Compra de Inmuebles por Parte de Organismos Municipales, del 7 de septiembre de 1964, establece en su art. 1: "A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley los organismos municipales que necesiten realizar compras de inmuebles, deberán, sin lo cual la operación no será válida, obtener previamente una autorización del Poder Ejecutivo, exceptuándose de esta disposición las operaciones que envuelvan un valor que no exceda de \$5,000.-", y la tasación de los inmuebles a comprar será siempre hecha por la Dirección General del Catastro Nacional (art. 2).

Es de notar que la Ley 5622 sobre Autonomía Municipal es del 14 de septiembre de 1961, o sea anterior a las leyes 673 y 397 arriba referidas, por lo cual el requisito de autorización del Poder Ejecutivo establecido por estas dos leyes parece seguir vigente.

Suponiendo que no hay otras leyes que afecten estas operaciones, la situación es como sigue:

a. para compra de muebles

- toda compra por más de \$500.- deberá realizarse por medio de un concurso público, y el mecanismo está establecido en la Ley;
- compras de grado a grado por más de \$500.- deberán ser aprobadas por el Poder Ejecutivo;
- compras de más de \$100.-, aprobadas por la Sala, deberán ser hechas por una Junta de Compras.

b. para compra de inmuebles

- toda compra de inmuebles con valor de más de \$5,000.- deberá ser previamente autorizada por el Poder Ejecutivo, y tasada por la Dirección General del Catastro Nacional.

—*Obras Públicas Municipales*

La Ley 3455 de Organización Municipal, del 21 de diciembre de 1952, dedica su Sección III titulada "De las Vías y Obras Públicas Municipales" (artículos 177 al 183) a establecer normas y procedimientos para la ejecución de obras. Ahí se establecen los siguientes criterios:

- antes de realizar la construcción, reconstrucción o reparación de obras municipales, se debe "proceder a la correspondiente estimación del costo de la obra proyectada" (art.177).
- si el costo estimado de la obra "excede de \$1,000.-, es obligatoria la apertura de un concurso público" (art. 178).
- "ningún concurso para la construcción, reconstrucción o reparación de una obra municipal podrá ser abierto sino después de haberse hecho la comprobación de que se tienen los fondos necesarios para financiar la obra" (art. 179) ;
- los concursos deberán tramitarse a través del Secretario de lo Interior, como Presidente de la LMD, y es el Comité Ejecutivo de la LMD que aprueba tanto las bases como el otorgamiento del concurso (art. 180, etc.).

La Ley 4976 del 11 de agosto de 1958 modifica parte del art. 180 arriba referido para indicar que el Comité Ejecutivo de la LMD a su vez someterá el expediente de los concursos al Presidente de la República para su decisión final, quien también podrá aprobar obras de grado a grado si el concurso se declara desierto.

La Ley 5622 sobre Autonomía Municipal del 14 de septiembre de 1961 no incluye explícitamente la aprobación de concursos como una de las actividades para las cuales ya no se requiere la aprobación del Poder Ejecutivo, por lo cual parecería ser que la disposición de la Ley 4976 podría estar todavía vigente. Empero, el art. 3 de la Ley 5622 indica que "La LMD no tendrá facultad para intervenir en el funcionamiento de los Ayuntamientos...". Aunque esta es una disposición general, es tajante, por lo cual suponemos se interpreta que, en cuanto al art. 180 de la Ley 3455, los concursos no tienen que pasar por la LMD, y por lo tanto no tienen que ir al Poder Ejecutivo.

Esto habría que estudiarlo más profundamente.

Hay dos leyes posteriores que afectan la ejecución de obras municipales. Por un lado, está la Ley 673 sobre Revisión Presupuestos Municipales de los Ayuntamientos del 18 de marzo de 1965, la cual, en su art. 5, indica que "las obras públicas municipales que exceden de un monto de \$500.- serán ejecutadas mediante planos, presupuestos y especificaciones elaboradas en la Oficina de Construcciones Municipales de la LMD...", exceptuando de esta disposición (en el Párrafo I de dicho artículo) "los ayuntamientos que poseen Oficinas Técnicas con no menos de 5 miembros..." Y otorga a la LMD la facultad para hacer recomendaciones sobre las obras públicas municipales.

Por el otro lado, está la Ley 105 sobre Concursos para Obras de más de \$10,000.-, del 16 de marzo de 1967, que establece lo siguiente:

- "art. 1. A partir de la publicación de la presente ley, todas las obras de ingeniería y arquitectura de más de \$10,000.- que se propongan construir el Estado, los ayuntamientos y otros organismos o instituciones de carácter oficial, serán sometidos a concurso para su adjudicación..."
- "art. 2. El Poder Ejecutivo podrá, sin embargo, excepcionalmente contratar, de grado a grado, las construcciones de obras o la realización de programas de interés público..."

Aunque no está totalmente clara la situación, parece ser que el otorgamiento de obras municipales está sujeto a las siguientes estipulaciones:

- previamente, hay que "proceder a la correspondiente estimación del costo de la obra proyectada";
- también previamente, hay que hacer "la comprobación de que se tienen los fondos necesarios para financiar la obra";
- si el costo de la obra "excede de \$1,000.- es obligatorio la apertura de un concurso público", y parecería ser que ni la LMD ni el Poder Ejecutivo pueden intervenir en el proceso del concurso;



- Una ley posterior (la Ley 105 del 16 de marzo de 1967) establece que todas las obras de más de \$10,000.-, incluidas las de los ayuntamientos, deberán ser sometidas a concursos, y que solo el Poder Ejecutivo puede excepcionalmente contratar obras de grado a grado. Ya que se refiere explícitamente a los ayuntamientos, parecerá ser que esta disposición sustituye el límite de \$1,000.- establecido por la Ley 3455 de Organización Municipal del 21 de diciembre de 1952.
- los Ayuntamientos que no poseen Oficina Técnica, con no menos de 5 miembros, y para obras de más de \$500.-, deberán ejecutarla con "planos, presupuestos y especificaciones elaborados en la Oficina de Construcciones Municipales de la LMD".

#### —*Concursos Públicos*

Aunque la sección 6.3, al discutir los requisitos para la Compra de Muebles e Inmuebles, y para las Obras Públicas Municipales, respectivamente, han sacado a relucir que se requieren concursos públicos para muchas de estas operaciones, vamos aquí a resumir, por su gran importancia, qué actividades requieren concurso. Estas son:

- toda compra de bienes muebles por más de \$500.-
- toda obra pública municipal por más de \$10,000.-

Estamos seguros que estas disposiciones no se cumplen. Se podrá decir que los valores límites están totalmente obsoletos, lo cual es verdad, pero esto no justifica la no realización de concursos.

#### —*Subcontratación de Servicios*

La Ley 3455 de Organización Municipal, del 21 de diciembre de 1952, no prohíbe la subcontratación por parte del ayuntamiento de sus actividades propias. Más aún, al describir las atribuciones de los Ayuntamientos, en su art. 31, en varias ocasiones menciona explícitamente la posibilidad de subcontratación al agregar: "u otorgar contratos o concesiones

para su establecimiento" (acápito 31), "otorgar autorizaciones, contratos o concesiones..." (acápito 37).

—*Exención de Impuestos; Inembargabilidad*

Mediante la Ley 809 de Exención de Impuestos y Derechos Fiscales en Favor del Distrito Nacional y de las Comunes, del 9 de enero de 1935, en su artículo UNICO, se establece que "El Distrito Nacional y las Comunes están exentos del pago de todas clases de impuestos y derechos fiscales ya existentes o que en lo sucesivo se establezcan".

Y el Decreto 615, que Hace Inembargables los Bienes de los Ayuntamientos, del 15 de marzo de 1927, establece en su artículo 2 que "los Ayuntamientos se abstendrán a las disposiciones constitucionales y legales a las cuales arriba se hace referencia, y no estarán ligados por ningún embargo mobiliario o inmovilizar del cual se intente hacer objeto sus bienes en violación a la Ley".

La no embargabilidad de los bienes de los Ayuntamientos, así como del Gobierno Central, afecta negativamente el concepto de responsabilidad de esos organismos. Deberá estudiarse hasta que punto convenga hacer que los Ayuntamientos tengan que responder económicamente ante los habitantes de su comunidad cuando realizan actos que afectan directamente los bienes o el bienestar de alguien, luego de un juicio al respecto.

#### *6.4 Controles sobre los Ayuntamientos*

Para fines del análisis de este tema, separaremos los controles en aquellos que se realizan interiormente, dentro del Ayuntamiento, y aquellos que vienen desde fuera.

—*Controles Internos*

La Ley 3455 de Organización Municipal del 21 de diciembre de 1952 establece las atribuciones del Tesorero en su artículo 38. Este es el funcionario encargado de:

- "recaudar los arbitrios, derechos, impuestos, rentas y todas clase de ingresos que correspondan a la municipalidad; así como los ingresos del Estado cuya recaudación esté a su cargo por virtud de disposiciones legales" (acápito 1)
- "cuidar...de los fondos que pertenezcan al municipio o al Estado y que se encuentren bajo su custodia..." (acápito 2)
- "pagar las ordenes y libramientos legalmente expedidos por el Síndico..." (acápito 3)
- "llevar al día con toda regularidad, la contabilidad..." (acápito 4)
- "rendir diariamente al Síndico un estado de las operaciones realizadas por la Tesorería" (acápito 5)
- "hacer semanalmente un estado de caja, del cual remitirá sendas copias a la Cámara de Cuentas y al Contralor y Auditor General de la República, así como al Síndico Municipal" (acápito 6).
- "rendir al Contralor y Auditor General de la República, dentro de los primeros 15 días de cada mes, un estado detallado de ingresos y egresos del mes anterior, junto con sus comprobantes debidamente legalizados, para los fines previstos por la Ley sobre la Cámara de Cuentas de la República" (acápito 7)
- "prestar al Síndico y a los funcionarios o a las comisiones de inspección que designen la Cámara de Cuentas, el Contralor y Auditor General, el Director del Presupuesto o el Secretario de Estado de lo Interior, Policía y Comunicaciones, toda su ayuda en la misión a ellos encomendada". (acápito 8)
- "rendir al Ayuntamiento, en el mes de Octubre de cada año, por mediación del Síndico, un informe del estado del Tesoro Municipal..." (acápito 9)
- "suministrar cualesquiera otros datos y rendir cualesquiera otros informes... que le fueren solicitados por el Síndico, por el Ayuntamiento, por el Contralor y Auditor General, por el Director del Presupuesto, por la Cámara de

Cuentas o por el Secretario de lo Interior, Policía y Comunicaciones" (acápito 10)

- "asistir al Síndico.. en la preparación del presupuesto..." (acápito 11)
- "llevar un índice de todos los contratos de arrendamiento..." (acápito 12)
- "llevar al día el catastro y los inventarios de los bienes municipales" (acápito 13)
- "los que resulten de otras disposiciones...." (acápito 14)

Está claro entonces que el Tesorero Municipal es el funcionario responsable del buen manejo fiscal del Ayuntamiento. El está obligado a rendir una serie de informes, incluso a organismos fuera del ayuntamiento. Pero no se estipula que debe haber una auditoría externa por una firma de auditores aceptada.

La Ley 3455 de Organización Municipal del 21 de diciembre de 1952 crea el

Fondo de Fidelidad Municipal, en sus artículos 164 al 170, nutrido con el 1% de los sueldos de los Tesoreros y empleados de las tesorerías, y un ½% de los sueldos de los demás funcionarios y empleados municipales rentados, exceptuando a los miembros de las bandas de música y cuerpos de bomberos, y los jornaleros y peones cuya retribución no se haga sobre la base de sueldos mensuales. Estas contribuciones pasan al Tesorero Nacional para ser depositadas en una cuenta especial. Este articulado agrega que "los bienes de toda naturaleza pertenecientes a los funcionarios o empleados delincuentes están afectados de privilegio en favor del Estado y del Municipio para responder del monto de las deficiencias causadas por faltas anteriormente enunciadas" (art. 168). El Fondo de Fidelidad "se aplicará para reponer las faltas, fraudes y pérdidas..." (art. 167).

Es probable que el Fondo de Fidelidad esté básicamente en desuso, pues la Ley 5431 del 22 de noviembre de 1960 modificó el art. 164 de la Ley 3455 de Organización Municipal para indicar que "cuando el balance de la cuenta del Fondo de Fidelidad Municipal sobrepase la suma de \$50,000.- se suspenderá el cobro de la contribución determinada por la

presente Ley", y agrega que "cualquier excedente que al presente exista en este Fondo sobre el límite de los \$50,000.-...será distribuido en su totalidad por el Poder Ejecutivo entre el D.N. y los demás organismos municipales del país...".

—*Controles Externos*

Las mismas atribuciones del Tesorero Municipal descritas en la sección 6.4, y contenidas en el art. 38 de la Ley 3455 de Organización Municipal, del 21 de diciembre de 1952, así como el art. 200, indican que una serie de informes son enviados al:

- Contralor y Auditor General
- Director del Presupuesto
- Cámara de Cuentas
- Secretario de Estado de lo Interior

y el Tesorero Municipal debe suministrar cualquier dato solicitado y prestar toda su ayuda a estos organismos..."

En adición, según el art. 196 de dicha ley, "toda la contabilidad de los municipios está sujeta al control de..."

- Cámara de Cuentas
- Contralor y Auditor General
- Director del Presupuesto
- Secretario de Estado de lo Interior

Además, los Tesoreros Municipales deben usar en sus libros los sistemas de contabilidad que les indique el Contralor y Auditor General (art.198), y "el presupuesto municipal se preparará de acuerdo con las fórmulas e instrucciones que indiquen el Secretario de Estado de lo Interior... y el Contralor y Auditor General de la República" (art. 205).

El art. 21 indica que "si del examen de las cuentas resultase algún déficit o irregularidad el Contralor y Auditor General y la Cámara de Cuentas procederán en la forma que dispone en su art. 4 la Ley sobre la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (Ley 130 del 2 de diciembre de 1942)". Y el art. 202 estipula que "la Cámara de Cuentas, el Contralor y Auditor General, el Director del Presupuesto, y el Secretario de Estado de lo Interior... pueden en todo momento designar uno o más funcionarios para residenciar las oficinas municipales. Si se

encontrasen hechos que se estiman punibles los responsables serán sometidos a la acción judicial".

Por otro lado, la Ley 673 sobre Revisión Presupuestos de los Ayuntamientos, del 15 de marzo de 1965, ordena que los ayuntamientos además "someterán sus cuentas al Comité Ejecutivo de la LMD para fines de revisión" (art. 4), así como "copias de las actas de sesiones" (art. 11). Y según su artículo 12, "el Comité Ejecutivo de la LMD puede disponer la inspección de las oficinas de los ayuntamientos tantas veces lo crea necesario, pudiendo recomendar a los organismos o al Gobierno las sanciones que correspondan a los funcionarios y empleados en falta, independientemente de las persecuciones judiciales a que hubiese lugar, por apoderamiento que haga dicho organismo al Procurador General de la República";

Más aún, la Ley 584 del 26 de junio de 1970 establece en su art. 2 que "la LMD queda facultada para fiscalizar la contabilidad de los ayuntamientos y para realizar auditorías cada vez que lo juzgue conveniente".

Y el Reglamento sobre Organización y Funcionamiento de la LMD, del 26 de enero de 1988, asigna al Comité Ejecutivo entre sus atribuciones y deberes (art. 35): "j) Recomendar a las autoridades de los ayuntamientos... la aplicación de sanciones, de conformidad a la Ley y los reglamentos, a los funcionarios y empleados en falta que hubiese sido comprobada por los trabajos de inspección y auditorías practicados".

La Ley 17/97 que Destina el 4% de los Ingresos Internos a los ayuntamientos, del 15 de enero de 1997, establece en el Párrafo del art. 9 que "los ayuntamientos del país enviarán un informe trimestral a la Contraloría General de la República y a la LMD, contentivo de las formas en que se han utilizado los recursos establecidos" en dicha ley y en su art. 10 "se crea una comisión para fiscalizar la aplicación de los fondos que genere la presente ley. La comisión estará integrada por un delegado del Comité Ejecutivo, y un delegado por cada una de las organizaciones políticas que cuentan con representación municipal a nivel de Síndico".

Esta bien claro, hasta la saciedad, que los ayuntamientos están bajo la supervisión y fiscalización de:

- Contralor General de la República
- Cámara de Cuentas de la República
- Director del Presupuesto
- Secretario de Estado de Interior y Policía
- Liga Municipal Dominicana

todos los cuales pueden revisar sus operaciones y recomendar sanciones. Además, el uso de los fondos de la Ley 17/97 deben ser fiscalizadas por :

- una comisión especial conformada por dicha ley.

El problema aquí probablemente radica en que son demasiadas las instituciones con autoridad para controlar la actividades económicas de los ayuntamientos, por lo cual probablemente muchos de ellos, excepto el Contralor General y la LMD, no ejercen a plenitud su función. Además, la comisión fiscalizadora creada por la Ley 17/97 parece a todas luces inoperante por su propia conformación.

### *6.5 Transparencia en las Actividades Municipales*

Para un buen manejo fiscal es absolutamente necesario que las actividades de los ayuntamientos estén plenamente a la vista del público, para este poder estar enterado de lo que se está planeando así como de lo decidido y hecho.

La ley original de los ayuntamientos, la no.3455 sobre Organización Municipal, del 21 de diciembre de 1952, contiene disposiciones hacia ese objetivo. Por ejemplo:

- "Todas las oficinas, los libros y documentos municipales son públicos. En consecuencia, cualquiera puede hacerse expedir copias y certificaciones, mediante el pago de los impuestos, derechos y honorarios legalmente establecidos" (art.27).
- "Los acuerdos, ordenanzas, resoluciones y reglamentos dictados por los Ayuntamientos deberán ser publicados en un diario de la cabecera del municipio, si lo hubiere, y en caso contrario, en un diario de circulación nacional de Ciudad Trujillo..." (art. 28).

"Párrafo I. Se publicarán además en el boletín de la corporación, si lo hubiere".

"Párrafo II. Corresponde al Síndico del Ayuntamiento disponer la publicación".

—...El Tesorero rendirá anualmente la cuenta de todo el año, en resumen y sin documentación, al Contralor y Auditor General de la República y a la Cámara de Cuentas.

Este resumen deberá publicarse en el boletín de la Cámara de Cuentas y en el del municipio que lo tuviere". (art. 200)

Pero esta ley no dispone que las Agendas de las reuniones de la Sala sean publicadas previamente.

Y debemos recordar, tal como vimos en la sección 6.3, que la compra de muebles y las obras municipales deben ser sometidas a concurso público si su valor es mayor de cierto nivel.

Por desgracia, parece que una ley posterior a la 3455 ha quitado o reducido la obligación de publicar los acuerdos, ordenanzas y resoluciones. En efecto, la ley 35 sobre Publicación de Acuerdos, Ordenanzas, Resoluciones y Reglamentos Dictados por los Ayuntamientos, del 16 de octubre de 1965, modifica la Ley 3455 y dice así: "art. 1: Los acuerdos, ordenanzas, resoluciones y reglamentos dictados por los Ayuntamientos de los municipios, así como los avisos relativos a las subastas de sus proventos, serán publicados por dichos organismos municipales de acuerdo con los Reglamentos que deberán establecer al efecto". Y para justificar este cambio, el primer Considerando de esta Ley dice "que los ayuntamientos... confrontan serias dificultades en el orden económico para sufragar los gastos correspondientes a las publicaciones de sus acuerdos, ordenanzas, resoluciones y reglamentos, así como los avisos relativos a la subastas de sus proventos". De este argumento se deduce que el objeto de la Ley 35 fue permitir de hecho la no publicación, o por lo menos la no publicación en órganos de amplia divulgación.

Esto ha implicado que las actuaciones de los ayuntamientos son en muchos casos secretas. Por ejemplo, el contrato otorgando la recogida de basura en Santiago a una empresa privada debió de haberse hecho público, pero no lo ha sido.



Para mejorar las posibilidades de un buen manejo fiscal, es imperativa la publicación en órganos de amplia circulación y disponibilidad de todo acuerdo, ordenanza, resolución y reglamento, así como de las Agendas, de los Ayuntamientos.

Algo que se debe apuntar, por que afecta indirectamente la transparencia de las actividades de los Ayuntamientos. Según el artículo 13 de la Ley 3455 de Organización Municipal, "el cargo de Regidor es honorífico y gratuito". La realidad está lejos de este concepto, pues los regidores en la actualidad reciben significativos honorarios, disfrazados como dietas y gastos.

### *6.6 Autonomía Municipal, Administración Municipal y Cooperación Intermunicipal*

Como hemos visto, los Ayuntamientos hoy en día pueden operar bastante libremente, pero todavía con ciertas restricciones, su personal no está muy bien organizado y la cooperación intermunicipal es casi inexistente.

#### *—Autonomía Municipal*

La autonomía municipal en República Dominicana ha sufrido muchos vaivenes. Al finalizar la época de Trujillo en mayo de 1961 se trató de otorgarle a los Ayuntamientos mucha de la autonomía que se había perdido, y esto se hizo mediante la Ley 5622 que Instituye la Autonomía Municipal, del 14 de septiembre de 1961. Pero poco tiempo después, se comenzó otra vez a estipular que se requería la aprobación del Poder Ejecutivo para ciertas operaciones.

La realidad hoy es que los Ayuntamientos requieren aprobación externa para las siguientes actividades:

- el establecimiento de arbitrios, de parte del Presidente de la República, a través del Secretariado Técnico de la Presidencia (ver Sección 6.2)
- la anulación de arbitrios establecidos por los ayuntamientos, de parte del Presidente de la República (ver Sección 6.2)

- la enajenación de bienes inmobiliarios, de parte del Presidente de la República (ver Sección 6.2)
- compras de muebles por más de \$500.- y grado a grado, por parte del Poder Ejecutivo (ver Sección 6.3)
- compra de inmuebles por más de \$5,000.-, de parte del Poder Ejecutivo bajo tasación de la Dirección General del Catastro Nacional (ver Sección 6.3)
- obras municipales con valor de más de \$10,000.- y a construirse de grado a grado, de parte del Poder Ejecutivo (ver Sección 6.3)
- tomar empréstitos, si afectan inmuebles o rentas municipales, de parte del Presidente de la República (ver Sección 6.6)
- participar con otros municipios o con particulares en la constitución y administración de compañías por acciones, de parte del Poder Ejecutivo (ver Sección 6.1)
- la revisión y modificación de los presupuestos, de parte del Comité Ejecutivo de la LMD (véase Sección 6.3)
- para ocupar vacantes de regidores o síndicos, luego de agotarse los suplentes, la escogencia la hará el Poder Ejecutivo de una terna sometida por el partido que postuló a quien originó la vacante (acápito 11 del art. 55, Constitución de la República)

Por otro lado, la calidad de los controles sobre las operaciones municipales es pobre, por lo cual los funcionarios municipales tienen un amplio grado de libertad en sus actividades.

#### *—Administración Municipal*

Igual que a nivel de Gobierno Central, todavía no se ha implantado la carrera de empleado municipal, por lo cual cada Síndico trata de introducir sus allegados, y lo mismo hacen los regidores.

La LMD tiene un Instituto de Estudios de Administración

Municipal, y una Escuela de Administración Municipal. Estos organismos, de tremenda importancia para el futuro de la descentralización fiscal, no operan adecuadamente.

—*Cooperación Intermunicipal*

La Ley 3455 de Organización Municipal del 21 de diciembre de 1952 prevee en varios de sus artículos la posibilidad y conveniencia de la cooperación intermunicipal.

Por ejemplo, el art. 31 que lista las atribuciones de los Ayuntamientos, en su acápite 43 se refiere a los servicios de transporte urbano o dentro de los límites del municipio, y agrega: "Estos servicios pueden también establecerse entre dos o más municipios mediante acuerdos entre los ayuntamientos respectivos".

Además, en el acápite 44 dice: "Participar, con autorización previa del Poder Ejecutivo, con otros municipios o con particulares, en la constitución y administración de compañías por acciones que tengan por objeto la explotación de servicios de utilidad pública..." (Es de notar que la Ley 5622 sobre Autonomía Municipal, del 14 de septiembre de 1961, no eliminó para este caso el requisito de la autorización previa del Poder Ejecutivo.)

Y hay dos artículos que dan virtual carta blanca para actividades conjuntas entre municipios:

- "art. 182. Cuando una obra interese a dos o más municipios no podrá realizarse sino mediante acuerdo de los ayuntamientos interesados".
- "art. 213. "Además de participar en la Liga Municipal Dominicana..., y de la facultad que por diversas disposiciones de la presente Ley se les confiere para participar con otros municipios en diversas actividades, empresas, y obras, los ayuntamientos podrán sostener relaciones, asociarse y cooperar entre sí o con entidades similares de otros países...."

La propia Liga Municipal Dominicana fue creada con ese fin, ya que su primera atribución (acápite a) del art. 4 de la Ley

49 que Crea la Liga Municipal Dominicana, del 23 de diciembre de 1938) dice así: "Promover por todos los medios a su alcance las mejores relaciones y el más eficaz espíritu de cooperación entre los municipios de la República, con el fin de que puedan prestarse la mayor ayuda mutua que sea posible en la realización de las funciones que le correspondan, en la solución de sus problemas, en el desarrollo de sus planes de progreso, y en todo cuanto propenda al mayor bienestar de sus localidades respectivas".

Esta amplitud de acción de parte de los Ayuntamientos para "sostener relaciones, asociarse y cooperar entre sí" es de suma importancia en el caso de la República Dominicana, pues el gran número de municipios y el bajo poder económico de la mayoría de ellos obligará a asociaciones entre ellos para ofrecer mejores servicios.

### *6.7 Liga Municipal Dominicana*

Ya en varias ocasiones nos hemos referido a la Liga Municipal Dominicana, como ente encargado de promover la cooperación intermunicipal, por un lado, y de fiscalizar las operaciones de los Ayuntamientos, por el otro. Veamos este organismo en más detalle.

Fue creado por la Ley 49 sobre Creación de una Liga Municipal Dominicana, del 23 de diciembre de 1938. Se le otorgó personalidad jurídica mediante la Ley 3896 del 9 de agosto de 1954.

La Ley 49 que la creó es una ley sencilla, con sólo cinco artículos, donde se indica que estará integrada por el Consejo Administrativo del Distrito de Santo Domingo, los Ayuntamientos de todas las comunes, "y los demás organismos regionales de categoría equivalente a la de estos", y que se regirá "por reglamentos votados por ella". Además, lista sus atribuciones (art. 4), que se refieren a promover la cooperación entre los ayuntamientos; a adquirir y difundir datos, informes, etc.; a promover el intercambio de informaciones; a promover la cooperación con organismos de otros países; a favorecer la celebración de congresos, etc.; mantener oficinas permanentes; editar publicaciones, y cualquier otra actividad acorde con los fines anteriores.

Y muy importante, el art. 5 dice: "Los acuerdos votados por la LMD, en toda materia que implique injerencia en las atribuciones propias de los organismos que la integran, tienen el carácter de recomendaciones, y sólo son obligatorios para cada uno de dichos organismos cuando éste los haya adoptado regularmente".

La Ley 3896 que Inviste de Personalidad Jurídica a la LMD, y Dicta otras Disposiciones, del 9 de agosto de 1954, en primer lugar (art. 1) establece que la LMD "constituye una persona jurídica...", y luego (art.2) establece: "Los contratos y actos jurídicos que otorgue la LMD serán suscritos en nombre de ella por el Presidente de su Comité Ejecutivo, previo acuerdo de éste, aprobado por el Presidente de la República cuando sea pertinente". Si se recuerda que el

Presidente del Comité Ejecutivo es el Secretario de Interior y Policía, vemos que la fraseología de este artículo, al decir "previo acuerdo de este", implica posibilidad de veto de parte de él; más aún, al requerir la aprobación del Presidente "cuando sea pertinente", implica posibles vetos del Presidente .

Esta Ley 3896 también establece normas para la compra de bienes mobiliarios (incluye la obligación de concursos para compras de bienes mobiliarios por más de \$1,000, en su art. 6) y para la toma de empréstitos, ambas de parte de la LMD.

La Ley 5622 que Instituye la Autonomía Municipal, del 14 de septiembre de 1961, recalca la función asesora de la LMD al indicar en su artículo 3: "La LMD no tendrá facultad para intervenir en el funcionamiento de los ayuntamientos, y, por consiguiente, su misión queda limitada en lo que respecta a esos organismos a un asesoramiento meramente técnico, en materia de servicios de utilidad pública, presupuestaria, urbanística y de construcciones".

Como se indicó más arriba, la Ley 49 que creó la LMD no detalló su organización ni mecanismos de decisión, dejando esto a "reglamentos votados por ella". En efecto, con este fin la LMD ha dictado dos Reglamentos:

—Reglamento sobre Organización y Funcionamiento de la Liga Municipal Dominicana, dado en la Asamblea General de Municipios el 26 de enero de 1988 (y que reemplaza el del 18

de diciembre de 1939; y deroga cualquier modificación que se le hubiese hecho al reglamento anterior).

—Reglamento de Unidades de Administración y Servicios de la Liga Municipal Dominicana, del 3 de marzo de 1988.

El reglamento básico es el Organismo y Funcionamiento, que establece en su art. 1 que "La LMD...constituye un organismo autónomo... destinado a cooperar al mejor y más armónico desenvolvimiento de las instituciones municipales...", y repite sus atribuciones en base a lo establecido por la Ley 49. En todo su articulado está claro que su función es la de colaborar con los ayuntamientos y promover su desenvolvimiento.

El consecuencia, la LMD tiene cuatro órganos:

a. Congreso Nacional de Municipios

— Organismo consultivo y deliberativo

— Compuesto por los Presidentes de los Ayuntamientos, los Presidentes de las Juntas de Distritos Municipales, los Síndicos Municipales y los Encargados de Distritos Municipales.

— Se debe reunir en abril de cada año

— El Presidente de la República es Presidente de honor del Congreso, y el Secretario de Interior es Presidente ex-officio de la Comisión Organizadora

b. Asamblea General de Municipios

— Organismo normativo y electivo, máximo órgano de la LMD

— Compuesto por no más de 2 miembros escogidos para cada ocasión por los ayuntamientos

— Se reúne cada 4 años

— El Presidente de la República es Presidente de honor de la Asamblea; el Secretario de Interior es Presidente ex-officio de la Comisión Organizadora

— Elige los municipios que integran el Comité Ejecutivo por 4 años

- Vota el Reglamento, sus modificaciones y revisiones
- Conoce de la memoria.

c. Comité Ejecutivo

- Organismo delegado de la Asamblea General, con poderes de carácter directivo y ejecutivo, fijando la política general.
- Compuesto por el Secretario de Interior y Policía como Presidente ex-oficio y 17 miembros, que representan todos los municipios.

Los 17 miembros se distribuyen por regiones: 7 representantes por la Región Norte, 6 por la Región Sur (incluyendo el D.N.) y 4 por la Región Este. La representación toma en cuenta el tamaño de los municipios.

- El Secretario General de la LMD es miembro del Comité Ejecutivo con voz pero sin voto.
- Se reúne por lo menos dos veces al mes.

d. Secretaría General

- Organismo personal de dirección y ejecución
- El Secretario General es designado por el Comité Ejecutivo<sup>38</sup> por 4 años que coincidirá con el período constitucional.

El artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la LMD resume claramente sus funciones al indicar: "Para cumplir con su deber de organismo asesor, de asistencia, control y fiscalización, existirá una Secretaría General...", y dentro de la Secretaría hay Departamentos tales como Departamento de Inspectoría, Contaduría y Revisión, y

---

38. Es interesante anotar que por medio de la Ley 603 del 8 de febrero de 1965 se estableció que "el nombramiento del Secretario General será hecho por el Poder Ejecutivo". Esta disposición no fue derogada sino por la Ley 904 del 8 de agosto de 1978, que restableció que fuese el Comité Ejecutivo de la LMD que designe al Secretario General.

Departamento Financiero y Administrativo (llamadas Unidades de Control y Fiscalización), y las Unidades de Servicios Intermunicipales (Construcciones, Servicios Municipales, Transportación, y Equipo de Construcción).

Ya en la sección 6.4, al analizar los controles externos sobre las operaciones de los Ayuntamientos, indicamos que la LMD tiene claramente funciones de inspección y auditoría sobre los ayuntamientos. Por eso, entre las atribuciones del Comité Ejecutivo de la LMD, según su Reglamento de Organización y Funcionamiento, en el artículo 35, se incluyen:

- acápite i). "Aplicar sanciones o tramitarlas por ante la Asamblea General o las autoridades de los Poderes Ejecutivo o Judicial, según el caso, respecto de los funcionarios o empleados del propio organismo o de los organismos municipales, de conformidad con la ley y los reglamentos, si hubiese lugar";
- acápite j): "Recomendar a las autoridades de los Ayuntamientos y Juntas de Directores Municipales, la aplicación de sanciones, de conformidad con la ley y los reglamentos, a los funcionarios y empleados en falta que hubiese sido comprobada por los trabajos de inspección y auditoría practicadas";
- acápite k). "Ejercer las funciones de control administrativo y fiscalización financiera que la Ley establece en su favor, respecto de los organismos municipales".

Por todo esto luce claro que la LMD no puede intervenir en las operaciones de los ayuntamientos, si no sólo asesorar y dar asistencia. Empero, tiene poderes de inspección y auditoría y puede aplicar sanciones o recomendar las mismas, aunque en los textos legales revisados no está claro cuales sanciones puede la LMD aplicar ella misma. Tiene además, entre sus funciones, la operación del Instituto de Estudios de Administración Municipal y la Escuela de Administración Municipal, entidades que no parecen operar a cabalidad, pero de gran importancia para la vida municipal.



## **7. Posibilidades y Necesidades para una Eficiente Descentralización Fiscal en la República Dominicana**

Hemos analizado la conveniencia para un país de la descentralización fiscal, en cuanto a que puede contribuir a la eficiencia y equidad, y a la gobernabilidad y democracia participativa. Estos logros se pueden obtener con tal de que los equilibrios macro se mantengan, y que la ciudadanía local participe activamente en la vida municipal. Y también hemos analizado que en el caso Dominicano es el ayuntamiento el ente legal más apto para la descentralización fiscal, y de hecho vimos que este organismo ya tiene en República Dominicana muchos de los elementos necesarios para ello, aunque les faltan otros.

Veamos ahora que se puede hacer en República Dominicana para mejorar el proceso de descentralización fiscal ya comenzado, naturalmente partiendo de una aceptación de la descentralización fiscal como objetivo nacional.

### *7.1 El Ayuntamiento Dominicano como Base para la Descentralización Fiscal: Preparado o No para Ello?*

En la sección 4.2 determinamos que es el Ayuntamiento el nivel de gobierno más bajo al cual se puede llevar la descentralización fiscal en nuestro país, y que de hecho está legalmente capacitado para recibir delegación y devolución de funciones. Al mismo tiempo descartamos la provincia para ese fin, y no existe una división regional utilizable.

#### *— La Autonomía Municipal y la Capacidad de los Ayuntamientos para Actuar*

Los ayuntamientos dominicanos gozan de una autonomía bastante grande, según vimos en todo el capítulo 6 y en especial en la sección 6.6. "Si aceptamos que los controles sobre sus actuaciones no son muy eficientes, entonces su libertad de actuación es de hecho más amplia aún.

Los Ayuntamientos solo necesitan aprobación del Presidente de la República para:

- el establecimiento de arbitrios
- la enajenación de bienes inmobiliarios
- compras de muebles por más de \$700.- y grado a grado
- compra de inmuebles por más de \$5,000.-
- obras municipales por más de \$10,000.- y grado a grado
- empréstitos, si afectan inmuebles o rentas municipales
- participar con otros municipios o particulares en compañías por acciones y de la LMD, para la revisión de sus presupuestos.

Pueden endeudarse, sin aprobación del Presidente, "siempre que no afecten inmuebles o rentas municipales" (véase sección 6.2).

Y, de acuerdo a sus poderes y atribuciones (sección 6.1), puede efectivamente realizar cualquier actividad, pues la lista contenida en la Ley 3455 de Organización Municipal no es exhaustiva. Inclusive, la única restricción en cuanto a colocación de arbitrios (sección 6.2) es que estos "no coliden con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes", y por supuesto que deben ser aprobados por el Presidente.

A pesar de esta autonomía bastante amplia, pero que se debe revisar para hacerla más clara y amplia, se encuentran varios problemas a nivel del Ayuntamiento que dificultan la descentralización fiscal eficiente.

#### *—Duplicación con el Gobierno Central*

Aunque los Ayuntamientos pueden realizar casi cualquier actividad, su responsabilidad no está claramente definida, y hay duplicación con el Gobierno Central. Por eso, en muchos casos algunas actividades se quedan sin realizar o solo se llevan a cabo a medias.

Por ejemplo, el mantenimiento de las calles está claramente entre las atribuciones del ayuntamiento (acápito 4 del art. 31 de la Ley 4355), pero en muchos casos esto lo realiza el Gobierno Central. Más aún, aunque el ayuntamiento tiene como atribución "crear, sostener, y administrar, cuando lo estimen

necesario o útil, escuelas..." (acápito 50, art. 31), no han incurrido en este campo.

Esta indefinición de quien es realmente el responsable de determinados servicios hace que muchos de ellos no se lleven a cabo en forma descentralizada, o se ejecuten parcialmente.

Hay que establecer claramente que nivel de Gobierno es responsable de cada servicio público, de forma exclusiva.

— *Falta de Capacidad Administrativa*

Como ya se ha señalado, el personal de los ayuntamientos no es de carrera, ni tiene mucho entrenamiento. La Escuela de Administración Municipal de la LMD no opera a cabalidad. Los empleos se otorgan por razones políticas, copiando el clientelismo del Gobierno Central.

Esto crea un fuerte obstáculo a la verdadera descentralización fiscal.

— *Controles: Muchas Instituciones pero Insuficiente Control*

En la sección 6.4 vimos los controles que legalmente se deben ejercer sobre las autoridades municipales, y observamos ahí que hay 6 instituciones u organismos responsables de este control:

- Contralor General de la República
- Cámara de Cuentas de la República
- Director de Presupuesto
- Secretario de Estado de Interior y Policía
- Liga Municipal Dominicana
- Comisión especial establecida en la Ley 17/97.

Esto implica una dispersión de responsabilidad. No deben haber más de dos entidades responsables de controlar la actividad fiscal municipal: Contralor General y la LMD.

Y por supuesto, hay un gran incumplimiento de la ley, ya que por ejemplo no se celebran concursos ni para compras de muebles ni para las obras municipales, ni realmente se cumple

con la distribución de gastos impuesta por la Ley 17/97 (y las anteriores).

Los controles tienen que ser efectivos.

—*Transparencia: Inexistente*

Según vimos en la sección 6.5, la ley vigente no exige claramente la publicación de las resoluciones, contratos, etc., y de hecho esto desgraciadamente no se realiza; tampoco se realizan concursos para la compra de muebles y para obras públicas municipales. Este es uno de los mayores defectos que caracteriza a los ayuntamientos.

Sin transparencia, la participación ciudadana se hace muy difícil, y el Ayuntamiento se convierte en un centro de favores y clientelismo.

—*Participación Ciudadana en la Vida Municipal: Bajo Nivel*

La falta de transparencia, los ineficientes controles y la baja capacidad administrativa hacen que la ciudadanía no crea en los ayuntamientos, y por lo tanto no participe en la vida municipal.

Esta actitud es reforzada por la forma de elección de los regidores, ya que no existe la sub-división del municipio en distritos electorales. El municipio en su totalidad es el distrito electoral, y cada regidor sale electo en función del puesto que ocupa en la lista de candidatos de cada partido. Por eso, un residente de determinado barrio no sabe exactamente quien es su regidor. Y peor pasa en las zonas rurales de cada municipio, pues no hay regidores que realmente los representen.

Si no hay participación, la descentralización fiscal no logra sus objetivos. Hay que crear las condiciones para una mucho mayor participación.

## *7.2 Situación Creada por la Ley 17/97*

Como se explicó en la sección 6.2, la Ley 17/97 del 15 de enero de 1997, que destina el 4% de los Ingresos Internos Nacionales en Favor de los ayuntamientos, opera sobre la base de transferencias del Presupuesto Nacional a los ayuntamientos a través de la LMD. La distribución de lo producido por la ley entre los ayuntamientos es en base a la población de cada uno, y hay un mecanismo para ayudar los ayuntamientos menos favorecidos. Este sistema de transferencia data de hace años, pero con la ley 17/97 el monto transferido se ha de pronto casi duplicado.

Este esquema le esta proveyendo a los ayuntamientos significativos recursos para hacerle frente a muchas necesidades, pero contiene varios problemas.

Por un lado, como vimos en la sección 5.2, las transferencias como base para la descentralización fiscal no fomentan la participación ciudadana a los niveles que se logran con el sistema de impuestos locales. Y por el otro, si las transferencias se hacen antes que el gobierno local esté capacitado para manejarlas, fácilmente se produce a nivel local lo sucedido en el Gobierno Central: clientelismo, corrupción, ineficiencia.

Según lo observado en República Dominicana, y externado en los periódicos durante el proceso de negociación y puesta en vigor de la Ley 17/97 (véase sección 6.2), parece ser que la cuantía y la forma de distribución de estos fondos traerá serios problemas en muchos ayuntamientos, y no está generando mayor participación.

Hay que tratar de ir, gradualmente, mejorando la capacidad gerencial de los ayuntamientos, y a su vez pasar a depender más de impuestos locales.

## *7.3 Necesidades y Clarificaciones*

En base a lo antes dicho, y a todo el análisis de la situación vigente en los ayuntamientos, pasamos a enunciar una serie de recomendaciones para mejorar la capacidad de los ayuntamientos para recibir la descentralización fiscal.

El concepto detrás de estas recomendaciones es que los ayuntamientos deben operar bajo claras reglas de juego, para que la ciudadanía sepa que esperar de ellos y así pueda exigirles. Y deben capacitarse rápidamente para manejar eficiente y honestamente los recursos que ya se les están facilitando en grandes cantidades. Lo que sigue debe ser recogido en una Ley General de Descentralización Fiscal (ver Sección 8.4). Hoy en día, el grado de autonomía real de los ayuntamientos (ver Sección 7.1) no es el obstáculo a su buen funcionamiento; por eso, ciertas recomendaciones para afinar más esta situación se hacen ya al hablar de la Ley General de Descentralización Fiscal.

— *Definición Clara y Exclusiva de Atribuciones de los Ayuntamientos*

Para que la descentralización fiscal sea realmente efectiva, hay que claramente definir cuales son las funciones o atribuciones exclusivas de los ayuntamientos y cuales pueden ser compartidas con el Gobierno Central, para así evitar duplicaciones y evasión de responsabilidades. Esta definición es básica para el buen funcionamiento de la descentralización fiscal.

A título de sugerencia, y en base a lo analizado en la Sección 4.3, recomendamos que la ley sea modificada para que el art. 31 de la Ley 3455 de Organización Municipal establezca lo siguiente:

a. *Atribuciones Exclusivas de los Ayuntamientos*

- agua potable
- recogida de basura
- ornato y planeamiento urbano (incluyendo permisos de construcción, etc.)
- calles y parques
- cementerios
- control de tránsito
- recreación, cultura
- caminos vecinales (dentro del municipio)
- mercados y mataderos
- bibliotecas públicas

- hidrantes y bomberos
- alumbrado público
- alcantarillado y cloacas
- hospicios y orfanatos

Si un ayuntamiento en particular no tiene o dice no tener suficientes fondos para cumplir con estas atribuciones exclusivas, la propia ciudadanía lo hará racionalizar sus gastos, o solicitar subsidios extraordinarios al Gobierno Central o recursos de un Fondo Municipal de la LMD. En estos dos últimos casos, sería siempre el Ayuntamiento que ejecutaría la obra o el servicio.

b. Atribuciones que pueden ser compartidas con el Gobierno Central, por un tiempo determinado

- cultura y deportes
- educación pre-primaria y de adultos
- educación primaria
- clínicas y hospitales
- salud preventiva
- transporte urbano y dentro del municipio
- policía

Sobre estas atribuciones, que en principio serían del Gobierno Central, este podría ir delegándolas a ayuntamientos específicos a medida que estos se muestren capaces de manejar el servicio en particular. Esto se haría mediante acuerdos entre el Gobierno Central y el ayuntamiento específico, aprobados tal vez por el Congreso Nacional, o por el Consejo Nacional de Descentralización Fiscal (véase Sección 8.4). O bien, la Ley General de Descentralización Fiscal podría establecer fechas en las cuales algunas de estas atribuciones irían pasando a los Ayuntamientos. Pero una vez un servicio haya sido traspasado a un ayuntamiento, este se vuelve exclusivo del ayuntamiento.

Con esta división clara de labores, se coloca toda la presión ciudadana sobre el ayuntamiento para que cumpla con sus obligaciones. El ayuntamiento, al llevar a cabo actividades en forma exclusiva, deberá cumplir siempre con estándares nacionales fijados por el Gobierno Central. La lista de atribuciones de los ayuntamientos deberá ser exhaustiva y explícita, y así deberá consignarse en la Ley General de Descentralización Fiscal.

—*Manejo Presupuestario*

Se debe mantener la estipulación de la Ley 17/97 que obliga al ayuntamiento a distribuir los fondos recibidos dentro de ciertos límites por categoría de gasto (véase sección 6.2), y se debe asegurar que se cumpla a cabalidad con esta restricción. Esta restricción debe extenderse a la totalidad de los gastos de los ayuntamientos.

Y se debe prohibir tajantemente la posibilidad de endeudamiento (ni aún con autorización del Presidente), excepto para préstamos para obras y proyectos específicos que reciban del Fondo de Desarrollo Municipal de la LMD, y de incurrir en déficits fiscales, para así asegurar que no se puedan crear desequilibrios nacionales.

—*Fortalecimiento Institucional y Controles*

Para lograr un incremento significativo de la capacidad de manejo de recursos de los ayuntamientos, es básico primero lograr que la Liga Municipal Dominicana sea de verdad autónoma y pueda ofrecer una asistencia técnica capaz a estos. Para esto, la LMD debe organizarse mejor y ser eficiente en sí, para dar ejemplo. Los recursos los tiene, mediante la Ley 17/97. Se debe apelar a organismos internacionales para que apoyen este esfuerzo; ya hay algo en este sentido con el PNUD.

Según al B.I.D., el "fortalecimiento institucional deberá estar respaldado y financiado principalmente por los niveles superiores del gobierno"<sup>39</sup> y estamos de acuerdo con esto. Es la función primordial de la LMD.

La Escuela de Administración Municipal de la LMD debe operar a cabalidad, y debe obligarse a los empleados de cada ayuntamiento a asistir a cursos y programas que ella dicte. Lo mismo debe hacerse con el Instituto de Estudios de Administración Municipal.

La LMD debe separar claramente dentro de sí lo que es asesorar y dar asistencia técnica, de lo que es controlar y

---

39. BID, op.cit., p. 197.



fiscalizar, tal vez inclusive creando una división casi autónoma para los últimos dos fines.

Debe instituirse a la brevedad posible la carrera municipal, para que los empleados de los municipios sean seleccionados y promovidos por su capacidad y dedicación, y no por amiguismo. Mientras tanto, estos empleados pueden ser sometidos a exámenes y depuraciones, para mejorar su calidad.

Y se deben establecer mejores controles sobre las operaciones de los ayuntamientos, mediante auditorías selectivas cada tres meses en cada ayuntamiento y auditorías externas anuales (en adición a las de la LMD), cuyos resultados deben ser públicos y publicados.

La responsabilidad de fiscalización de la actividad municipal debe ser concentrada en la LMD y en la Contraloría General de la Nación. Se debe asegurar que exista una contabilidad municipal uniforme, de parte de la Contraloría.

Se debe reforzar principalmente las áreas de presupuesto, contabilidad, tesorería y auditoría.

#### —Fuentes de Recursos

Como ya hemos señalado, las transferencias de recursos del Presupuesto Nacional a los ayuntamientos no es la mejor forma de incentivar la participación ciudadana ni de lograr eficiencia en la descentralización fiscal. Por eso, se debe ir gradualmente creando las condiciones para aumentar la recaudación local y reducir las transferencias.

Las transferencias deben vincularse, no a la recaudación nacional, sino "al financiamiento de prestaciones sociales y distributivas y a la debilidad de la base impositiva" local.<sup>40</sup>

#### —Transparencia, Concursos, Vistas Públicas

Tal vez el paso más importante para darle credibilidad a nuestros ayuntamientos es lograr que operen con transparencia.

---

40. Ibid., p. 232.

Para eso, es imperativo obligar a que los ayuntamientos publiquen en el periódico local, de haberlo, o en un boletín mensual de amplia disponibilidad (y de publicación obligatoria, parecido a la Gaceta Oficial), las resoluciones, acuerdos, contratos, etc. Además, la agenda para cada reunión de la Sala debe ser por lo menos puesta a disposición del público en un lugar determinado del ayuntamiento por lo menos tres días antes de la fecha de la reunión.

Mensualmente se debe publicar de igual manera el estado financiero, comparado con el presupuesto, y también la auditoría trimestral y anual sugerida en la sección 7.3.

Todas las compras de bienes muebles por encima de un determinado valor (ajustable con la inflación) y las obras municipales por encima de determinado valor (igualmente ajustable por la inflación) deben ser obligatoriamente sometidas a concurso público. Ya que los valores indicados en las leyes vigentes están obsoletos (ver Sección 6.3), bien podría la LMD establecer nuevos valores vía reglamento, mientras se actualiza la ley.

Toda obra municipal, o decisión que afecte directamente al ciudadano (como por ejemplo, invertir la dirección del tránsito en una calle, o modificar los reglamentos de urbanización), debe ser sometida a vistas públicas por lo menos 60 días antes de su posible contratación o ejecución, para así ver la opinión de los interesados, e incentivar la participación ciudadana.

#### *—Participación Ciudadana*

La mayor transparencia, y el uso de concursos y vistas públicas, de por sí aumentará la participación ciudadana.

Adicionalmente, debe fomentarse la creación de Juntas de Vecinos, y la modificación de la ley electoral para que los regidores sean electos por sub-districtos electorales dentro del municipio.

La reciente creación de un Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y Municipio de Santiago con la participación de munícipes, para asesorar al ayuntamiento,

puede ser de gran valor. El gobierno está en el proceso de establecer Consejos de Desarrollo Regionales y Municipales.

—*Equidad y Número de Municipios*

Una de las principales funciones del Gobierno Central es proteger a los habitantes más pobres y a las zonas menos ricas. Al llevarse a cabo la descentralización fiscal, este objetivo nacional no se puede perder de vista.

Para eso, hay que mejorar el mecanismo contenido en la Ley 17/97 para redistribuir recursos a los ayuntamientos menos favorecidos.

Y los propios ayuntamientos deben asegurarse de atender las necesidades no sólo de sus zonas urbanas si no también de las rurales. En el sistema actual de elección de los regidores, es probable que la gran mayoría de estos originan en la zona urbana, y por eso la van a favorecer. Si los regidores fueren electos por sub-distritos, habrían claros representantes de las zonas rurales, lo cual haría que el Ayuntamiento atendiera mejor a estos habitantes.

En el logro de más equidad y eficiencia municipal, es necesario en República Dominicana congelar la creación de nuevos municipios, y si posible refundir algunos. Mientras se logra esto, tarea difícil por el interés creado alrededor del empleo municipal, se deben hacer todos los esfuerzos posibles para que grupos de municipios, especialmente los más pobres, se asocien entre si y con algún municipio cercano más rico, para ofertar los servicios públicos básicos como recogida de basura, agua potable, etc.

## **8. Programa para la Descentralización Fiscal en la República Dominicana**

En varias ocasiones en este trabajo se ha señalado que la descentralización fiscal debe ser llevada a cabo gradualmente en aquellos países que no tienen tradición de gobierno local eficiente. Hemos visto que ese es el caso dominicano, donde la situación se ha empeorado al dictarse la Ley 17/97 que

duplica los recursos para los ayuntamientos sin haberse dado pasos previos o concomitantes.

Por eso, para diseñar el cronograma a seguir para lograr una eficiente descentralización fiscal, hay que tomar como base la existencia de esa Ley 17/97.

### *8.1 Situación Actual*

La realidad actual dominicana está caracterizada por una afluencia significativa de recursos hacia los ayuntamientos, aunque estos no están bien capacitados para manejarlos ni existen controles suficientes para fiscalizarlos. Los ayuntamientos operan todavía en base a clientelismo en el empleo de personas y sin transparencia en sus actividades. Hay muy poca participación ciudadana en las actividades de los ayuntamientos.

Es probable que esta situación implique en lo inmediato el surgimiento de mal manejo de recursos, incremento masivo del empleo municipal inproductivo, y la utilización de recursos en obras no necesarias pero visibles (repavimentación de aceras en barrios residenciales). En la sección 6.2 se citaron algunos artículos periodísticos al respecto, y la opinión del Contralor General de la República sobre las dificultades encontradas en los ayuntamientos.

Volver hacia atrás es imposible. No se podrá derogar ni modificar sustancialmente la Ley 17/97, ni conviene ya hacerlo. Lo que hay que hacer es actuar de ahora en adelante para lograr que los ayuntamientos sean más eficientes y que la participación ciudadana se incremente, para así lograr que los servicios municipales mejoren. Y esto hay que hacerlo con un programa gradual pre-establecido, que se revise periódicamente.

### *8.2 Primera Etapa (1997-2002?)*

A partir de ahora y tal vez por los próximos 5 años, los esfuerzos deben concentrarse en las siguientes actividades,

para mejorar el uso de las transferencias primero. (Luego en la segunda etapa se podrá incrementar el uso de arbitrios.):

- a. Definición de Atribuciones, y Dedicación de los Ayuntamientos sólo a las Atribuciones Exclusivas (ver Sección 7.3).
- b. Mejoramiento del Manejo Presupuestario (ver sección 7.3)
- c. Fortalecimiento Institucional y Controles (ver sección 7.3)
- d. Transparencia, Concursos y Vistas Públicas (ver sección 7.3)
- e. Participación Ciudadana (ver sección 7.3)
- f. Equidad y Número de Municipios (ver sección 7.3)
- g. Ley General de Descentralización Fiscal (ver sección 8.4)
- h. Elección de Regidores por Sub-Distrito Electoral (ver Sección 7.1)

Durante todo este período, se debe trabajar sólo en base a las transferencias tipo Ley 17/97, modificando el esquema sólo en lo necesario para realizar lo arriba descrito. No se debe incrementar el uso de arbitrios durante este período.

Ojalá se pudiera lograr una modificación conceptual a la pura transferencia: que el monto a ser entregado a un ayuntamiento dependa del esfuerzo que este haga en desarrollar un programa de mejoramiento administrativo. Sabemos que implementar una medida de este tipo es difícil. Tal vez lo que se podría hacer es retener un % de lo que le tocaría, y entregárselo sólo bajo ciertas condiciones, pero nunca permitiendo que se introduzcan criterios políticos y partidistas. Esto lo tendrá que hacer, de poderse, una LMD muy bien manejada.

### *8.3 Segunda etapa (a partir de 2003 ?)*

Una vez se haya logrado que los ayuntamientos manejen bien sus recursos, que los servicios exclusivos mejoren, y que haya transparencia y participación ciudadana, se puede iniciar

un nuevo proceso de descentralización de servicios y de recaudaciones locales.

Por un lado, se autorizaría a los ayuntamientos a usar localmente el producido de leyes nacionales como la de la Vivienda Suntuaria, la de matrícula de vehículos, y el ITBIS, y a establecer arbitrios locales, según lo descrito en la Sección 4.3. Nuevos arbitrios locales deberán tener la aprobación del Consejo Nacional de Descentralización Fiscal (ver Sección 8.4).

Por el otro lado, con estos recursos, los ayuntamientos podrán ir tomando a su cargo las atribuciones indicadas en la Sección 7.3 como que pueden ser compartidas con el Gobierno Central, tales como la educación pre-primaria y de adultos y probablemente la educación primaria, el transporte urbano y tal vez parte de salud pública (dispensarios barriales). En este

caso, se establecería para cada ayuntamiento un período de transición, durante el cual el Gobierno Central le pasaría estos servicios. Una vez traspasado el servicio al ayuntamiento, es exclusivo de él.

Se irían conjugando los nuevos recursos con estos nuevos servicios. De faltar recursos, y para poder cumplir a cabalidad y en forma exclusiva con el nuevo servicio, se podrían otorgar subsidios especiales a los ayuntamientos, pues el Gobierno Central dejaría de gastar en estos servicios. También se debería, si posible, ir reduciendo las transferencias a medida que las recaudaciones locales aumentan.

El cumplimiento de estándares nacionales en los servicios que se transfieran a los ayuntamientos es vital para el bienestar del país. Esto debe ser exigido, y debe formar parte de la Ley General de Descentralización Fiscal (ver Sección 8.4).

Este proceso de mayor descentralización fiscal se podría ir llevando a cabo ayuntamiento por ayuntamiento, en base al grado de capacidad gerencial logrado y a su potencial económico, mediante acuerdos entre el Gobierno Central y el ayuntamiento específico, aprobados por el Consejo Nacional de Descentralización Fiscal a ser creado con la Ley General de Descentralización Fiscal. Esto se podría hacer de esta forma, especialmente si el concepto está contenido en la Ley General de Descentralización Fiscal. También se podría preveer en esta

Ley fechas concretas para ir pasando atribuciones y fuentes de recursos a todos los ayuntamientos.

#### 8.4 *Ley General de Descentralización Fiscal*

Para poder llevar a cabo este proceso de profundización de la descentralización fiscal, primero reforzando la capacidad gerencial de los ayuntamientos, la transparencia y la participación ciudadana, será necesario diseñar una Ley General de Descentralización Fiscal que detalle un programa gradual con fechas a cumplir, inicialmente establecidas, y que defina la autonomía municipal. Al redactar esta Ley, habrá que revisar todas las leyes que afectan la vida municipal.

Esta Ley no deberá tratar lo relativo a la desconcentración administrativa del Gobierno Central, ya que esto lo puede realizar el gobierno en muchos casos por decisión propia.

Esta Ley deberá crear un Consejo Nacional de Descentralización Fiscal, compuesto por ayuntamientos (algunos pequeños y grandes en representación de todos), la LMD, el Gobierno Central y algunos ciudadanos, que tenga la potestad para cambiar el cronograma en función de los resultados obtenidos, en base a revisiones periódicas obligatorias cada 3 años, y que pueda recomendar y aprobar la celebración de acuerdos Gobierno Central-Ayuntamiento para traspasar impuestos y servicios a cada ayuntamiento que se haga meritorio de ello. Las decisiones de este Consejo deberán ser ejecutables de por sí.

Esta Ley deberá establecer claramente:

- a. las etapas a cumplir;
- b. cuales atribuciones son exclusivas de los ayuntamientos en la primera etapa de la descentralización, y cuales pueden luego ser transferidas, también en forma exclusiva luego de un período de transición, tal vez ayuntamiento por ayuntamiento, todo esto según los lineamientos de la Sección 7.3;
- c. cuales impuestos nacionales podrán ser transferidos a los ayuntamientos, y cuales arbitrios locales podrán estos establecer;

- d. prohibición total de incurrir en déficits fiscales de parte de los ayuntamientos, y de tomar empréstitos, excepto los provenientes del Fondo de Desarrollo Municipal de la LMD para proyectos;
- e. la necesidad de autorización de parte del Comité Ejecutivo de la LMD (y no del Poder Ejecutivo) para
  - enajenación de bienes inmuebles
  - participación en compañías por acciones
  - contratos inter-municipales
  - compra de inmuebles
- f. la necesidad de autorización de parte del Consejo Nacional de Descentralización Fiscal (y no del Poder Ejecutivo) para
  - arbitrios municipales
- g. la obligación de concursos públicos para compras de bienes muebles y obras municipales por encima de determinado valor, ajustable anualmente por inflación;
- h. la obligación de parte de los ayuntamientos de cumplir con estándares nacionales, en sus servicios;
- i. la posibilidad de apelar decisiones de los ayuntamientos, sea a la LMD  
ó a otras instancias.

Estas deben ser las únicas restricciones a las operaciones de los ayuntamientos, para así asegurar la máxima autonomía, pero siempre con los controles necesarios para su buena marcha.

## **9. Conclusiones**

La descentralización fiscal es deseable, pues puede mejorar la eficiencia y la equidad, y la gobernabilidad y democracia participativa.

En República Dominicana, los ayuntamientos están aptos legalmente para su participación en un programa de descentralización fiscal, aunque se necesiten hacer algunas



correcciones. Empero, no están preparados del punto de vista organizativo y de participación ciudadana para que este proceso sea feliz. El problema actual dominicano es que mediante una reciente ley (17/97), se han duplicado los recursos transferidos a los ayuntamientos, sin haberse tomado medidas previas o concomitantes para fortalecer a los ayuntamientos para manejar estos recursos.

Por eso, es posible que en lo inmediato se encuentren problemas en el manejo fiscal de los ayuntamientos, y la eficiencia, equidad y gobernabilidad se vean negativamente afectadas.

Por lo tanto, es necesario establecer un programa en el tiempo para primero capacitar mejor a los ayuntamientos para el manejo de sus recursos actuales y asegurar que los servicios a ofrecer sean eficientes, y luego promover una profundización de la descentralización fiscal.

Ese ha sido nuestro objetivo. De lograrse algo parecido, el país y su población se beneficiarán enormemente.

## Anexo

### Leyes que Afectan la Vida Municipal (en orden cronológico)

#### 1) Leyes Básicas

- Decreto 615 que Hace Inembargables los Bienes de los Ayuntamientos, del 16 de marzo de 1927 (G.O. 3840).
- Ley 809 de Exención de Impuestos y Derechos Fiscales en Favor del Distrito Nacional y de la comunes, del 9 de enero de 1935 (G.O. 4755).
- Ley 3454 que Deroga la Ley de Organización Comunal y la Ley Orgánica del Distrito de Santo Domingo y Otras Leyes, del 21 de diciembre de 1952.
- Ley 3455 de Organización Municipal, del 21 de diciembre de 1952 (G.O. 7521 del 29 de enero de 1955).
- Ley 3456 de Organización del Distrito de Santo Domingo, del 21 de diciembre de 1952.
- Ley 6232 que Establece un Proceso de Planificación Urbana, del 25 de febrero de 1963 (G.O. 8751 de 1963).
- Ley 397 sobre Compra de Inmuebles por Parte de Organismos Municipales, del 7 de septiembre de 1964 (G.O. 8889 de 1964).
- Ley 55 que Instituye Sistema de Planificación en República Dominicana, del 22 de noviembre de 1965.
- Ley 180 sobre Establecimiento de Arbitrios Municipales, del 12 de abril de 1966 (G.O. 8980 de 1966).
- Ley 105 sobre Concursos para Obras de Más de \$10,000.-, del 16 de marzo de 1967 (deroga y sustituye la Ley 5557 del 23 de junio de 1961 y sus modificaciones).
- Ley 584 sobre Procedimientos que Deben Seguirse, una Vez Celebradas Elecciones para un Próximo Ejercicio Municipal, para Hacer Erogaciones de Fondos, del 26 de junio de 1970.
- Constitución de la República Dominicana, del 14 de agosto de 1994.

- 2) Leyes que Modifican la Ley 3455 de Organización Municipal, del 21 de diciembre de 1952 ( y que aparecen en el libro de la Liga Municipal Dominicana titulado Recopilaciones de Disposiciones Legales Relacionadas con la Vida Municipal, Tercera Edición, Año 1993)**
- Ley 4381 que Sustituye el Nombre de Común por el de Municipio y el de Distrito de Santo Domingo por el de Distrito Nacional, del 10 de febrero de 1956 (G.O. 7945 de 1956).
  - Ley 4401 sobre los Alcaldes Pedaneos y Reglamentación de sus Funciones, del 9 de marzo de 1956 (G.O. 7964 de 1956).
  - Ley 4976 que Modifica los apartados g) e i) del art. 180 de la Ley 3455 de Organización Municipal, del 11 de agosto de 1958 (G.O. 8280 de 1958).
  - Ley 4999 que Modifica las Disposiciones Legales sobre la Mayoridad Civil, modificando el art. 7 de la Ley 3455, del 19 de septiembre de 1958 (G.O. 8287 de 1958).
  - Ley 5379 que Modifica la Ley sobre Atribuciones y Deberes de los Gobernadores Civiles e Introduce Modificaciones a Leyes sobre Organización Municipal y de Organización del Distrito de Santo Domingo (cantidad de regidores por habitantes), del 26 de julio de 1960 (G.O. 8494 de 1960).
  - Ley 5483 que Suprime el Párrafo del art. 175 de la Ley 3455 de Organización Municipal y Modifica a la Vez el art. 176, del 3 de febrero de 1961 (G.O. 8548 de 1961).
  - Ley 5505 que Modifica el Art. 81 de la Ley 3455 de Organización Municipal, del 10 de marzo de 1961 (G.O. 8560 de 1961).
  - Ley 5622 que Instituye la Autonomía Municipal, del 14 de septiembre de 1961 (G.O. 8603 de 1961).
  - Ley 5792 que Modifica el art. 4 de la Ley 4401, del 10 de enero de 1962 (G.O. 8639 bis del 2 de febrero de 1962).
  - Ley 673 sobre Revisión Presupuestos Ayuntamientos y Otras Disposiciones Relativas a las Finanzas Municipales, del 18 de marzo de 1965.
  - Ley 35 sobre Publicación de Acuerdos, Ordenanzas, Resoluciones y Reglamentos Dictados por los Ayuntamientos, del 16 de octubre de 1965 (G.O. 8949 de 1965).

— Ley 273 que Modifica el art. 46 de la Ley 3455 de Organización Municipal del 21 de diciembre de 1956, del 14 de abril de 1981.

**3) Leyes que Modifican la Ley 3455 de Organización Municipal, del 21 de diciembre de 1952 (y que no aparecen en el libro de la Liga Municipal Dominicana titulado Recopilación de Disposiciones Legales Relacionadas con la Vida Municipal, Tercera Edición, Año 1993)**

— Ley 4744 que Modifica el art. 5 de la Ley 3455 de Organización Municipal, del 9 de agosto de 1957 (G.O. 8153 de 1957).

— Ley 4829 que Agrega un Párrafo II al art. 7 de la Ley de Organización Municipal, del 15 de enero de 1958 (G.O. 8207 del 22 de enero de 1958).

— Ley 4934 que Modifica el art. 46 de la Ley 3455 de Organización Municipal, del 7 de junio de 1958 (G.O. 8267 del 26 de julio de 1958).

— Ley 5084 sobre Aprobación por el Poder Ejecutivo del Presupuesto Municipal, del 6 de febrero de 1959 (G.O. 8332 de 1959).

— Ley 5431 que Agrega los Párrafos II y III a los artículos 164 y 142 de las Leyes de Organización Municipal y de Organización del Distrito Nacional, respectivamente, del 22 de noviembre de 1960 (G.O. 8523 de 1960).

— Ley 365 que Agrega un Párrafo al art. 6 de la Ley de Organización Municipal, de octubre de 1968 (G.O. 9105 de 1968).

**4) Leyes sobre Subsidios y Transferencias del Presupuesto Nacional a los Ayuntamientos**

— Ley 6139 bis que Consolida la Autonomía Municipal, del 21 de diciembre de 1962 (derogada o modificada por la Ley 73 del 30 de noviembre de 1963) (G.O. 8722 de 1962).

- Ley 73 del 30 de noviembre de 1963 (deroga o modifica la Ley 6139 bis del 21 de diciembre de 1962).
- Ley 40 sobre Subsidios Municipales, del 27 de octubre de 1966 (deroga la Ley 73 del 30 de noviembre de 1963, y la Ley 561 del 21 de diciembre de 1964 que la modificó).
- Ley 624 que Dispone que en lo Sucesivo los Ayuntamientos del País Recibirán del Estado, a Título de Subsidios Ordinarios, Sumas Fijas Mensuales, del 31 de diciembre de 1973 (modifica, derogando cuatro artículos, la Ley 40 del 27 de octubre de 1966).
- Ley 140 por Medio de la cual se Destina en Favor de los Ayuntamientos del País el 20% de los Ingresos del Estado por concepto de Impuestos de Rentas Internas, del 24 de junio de 1983 (deroga y sustituye la Ley 40 del 27 de octubre de 1966, y la Ley 624 del 31 de diciembre de 1973).
- Ley 17/97 Mediante la cual se Destina en Favor de Todos los Ayuntamientos del País, el 4% del Monto de la Ley de Gastos Públicos, del 15 de enero de 1997 (deroga la Ley 140 del 24 de junio de 1983).

##### **5) Leyes y Reglamentos sobre la Liga Municipal Dominicana**

- Ley 49 sobre Creación de la Liga Municipal Dominicana, del 23 de diciembre de 1938 (G.O. 5261 del 3 de enero de 1939).
- Ley 3896 que Investe de Personalidad Jurídica a la Liga Municipal Dominicana y Dicta Otras Disposiciones, del 9 de agosto de 1954 (G.O. 7729 de 1954).
- Ley 904 sobre Designación del Secretario General de la LMD, del 8 de agosto de 1978.
- Reglamento sobre Organización y Funcionamiento de la Liga Municipal Dominicana, del 26 de enero de 1988.
- Reglamento de Unidades de Administración y Servicios de la Liga Municipal Dominicana, del 3 de marzo de 1988.

## **Bibliografía**

---

*Informe 1994: Progreso Económico y Social en América Latina. Tema Especial: Descentralización Fiscal, la Búsqueda de Equidad y Eficiencia.* Banco Interamericano de Desarrollo : Washington, D.C., Octubre de 1994.

## Capítulo 4

# La descentralización en Salud en República Dominicana

*Tirsis Quezada Aliff*

---

### Introducción

A partir de los años 1980, los cambios en la política mundial, las tendencias globalizantes de la economía, la crisis fiscal, la significativa disminución de los fondos para el sector social, el aumento del gasto público sin eficacia social, y el consiguiente impacto en las condiciones de vida de la población, han conducido entre otras cosas, a un cuestionamiento de la gestión del Estado, y a la emergencia de propuestas de transformación del mismo, constituyendo Reforma y Modernización, temas obligados en la agenda política regional.

Independientemente de la direccionalidad de las reformas, unas hacia un Estado regido por las leyes del mercado, otras hacia un Estado donde las relaciones sociales se redefinen y la responsabilidad se comparte en busca de una sociedad de bienestar, existe acuerdo en que la democracia es el camino compartido en esta etapa del desarrollo, y para ello el reordenamiento social y económico es una necesidad y poco

serviría dicho reordenamiento si no viene acompañado de los cambios necesarios en los mecanismos de gestión social, que fortalezcan la capacidad de la sociedad de participar e incidir en las decisiones que impactan en la vida cotidiana de los ciudadanos y ciudadanas, sus comunidades, su salud, su educación, entre otras cosas.

En este contexto, una de las estrategias más socorridas para viabilizar las reformas, ha sido la descentralización. Esta resurge como mecanismo de múltiples posibilidades, desde simple reacomodo de los recursos, hasta una efectiva redistribución del poder de decisión y recursos desde el nivel central hacia otros niveles del gobierno o de la sociedad civil. Descentralización se hace equivalente a Reforma del Estado, es decir, la necesidad de introducir una serie de cambios, particularmente en el sistema político, en la medida en que involucre una delegación de poder y de competencias del gobierno central, hacia diversas instancias del gobierno mismo y sobre todo de la sociedad civil.

Las propuestas de descentralización sin embargo, no son nuevas. Han estado presentes en las recomendaciones de organismos internacionales y nacionales en la región por cerca de 30 años. Lo que varía es el énfasis en las virtudes o beneficios de la misma. Su análisis ha estado rodeado de grandes controversias: para sus promotores, la descentralización puede ser la clave para resolver eficacia y eficiencia en los programas sociales, o un excelente mecanismo de redistribución de recursos y poder mientras que para sus opositores, no es más que una manera de debilitar el Estado, y fortalecer el sector privado en el control de las acciones sociales; o un mecanismo para reproducir los vicios centrales a nivel local, donde no hay mayores capacidades de resolución.

De lo que no hay duda es que la descentralización se trata de poder, y la decisión y alcances de su puesta en marcha implica plantearse la relación Estado-sociedad y las decisiones políticas. Esto constituye el punto de partida de cualquier propuesta sectorial en esa dirección.



## 1. La descentralización: propuestas, tendencias e implicaciones para el sector salud.

### 1.1 Descentralización en Salud

En el caso particular de Salud, las propuestas de descentralización también han implicado movimientos importantes de transformación de la organización del Sector. Durante los años setenta, el eje descentralizador era la regionalización de los servicios; luego la participación comunitaria y el desarrollo de Sistemas Locales de Salud. Actualmente en el marco de las propuestas de reforma en marcha, los esfuerzos se dirigen a fortalecer un nuevo rol del Estado, caracterizado por: la separación de las funciones de financiamiento y provisión; libre elección de proveedores por parte de los usuarios; fomento de la iniciativa privada; aplicación de los subsidios a la demanda y fortalecimiento del Ministerio de Salud como rector, supervisor, regulador y facilitador de servicios.<sup>1</sup>

La descentralización, en el marco de la Reforma Sanitaria, es presentada como estrategia fundamental para el logro de los cambios, específicamente disminución de los costos, una mayor eficacia y eficiencia en la gestión. A pesar que experiencias en proceso han demostrado que las mismas no disminuyen los costos, tal como se promueve, sino que más bien los aumenta ya que descentralizar requiere la creación de instancias locales que asuman la responsabilidad de las competencias transferidas.<sup>2</sup>

### 1.2 Definiciones y alcance

Las definiciones y alcance de la descentralización en salud son muy variados. Sin pretender ser exhaustivos, revisemos

- 
1. Gerard La Forgia, "Descentralización de Salud: lecciones de la experiencia". BID, Discussion Paper No. 2, 1995, p. 3.
  2. En ello coinciden tanto Gerard La Forgia, ob. cit. pp. 3 como Allan Brewer Carías, "La descentralización es manifestación de la democracia". *Boletín CIES*, 1996. (IV trimestre), p. 4.

diversas posiciones en momentos y circunstancias diferentes. Los planteamientos de Apthorpe y Conyers,<sup>3</sup> señalan la descentralización no como opuesta a la centralización, sino como un movimiento entre dos polos, y en cualquier sistema de salud se necesitan elementos centrales y locales, y lo que hay que determinar es el equilibrio entre ellos, en función de la dirección que el país desee imprimir. Ello no les impide reconocer que *"las políticas de descentralización tienen por objeto modificar las relaciones de autoridad existentes entre los distintos niveles de gobierno (...) así, el alcance de la descentralización, se ve limitado por el ambiente político."*

*Por otra parte, Mills,<sup>4</sup> señala que la descentralización puede significar muchas cosas diferentes, pero en la práctica pueden distinguirse cuatro tipos de descentralización: desconcentración (transferencia de autoridad administrativa más que política), delegación (fortalecimiento de organismos relativamente autónomos del Estado, existentes a nivel local), devolución (fortalecimiento de niveles subnacionales de gobierno, independientes del nivel central, con funciones y territorio bien definidos, y autoridad para conseguir fondos) y privatización (transferencia de funciones gubernamentales a instituciones privadas lucrativas o no lucrativas, con un grado variable de control gubernamental). La diferencia entre una y otra viene dada, (de acuerdo con la autora), por el contexto jurídico en el cual se aplica. Las funciones que incluye este proceso son: legislación, generación de ingresos, formulación de políticas, reglamentación; planificación y asignación de recursos; gestión; colaboración intersectorial; coordinación inter-organismos y formación. El nivel de ejercicio de cada función, varía de acuerdo al tipo de descentralización.*

La Forgia señala en un análisis sobre experiencias de descentralización en México y Colombia que *la descentralización es un concepto complejo y contradictorio, por que es difícil delimitar sus fronteras conceptuales, y por que se usa para múltiples objetivos; sin embargo, destaca que la controversia alrededor del tema puede estar relacionada con*

---

3. Citados por Anne Mills . "Conceptos y Problemas de la Descentralización: exámen general", Anne Mills y cols. (Eds.) *"Descentralización de los Sistemas de Salud"*, OMS, Ginebra, 1987, p. 11.

4. Anne Mills , ob.cit. p.16.

el hecho que la descentralización trata de un proceso más amplio: *"la descentralización está vinculada a la naturaleza del Estado, a su papel en el proceso de desarrollo, al rol del aparato burocrático, y al funcionamiento de las formas y canales de participación política. La descentralización se trata de cambios en las relaciones de poder entre diferentes grupos de la sociedad. Requiere de una voluntad política que implica cambios en términos de quién manda, quiénes tienen acceso al poder de decisión, y quién responde a quien"*. Más adelante, La Forgia destaca, que la descentralización ha sido argumentada desde dos vertientes: política, y administrativa. En la práctica es difícil separar ambas, y los métodos y estrategias varían según la manera en que se tomen las decisiones respecto de: *-definición de objetivos-vínculos con otras políticas; -definición de niveles y fronteras geográficas; - distribución de funciones y competencias; - rendición de cuentas, información y evaluación; -transferencia de fondos, y desarrollo de la capacidad institucional.*

Para Taliercio<sup>5</sup> (1992), *"descentralización significa transferencia de autoridad, claramente delimitada desde el centro hacia la periferia"*. Señala además, que la participación social y el fortalecimiento de los actores locales son elementos centrales del proceso, el cual, para llevarse a cabo debe cumplir con algunas condiciones: establecer problemas y metas asociados a resolución de problemas concretos; ser gradual; ser proyecto conjunto de los diversos actores involucrados entre otros.

Finalmente, en un estudio sobre la descentralización realizado por la CORSAPS en Chile,<sup>6</sup> la descentralización es definida como *"un proceso que afecta primordialmente la distribución del poder político, económico y administrativo a lo largo del territorio. De esta manera, la descentralización del Estado significa traspasar poder desde el gobierno central hacia los gobiernos Regionales y Comunales"*. Los ámbitos de expresión de este traspaso de poder, son para fines de los autores: político (existencia de planes propios de salud), técnico (cambios en la

---

5. Roberto Taliercio. "La factibilidad y la viabilidad de descentralización del sistema nacional de salud en República Dominicana : observaciones y recomendación". Informe de consultoría OPS-OMS, 1992.

6. CORSAPS, 1995.

labor asistencial, vía programación, evaluación conformación de red de servicios, productividad y capacidad resolutoria), *administrativo* (contrato y despido del personal) y *financiero* (origen y uso del financiamiento).

A pesar de las diferencias en los contextos y experiencias de las definiciones anteriores, es posible identificar algunos aspectos compartidos:

a. la descentralización es fundamentalmente una propuesta de redistribución de poder, no de disminución del gasto.

b. por ello, es complejo delimitar su contenido y alcances, ya que dependerán en buena medida de los límites que cada sociedad imponga a esa redistribución, en su particular definición de la relación Estado-sociedad.

c. lo que si resulta posible identificar son los ámbitos de impacto, así como atribuciones y responsabilidades que el proceso conlleva, y que dependiendo de la intensidad en que cada una de ellas se cumpla, se podrá hablar de una redistribución real de poder, o un simple reacondicionamiento de funciones. Esos elementos son, las decisiones de tipo técnico, político, administrativo y financiero que puedan transferirse a nivel local vía la descentralización, y la forma como estas decisiones y transferencias son acompañadas de acciones legales, definición clara de objetivos, competencias y límites territoriales y desarrollo de capacidad institucional local entre otros.

### *1.3 Situación Actual en la República Dominicana*

La situación de Salud en el país, permite identificar claramente la presencia de iniquidades sociales en las condiciones de vida de grupos de población, con impacto en su perfil de Salud-enfermedad. Diversos estudios han abordado la problemática,<sup>7</sup> y han podido establecer (con alta correlación

---

7. SESPAS/OPS-OMS. "La situación de Salud en República Dominicana". Documento de Evaluación conjunta de la Cooperación. Borrador preliminar, Noviembre de 1996.(mimeo). p. 2.1.

entre sus resultados), la relación entre las condiciones de vida de la población dominicana y su perfil de Salud. Uno de ellos,<sup>8</sup> clasificó las provincias del país, en base al nivel de satisfacción de necesidades básicas (calidad de vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, posesión de bienes e inversión familiar en salud) , quedando estas distribuidas en 7 grupos o estratos relativamente homogéneos, en los cuales se evidencia que sólo 3 Provincias y el Distrito Nacional pueden decirse que tienen las necesidades mayormente satisfechas, mientras 4 las tienen medianamente satisfechas, y el resto de las provincias del país mayormente insatisfechas. Este nivel de insatisfacción de necesidades básicas se refleja en el perfil predominante de Salud de nuestra población, en la cual las diarreas, las infecciones respiratorias agudas y la desnutrición siguen siendo determinantes importantes en la morbilidad y mortalidad infantil ; la mortalidad materna es significativamente alta y el análisis de Años de Vida Potencialmente Perdidos identifica la posibilidad de mejorar substancialmente esos problemas con esfuerzos viables dentro de las actuales condiciones de desarrollo, si lo asumimos como un problema diferencial por condiciones de vida de grupos de población, y orientamos las propuestas con esa dirección.

La respuesta socialmente organizada para responder a esta situación es un sistema de salud donde coexisten de manera incoordinada, instituciones públicas y mixtas (SESPAS, ISSFAPOL e IDSS), privadas lucrativas y privadas no lucrativas prestadoras de servicios. El sector público cuenta con una infraestructura de 741 establecimientos con los cuales cubre el nivel nacional; está organizada en 8 Regiones sanitarias cada una con un centro Hospitalario Regional o que hace las funciones de éste, 602 Clínicas rurales y dispensarios médicos, 90 subcentros y centros sanitarios, y 41 otros hospitales y dispensarios<sup>9</sup> así como unos 5,000 promotores/as de salud. De acuerdo con fuentes oficiales, ésta cubre el 60% de la población del país, otros estudios le atribuyen una cobertura mucho menor (IEPD); el IDSS y la Fuerzas Armadas apenas logran cubrir el 10% de la población y el sector privado lucrativo capta un alto porcentaje de la población, que en algunas regiones (Capital)

---

8. SESPAS-OPS, ob.cit. p.2 .4.

9. ob.cit. p. 8.9.

estudios arrojan que llega al 54%.<sup>10</sup> En relación con el sector no-lucrativo, las informaciones varían dependiendo del tipo de servicios, pero en general son escasas. La desarticulación repercute de forma negativa en la prestación de servicios, entre otras cosas por las grandes concentraciones de los mimos alrededor de las ciudades de mayor desarrollo del país, y el relativo abandono de zonas altamente necesitadas.

Por otra parte, el Sector no está exento de las limitaciones que implica el centralismo del Estado dominicano, con la consiguiente restricción de la ejecución presupuestaria, de las decisiones sobre prioridades y necesidades y sobre recursos humanos, sin relacionar eficacia con presupuestos. Y procediendo a una selección de personal que responde al clientelismo político y no a perfiles de salud, condiciones de vida o necesidades locales, reproduciendo así las lealtades partidarias a través del reparto de los servicios del Estado.

La fundamentación jurídica que norma la gestión sanitaria presenta dificultades importantes caracterizadas entre otras por: atraso en la legislación (Código Sanitario vigente conocido como "Código Trujillo de Salud", data de 1956), multiplicidad de instrumentos y normas jurídicos que "regulan" los recursos humanos en salud, y sin ninguna compatibilidad entre ellos. Podemos identificar, como instrumentos reguladores del accionar de profesionales y técnicos en el sector, además del Código de Salud vigente (47-71 de 1956); la Ley 60-97; la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (de 1981, no aplicada en SESPAS); el Código de Trabajo de 1991; el Reglamento interno del IDSS (1974); el Reglamento de Personal de la SESPAS, (1989); el Manual de Cargos de la Dirección de Personal de la SESPAS, (1980); las Normas del Departamento de Enfermería; la Normas Nacionales para Profesionales de la Odontología, de la Dirección de Salud Bucal (1988); las Normas de Acreditación del Personal de Bioanálisis. Todas dirigidas hacia los mismos fines, pero nunca articuladas o integradas para unificar criterios en relación con mecanismos de contratación y regulación de los

---

10. Carmen J. Gómez "Los servicios de salud por sectores en el Distrito Nacional". IEPD. Bol 22 Año VII, abril-junio 1988.

recursos humanos en salud,<sup>11</sup> creando así una situación caótica en la gestión sectorial. A todo ello hay que agregar las limitaciones que la Ley Organizativa de la SESPAS o la propia Ley General de Presupuesto, contribuyendo a la centralización, y debilitando del propio poder institucional.

Todo ello ha conducido a que el país se haya planteado la necesidad de transformación del sistema de salud en una herramienta técnica y organizativamente adecuada, ágil, cercana a la población y sus necesidades, y que dirija sus acciones a impactar sobre el perfil de Salud y a la disminución de las desigualdades sociales. Los esfuerzos en esta dirección han producido documentos y propuestas de buena calidad, pero las propuestas no han sido necesariamente debatidos y acordadas: la permanente tensión entre lo técnico y lo político han estado detrás del debate.

## **2. Elementos de Referencia para la Descentralización en Salud**

### *2.1 El por qué de la descentralización en Salud*

La salud como expresión de condiciones de vida, caracterizadas por marcadas inequidades sociales, requiere dirigir sus esfuerzos, en un proceso de reforma y modernización del Estado, hacia la disminución de esas inequidades como estrategia de transformación del perfil de salud de la población. El nivel central y el propio nivel regional tienen limitaciones que les dificultan tomar medidas de impacto a los grupos sociales ms necesitados. El nivel de complejidad administrativa de una institución tan altamente centralizada como la SESPAS, la conduce a tomar decisiones en base a criterios poco desagregados, y es consumida por la gestión de los grandes centros hospitalarios. A nivel regional, la heterogeneidad en la composición y el contraste entre una provincia y otra, dificulta una aproximación diferencial a los problemas tal como haría falta para responder a necesidades locales de salud.

---

11. Una revisión exhaustiva de la problemática la contiene el trabajo de Maritza Martínez, "Aportes a la Caracterización de la Regulación de los Recursos Humanos del Sector Salud" INSALUD/OPS, Santo Domingo, 1996. (mimeo).

Por otra parte, en algunos problemas específicos (ej. Malaria), el riesgo de exposición de la población se clasifica en microáreas en función de aspectos geo-ecológicos; estas microáreas corresponden a los Municipios, los cuales constituyen la unidad territorial básica a ser considerada para fines de planificar una mejor atención al problema. Otras experiencias, como el caso de los esfuerzos integrales realizados en el país para la atención al problema de la rabia, en los cuales la descentralización de las acciones jugó un papel importante, demuestran la eficacia de la descentralización en ciertos servicios.<sup>12</sup>

También la descentralización en salud hacia niveles municipales es favorecida porque el hecho que el manejo y control de condiciones ambientales y saneamiento básico puede resultar más efectivo a un nivel más directamente relacionado con la población, así como la vigilancia epidemiológica y el seguimiento a los casos de enfermedades de notificación obligatoria, o sujetas a medidas urgentes.

Desde esta perspectiva, el Sistema Nacional de Salud mediante un proceso de descentralización, puede convertirse en un instrumento de racionalización de la toma de decisiones e incrementar su capacidad resolutive a nivel de grupos específicos de población. A la vez, la descentralización entendida como redistribución de poder y devolución a los ciudadanos de su capacidad y responsabilidad de construir mejores condiciones de vida, hace de salud un instrumento para el ejercicio de la democracia, la participación, y la lucha contra la pobreza y las desigualdades. ¿Cual es la dirección a seguir?

## 2.2 *Instrumentos, posiciones y consenso en torno a la descentralización*

Una revisión del conjunto de esos instrumentos jurídicos, propuestas, planes y acuerdos concernientes a la descentralización en general y en salud en particular (véase los cuadros 1-10) nos identifica lo siguiente:

---

12. SESPAS/OPS, ob.cit. p. 4.5-4.11



- A excepción de la legislación sanitaria vigente y la propuesta de descentralización de la SESPAS, la consolidación de la democracia, la descentralización y la participación ciudadanas son reclamos comunes a los documentos, en lo que respecta a la direccionalidad de los cambios que requiere la sociedad dominicana y sus instituciones.
- En relación con la descentralización, hay variedad en las aproximaciones, y no se evidencia acuerdo básico en cuanto al alcance de la misma. Se expresan diferentes aproximaciones con diverso grado de atribución de responsabilidades siendo la propuesta de Reforma y Modernización del Estado la única que explicita la descentralización como estrategia para transformar las relaciones de poder en la sociedad; y el documento de la OCT, la cual la ubica en el ámbito técnico-administrativo.
- La participación ciudadana en la toma de decisiones relativa a su salud y a asuntos de su interés local es una tendencia compartida por varios documentos revisados. Asimismo, la creación de instancias de participación tales como Consejos ciudadanos de diversos tipo.
- El nivel regional aparece como espacio técnico relevante para fines de redistribución de funciones, pero es definitivamente el nivel municipal el que aparece como espacio de descentralización política, (probablemente por sus condiciones como ámbito de elegibilidad, con estructura político-administrativa propia), así como el proceso de construcción de consenso en torno al rol a desempeñar por los municipios, y las atribuciones que competen a Síndicos, Regidores, y representantes de organizaciones diversas de la sociedad civil. No hay duda que los intereses de los diversos actores e instrumentos que plantean la descentralización, apuntan al desarrollo y fortalecimiento del poder municipal.
- Hay coincidencia en los planteamientos, sobre la necesidad de trabajar hacia la asignación de recursos

a nivel descentralizado, y la modificación de la Ley de Gastos Públicos que lo haga posible. La transferencia de competencias, donde se reclama, va acompañada de transferencia de recursos.

- En resumen, Municipio, transferencia de competencias y recursos y participación en las decisiones son los aspectos más notables de los documentos, recomendaciones y acuerdos de diversos actores sociales relevantes, y que deben ser tomados como referente para la formulación de las propuestas de descentralización en Salud, haciéndolas más acordes con los lineamientos políticos y los acuerdos que han ido construyendo diversos sectores en el país, aumentando así su viabilidad.

Cuadro 1

*Legislación Sanitaria Vigente (Código Trujillo de Salud, 1956)<sup>13</sup>  
Propuestas de descentralización en Salud(\*)*

<i>Nivel político</i>	<i>Nivel Técnico</i>	<i>Nivel Administrativo</i>	<i>Nivel Financiero</i>	<i>Comentarios</i>
No contempla ningún espacio de decisión sobre programas y prioridades fuera del nivel central de SESPAS.	La Provincia es objeto de funciones técnicas desde el nivel central; no hay manejo técnico fuera de este nivel.	Las decisiones sobre el personal dependen del Presidente de la República y en los casos que él considere, del Secretario de Salud.	Sigue el esquema del Presupuesto y Ley de Gastos Públicos: el presupuesto está centralizado, y cuando SESPAS lo recibe, lo envía a su vez a las provincias. No contempla otros mecanismos de generación de ingresos.	Refuerza la centralización en la SESPAS y el Secretario de Salud.

13. Ley 47-71 de 1956.

## Cuadro 2

### Secretaría de Estado de Salud Propuesta de descentralización en Salud<sup>14</sup>

Nivel político	Nivel Técnico	Nivel Administrativo	Nivel Financiero	Comentarios
Coloca la Planificación en las Regiones Sanitarias, pero la decisión final sobre dicha planificación se toma a nivel central.	Teóricamente la responsabilidad de los programas estaría descentralizada en las regiones (ese fue el sentido de su creación) pero la escasez de recursos y la permanencia de programas verticales lo impide.	Todas las decisiones de tipo administrativo, nombramiento, remoción, etc. Dependen del nivel central y de la Presidencia de la República.	No contempló transferencia de recursos, ni mecanismos de obtención local de los mismos. En la mayor parte de los casos, el nivel regional ni siquiera somete presupuesto; viene del nivel central.	Nunca aportaron recursos; sólo administra caja chica; el resto viene del nivel central —incompleta en su puesta en marcha.

14. Reglamento de Creación las Regiones Sanitarias. SESPAS, 1977, y su posterior revisión, 1988.

## Cuadro 3

Posición del Secretario de Estado de Salud<sup>15</sup>  
Propuesta de descentralización en Salud

Nivel político	Nivel Técnico	Nivel Administrativo	Nivel Financiero
No establece responsabilidad de formulación de políticas fuera del nivel central.	Establece transferencia de competencias del nivel central a provincias, regiones y municipios, pero no la autonomía en la programación o diseño de nuevas actividades.	No establece transferencia en decisiones administrativas.	No aclara si la transferencia de competencias va acompañada de transferencia de recursos.

15. SESPAS. "Declaración del Secretario de Estado de Salud Pública ante la Asamblea Nacional de la Salud" 1996. (mimeo)

Cuadro 4  
 Proyecto de Ley General de Salud<sup>16</sup>  
 Propuesta de descentralización en Salud

Nivel político	Nivel Técnico	Nivel Administrativo	Nivel Financiero	Comentarios
<p>Parte de la necesidad de participación ciudadana para el mejor funcionamiento del sistema nacional de salud. Propone la creación de Consejos provinciales, municipales, barriales de Salud para concertación y participación. (Representaciones locales del Consejo nacional de Salud). Pero no establece autonomía local para formular las políticas correspondientes.</p>	<p>Establece la responsabilidad técnica a nivel de las provincias, las cuales podrán agruparse en regiones sanitarias para fines de planificación.</p>	<p>No explícito.</p>	<p>No explícito.</p>	<p>Otorga amplios poderes al CNS, en eventual detrimento de la SESPAS;          No propone articulación publico-privada ni nacional, sectorial, local.          No establece los mecanismos de participación.</p>

16. Congreso Nacional. "Ley General de Salud". (mimeo) Versión Aprobada por Diputados desde 1995, no aprobada aún por Senadores.

Cuadro 5  
Comisión Nacional de Salud<sup>17</sup>  
Propuesta de descentralización en Salud

Nivel político	Nivel Técnico	Nivel Administrativo	Nivel Financiero	Comentarios
<p>La autonomía o descentralización de las redes de servicio tiene como finalidad la mejora y eficiencia en la calidad del sistema, donde el agente central de cambio es el usuario, quien mediante la elección del profesional y del servicio, arrastra elección del profesional y del servicio, arrastra una porción del presupuesto institucional permitiría acercar las decisiones, los recursos</p>	<p>Las regiones ejercen funciones de nivel central de la SESPAS I. La Región, se convierte en base técnica (temporal) para posterior conversión en organizaciones de funciones especializadas y posiblemente independientes de contratación de servicios, aseguramiento, vigilancia y autoridad sanitaria. Manejan los recursos, pero no generan nuevos ingresos. <u>Deben promover</u></p>	<p>Desarrollo de las agencias de contratación; Autonomía a los hospitales públicos y redes organizadas de servicios. Las redes públicas de atención a la salud y otras unidades operativas, deberán adquirir progresivamente mayores cuotas de gestión, hasta convertirse en empresas públicas con importante capacidad de autogestión.</p>	<p>El componente principal de cambio es la asignación de recursos.</p>	<p>Es un excelente acercamiento técnico, pero: —no considera la ausencia de contraparte política a nivel regional, con las implicaciones que esto puede tener en términos de elegibilidad, remoción, representatividad, poder —no implica el fortalecimiento de la SESPAS o del Estado, sino una transición hacia la creación de entidades de contratación inde-</p>

17. Comisión Nacional de Salud. Oficina de Coordinación Técnica. "Salud: Visión de Futuro. Elementos para un acuerdo nacional". Editorial Gente, Santo Domingo, 1996.

Nivel político	Nivel Técnico	Nivel Administrativo	Nivel Financiero	Comentarios
y la supervisión de las acciones públicas, a donde se reciben los servicios.	<p><u>además: competencia:</u> crear fondos para asignación de proyectos, fortalecimiento de RHS, Acreditación y Vigilancia de las instituciones prestadoras.</p> <p><u>—incentivos:</u> para mejorar rendimiento y calidad</p> <p><u>—participación del usuario:</u> a) vía consejos comunitarios que intercambien comunicación, coordinen la cooperación comunitaria, y fiscalicen y supervisen la gestión regional y de provisión. b) contratando ONGs y organizaciones comunitarias en los servicios.</p> <p><u>Autonomía institucional:</u> mayor capacidad de gestión de la dirección regional. Rendición de cuentas.</p>			<p>pendientes.</p> <p>—No implica una redistribución del poder político, ni un fortalecimiento del nivel local, y los mecanismos de participación propuestos, ni implican la presencia real y efectiva de la población en las decisiones sobre sus necesidades, servicios, y acciones.</p>



Cuadro 6  
Programa de Salud del PLD<sup>18</sup>  
Propuesta de descentralización en Salud

<i>Nivel político</i>	<i>Nivel Técnico</i>	<i>Nivel Administrativo</i>	<i>Nivel Financiero</i>	<i>Comentarios</i>
<p>Lograr la participación de la comunidad en el desarrollo de la política de Salud.</p> <p>Impulsar un proceso de reforma del sector teniendo como fundamento, entre otros, la democracia y la descentralización, con la formación de los Consejos Provinciales, Municipales y Locales de Salud.</p>	<p>Las unidades de gestión técnicas que identifica con la Provincia, los Municipios y las localidades, pero no establece niveles de responsabilidad.</p>	No explícito	No explícito	No presenta mayor desarrollo de la propuesta.

18. Partido de la Liberación Dominicana, (PLD). *Programa de Gobierno 1996-2000*. Santo Domingo, 1995

## Cuadro 7

Discursos del Presidente de la República L. Fernández.<sup>19</sup>  
Propuesta de descentralización en general

Nivel político	Nivel Técnico	Nivel Administrativo	Nivel Financiero	Comentarios
<p>Reformar y Modernizar el Estado son elementos centrales para la consolidación de la democracia, y contribuye a enriquecer una democracia que deje de ser representativa para ser una democracia participativa, que dé lugar a la incorporación de la sociedad civil en los mecanismos de toma de decisiones en áreas importantes.</p> <p>Es gradual; requiere de un proceso de educación ciudadana que se extiende en el tiempo hasta lograr cambios culturales.</p>	No explícito	<p>Debe comenzar por la descentralización fiscal y desconcentración financiera.</p> <p>Incluir el desarrollo de mecanismos de perfeccionamiento electoral, y rendición de cuentas al electorado.</p> <p>Formación de consejos consultivos que garanticen verdadera participación.</p>	<p>Establecer facultad para que los Ayuntamientos dispongan de un sistema fiscal independiente del sistema fiscal nacional; Establecer arbitrios sin que requiera aprobación central y usar esos recursos en proyectos comunitarios.</p>	<p>Señala que es un proceso largo, que requiere cambios en la cultura ciudadana de largo plazo, y por tanto es utópico suponer que en los próximos 4 años quedara consagrada la descentralización. El período establecerá los cimientos de la transferencia.</p>

19. Leonel Fernández. "Reforma, Modernización y Descentralización del Estado forman parte de una agenda integral de desarrollo". PNUD. Proyecto de Gobernabilidad, Descentralización y Desarrollo Municipal. «Memorias del Encuentro Nacional de Candidatos a la Presidencia, Síndicos, Presidentes de Ayuntamientos y Sociedad Civil de la República Dominicana». Komunika, SA. Santo Domingo, 1996.

## Cuadro 8

### Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado<sup>20</sup> Propuesta de descentralización en Salud

Nivel Político	Nivel Técnico	Nivel Administrativo	Nivel Financiero
<p>Descentralización como proceso de transferencia de responsabilidades, competencias recursos, poder de decisión y capacidad institucional desde el nivel central hacia los ayuntamientos como unidad básica de administración y gobierno del Estado.</p>	<p>Las acciones y medidas implican entre otros, fortalecer el régimen municipal mediante la entrega de responsabilidades, recursos, atribuciones y poder del nivel central al local, y la posibilidad de prestación de servicios sociales básicos por parte de los ayuntamientos.</p>	<p>A pesar de no referirse directamente a ello en relación con salud, se presenta como uno de los objetivos de la reforma del Estado, la Reforma y Modernización de la Administración Pública, que incluye Desconcentración, delegación y transferencias de funciones públicas.</p>	<p>Sin referirse al origen de los recursos, aboga por una modernización, cambios de marcos jurídicos y condiciones financieras adecuadas a dicho proceso de Modernización, para las instituciones del sector social, incluyendo salud.</p>

20. Comisión Nacional de Salud. Oficina de Coordinación Técnica. "Estudio del Marco Legal y Regulatorio del Sector Salud Dominicano." Publicaciones OCT; Santo Domingo, 1996.

## Cuadro 9

### Acuerdos en los Encuentros Municipales<sup>21</sup> Propuesta de descentralización en Salud

Nivel Político	Nivel Técnico	Nivel Administrativo	Nivel Financiero
<p>Descentralización del Estado, como proceso para recuperar, ampliar y diversificar los poderes y atribuciones de los ayuntamientos.</p> <p>Debe: Promover transferencias de responsabilidades y atribuciones del nivel central a los municipios.</p> <p>Promover la descentralización regional de los servicios y la participación de la sociedad civil en las decisiones nacionales y municipales.</p> <p>El propósito, es mejorar la calidad de vida de los usuarios, y contribuir al desarrollo de los pueblos.</p>	<p>Transferencia de competencias donde el nivel central conserve carreteras, presas canales, agricultura y educación.</p> <p>El nivel municipal se responsabilice de: caminos vecinales, calles, aceras, acueductos rurales, sistema pluvial de alcantarillado, clínicas rurales y agricultura y educación básica.</p>	<p>El ayuntamiento es el gobierno local y debe tener autonomía política, financiera y administrativa que garantice mejorar la vida de los habitantes.</p>	<p>Financiamiento: 10% del presupuesto nacional y una serie de impuestos locales.</p>

21. Elementos para la construcción de la Agenda Pública Nacional PNUD. Proyecto de Gobernabilidad, Descentralización y Desarrollo Municipal. "Memorias del Encuentro Nacional de Candidatos a la Presidencia, Síndicos, Presidentes de Ayuntamientos y Sociedad Civil de la República Dominicana". Komunika, SA. Santo Domingo, 1996.

## Cuadro 10

### *Acuerdos X Congreso Nacional de Municipios<sup>22</sup> Propuesta de descentralización en Salud*

<i>Nivel Político</i>	<i>Nivel Técnico</i>	<i>Nivel Administrativo</i>	<i>Nivel Financiero</i>
Formular Ley General de Descentralización.	Traspaso a los Ayuntamientos de nuevas funciones, incluyendo salud, con asignación de Recursos.	Implementar Ley Servicio Civil	Fortalecer capacidad recaudatoria; Asignar recursos al Ayuntamiento

(\*)- Los criterios empleados para la clasificación de la información fueron:  
 Nivel Político (entendiendo planes y propuestas de salud decididas localmente);  
 Nivel Técnico (entendiendo responsabilidad sobre calidad y condiciones de la labor asistencial, programas y servicios),  
 Nivel Administrativo (entendiendo capacidad de decidir sobre designación y remoción de recursos humanos en salud entre otros) y finalmente Nivel Financiero (entendiendo origen, gestión y manejo de los fondos).

22. Elementos para la construcción de la Agenda Pública Nacional PNUD. Proyecto de Gobernabilidad, Descentralización y Desarrollo Municipal. "Memorias del Encuentro Nacional de Candidatos a la Presidencia, Síndicos, Presidentes de Ayuntamientos y Sociedad Civil de la República Dominicana". Komunika, SA. Santo Domingo, 1996.

### 2.3 Experiencias de descentralización en el país :

Otro elemento a considerar en la orientación de los esfuerzos de descentralización en Salud son las experiencias de descentralización que, a partir de las demandas y necesidades locales se han realizado en el país. Los resultados y lecciones aprendidas a partir de estas resultan de gran utilidad para identificar factores favorecedores o limitantes de estos procesos al formular propuestas descentralizadoras. Veamos a continuación, las características principales en Salud de dos de estas: la experiencias de Desarrollo Local de Salcedo, y la experiencia de Desarrollo de Ocoa.

#### **Experiencia de Desarrollo Local de Salcedo:<sup>23</sup>**

Nace de la iniciativa local, como respuesta a las necesidades de la Provincia, caracterizadas por la dispersión e ineficacia de los servicios, la escasez de recursos, y un perfil de salud deteriorado.

La experiencia empezó alrededor de un proyecto de Salud denominado "SMALP" (Salud, Medio Ambiente y Lucha contra la Pobreza), en el cual se concebía la Salud como factor fundamental de Desarrollo, dentro del marco conceptual y estratégico de los Sistemas Locales de Salud (SILOS) promovidos por OPS.

La experiencia del SMALP, conduce a la formulación de un Sistema Provincial de Salud, y posteriormente a un Plan Provincial de Seguimiento a los Acuerdos de las Cumbres. Como instancias participativas surgen la Oficina Técnica Provincial de Salcedo, los Consejos Municipales y Provinciales de Desarrollo, los Agentes de Desarrollo Comunitario entre otros mecanismos.

Desarrollaron acciones de mejoramiento de vivienda, saneamiento, Unidades de Rehidratación Oral (diarreas), educación al parto, Salud Mental Comunitaria, Vacunaciones, entre otros. El financiamiento fue fundamentalmente vía

---

23. Bobea, Lilian. "Concertación y participación social en la Lucha Contra la Pobreza: experiencia de desarrollo local de la provincia de Salcedo": Komunica, SA. Santo Domingo, 1996.

cooperación externa (PNUD, OPS, LOME, Cooperación Española, Coop. Italiana, FNUAP).

Los logros de la experiencia han sido altamente satisfactorios en materia de Salud, llegando a controlar la mortalidad infantil por diarreas en la zona. Otros logros, podrían ser calificados como un "Mayor apoderamiento" por parte de los actores sociales Salcedenses, de sus decisiones en salud, y la capacidad de negociar recursos y acciones en favor de esta.

En cuanto a los obstáculos más importantes, los resumimos en cinco: 1- Dificultad de garantizar una articulación entre el gobierno local y el gobierno central. 2- La sobredeterminación de lo político-partidario por encima de lo institucional. 3- Ante las dificultades de institucionalización, las instituciones intermedias (Oficina Técnica Provincial) pueden constituirse en protagonistas e intermediarias entre comunidad y autoridades. 4- Necesidad de mayor diversificación en el financiamiento, por la vía de la generación local. 5- A pesar de los niveles de participación logrados, es necesario que dicha participación impulse una vinculación más estrecha entre las autoridades locales y las Comunidades.

### **Experiencia de Desarrollo de Ocoa: el componente Salud:<sup>24</sup>**

La experiencia de Salud es una iniciativa de la Asociación para el desarrollo de Ocoa, la cual decide trabajar con la SESPAS, con la finalidad de fortalecer y dinamizar sus servicios a nivel local, aportando recursos modestos vía la cooperación externa, apoyo técnico y credibilidad.

La iniciativa se concreta a través de un convenio con la Secretaría de Salud, a través del cual pasan a manejar 15 Clínicas Rurales, 130 Promotores de Salud, 15 Supervisores, Personal Médico y de Enfermería, y una serie de programas, sin un Plan articulado de Servicios. El convenio incluyó la posibilidad de recomendar designaciones y redistribución de puestos de

---

24. Entrevista con el Dr. Miguel Santos, Coordinador del Proyecto de Salud del Proyecto.

trabajo, aunque no la designación. Tampoco incluye el manejo de los recursos.

Desarrollan modalidades novedosas de organización y articulación de dichos servicios, con éxitos importantes entre otros, en el programa de Tuberculosis, el Programa ampliado de inmunizaciones (PAI), y el despistaje de Cáncer Cervicouterino. Fortalecen la capacidad local y la de la comunidad, y desarrollan un sistema de supervisión integral de los servicios, a través de mecanismos de evaluación participativos en los cuales se analizan resultados de estudios de productividad aplicando los formularios de SESPAS y otros estándares, lo cual permite un desarrollo importante de la planificación.

Los fondos básicos provienen de SESPAS, más recursos obtenidos vía la cooperación externa. Tienen algunas medidas de autosostenibilidad, como por ejemplo, las boticas populares creadas por un mecanismo de co-financiamiento parte préstamo, parte contrapartida del Comité de Salud de la Comunidad. La gestión y manejo de estas es responsabilidad de Comité de Salud, y con el producto de las mismas mejoran y mantienen suplidas las clínicas rurales.

Dentro de los logros más importantes, está el hecho de haber recuperado los servicios locales de la SESPAS, sin haber requerido más que una inversión inicial en cierta infraestructura y apoyo logístico. Lo demás se financia con los fondos regulares de la SESPAS, de la cual los coordinadores de la iniciativa son empleados.

Las limitaciones más importantes podemos describirlas como: a) dificultad de aceptación de esa iniciativa a nivel de las autoridades de salud de la zona (Hospital de Referencia), lo cual dificulta el desarrollo de las iniciativas en toda su magnitud; b) Cruce de autoridades entre el personal, que solo reconoce como supervisores o superiores para fines de orientación de las acciones, a su supervisor de Profesión en caso de la Clínica Rural (la supervisora de enfermeras para las enfermeras o el supervisor médico para los médicos o el supervisor de área para el Supervisor de promotores); asimismo, en el caso del hospital, los diversos profesionales sólo atienden a sus gremios respectivos, lo cual dificulta las acciones de coordinación y regulación de los recursos humanos. c) a falta de desarrollo de



iniciativas de gestión local, (ej. el Municipio), se corre el riesgo de que las instituciones mediadoras adquieran mucho poder y se eternicen.

### **3. La Propuesta de Descentralización en Salud en República Dominicana**

#### *3.1 Elementos a tomar en cuenta*

Partiendo de las definiciones, necesidades, antecedentes, experiencias y lecciones aprendidas, una propuesta de descentralización en Salud :

3.1.1 Debe ser *una decisión del Estado dominicano*, ya que es la única garantía de comprometer los procesos simultáneos de transformación que requiere en otras esferas para su puesta en marcha exitosa. La experiencia de Salcedo demuestra que sin la voluntad política del nivel central, no es posible establecer los mecanismos de comunicación adecuados con el nivel local.

3.1.2 *Es un proceso gradual*, que requiere de un período de construcción conjunta de voluntades y decisiones para la transferencia efectiva de poder sectorial. La gradualidad debe observarse en dos direcciones: a) en un proceso de transferencia paso a paso, de acuerdo con la obtención de las habilidades a nivel local, a fin de evitar que los servicios colapsen, de ser transferidos de forma brusca y sin condiciones para su adecuado funcionamiento; y b) en relación con el nivel de desarrollo de cada municipio, entendiendo que algunos estarán en capacidad inmediata de recibir algunos servicios, mientras otros requieren un proceso formativo previo.

3.1.3 *Debe ir acompañado además, de un proceso de educación ciudadana de largo plazo*, para consolidar una cultura democrática y participativa mas allá de los intereses partidarios, en busca de un interés nacional y local, y de un firme compromiso de la población de participar.

3.1.4 El proceso de descentralización en Salud, puede combinar desconcentración administrativa y técnica, con

descentralización. La descentralización administrativa y técnica debe darse hacia donde no hay contrapartida política, pero sí posibilidades de coordinación intermedia entre el nivel local y el nacional. Tal es el caso de las Regionales de Salud.

La descentralización por su parte, en términos de transferencia de poder de decisión y gestión directa, debe darse hacia el nivel municipal, único espacio en el cual hay una contrapartida política que permita:

- elegibilidad,
- revocabilidad,
- rendición de cuentas a instancias más allá de las estructuras partidarias que representan.
- participación ciudadana.

Ello depende a su vez, de la formulación de un marco jurídico que legitime el poder municipal.

3.1.5 La descentralización en salud debe asegurar una clara definición territorial así como la delimitación de las atribuciones entre nivel central, regional y local.

3.1.6 La transferencia de responsabilidades a su vez, debe ser acompañada de la transferencia de los recursos necesarios para cumplir con las mismas, así como de las condiciones legales que permitan desarrollar iniciativas de autosostenibilidad.

Por otra parte, la transferencia de fondos que realice el nivel central, debe jugar el doble papel de lograr mantener el funcionamiento de las actividades y programas en ejecución, a la vez que financia de forma selectiva aquellos municipios de menor nivel de desarrollo, a fin de balancear los desequilibrios que puedan generarse entre un municipio y otro por esa causa.

3.1.7 Es necesario establecer los mecanismos de participación, con la creación de instancias municipales (consejos de desarrollo; consejos municipales de salud), con funciones claramente definidas, y posibilidades de participar desde la definición de prioridades en salud, y las acciones para enfrentarlas, hasta la supervisión y evaluación de las acciones en cuestión. En el sector salud, y dada la multiplicidad de actores

e intereses que allí se expresan, se requiere de la presencia de la representación de cada uno de estos en los espacios de definición y diseño de la descentralización, para formular con transparencia las nuevas reglas del juego, y sentar los criterios y responsabilidades en las decisiones, la regulación, la evaluación y la gestión del proceso. Ello implica incorporar las representaciones de los Gremios de Salud, representantes del sector privado lucrativo y no lucrativo junto a las autoridades locales, en organismos consultivos a lo largo del proceso y posterior gestión.

3.1.8 Es importante tomar medidas para detener la creación de Municipios, y establecer criterios en relación con el territorio y el número de habitantes mínimos que hacen política y económicamente viable una gestión municipal autónoma, así como facilitar la gestión municipal integrada de aquellos municipios que estén por debajo de este número.

### 3.2 Características del Proceso

Proponemos un proceso de descentralización en salud, entendido como proceso de construcción de la autonomía municipal en el manejo de los servicios de salud de su competencia. Ello implica:

#### **A nivel Regional:**

Convertir las Regionales de Salud en Unidades Desconcentradas de Apoyo Técnico a los Municipios para impulsar en dichos municipios, en una primera etapa:

- Condiciones para la transferencia de competencias (servicios básicos y clínicas rurales)
- Capacitación del personal
- Montaje de un sistema administrativo y financiero que permita gestionar los recursos, establecer mecanismos de supervisión a nivel local.

Una vez avanzado el proceso municipal, las regionales pasan a

- Procesamiento epidemiológico de la información de los municipios y devolución de la misma a las instancias locales.
- Apoyo a la identificación de necesidades .
- Apoyo a la planificación local.
- Manejo de las instituciones de segundo y tercer nivel en un primer momento, y luego sólo las de tercer nivel.
- Orientación y supervisión técnica en el desempeño de los servicios, garantizando el cumplimiento de las normas nacionales en la ejecución de los programas y acciones sanitarias.
- El nivel regional se relaciona con el nivel central, en la medida en que lo representa técnicamente, y ejerce funciones de regulación, coordinación, supervisión y apoyo técnico, en base a los criterios que el nivel central a través de sus mecanismos de decisión haya establecido como válidos para el país. Deberá existir una instancia coordinadora de la descentralización a nivel de la SESPAS, para facilitar esta relación. Esta instancia también será un canal de coordinación entre el nivel central y el nivel local, sin que necesariamente asuma la "representación " de dicho nivel frente a las autoridades centrales.
- Por su parte, la relación del nivel regional hacia el nivel local, es de asesoría y apoyo técnico vía: provisión de información epidemiológica; análisis estadístico, apoyo a la planificación local; apoyo a la gestión administrativa; capacitación entre otros.

### ***A nivel Municipal***

#### Primera Etapa:

- Delimitar el entorno geográfico y las responsabilidades a ser transferidas, para facilitar un Plan de transferencias por etapas.

- Evaluar capacidades Municipales a fines de formular el Plan en cuestión.
- Recibir capacitación.
- Crear condiciones para la transferencia de competencias y recursos, vía acuerdos, reuniones de consulta y concertación con diversos actores locales relacionados con la problemática.
- Celebrar convenios con la SESPAS para la Gestión de Servicios Básicos (puede comenzar con educación para la salud, inmunizaciones, y vigilancia y control de enfermedades específicas).
- Desarrollar instrumentos de gestión, recolección de información, planificación local, participación, supervisión y evaluación. Desarrollar además instrumentos de contratación de nuevos proveedores para ampliar oferta de servicios y cobertura de población.
- Establecer nuevos mecanismos de financiamiento para las acciones de salud.
- Establecer sistema de manejo de fondos, y
- Poner a funcionar Consejos Municipales en Salud así como los mecanismos de comunicación con los niveles regional y central.

Segunda etapa:

- Convenio para la compra de servicios vía concurso abierto, incorporando nuevos proveedores (privados lucrativos y no lucrativos), en la medida que sus necesidades lo determinen.
- Gestión de servicios básicos de mayor nivel de complejidad, en la medida en que las posibilidades lo determinen. (Clínicas rurales, Sub-centros de Salud), así como de boticas populares u otras modalidades complementarias a los servicios y el financiamiento.
- Formulación de sus propios planes de salud.

### **A Nivel Central**

- Trabajar hacia la modificación del marco regulatorio que le permita descentralizar en los términos deseados, y le faculte a la vez para supervisar, orientar y normatizar desde el nivel central, y vía sus regionales, asegurando así que se imponen criterios nacionales de interés de la población en su conjunto, fortaleciendo así el rol rector de la Secretaría.
- Definir y poner en marcha una Unidad Central de alto nivel, de apoyo al proceso de descentralización
- Cumplir con la función de asegurar la equidad, orientando sus recursos a evitar el desarrollo diferencial por nivel local.
- Desarrollar mecanismos para favorecer la cooperación interlocal, no solo la competencia.
- Definir conjuntamente y poner en marcha los mecanismos entre nivel central, nivel regional de apoyo técnico y nivel municipal descentralizado.

### *3.3 Algunos componentes sugeridos para lograr descentralización a nivel Político, Técnico, Administrativo y Financiero de Salud.*

#### *Político:*

Para facilitar que haya toma de decisiones a nivel local, en relación con sus propias Políticas, Programas y necesidades,

### **A nivel central es necesario**

- Desconcentrar las acciones de desarrollo y fortalecimiento técnico hacia las regiones, y descentralizar las decisiones y pasar las atribuciones relativas a la provisión y prestación de servicios a las instancias municipales que se identifiquen para ello.
- Transformar su visión sobre planificación y necesidades sustentada en enfermedad y/o servicios tradicionales

y desarrollar capacidad de identificar necesidades nacionales y servicios básicos en base a necesidades de grupos de población según condiciones de vida. Ello permitirá elaborar un marco de políticas más amplio e integrar programas y propuestas diferenciados de acuerdo a necesidades específicas a nivel local.

- Transferir capacidades de planificación y decisiones a nivel regional y local, así como dotar al nivel regional de la capacidad técnica y el mandato de apoyar los procesos locales.
- Redefinir criterios para que el Plan Nacional de Salud se convierta en un instrumento de referencia que no limite las posibilidades de acción de los niveles locales en base a sus necesidades.

#### **A nivel Regional es necesario:**

- Desarrollar capacidades técnicas y gerenciales para desempeñar rol de instancia técnica de apoyo.
- Asumir la región como diversidad para fines de planificación, supervisión y apoyo a las decisiones, y tomar el análisis de condiciones de vida y salud como criterio de focalización de gasto y priorización de acciones. Así estarán en condiciones de comprender y respetar las variaciones o particularidades de los planes locales.
- Fuerte desarrollo epidemiológico para apoyar la identificación de necesidades a nivel local. La Región debe contar con una Unidad Epidemiológica, un Laboratorio de Referencia, y un equipo básico de profesionales y técnicos en servicios básicos, Planificación y Administración de Servicios de Salud.

#### **A nivel Municipal es necesario :**

- Establecer estructura mínima administrativa y técnica para la gestión en salud.

- Capacitación y desarrollo de los instrumentos requeridos para la planificación (mapeo de área de influencia, levantamiento de información necesaria para identificar prioridades, etc.);
- Transferencia real de competencias (capacitación, asignación de responsabilidades claras entre otros)
- Transferencia de Recursos que hagan de la planificación una herramienta de aplicación presupuestaria y no un documento técnico sin respaldo real.

*Para ello se requiere:*

- Iniciar el proceso de Modernización de la SESPAS, para el cual existen ya referencias y propuestas desarrolladas.<sup>25</sup>
- Elaborar el instrumental técnico de apoyo a las acciones de planificación.
- Modificación de la Ley Sanitaria vigente que otorga los poderes y decisiones a nivel central.
- Modificación de la Ley sobre Secretarías de Estado, que ratifica ese poder.
- Revisar y adecuar la Resolución de Descentralización de la SESPAS (1977 y 1986).

*—Técnico:*

Para facilitar que las acciones de prevención y promoción y la provisión de los servicios reúnan los requerimientos mínimos de orden técnico y que las acciones sean de calidad, se requiere

---

25. Desde 1991 en que comenzó en el país el esfuerzo de Modernización de la SESPAS y la el debate sobre la Reforma en Salud, se han producido documentos que orientan las líneas generales de transformación y vale la pena revisar. Estos incluyen por lo menos dos: el Informe de Consultoría del Dr. Guido Miranda presentado al PNUD en 1993, denominado "Propuesta de Modernización de la SESPAS", hasta el Documento "Salud Visión de Futuro producido por la Oficina de Coordinación Técnica de la Comisión Nacional de Salud, en 1996.



**A nivel Central:**

- Promover el fortalecimiento de la capacidad institucional de la SESPAS como Rectora y Garante de la calidad de los servicios.
- Definir, para cada tipo de servicios, las normativas correspondientes, y los requerimientos técnicos, de recursos humanos y de materiales y equipos que deben incluir para la prestación del servicio de óptimas condiciones.
- Establecer los mecanismos de Registro, supervisión y control de dichas acciones.
- Establecer los criterios mínimos a cumplir por las instituciones prestadoras en cada uno de los niveles.
- Establecer los mecanismos para la articulación público-privado (lucrativo y no-lucrativo) en la oferta de servicios, y adecuar las normas de habilitación de las instituciones prestadoras de servicios de ambos subsectores así como de la seguridad social. Establecer además, criterios que conlleven la acreditación periódica de las mismas en la búsqueda permanente de calidad así como los requisitos para garantizar el cumplimiento de las mismas.
- Identificar los componentes de la Red de servicios, y establecer con claridad los criterios de referencia y contrareferencia, y las relaciones entre uno y otro nivel.

**A nivel Regional:**

- Asumir la regulación de las acciones de Salud, en base a los criterios establecidos por el nivel central. Desarrollar para ello los mecanismos de supervisión y control requeridos.
- Proceder a la habilitación para posterior acreditación de las Clínicas, Hospitales y ONG proveedoras de Servicios en la región, y establecer un registro que

permita asegurar las convocatorias a concurso por área de competencia y nivel de complejidad.

- Acompañar a los municipios en la definición de los criterios de articulación público-privado específicos de su área de competencia, adecuando los lineamientos nacionales a las realidades locales.

### ***A nivel Municipal:***

- Establecer los mecanismos para asegurar el cumplimiento de los requerimientos mínimos de prestación de servicios que sean de su competencia. Esto implica, la capacitación de los voluntarios, técnico y profesionales en el manejo de estos criterios, y la formación de la ciudadanía en relación a la calidad de servicio a esperar de forma tal que sirvan de vigilantes directos de calidad.
- Establecer las instancias en las cuales se evaluarán de forma participativa los servicios.
- Realizar un registro de ONG's, Organizaciones Comunitarias, Organizaciones Privadas lucrativas y de servicio público, para su posterior habilitación y acreditación.
- Establecer incentivos locales (reconocimientos ) a la calidad de servicios, a ser otorgados a las instituciones que la comunidad identifique como merecedoras de los mismos.

*Para ello se requiere entre otras cosas:*

- Modificación de la Ley de Secretarías de Estado.
- Modificación de la normativa que establece la descentralización y sus funciones.
- Revisión y adecuación de los criterios de habilitación de Clínicas y Hospitales; formulación propuesta de habilitación y acreditación de Organizaciones No-gubernamentales creando una comisión conjunta ONG-SESPAS, y fortalecimiento al proceso de

acreditación de clínicas y hospitales, vía la Comisión creada para tales fines.

- Revisión y adecuación de la normativa técnica en relación con los criterios y calidad de los servicios prestados a todo nivel, así como el desarrollo de los instrumentos para llevarlo a cabo.

#### *Administrativo:*

Para facilitar que haya designación y remoción de Recursos Humanos de los Servicios de salud desde el nivel local, se requiere.

#### **A nivel Central:**

- Desconcentrar primero y descentralizar luego los mecanismos de selección de Recursos Humanos, a nivel regional y local.
- Integrar, en un solo documento básico, que podría ser el Manual de Recursos Humanos de la SESPAS, la normativa en uso ahora dispersa, que establezca de forma clara la clasificación de puestos para personal de salud en servicio, incluyendo requisitos, criterios de selección, asignación, promoción, sueldos, remoción, etc. La escala de salarios deberá ser unificada para todo el personal de la misma categoría en cualquier institución. Esos criterios básicos deben regir para todo el mundo.
- Establecer y hacer cumplir las sanciones en relación con las faltas de todo tipo en que incurriere el personal de salud, y asegurar a la población representada a través de sus organizaciones (no de las ONG) un espacio para valorar el ejercicio y requerir el cumplimiento de deberes y derechos.
- Establecer incentivos diferenciales por servicio en base a las necesidades prioritarias de la población y al nivel de desarrollo de la región en cuestión, ofreciendo los mayores incentivos para las zonas del país de menor nivel de desarrollo.

- La remoción debe ser un punto central en la definición de estas políticas, dejando a la responsabilidad del nivel correspondiente de inserción de cada profesional o técnico, la decisión sobre el mismo sin tener que recurrir al nivel central. Para ello debe asegurarse que las reglas del juego han sido establecidas de forma clara, en concertación con todos los sectores y en base a la participación de los mismos en el proceso de definición de las nuevas reglas.
- La SESPAS esta en la obligación de velar por la transparencia de los mecanismos de selección, así como de asegurar el cumplimiento de los compromisos para con el personal de la salud y de este hacia la población, en el marco de los Códigos de Etica establecidos.

#### **A nivel Regional:**

- Establecer los mecanismos para el cumplimiento de las nuevas disposiciones
- Apoyar al nivel local en la selección de personal para sus cargos, así como en las decisiones relativas a estos, brindando el apoyo técnico requerido.
- Establecer los programas de Educación Permanente o de capacitación en servicio a nivel regional.
- Contar con una instancia en la cual estén representados los diversos sectores involucrados con los Recursos Humanos en Salud (Gremios, Instituciones formadoras, etc.) para la discusión de los planes de desarrollo de los mismos a nivel regional.

#### **A nivel Local:**

- Establecer incentivos locales para atraer los Técnicos y Profesionales de la Salud hacia su zona geográfica.
- Asegurar la transparencia y el cumplimiento de los criterios establecidos a nivel nacional en el proceso

de selección, asignación, promoción o remoción del personal Técnico en Salud.

*Para ello se requiere:*

- Revisión de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa para definir su puesta en marcha para todos los profesionales y técnicos del sector.
- Revisión y actualización de la Ley 60-97.
- Revisión y Modificación de la Ley de Secretarías de Estado y la Ley Sanitaria Vigente (Código Trujillo de Salud).
- Modificación de la Ley de Presupuesto y Gastos Públicos.
- Apoyo a la redefinición de la formación de los profesionales y técnicos de la salud, en base a las nuevas orientaciones establecidas.

*Financiero:*

Para que el nivel local pueda tener autonomía en relación con origen y uso de los recursos es necesario.

**A nivel Central:**

- Transferencia de recursos del presupuesto de la SESPAS, para el financiamiento de las acciones de salud, acorde con transferencia de competencias. El monto estará relacionado con población a cubrir en base a programación, y no en base a repetición de experiencias anteriores (repetición de presupuesto histórico).
- Transferir potestad de gestión y de desarrollar iniciativas novedosas de generación de ingresos a nivel local.
- Para el futuro podrían establecerse mecanismos de recuperación de costos y compra de servicios a otros proveedores, a fin de ampliar la cobertura. Los

mecanismos deben ser definidos, y establecer con claridad cuales pueden ser aplicados y cuales no.

### **A nivel Regional:**

- Crear condiciones para apoyar los Municipios en el manejo autónomo de los recursos.
- Apoyar en la preparación del presupuesto local.
- Apoyar a la creación de un Sistema Gerencial de Información que avale las decisiones administrativas, técnicas y presupuestarias.

### **A nivel Municipal:**

- Recibir y asegurar el manejo transparente de los recursos.
- Formular y poner en práctica los instrumentos para licitación pública de servicios y compras, provisión de servicios, elaboración y registro de cuentas, entre otros.
- Establecer mecanismos participativos para la aprobación del presupuesto, y los medios novedosos de obtención de recursos.
- En relación con la definición de mecanismos novedosos de obtención de recursos (impuestos locales, servicios populares, etc.) es necesario contar con mecanismos de aprobación, y establecer los límites para ello.
- Ser auditados periódicamente por parte de una firma de auditores que sea aprobada de un listado de elegibles establecidos para tales fines de forma conjunta entre la Liga Municipal Dominicana y la SESPAS.
- El Municipio o Municipios, estarán en facultad de obtener fondos complementarios vía agencias de cooperación u otros mecanismos definidos localmente. Recordemos la iniciativa de Ocoa, de Boticas populares para la venta de medicamentos a

precios muy bajos, y utilización de los fondos en el mantenimiento de las Clínicas Rurales.

### 3.4 Comentarios Finales

La democracia hoy día ya no es sólo representación, sino participación, y debe dar lugar a la incorporación de la sociedad organizada para lograr por una parte una efectiva co-gestión social (gestión de corresponsabilidad), una mayor capacidad de respuesta a las necesidades, y mejores condiciones de vida y salud para las poblaciones.

Las sugerencias en relación con la descentralización del Sector Salud aquí presentadas, parten de la aceptación de la descentralización en el sector con un doble propósito: apoyar el mejoramiento de las condiciones de vida y salud de la población, y contribuir al fortalecimiento de la democracia en los términos mencionados. Sabemos sin embargo, que la cultura autoritaria, los beneficios del manejo centralizado y corrupto para algunos sectores, la fragilidad institucional de nuestras instituciones, y el escaso desarrollo municipal hacen la tarea planteada realmente difícil.

La descentralización no está además exenta de riesgos. Algunas dificultades que podemos identificar en lo inmediato son:

—En vez de favorecer el poder municipal como expresión de los intereses de la población, la descentralización puede fortalecer poderes tradicionales locales. Es necesario consolidar mecanismos complementarios a los mecanismos clientelares partidarios para conformación de los Consejos o estamentos participativos .

—El crecimiento incontrolado de los municipios puede dificultar significativamente el proceso. Es necesario detener este proceso y propiciar mecanismos de coordinación o asociación de municipios que no cumplan requerimientos mínimos para hacer viable la descentralización.

—Las diferencias entre el ritmo técnico de la descentralización, (transferir la gestión de programas y servicios) y el ritmo político de la misma (transferir capacidades,

responsabilidades y recursos para las decisiones locales), puede hacer terminar los esfuerzos descentralizadores en simples reacomodos de recursos o desconcentración administrativa. Aceptar la descentralización técnica por que no hay condiciones para la descentralización política, en facilitar ese camino. Es necesario entonces impulsar de forma simultánea ambas acciones.

—La definición de instancias intermedias de transición, acompañadas de escaso desarrollo de las capacidades locales, pueden convertir estas instancias intermedias las verdaderas depositarias del poder, teniendo más fuerza que las instituciones locales. Las instancias intermedias sólo deben ser organismos de apoyo técnico al nivel local, y no etapas intermedias de transición.

—Las diferencias en niveles de desarrollo y potencialidades entre municipios, puede crear dificultades y contribuir a profundizar desigualdades entre grupos de población. En tal sentido, debe haber mecanismos compensatorios vía un fondo nacional para el desarrollo municipal, para apoyar los municipios que así lo requieren. Los mecanismos de apoyo (prestamos, donaciones, etc.) han de ser establecidos con anticipación.

—Finalmente, es necesario crear escuelas de formación municipal para capacitar los dirigentes y adecuarlos a sus nuevas funciones, además de la capacitación específica en Salud.

El reto está planteado, para devolver a las ciudadanas y ciudadanos la capacidad y responsabilidad de construir sus condiciones de vida, sus oportunidades de desarrollo, en un proceso de articulación de las potencialidades locales (públicas y privadas) con las necesidades locales y los lineamientos nacionales. Falta la decisión política, expresada en acciones concretas, y la firme voluntad de proceder. Desde Salud podemos apoyar.



# Bibliografía

---

- Bertoni, N; Téllez, A; y Solimano, G. (Eds.) "*Salud y Municipio: aportes desde la Investigación*". CORSAPS. Alerce Talleres Gráficos, S.A. Santiago Chile : 1995.
- Bobea, Lilian. "*Concertación y participación social en la Lucha Contra la Pobreza: experiencia de desarrollo local de la provincia de Salcedo*": Santo Domingo : Komunica, SA. 1996.
- Comisión Nacional de Salud. Oficina de Coordinación Técnica. "*Salud: Visión de Futuro. Elementos para un acuerdo nacional*". Santo Domingo : Editorial Gente, 1996.
- . "*Estudio del Marco Legal y Regulatorio del Sector Salud Dominicano*". Santo Domingo : Publicaciones OCT, 1996.
- Gómez, Carmen J. "Los servicios de salud por sectores en el Distrito Nacional" "*Boletín del Instituto de Estudios de Población y Desarrollo (IEPD)*" Vol. 22 Año VII, abril-junio 1988.
- La Forgia, Gerard. "*Descentralización en Salud: lecciones de la experiencia*". Discussion paper No. 2. BID, Washington, Noviembre 1995.
- Martínez, Maritza, "*Aportes a la Caracterización de la Regulación de los Recursos Humanos del Sector Salud*" . Santo Domingo : INSALUD/OPS, 1996 (mimeo).
- Mills, Anne et. al. (eds.) "*Descentralización de los Sistemas de*

*Salud: conceptos, aspectos y experiencias nacionales"*. Organización Mundial de la Salud, -OMS- Ginebra.

Partido de la Liberación Dominicana. *Programa de Gobierno 1996-2000*. Santo Domingo, 1995.

PNUD. Proyecto de Gobernabilidad, Descentralización y Desarrollo Municipal. "*Memorias del Encuentro Nacional de Candidatos a la Presidencia, Síndicos, Presidentes de Ayuntamientos y Sociedad Civil de la República Dominicana*". Komunika, SA. Santo Domingo, 1996

Presidencia de la República. Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado. "*Lineamientos Del Programa Nacional de Reforma y Modernización del Estado*". Santo Domingo: Editora Taller, 1997.

Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM/ CUEPS)/Grupo de Acción por la Democracia." *Agenda Nacional para el Desarrollo, (Vol. II). Planes de Acción para las diez principales prioridades*". Santo Domingo : Ed. PUCMM, 1996.

Rodríguez C., Nestor. "*Informe Final sobre la asesoría en Desarrollo y Fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud y la Aprobación Local*". Informe de Consultoría a OPS-OMS.

Rojas Gómez, Bautista. "*Gobiernos locales, Descentralización y Servicios de Salud. Una experiencia Dominicana: la provincia de Salcedo*". Mimeo (ref. 6815, Centro de Documentación OPS-OMS)

SESPAS. "*Declaración del Secretario de Estado de Salud Pública ante la Asamblea Nacional de la Salud*". Septiembre, 1996. (mimeo)

SESPAS/OPS-OMS. "*La situación de Salud en República Dominicana*". Documento de Evaluación conjunta de la Cooperación. Borrador preliminar, Noviembre de 1996. (mimeo).

Taliercio, Roberto. "*La factibilidad y la viabilidad de descentralización del Sistema Nacional de Salud en la República Dominicana: Observaciones y Recomendaciones*". Informe de Consultoría a OPS-OMS, 1992. (mimeo)

## Capítulo 5

# La Descentralización en Educación en República Dominicana

*Ramón Morrison*

---

### Introducción

En los últimos años la descentralización ha sido una de las principales metas en el marco de las transformaciones educativas de los distintos países y especialmente en América Latina y el Caribe.

En la República Dominicana la descentralización es uno de los principales estandartes del Plan Decenal de Educación, movimiento de profundas implicaciones socioeducativas iniciado en 1990 y a partir del cual se pretende transformar la educación dominicana de cara al nuevo siglo y nuevo milenio.

En el presente estudio nos hemos propuesto hacer un análisis detenido de la situación de la descentralización de la educación: desde lo conceptual a lo concreto; pasando por el examen de la variable histórica y colocando acento principal en las propuestas indicativas.

## 1. Referencias

### 1.1 *Precisiones conceptuales: descentralización-desconcentración en educación*

Son variados al tiempo que relevantes los distintos argumentos a favor de una mayor descentralización de la educación.<sup>1</sup> Veamos:

*Ideológicos:* descentralización de la educación como parte importante de la realización de un proyecto nacional de reforma del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil, en vista de una mayor democratización.

*Políticos:* descentralización para cambiar los patrones o estilos de gobierno de la educación, compartiendo o transfiriendo las responsabilidades y el poder de decisión entre diferentes niveles políticos administrativos y abriendo canales más amplios a la participación social.

*Económicos:* descentralización para movilizar más recursos públicos y privados hacia la educación, así como para lograr una mayor eficiencia económica.

*Administrativos:* descentralización para racionalizar y hacer menos burocrática y más eficiente la organización y gestión del sistema de educación en sus diferentes niveles, modalidades y servicios.

*Pedagógicos y Culturales:* descentralización para formular y desarrollar un curriculum nacional flexible que responda mejor a las diversas situaciones y necesidades regionales y locales.

Los argumentos citados son portadores de los principales elementos que hoy son considerados en respaldo a la descentralización de la educación. Sin embargo, se hace necesario además de precisiones conceptuales que incorporen, al mismo tiempo, interpretaciones en relación a la

---

1. Carlos N. Malpica Faustor. *Descentralización y Planificación de la Educación: Experiencias Recientes en Países de América Latina*. París: UNESCO - IIEP, 1994, pp. 7-8.

*desconcentración* en su diferencia y vínculo con la *descentralización*.

Según Puelles Benites "... Decimos comúnmente que una organización está centralizada cuando el poder de decisión se concentra en el corazón de la organización, formándose a partir de ese núcleo básico una estructura piramidal, de arriba a abajo, donde los diversos escalones que la forman son instancias estrictamente ejecutivas. Por el contrario, se dice que estamos ante una organización descentralizada cuando el poder de decisión es compartido por uno o varios niveles de la organización. No obstante, para muchos autores la idea de la descentralización va ligada a la existencia de varias entidades territoriales que comparten decisiones con el centro, existiendo incluso una tendencia más exigente que une la descentralización a la autonomía local, es decir, al reconocimiento de poderes de decisión a las comunidades territoriales que constituyen el primer eslabón de decisión-comunas o municipios..."<sup>2</sup>

Dentro de la referencia anterior existe una expresión clave *toma de decisión*; pero necesita de interrogantes y sus probables respuestas ¿toma de decisión respecto a qué?<sup>3</sup> En la literatura especializada del área la *toma de decisión* se pondera en atención a:

¿Quién toma la decisión sobre los niveles, ciclos y modalidades del sistema educativo?

¿Quién establece las condiciones para la obtención y expedición de títulos académicos?

¿Quién toma la decisión sobre el currículum; es decir sobre los objetivos, contenidos, estrategias de enseñanza y aprendizaje y los criterios de evaluación?

¿Quién controla, inspecciona o supervisa el sistema educativo?

---

2. Manuel de Puelles Benítez, "Estudio Teórico sobre las Experiencias de Descentralización Educativa". *Revista Iberoamericana de Educación* (3), 1993, pp. 13-14.

3. *Ibid.*, p. 19.

¿Quién financia y específicamente administra y decide sobre los recursos financieros?

En correspondencia con las esferas de decisión respecto a las respuestas a tales interrogantes, se conciben distintos grados de centralización o descentralización. Mas, es correcto precisar que se trata de modelos, es decir instrumentos intelectuales que sirven para construir un arquetipo que, en rigor, no existe en la realidad, pero cuya construcción nos permite analizar, ordenar, sistematizar y clasificar la realidad que queremos aprehender.

A partir de lo anterior se asumen modelos, desde el modelo centralizado de educación hasta el modelo de descentralización comunal y académica, pasando por la descentralización intermedia, federal y comunal.

En adición al concepto y la realidad de la descentralización educativa, procede considerar la *desconcentración* con sus correspondientes implicaciones factuales.

Con el término "desconcentración" se suelen definir modelos de organización administrativa que, aunque coinciden en unos principios genéricamente comunes, presentan en la práctica diferencias significativas. En todos los casos se supone la existencia de una administración descentralizada que opta voluntariamente, pero mediante un soporte legal, por atribuir determinadas funciones a otros órganos que guardan con ella una relación de dependencia jerárquica más o menos intensa...

"Con otros términos, puede decirse que, según este concepto de desconcentración, el reparto cae sobre competencias funcionales, no sobre competencias normativas y se lleva a cabo por razones prácticas organizativas de eficacia y simplificación de los procesos administrativos; en último término en vista a un mejor servicio a los administrados".<sup>4</sup>

Tanto para lo que corresponde a la descentralización como la desconcentración educativas, son variados los factores

---

4. Roberto Mur Montero. "Notas sobre la Organización Desconcentrada de las Administraciones Educativas". *Revista Iberoamericana de Educación* (3), 1993, p. 43.

que las condicionan y que han de ser observados. Entre tales factores se destacan los siguientes:

1. Históricos
2. Geográficos y Demográficos
3. Culturales y Lingüísticos
4. Económicos
5. Constitucionales
6. Políticos e Ideológicos
7. Geopolíticos

### 1.2 *Tendencias y experiencias internacionales en descentralización de la Educación*

Experiencias recientes en América Latina arrojan interesantes conclusiones sobre los procesos de descentralización de los sistemas nacionales de educación.

En un seminario regional<sup>5</sup> donde se analizaron los informes de cinco casos nacionales, se ponderan aspectos que resultan interesante considerar.

Los casos estudiados corresponden a México, Colombia, Chile, Brasil y Argentina. De entrada hay que advertir que en todos los casos son países de dimensiones considerables en términos de población y extensión territorial a diferencia de la República Dominicana. Mas, por lo relativamente reciente de sus cambios, como por los factores de estándares en juego propio de la caracterización del tema y el mismo proceso de descentralización, entendemos que es una muy útil referencia.

Para los estudios referidos se siguió la misma pauta general. Entre las conclusiones se destaca la importancia de las consideraciones históricas y temporales. Se entiende que urgir en los antecedentes históricos permite comprender y orientar el presente. Se considera también, que los procesos de

---

5. Carlos Malpica Faustor. Ob. cit., pp. 27-273.

descentralización son de larga duración por el tiempo que toma generalizar y hacer duraderos los cambios que afectan concepciones y comportamientos muy arraigados por el tiempo; y por formar parte de la cultura nacional: se afirma que se requiere de diez o más años de experiencia para poder observar y evaluar los impactos de la descentralización.

En el estudio de los cinco casos referidos se consideró además el orden jurídico nacional del cual se entiende que debe ser modificado profundamente para hacer viable la descentralización; se considera que tales cambios tendrían un carácter general por ejemplo en la Constitución y las leyes y que luego repercuten en el campo de la educación; en algunos casos dichos cambios están destinados específicamente al campo de la educación.

En los cinco casos estudiados se destaca que la descentralización se ha producido en el contexto de procesos políticos más amplios, influidos por concepciones neoliberales, del replanteo del papel del Estado, de alternancias gubernamentales y cambios en la estructura y funcionamiento de la administración pública.

En los casos analizados hubo una referencia constante a las crisis económicas, fiscales y políticas y se asumió como argumento que fueron tales factores los desencadenantes de los procesos de descentralización. En algunos casos además las transiciones de regímenes políticos marcaron hitos en la evolución de los procesos de descentralización educativa.

Otro aspecto considerado está asociado a factores coyunturales de corto plazo y en los que frente a tensiones y exigencias los gobernantes ceden sin considerar del todo las implicaciones de esas medidas.

En los cinco casos se observó que los procesos de descentralización de la educación fueron impulsados principalmente desde fuera del sistema de educación.

La otra área de análisis en el estudio de México, Colombia, Argentina, Perú y Brasil trata de la distribución de competencias en atención a las funciones, actores y procesos. Se estudió no sólo las transferencias entre las instancias de naturaleza administrativa y burocrática de altos niveles, sino de



transferencia hacia la base, hacia donde ocurre la enseñanza-aprendizaje: comunidad, escuelas, consejos escolares, etc. Se trata de lo macro y lo micro en cuanto a distribución de competencias.

Se destaca para los cinco casos, por un lado una fuerte presión de los actores no gubernamentales (sindicatos, partidos, gremios, empresarios, iglesias, asociaciones, etc., la denominada sociedad civil) que reclaman una mayor participación en materia de educación, así como las nuevas motivaciones que inducen a las autoridades electas a plantear nuevas exigencias.

En adición a lo anterior se plantea si la educación debe seguirse considerando como un "servicio público" o si debe ser tratada con "criterio empresarial y de mercado". Se destaca además y lo cual consideramos como muy importante la relación que se establece entre actores burocráticos y no burocráticos.

En los cinco casos se observa además el importante papel que desempeñan los cambios en los sistemas y flujos de recursos financieros fiscales, pues es en torno a los mismos que mejor se reflejan las tomas de posición política y los juegos de poder entre los actores involucrados.

Se resalta lo específico de cada experiencia de interacción entre sectores burocráticos y no burocráticos, pues los mismos son diferentes en función de las diferencias de intereses, experiencias previas y grados de intervención.

En ninguno de los cinco casos el nivel central pierde legitimidad, ni tiene intención de abdicar totalmente sus competencias y responsabilidades. Mas bien se observa una reducción cuantitativa del Gobierno Central en materia de gestión directa de los servicios de educación y un cambio cualitativo de sus competencias que muchas veces se traduce en fortalecimiento de sus verdaderas competencias.

Es importante destacar que el reparto de atribuciones, así como sus modalidades de ejecución queda en todos los casos de estudio, estipulado en la Constitución, en una o más leyes, o se acuerda entre los diferentes organismos.

### *1.3 Antecedentes históricos de la descentralización en el sistema educativo dominicano*

La relación centralización-descentralización como factores contrarios o contradictorios aparece en distintos momentos de la historia de la educación dominicana. Presentaremos en breve síntesis los principales aspectos que caracterizan dicha relación.

En la primera Ley de Educación de la historia republicana ya se asume una estructura descentralizada: formalmente la responsabilidad principal de la educación corresponde a los ayuntamientos. En la Ley sobre Instrucción Pública del 13 de mayo de 1845, en su artículo 3ro. y luego de referirse al establecimiento de las escuelas expresa que "estas escuelas serán instituidas por los Ayuntamientos de cada Común y dependerán de ellos, y estarán bajo la vigilancia de sus respectivas Diputaciones Provinciales donde residan, conforme al artículo 154 de la Constitución".<sup>6</sup>

El reducido alcance del servicio educativo en el período de la primera ley de educación haría que tal disposición fuese más formal que real.

Posteriormente la Ley de Instrucción Pública del 2 de junio de 1855 establece una comisión superior directiva de estudios compuesta por el ministro del ramo quien la presidirá, e integrada además por cuatro individuos elegidos por el Poder Ejecutivo. Junto a la Comisión Superior Directiva de Estudios, se establecía Comisiones Provinciales y Comisiones Locales.

Las respectivas comisiones tenían jurisdicción sobre la designación de maestros y la supervisión educativa. Tenían alguna potestad para la gestión de fondos, más no así sobre los planes y programas de estudios que eran contemplados directamente en el texto de la ley correspondiente.

Tal estructura organizativa se mantuvo en lo fundamental de esa forma en el resto del siglo XIX, inclusive la Ley General

---

6. Ramón Morrison. *Legislación Educativa Dominicana, 1844-1985*. Santo Domingo: Búho, 1987, p. 13.

de Estudios de 1884,<sup>7</sup> y que es portadora de la reforma hostosiana, no varía tal forma de gestión del servicio educativo. En la citada ley se establece una Junta Superior Directiva de Estudios, Juntas Particulares en cada cabeza de provincia y las llamadas comisiones locales. En todo caso su integración la conforman los funcionarios máximos respectivos de las comunidades: para la Junta Directiva el secretario de Estado de Instrucción Pública, el prelado arquidiocesano y tres miembros elegidos por el Poder Ejecutivo; las juntas particulares la integran el Gobernador Civil, quien la preside, el presidente del Ayuntamiento y otros tres miembros más elegidos por el Poder Ejecutivo; las comisiones especiales de enseñanza la integran el presidente del ayuntamiento quien la preside, el síndico y el cura de la parroquia.

La administración del presupuesto estaba centralizada, y en muchos casos no era relevante o eran prácticamente inexistentes las actividades de los órganos citados. El número de establecimientos escolares y la reducida población estudiantil lo hacía prácticamente innecesario.

En los primeros años del presente siglo se restablece la Ley General de Estudios de 1884 y con ello las estructuras de gestión descritas.

A partir de la Orden Ejecutiva No. 145 del 5 de abril de 1918 se dispone de estructuras que en lo fundamental reproducen las anteriores, con la diferencia que en el marco de la Intervención Militar Norteamericana, las comisiones locales desarrollan actividades concretas y realizan una labor que ha sido considerada como relevante en distintos estudios.

Con la dictadura de Trujillo la centralización y control directo alcanza niveles extremos y funciona una forma de gestión educativa que más que descansar en estructuras colegiadas, se apoya en individuos en base a claras relaciones jerárquicas verticales .

En el período de la Dictadura de Trujillo la propia integración del Consejo Nacional de Educación se hace en

---

7. Ramón Morrison. Historia de la Educación en la República Dominicana. Santo Domingo: Taller, 1992, p. 86.

base a designaciones directas. En lo local los inspectores que son funcionarios directos, concentran todo el poder de las decisiones que les pudiesen ser delegadas.

Posteriormente a la caída de Trujillo se modifica la composición del Consejo y se establecen las direcciones regionales y distritos educativos de atribuciones muy limitadas, con un poder central (secretario (a) ) casi absoluto y delegaciones a individuos y no a instancias colegiadas.

## **2. Propuestas**

### *2.1 Descentralización en el marco del Plan Decenal de Educación*

#### *—Antecedentes*

Desde octubre de 1990 se inicia en la República Dominicana un movimiento socioeducativo, bajo la denominación de Plan Decenal de Educación, y orientado a desarrollar al mismo tiempo la concientización general y el compromiso de amplios sectores con la educación básica y media, así como la elaboración de instrumentos técnicos de un plan para el desarrollo educativo por diez años.

El Plan Decenal, había sido precedido por un foro permanente de discusión denominado Plan Educativo, bajo el auspicio de la Asociación de Industriales de Herrera, la Fundación Fredrich Ebert, y el Instituto Tecnológico de Santo Domingo, INTEC; precedido además por el VI Congreso de la Asociación Dominicana de Profesores, que en septiembre del mismo año (1990) concluyó en varias líneas de transformación expresadas en 7 grandes temas y el compromiso del gremio con la transformación educativa; al Plan Decenal lo precedió además un amplio conjunto de estudios de instituciones y personas, y acciones dirigidas a diagnosticar y sobre todo plantear soluciones a los males del sistema educativo que a ese momento se entendía que habían alcanzado un deterioro extremo.

Se conformó un Comité Nacional y un Comité Ejecutivo

integrado por representantes de la Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos (SEEBAC); de la institución Acción para la Educación Básica (EDUCA); el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Plan Educativo; y la Asociación Dominicana de Profesores (ADP).

Se integraron comisiones de trabajo para diversos temas y subtemas y se conformaron 5 consultas, incluyendo la Consulta Regional y por vía de la cual se desarrollaron en todo el país diferentes encuentros que culminaron con 30 congresos provinciales, 114 congresos municipales y el Congreso Nacional del Plan Decenal de Educación, del 2 al 4 de diciembre de 1992.

Desde el inicio del Plan Decenal, el tema de la descentralización se hizo presente y es así como en el marco del tema Administración de la Educación (en algunos de los documentos aparece como Modernización de la Educación) se asumió como uno de los aspectos a ser considerados.

El primer momento de descentralización educativa en el marco del Plan Decenal de Educación, fue la propia participación. Los más variados sectores de la vida nacional tomaron parte del mismo, y esencialmente la participación de las instituciones y personas no sólo se limitó a consultas, sino que sus puntos de vistas serían integrados en las distintas propuestas y en las líneas finales de acción.

#### *— Propuestas de los congresos provinciales*

En los distintos congresos provinciales, previos al Congreso Nacional, la descentralización fue un tema muy debatido y en torno al cual se hicieron propuestas desde los propios congresos provinciales.<sup>8</sup> Veamos.

Azua: "Descentralización de la estructura administrativa y de la toma de ciertas decisiones hacia la provincia y los municipios".

Bahoruco: "Descentralización de responsabilidades y recursos a la provincia".

---

8. SEEBAC. Síntesis del Plan Decenal de Educación. Serie A, Documento No. 5. Santo Domingo: De Colores, 1992, pp. 236-245.

Barahona: "Estudio de alternativas de nueva organización a nivel provincial, a fin de crear modernas estructuras que faciliten la optimización de los servicios educativos". Agregaban los siguientes aspectos: "Creación de un Departamento Provincial de Planificación Educativa"; "Creación de una estructura financiera provincial de educación, encargada de asumir en forma descentralizada y progresiva la gestión presupuestaria".

Dajabón: "Fortalecimiento de la capacidad de gestión y supervisión a nivel provincial y distrital"

Provincia Duarte: "Fortalecimiento de la capacidad de gestión y supervisión a nivel provincial y municipal".

Elías Piña: "Descentralización de la toma de ciertas decisiones en educación hacia la provincia"; "Asignación de presupuestos de educación a cada distrito escolar".

El Seybo: "Reestructuración y modernización de la administración educativa provincial, dentro de un proyecto de descentralización creciente".

San Cristóbal: "Creación de un Consejo Provincial de Juntas Municipales de Educación que asuma funciones y responsabilidades descentralizadas".

María Trinidad Sánchez : "Establecimiento de una estructura administrativa descentralizada en la provincia, con mayor cobertura y poder de decisión".

San Juan de la Maguana: "Descentralización de la administración de recursos financieros hacia la dirección provincial" ; "Creación de un Consejo Provincial de Juntas Municipales de Educación que integre a la comunidad en la toma de decisiones en educación "

Los congresos provinciales de educación de Valverde, Puerto Plata, Monte Plata y la Romana, junto al Distrito Nacional no hicieron propuestas al respecto. Los demás se pronunciaron en la misma tónica que los que han sido citados.

Es evidente el sentir, claridad de ideas y el consenso sobre la descentralización.

—Lo planteado en el informe al comité ejecutivo

Previo al Congreso Nacional se elaboró un documento con carácter de Informe al Comité Ejecutivo del Plan Decenal, que resumía los elementos de diagnóstico y propositivos que se habían recogido no sólo en el marco de la Consulta Regional y los respectivos congresos, sino como síntesis de lo dicho en el conjunto de las demás consultas realizadas. Veamos.

En primer lugar, en el informe se hacen precisiones conceptuales cuando se expresa que "Actualmente el concepto de *administración de la educación* tiende a ser reemplazado por el de *gestión educativa*. Se entiende por *gestión educativa* la fijación de prioridades y estrategias y la obtención, organización, distribución y utilización de los recursos orientados a garantizar una educación de calidad para todos. El tránsito de la tradicional administración de la educación hacia el nuevo paradigma de *gestión educativa* puede considerarse como un proceso de *modernización de la educación*".

Más adelante y dentro de la misma referencia se plantea que entre los recursos de la *gestión educativa*, ocupa un lugar destacado, entre otros, "El poder de todos y cada uno de los involucrados en los procesos educativos: del Estado, de la Sociedad, de los docentes, de los alumnos y sus padres y de las comunidades".<sup>9</sup>

A partir de la cita se deduce que se asume una nueva visión y perspectiva del poder y de la *toma de decisiones*.

El Informe al Comité Ejecutivo presenta interesantes aspectos diagnósticos. En lo que respecta al diagnóstico se plantea que "históricamente el Estado, la sociedad, y algunas instituciones como las iglesias, tuvieron un fuerte protagonismo en la ampliación de las oportunidades educativas de la sociedad dominicana, pero el primero fue concentrando y centralizando la capacidad de decisión -es decir: el poder- en su organismo central, la SEEBAC. Paralelamente ese organismo se hizo más complejo. Albergó a más organismos en forma poco articulada. Se generó una fuerte confusión entre las atribuciones

---

9. SEEBAC. El Plan Decenal en la Perspectiva de sus Áreas y sus Consultas. Serie A Documento 4. Santo Domingo: De Colores, 1992, p. 16.

de cada uno de ellos y entre los papeles y funciones de su personal. El resultado de la convergencia entre una excesiva centralización en las decisiones y la confusión en la distribución de papeles y funciones entre distintos organismos y dependencias de la SEEBAC, es que la capacidad de decisión está centralizada en una estructura que no está en las mejores condiciones de promover la educación dominicana, calificada por sus 93 funcionarios que constituyeron el núcleo de la consulta interna como una institución ineficiente, con una organización irracional".<sup>10</sup>

Las consideraciones y referencias anteriores corresponden al período previo al Congreso Nacional del Plan Decenal.

—*Propuestas del Congreso Nacional del Plan Decenal*

El Congreso Nacional del Plan Decenal se pronunció en lo que respecta a la descentralización, en dos vertientes principales: en los respectivos decálogos de áreas y en las *Grandes Declaraciones*.

*Decálogos de áreas: institutos descentralizados y municipalización*

En el marco de la llamada *Nueva Estructura de Gestión para la SEEBAC: Los Institutos Descentralizados de Educación, el Decálogo de Tema*<sup>11</sup> planteaba lo siguiente:

- a. Aceptar la propuesta organizativa que se consigna en el Anteproyecto de Ley, referente a los institutos descentralizados.
- b. Diligenciar ante el Presidente de la República el sometimiento al Congreso Nacional del Anteproyecto de Ley General de Educación, a fin de auspiciar el establecimiento de una nueva estructura organizativa.
- c. Ofrecer amplia difusión a la nueva estructura organizativa una vez aprobado el Anteproyecto de

---

10. El Plan Decenal en la Perspectiva de sus Áreas y sus Consultas, Ob. cit. pp. 34-35.

11. SEEBAC. Memorias del Congreso Nacional del Plan Decenal. Serie A, Documento No. 6. Santo Domingo: De Colores, 1993, pp. 99-100.



- Ley, a fin de concientizar a todos los sectores de la nación respecto a sus características y a la conveniencia de apoyar su iniciativa.
- d. Que las acciones de descentralización emprendidas por los institutos se hagan tomando en cuenta las características y necesidades de cada región.
  - e. Modernizar el sistema de comunicación entre los institutos descentralizados y las restantes dependencias de la Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos como un instrumento de eficientización de la gestión.
  - f. Impulsar la apropiación racional de las nuevas tecnologías como los avances en el campo de la computadora y las telecomunicaciones, con el propósito de disponer de herramientas más versátiles que coadyuven a una gestión educativa más eficiente.
  - g. Impulsar renovaciones curriculares y pedagógicas que estimulen la utilización e incursión de los avances tecnológicos dentro del aula a fin de preparar a un ciudadano dominicano más competitivo para el futuro.
  - h. Que a través de los nuevos adelantos tecnológicos sean simplificados al máximo los procesos administrativos como por ejemplo la designación de personal.
  - i. Que los miembros de los institutos descentralizados sean seleccionados sin tomar en cuenta la clientela política, a fin de garantizar que sirvan a todos los sectores de la comunidad.
  - j. Dentro de la modernización tomar en cuenta la formación de recursos humanos en los institutos descentralizados que estén capacitados para la enseñanza con la tecnología moderna.

En lo que respecta al tema *Municipalización de los Servicios Educativos y La Gestión a Nivel de Centros Educativos, el Decálogo del Tema*<sup>12</sup> correspondiente planteó lo siguiente.

- a. La municipalización de la educación deberá garantizar que todos los dominicanos, no importa su procedencia social o económica, reciban una educación de calidad uniforme. Constituirá un medio para atender las características locales del currículo y una vía de integración de las comunidades en el fortalecimiento de la cultura y la identidad nacional.
- b. Los municipios velarán por el buen funcionamiento de las escuelas, la conservación de su planta física, muebles y equipos y en la medida de sus posibilidades aportarán recursos económicos para su sostenimiento.
- c. Los municipios orientarán la formulación de proyectos educativos en cada escuela y apoyarán su ejecución. Gestionarán entre todos los otros sectores comunitarios los recursos complementarios necesarios.
- d. La municipalización de la educación deberá liberar a ésta de los vicios introducidos al sistema por elementos ajenos a sus fines, para lo cual se dará amplia participación a las diferentes instituciones sociales que integran el municipio en la elección de los miembros de las Juntas Municipales.
- e. La municipalización de la educación no será un fin en sí mismo, sino un medio que procure modernizar el sistema, derribando el esquema unidireccional centralizado y hará viable el logro de los más altos fines y objetivos de la educación.
- f. La participación comunitaria no será un hecho insípido o pasivo dentro de la municipalización de la educación. Por el contrario, será una participación protagónica y entusiasta dirigida a identificar y buscar solución a la problemática educativa.

---

12. Memorias del Congreso Nacional del Plan Decenal. Ob. Cit. pp. 107-108.

- g. La municipalización de la educación no sustituirá al Estado en la responsabilidad de ofrecer educación gratuita a todos los dominicanos consignada en la Constitución. La integración de las comunidades y sus aportes serán un complemento para ayudar al Estado con este deber constitucional.
- h. La municipalización de los servicios educativos debe cumplir con un proceso normal y formal que impulse, sostenga y conduzca al Estado en el sentido de dar las verdaderas respuestas a las necesidades actuales en el quehacer educativo dominicano.
- i. La municipalización nacerá con el fin expreso de crear una conciencia nacional para defender los principios éticos que puedan afirmar concretamente normas liberales de convivencia e impulsar contenidos culturales del medio y nuevos conocimientos científicos y técnicos.
- j. La municipalización de los servicios educativos será un medio para atender las características locales en el desarrollo del currículo y una vía de integración de las comunidades en el fortalecimiento de la cultura y la identidad nacional.

### *Grandes declaraciones*

El Congreso Nacional del Plan Decenal produjo las llamadas *Grandes Declaraciones del Congreso* y en las mismas existe un muy claro mandato dirigido a la descentralización. Se expresa que:

“La SEEBAC deberá ser reorganizada y gestionada, cumpliendo sus funciones de: garantizar la existencia y calidad de los servicios educativos; información, difusión, orientación y supervisión de la educación pública y privada, una mejor y normal prestación, por ejemplo a través del pago en término a todo el personal; compensación de desigualdades; coordinación y promoción de iniciativas, programas y acciones de investigación, experimentación e innovación.

Para eso impulsaremos la desconcentración y descentralización de la administración educativa, a través de

diversas estrategias, entre las cuales la municipalización con participación local y el fortalecimiento de los centros educativos como las unidades básicas y decisorias de los procesos pedagógicos constituyen las dos principales".<sup>13</sup>

— *Estructuras no formales de descentralización en el contexto del Plan Decenal*

En el desarrollo del Plan Decenal y en respuesta a múltiples requerimientos de su ejecución, funcionaron estructuras descentralizadas no formales, que en varios de sus casos tuvieron un destacado rol en las acciones de transformación. Merecen ser mencionados:

- a. Consejo Asesor Externo y Consejo Asesor Interno. Organos colegiados de apoyo a las decisiones de la Secretaría de Educación. El primero predominantemente no burocrático y el segundo integrado por funcionarios de la SEEBAC. Hasta 1995 tuvieron funcionamiento regular.
- b. El Comité de Trabajo Diario para la Transformación Curricular y el Consejo de la Transformación Curricular. El primero de los cuales jugaría un papel fundamental en las actividades que culminarían con el nuevo curriculum.
- c. Comisión Nacional de Pruebas Nacionales. Responsable del diseño y ejecución de las distintas pruebas implementadas.
- d. Comisión para la Ley de Educación. Responsable de la Nueva Ley de Educación y cuyo trabajo trascendió el mandato del Decreto 8-91.
- e. Comisión para la Reestructuración de las Escuelas Normales. Responsable de la elaboración del Proyecto de Decreto y los Reglamentos de las Escuelas Normales, base para su transformación en instituciones de educación superior.

---

13. Memorias del Congreso Nacional del Plan Decenal. Ob. Cit., p. 144.

- f. Comisión de Seguimiento a los Acuerdos Interinstitucionales para la Formación de Recursos Humanos en Educación. Integrada por la SEEBAC y otras 15 instituciones de formación y capacitación de maestros, principalmente universidades. A partir de la misma se elaboraron los documentos de un programa común de capacitación de maestros.

Junto a las anteriores comisiones funcionaron otras de menor alcance y/o vida; pero se destaca en todo caso la delegación real de poderes en las mismas y que en su mayor parte los respectivos Secretarios de Estado asumían las propuestas como suyas.

Las comisiones si bien eran estructuras no formales y que en su mayoría no tenían base legal, dieron un carácter descentralizador al proceso, elevaron la participación de personas y entes no burocráticos e hicieron irreversibles los cambios en muchos casos.

## 2.2 *Propuestas de descentralización en la primera versión del proyecto de Ley de Educación*

En el 1991 y en el período del impulso inicial del Plan Decenal de Educación se creó una comisión para la elaboración de una nueva Ley de Educación. Mediante decreto número 8-91, del 15 de enero de 1991 se creó la Comisión, y ya para el 11 de febrero se reunía regularmente. El 12 de junio la Comisión había desarrollado 30 sesiones de un promedio de cuatro horas por sesión. Se siguió un amplio proceso de consulta y amplia participación para culminar en la primera versión que procederemos a comentar en lo que respecta a sus propuestas de descentralización.

El proyecto que fue sometido al Poder Ejecutivo para su ponderación y tramitación a las cámaras en 1992, presenta en descentralización lo siguiente:<sup>14</sup>

---

14. SEEBAC. *Anteproyecto de Nueva Ley General de Educación. Serie A, Documento No. 2, 1992.* Este y los demás artículos citados a continuación de la primera versión de la Ley tienen la misma referencia.

La primera y una de las más relevantes expresiones de descentralización corresponde a las atribuciones y composición del Consejo Nacional de Educación. En este sentido en el artículo 81 del capítulo del Título IV, *Sobre Gobierno del Sistema Educativo*, se establece que: "El Consejo Nacional de Educación es el máximo órgano de decisión en materia de educación y es el encargado de establecer la orientación general de la Educación Dominicana, con excepción de la Educación Superior, y de fomentar la unidad de acción entre las instituciones públicas y privadas que realizan funciones educativas. Contará con una Secretaría Ejecutiva, para el cumplimiento de sus funciones".

El artículo anteriormente citado tiene una gran significación. Se trata del hecho que al ser el máximo órgano de decisión en materia de educación introduce una variación fundamental en cuanto a *poder* en la acepción referida anteriormente; esto así por cuanto hasta el presente ese *poder de decisión* ha sido desde el punto de vista legal *exclusivo del Secretario(a) de Estado*; se pudiese argumentar que en la legislación aún vigente, el Consejo Nacional de Educación tiene como órgano colegiado *poder de decisión*; sin embargo, existe otra razón que la anula y es que el Consejo ha sido hasta ahora una estructura inoperante y a lo que se agrega y es posible que explique lo anterior, que su membrecía mayoritariamente la integran funcionarios de la Secretaría de Educación y por consiguiente funcionarios dependientes directo del Secretario(a).

De acuerdo a la primera versión de la Ley de Educación, la integración del Consejo Nacional de Educación, se modifica radicalmente. Veamos. El artículo 85 se refiere a su composición. Constituyen el organismo 14 miembros y de los cuales todos a excepción del Secretario de Estado de Educación, están fuera de la estructura formal de la Secretaría. Si se considera el representante (Presidente) de las Juntas Municipales de Educación, tendríamos dos; si se incluye además al presidente del organismo rector oficial de la Educación Superior quien también lo integra, serían tres funcionarios directos del Estado; pero en todo caso, es evidentemente minoritaria la participación directa del Estado, lo que significa una modificación substancial.

El artículo 86, el cual trata del presidente del Consejo, no asume necesariamente que ha de ser el Secretario(a) cuando expresa que: "debe ser presidido por una figura notable de reconocida cualidades morales, intelectuales, académicas y educativas..."

La primera versión de la Ley de Educación, trata expresamente el tema de la descentralización, en los títulos V (*De los Organismos Descentralizados*), VIII (*De la Participación*) y parcialmente en el Título IX (*Del Financiamiento de la Educación*).

De acuerdo a la primera versión de la Ley de Educación, se crean dos estructuras básicas para la descentralización: *Juntas Municipales de Educación y Cultura* y los *Institutos Nacionales de Educación Descentralizados*.

En relación a las Juntas Municipales de Educación y Cultura, se dice en el artículo 137 que "En cada municipio del país se constituirá una Junta Municipal de Educación y Cultura que será responsable del buen funcionamiento de las actividades educativas y culturales de su jurisdicción ..."; en el artículo 138 se expresa que "Las Juntas Municipales actuarán en calidad de órganos de ejecución descentralizados de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura."

Existe un hecho que se resalta por su relevancia, y es lo que tiene que ver con la dotación de fondos, en ese sentido en el artículo 141, indica que "Las Juntas serán dotadas de rentas propias, rentas provenientes del Presupuesto Nacional, subvenciones económicas provenientes de las Municipalidades, de las Instituciones Autónomas y otras rentas de carácter especial".

Entre las funciones que contempla esta primera versión de la Ley de Educación respecto a las Juntas, se les atribuyen reales funciones de dirección, entre éstas la de *aprobar el presupuesto ordinario anual de gastos de su municipio y el nombramiento del personal docente mediante concurso de oposición, de directores y otros funcionarios docentes y administrativos*.

Otro aspecto interesante respecto a los elementos descentralizadores que se introducen con las Juntas es el que

corresponde a su integración y que tal como veremos la conforman una importante matrícula de representativos no burocráticos. El artículo 145, establece en tal sentido lo siguiente "Cada Junta Municipal de Educación y Cultura estará integrada por cinco personas distinguidas residentes del Municipio, interesadas por sus problemas y, en la medida de lo posible, vinculadas a la Educación, entre las que figurarán: dos educadores no activos, un padre o madre de familia, un representante de las Asociaciones de Padres, Tutores y Amigos de la Escuela, un representante del Gremio de Educadores, un estudiante elegido por los estudiantes miembros de los Consejos de Escuelas del Municipio. El director de la Dirección Educativa Municipal participará con voz pero sin voto".

Se observa la composición y al mismo tiempo el hecho que el director de la Dirección Educativa Municipal participa con voz pero sin voto, lo cual es una variación sustancial con lo predominante hasta entonces, que las decisiones recaían en individuos investidos de representación sólo del Estado.

En lo que corresponde a los Institutos Nacionales Descentralizados de Educación, en el artículo 156 se establece que "Cuando convenga al servicio y por la vía reglamentaria podrán crearse órganos descentralizados dentro de la Secretaría de Educación y Cultura, además de los que se indican en esta ley, con el objeto de ocuparse de un campo de actividades especializado."

Sobre los órganos descentralizados, en el artículo 157 se dice que "Los órganos descentralizados contarán con un director ejecutivo, con facultades suficientes para dar cabal cumplimiento a las funciones a él encomendadas. De él dependerá la administración de la entidad. Su nombramiento y libre remoción corresponderá al Poder Ejecutivo. Su acción se efectuará en coordinación con las Juntas Municipales de Educación y sus correspondientes direcciones educativas"

Más adelante en el artículo 160 se expresa que "Se crean mediante esta ley los siguientes órganos descentralizados dentro de la estructura formal del sistema educativo: el Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio, el Instituto Nacional de Infraestructura Física Escolar, el Instituto Nacional de Educación de Adultos, el Instituto Nacional de Cultura, el Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil, el Instituto



Nacional de Educación Física, el Instituto Nacional de Educación Técnica, el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial".

Ya en el artículo 158 se establecía que "Cada órgano descentralizado contará con una Fundación cuyas funciones serán las propias de una Junta Directiva, y estará integrado por siete miembros, incluido el Secretario quien lo preside, o su representante. La función de la fundación consistirá en orientar la marcha de la institución, velar por su buen funcionamiento y coadyuvar en diversificar fuentes de financiamiento y ser vínculo con la Comunidad y organizaciones nacionales e internacionales vinculadas al área de trabajo".

Si se considera en adición a lo anterior el párrafo del art. 160 que reza que " las funciones de los órganos descentralizados serán descritas en los reglamentos correspondientes que serán aprobados por el Consejo Nacional de Educación", es fácil colegir que tales estructuras (*Instituciones Descentralizadas*) más que servir a la descentralización, aportan a la desconcentración, aunque es justo reconocer que el componente de participación por la vía de las fundaciones, junto a la especialización de sus fondos, les da otras dimensiones.

Existe en la primera versión de la Ley de Educación el título que lleva por nombre DE LA PARTICIPACION, y que lo integran tres capítulos: *De la Naturaleza de la Participación; De los Organos de Participación; y De los Organismos de Amplia Consulta.*

El título y capítulos bajo la denominación de *La Participación*, revisten de significación en atención al enfoque de carácter descentralizador y que recupera desde el punto de vista metodológico notorios progresos del Plan Decenal de Educación, ya en su perspectiva jurídica.

En el Capítulo (*De la Naturaleza de la Participación*) , en su artículo 209 se establece que "La participación se concibe como el derecho y el deber que tienen todos los miembros de la comunidad educativa de tomar parte activa en la solución de los problemas del centro docente, de trabajar por su mejoramiento y de integrarse a su gestión, dentro del campo de atribuciones que les corresponda".

En el Capítulo II (*De Los Organos de Participación*) trata de las distintas estructuras descentralizadas, desde el Consejo Escolar, hasta el Consejo Nacional de Educación.

El Capítulo III (*De Los Organismos de Amplia Consulta*) define las distintas instancias consultivas. En su Artículo 219 se expresa que " Se establecen los siguientes organismos consultivos y de apoyo a la Educación:

- a) Congreso Nacional de Educación
- b) Congreso Provincial de Educación
- c) Asamblea Municipal de Educación
- d) Asamblea de Maestros

Se establece además la Asamblea General de la Escuela o Liceo (Art. 223) y el Proyecto de Ley manda a reunirse dos veces al año, al inicio y al final del curso, previa convocatoria del Director del plantel. La asamblea la integran:

- a) Director y Subdirectores de la Escuela o Liceo
- b) Secretario Docente
- c) Todos los Maestros
- d) Directiva de la Asociación de Padres y Tutores
- e) Un representante de los estudiantes

Evidentemente y por los distintos aspectos considerados en esta parte, con la primera versión del Proyecto de Ley de Educación se da un verdadero salto en cuanto a descentralización de la educación.

### *2.3. Juntas Administrativas Distritales: una experiencia*

La primera versión del proyecto de Ley de Educación en su proceso de avance fue detenido en el camino. Esto así por cuanto si bien fue sometido al Poder Ejecutivo, desde el mismo no se tramitó al Congreso para su conocimiento. En esta situación al menos el proceso de fundamentación legal de la descentralización se detuvo.

Como ha sido dicho, el Congreso Nacional del Plan Decenal se pronunció tanto en sus *Grandes Declaraciones* como en sus *Decálogos por Temas* respecto a la descentralización, como paso de importancia en el marco de la modernización del sistema educativo.

Ante la situación creada, y en el espíritu de adelantar los trabajos de descentralización a pesar de la dificultad en cuanto a la aprobación de la Ley de Educación, se apeló a una normativa legal sobre la cual el Secretario(a) tenía jurisdicción: *La Orden Departamental*. Es así como se crea la Orden Departamental 10'93 y mediante la cual se establecen las Juntas Administrativas Distritales

No fue sino a partir de marzo de 1995 cuando se inicia un interesante y rico proceso en todo el país, hacia la conformación de las Juntas Administrativas Distritales.

Analicemos los aspectos fundamentales de la Orden Departamental 10'93. Aclaremos -de entrada- que el hecho de no aparecer el concepto de las Juntas Municipales de Educación a ese momento y en la Orden Departamental referida tiene su explicación en el hecho que en las discusiones que se habían reiniciado en torno al proyecto de Ley de Educación se había abandonado la idea de las Juntas Municipales para pasar a las Juntas Distritales. Se entendía que tal estructura (Distritos Educativos) reunía un conjunto de municipios o una demarcación geográfica en atención a la población estudiantil y el número de escuelas a ser tomadas en cuenta; se abandonaba por consiguiente la estructura política y sociológica básica del municipio que como tal había sido uno de los principales argumentos que se había esgrimido para ser aprobado por la comisión.

La Orden Departamental 10'93 en su Art. 2 expresa que<sup>15</sup> "El Distrito Educativo es la instancia orgánica del Sistema Educativo, intermedia a la Dirección Regional y el Centro Educativo donde se concentran los servicios de todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Dominicano que atiende

---

15. SEEBAC-BID. Juntas Administrativas Distritales. Santo Domingo: De Colores, 1996, pp. 240-250.

la SEEBAC; tanto en la modalidad de educación formal y no formal, como en lo público, semi-oficial y privado..."

Luego en el Art. 5 se trata de la integración de la Junta Administrativa Distrital y se indica que "estará conformada por:

El Supervisor del Distrito

El Secretario General Municipal de la Asociación Dominicana de Profesores

Un representante de las Asociaciones de Padres, Madres y Amigos de las Escuelas del Distrito

Un representante de la Comunidad

Un representante de los estudiantes del último año de la Enseñanza Media

Un representante de los Directores de Centros Educativos"

Entre las funciones de las Juntas Administrativas Distritales referidas en el mismo artículo se destacan las siguientes:

"Conocer sobre la situación educativa y administrativa del Distrito Educativo y proponer proyectos para solucionarlos"

"Administrar los recursos que se asignen o se generen para financiar las actividades educativas del Distrito"

"Servir de órgano de consenso y concertación de soluciones a la problemática educativa del Distrito"

"Proponer planes y programas dentro de su jurisdicción y efectuar revisiones de la planificación establecida para ella, a fin de actualizarla y mejorarla, dentro de los márgenes autorizados"

Como se observa la Orden Departamental 10'93 es la base legal de la estructura provisional en la dirección de las acciones de descentralización previstas en el Plan Decenal de Educación.

Sin embargo en este caso el aspecto principal no corresponde a la normativa como tal, sino el análisis de la rica experiencia que se vivió a partir de su implementación. Veamos.

Desde septiembre de 1994 se había iniciado el estudio

para el análisis de alternativas en la conformación y entrenamiento de las Juntas Administrativas Distritales. Mas es en febrero de 1995 que se inicia su ejecución en una acción coordinada entre la División de Descentralización de la SEEBAC y el Programa SEEBAC-BID.

El proceso de conformación y entrenamiento de las Juntas Administrativas Distritales consistía en proponer a los distintos sectores integrantes de las Juntas la elección de sus representantes: asociaciones de padres, gremio de maestros, estudiantes y representantes de la comunidad. Una vez definidos los integrantes se iniciaba el proceso de entrenamiento en varias etapas.

El proceso de conformación y entrenamiento de las Juntas Administrativas Distritales se realizó en cada una de las para entonces 10 regionales educativas en función de los distintos distritos, ochenta (80) en total.

El acto formal de conformación y entrenamiento se hacía con un importante evento de la comunidad y con las principales instituciones y personalidades presentes.

Los frutos de la conformación y entrenamiento de las Juntas Administrativas Distritales no se hicieron esperar: existen testimonios que comentaremos a continuación de los resultados de esa acción de descentralización de carácter provisional, y que ya el 12 de octubre de 1995 había abarcado a todo el país.

María Esperanza Ayala, a la sazón Directora Regional de La Vega, así se expresa:

"La Dirección Regional 06 La Vega, ubicada en el centro del Cibao, está conformada por once (11) Distritos Educativos, en cada uno de los cuales está organizada y en funcionamiento la Junta Administrativa Distrital (JAD) como organismo que permite, facilita y promueve la participación de las comunidades a través de representantes, en la solución de los problemas educativos que éstos experimentan.

"La experiencia de un año de funcionamiento de estos organismos demuestra que éstas permiten consolidar la autoridad del director porque mediante una dirección colegiada se analizan los problemas y se seleccionan las

alternativas para resolverlos de manera compartida y por consenso".

"En el diagnóstico del Plan Decenal de Educación, uno de los graves problemas detectados fue la carencia de aulas en condiciones favorables. El Distrito 06-02 de Constanza a través de su JAD, ha asumido este problema y hoy comunidades como Las Nueces cuentan con su centro educativo por un valor aproximado de RD\$40,000.00, gestionada y construida por la comunidad, de igual manera la Escuela de Fondo Viejo, ha invertido diez mil pesos, RD\$10,000.00, en la reparación de su centro, y la comunidad La Altagracia de Suriel ha comprado un terreno por valor de catorce mil RD\$14,000.00 para la construcción de su escuela por el proyecto del gobierno japonés".

La misma directora Regional de La Vega más adelante expresa que "En el Distrito 06-09 de Cotuí a través de un grupo de hermanos preocupados por la educación se ha conseguido el apadrinamiento de seis (6) centros en los que se contempla reparaciones de plana física, ayuda en el mobiliario y seguimiento para el mantenimiento de las mismas. Se han reparado además, doce (12) centros con el apoyo de las JADs.

"En el 06-10 de Cevicos, uno de los distritos más pobres de la región se han organizado para pintar unos veinte (20) centros educativos con el interés de dar mayor lucidez a los planteles, así como la construcción de un pozo tubular para resolver el problema del agua de la comunidad y de los centros educativos..."<sup>16</sup>

Es a todas luces impresionante como en tan poco tiempo de la conformación de las Juntas Administrativas se advierte el entusiasmo y los resultados concretos de su acción.

La Directora Regional de Mao, también presenta su testimonio cuando expresa: "Como Directora y facilitadora de las acciones de las Juntas en la Regional, puedo testimoniar que el trabajo con las JADs, dado su carácter formativo y su fidelidad al Plan Decenal de Educación, constituye uno de los

---

16. SEEBAC. La Revista de Educación. Año 2, No. 9, 1995, p. 40.

hechos y experiencia más hermosos que hemos tenido en la Regional de Mao en los últimos tiempos .

"Antes de las Juntas, abordar un problema administrativo o educacional era enfrentar situaciones difíciles y vivir momentos de grandes tensiones. Ahora con las JADs los problemas se abordan con responsabilidad colectiva, buscando con espíritu de justicia y equidad la solución más expedita que requiere el caso".<sup>17</sup>

La Directora Regional de Azua al referirse a las JADs expresa lo siguiente: "En estos momentos en que se verifican cambios importantes en la educación dominicana, es bueno destacar el papel efectivo que vienen desempeñando las Juntas Administrativas Distritales (JADs), en la Regional de Educación 03-Azua.

"La participación activa de los dirigentes educativos del Sindicato de Profesores, Estudiantes y Comunitarios ha sido determinante para la obtención de logros que van en beneficio de la educación en nuestro país.

"En los momentos de conflictos las JADs están jugando un papel estelar y han participado en las tomas de decisiones, inspiradas en el ideal de la obtención de un mejor producto educativo. Cabe anotar también la visión de autogestión de estas Juntas, las cuales han preparado programas de actividades para obtener recursos que puedan viabilizar sus modos de operación".<sup>18</sup>

Silvana Suero, una de las Directoras Regionales del Distrito Nacional, se expresa sobre las Juntas de la siguiente manera: "La Junta Administrativa es un organismo de apoyo a la gestión educativa llevada a cabo en los Distritos Escolares. Ese apoyo se manifiesta en la identificación de los problemas, en la elaboración y en ejecución de planes y proyectos que contribuyan a la solución de dichos problemas.

La JAD como organismo, tiene una importancia de primer orden, ya que contribuye al Control y Dirección de la Educación en un ámbito geográfico definido; además da oportunidad a

---

17. SEEBAC. La Revista de Educación. Ob. cit, p. 41.

18. SEEBAC. La Revista de Educación. Ob. cit, p. 43.

la comunidad educativa del Distrito de dar respuesta a problemas y necesidades haciendo uso adecuado de los recursos humanos y materiales".<sup>19</sup>

#### *2.4 Propuestas de descentralización en la última versión del proyecto de Ley de Educación*

Por medio del Plan Decenal se ha podido no sólo estudiar y establecer una definida plataforma de consenso hacia la descentralización de la educación, sino que como hemos visto, se ha sometido a prueba algunas de sus manifestaciones mediante las experiencias de las JADs.

Al momento presente se dispone de una clara definición del camino, estructuras no formales de descentralización y desde el punto de vista legal y como estructura de transición, una solitaria Orden Departamental, la 10'93.

Sin embargo, las perspectivas de la descentralización de la educación vistas desde el presente son muy buenas.

En marzo del presente año, el Senado de la República aprobó en segunda lectura la última versión de la propuesta de Ley de Educación. Meses antes lo mismo había hecho la Cámara de Diputados. Lo anterior significa que al momento de redactar este ensayo, sólo espera la propuesta de Ley de Educación, la promulgación por parte del señor Presidente de la República (se promulgó la Ley de Educación con el número 66-97, el 9 de abril de 1997).

En primer lugar es importante destacar que la primera versión de propuesta de Ley anteriormente comentada, fue sometida a nuevos estudios y revisiones a partir de junio de 1994; lo mismo se hizo en el más amplio consenso con representantes de los más diversos sectores y una comisión bicameral del Congreso; distinguidos educadores, funcionarios de la SEEBAC, PNUD, respaldados por una amplia consulta.

Después de varios intentos fallidos el proyecto fue reintroducido al Senado el 29 de enero de 1997 por los

---

19. SEEBAC. La Revista de Educación. Ob. cit, p. 45.



senadores Milagros Ortíz Bosch y Miguel Andrés Berroa y fue aprobado por ese organismo como se ha dicho, en marzo del presente año.

¿Qué establece la última versión del proyecto de la Ley de Educación en materia de descentralización? Veamos.<sup>20</sup>

En cuanto a las funciones e integración del Consejo Nacional de Educación, en la última versión se reitera respecto al rango del Consejo en materia de decisión, a este respecto en su artículo 76 se expresa que "El Consejo Nacional de Educación es el máximo organismo de decisión en materia de política educativa y junto al Secretario de Educación y Cultura es el encargado de establecer la orientación general de la educación dominicana en sus niveles de competencia, y de garantizar la unidad de acción entre las instituciones públicas y privadas que realizan funciones educativas".

Es de interés destacar el art. 77 cuando expresa que " El Consejo Nacional de Educación contará con los recursos económicos y con el apoyo técnico y administrativo que requiera para el normal desempeño de sus atribuciones. Para ello dispondrá de un presupuesto, elaborado por el propio Consejo e incluido en el presupuesto de la Secretaría de Educación".

La composición del Consejo Nacional de Educación se amplía considerablemente en la última versión si contamos los miembros que presenta en su artículo 79. Los miembros directamente vinculados al Organismo Ejecutor, es decir, la Secretaría de Estado de Educación y Cultura son nueve(9): Secretario(a) de Estado, dos Subsecretarios, el Consultor Jurídico, tres funcionarios del más alto nivel de la estructura educativa, un representante de las Juntas Distritales de Educación y un representante de los Institutos Descentralizados adscritos a la Secretaría de Estado de Educación y Cultura (SEEC).

En adición a los miembros anteriores se definen otros 21 integrantes no funcionarios dependientes de la Secretaría.

La composición mantiene una relación predominan-

---

20. Proyecto de Ley de Educación, 1997. Este y todos los artículos siguientes corresponden a la última versión de este Proyecto de Ley.

temente no burocrática y sobre todo con verdadera representación de los distintos sectores de la sociedad que comparten el poder en educación.

La variación con respecto a la primera versión de la Ley de Educación es sustancial en cuanto a la cantidad de miembros, no así en la naturaleza y atribuciones del organismo.

En los llamados *Organismos Descentralizados* los cambios son significativos con respecto a la primera versión como veremos a continuación.

En primer lugar se establecen los Organismos Regionales de Educación y Cultura, que no se contemplaban en la versión anterior y que vienen a constituir estructuras intermedias entre la Dirección Central y las Juntas Distritales de Educación y Cultura.

El municipio deja de ser el referente básico, y es reemplazado por una estructura que en los hechos no tiene claros vínculos territorial e institucional. Es sabido que el municipio tiene su instancia edilicia, sus representaciones congresionales y en términos político-administrativos y en el presente hasta su presupuesto y que en conjunto permite en forma natural ser parte de un engranaje que funcione descentralizadamente; pero es justo reconocer por otro lado, que la municipalización bien podría constituirse en un grado extremo de dispersión, por cuanto no todos los municipios reúnen población estudiantil y número de escuelas considerables.

Procede destacar por otro lado que las Juntas Distritales de Educación y Cultura adquieren considerable poder de decisión en sus jurisdicciones y si son vistas como integración de municipios podrían compensar las que pueden ser las debilidades de la no-municipalización estricta.

Sus atribuciones corresponden en lo fundamental a la primera versión de la Ley en los aspectos básicos destacados anteriormente, aunque el número de sus integrantes se amplía considerablemente de 14 a 30.

En relación a las *Juntas Regionales de Educación y Cultura* entre las funciones ( Art. 111) se destacan las siguientes:

- a) La definición de los planes de desarrollo en Educación y Cultura en su región;
- b) Fomentar y supervisar el desarrollo de la educación, la ciencia y la cultura en su jurisdicción;
- c) Velar por la planta física educativa y coordinar su mantenimiento;
- d) Preparar presupuestos y trazar la política para administrar los recursos asignados a proyectos específicos de la región ;
- e) Apoyar a la Dirección Regional de Educación y Cultura en su gestión;
- f) Apoyar el desarrollo curricular y la ejecución de acciones complementarias que favorezcan la calidad de la educación;
- g) Proponer los directores; subdirectores y el personal técnico de las Direcciones Distritales.

La relación de todas las funciones que transcribimos nos permiten concluir que son esencialmente las mismas que las de las Juntas Distritales con la diferencia del alcance territorial. Lo cual no deja de ser una dificultad puesto que el *principio de subsidiaridad* establece que un órgano superior no debe de asumir las funciones de otro inferior.

En lo que respecta a las Instituciones Descentralizadas y Adscritas a la Secretaría, y particularmente lo concerniente a los Institutos Nacionales Descentralizados de Educación, ese capítulo es eliminado de la versión última, aunque en otras partes se establecen Institutos Nacionales Descentralizados de Educación, tales como el Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil, el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial y el Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio. Se agrega a los anteriores el Instituto de Cultura, aunque la referencia y precisiones sobre el mismo son muy débiles.

La sección *De la Participación*, en los aspectos de *Naturaleza de la Participación*, *De los Organos de Participación* y *De los Organismos de Amplia Consulta*, se mantiene invariable respecto a la primera versión.

—*El protagonismo del centro educativo.*

En la primera versión del Proyecto de Ley de Educación no se definía la gestión del centro educativo en la perspectiva de la descentralización. Como vimos se establecía y definía la Asamblea General de la Escuela o Liceo con mandato de reunirse dos veces al año y en atención a una composición definida en el mismo artículo.

Respecto de lo anterior, la gestión del centro educativo seguía siendo unipersonal. En la última versión tal situación es superada y el centro pasa a jugar el protagonismo que le corresponde en la descentralización: se establece una Junta Escolar y se orientan las asambleas de padres y madres, profesores y alumnos como órganos de apoyo y se amplían los alcances de la Asamblea de Centro.

Las funciones de la Junta del Centro Educativo de acuerdo a la última versión de la Ley son:

- a. Aplicar los planes de desarrollo del centro educativo, enmarcados por las políticas definidas por el Consejo Nacional de Educación;
- b. Fortalecer las relaciones entre la escuela y la comunidad y el apoyo de una a otra;
- c. Articular la actividad escolar y enriquecerla con actividades extracurriculares;
- d. Velar por la calidad de la educación y la equidad en la prestación del servicio educativo;
- e. Supervisar la buena marcha de los asuntos de interés educativo, económico y de orden general del centro educativo, incluyendo especialmente el mantenimiento de la planta física y los programas de nutrición;
- f. Canalizar preocupaciones de interés general o ideas sobre la marcha del centro educativo;
- g. Buscar el consenso en las políticas educativas del centro como expresión de la sociedad civil;
- h. Administrar los presupuestos que le sean asignados por

la Secretaría de Estado de Educación y Cultura y otros recursos que requiera;

- i. Proponer el nombramiento de profesores en escuelas de más de 300 alumnos;
- j. Impulsar el desarrollo curricular.

La Junta del Centro Educativo estará integrada por:

- a. El Director del Centro Educativo, quien lo presidirá;
- b. Dos representantes elegidos por los profesores del centro;
- c. Dos representantes de la Asociación de Padres, Madres, Tutores y Amigos de la Escuela;
- d. Un educador elegido por la Asociación de Padres, Madres, Tutores y Amigos de la Escuela;
- e. Dos representantes de la sociedad civil organizada;
- f. Un representante de los estudiantes elegido por los miembros del Consejo Estudiantil.

El protagonismo del centro ha sido un importante aporte de la última versión.

Al margen de las variaciones respecto a la primera versión y lo que podrían ser las debilidades o limitaciones que hemos destacado es correcto reconocer que es significativo el alcance descentralizador del proyecto de Ley de Educación el que hemos llamado como última versión.

### **3. A manera de conclusión**

Las propuestas sobre descentralización de la educación que hemos analizado en este estudio tienen, entre sus fundamentos, los argumentos que presentáramos a favor de la descentralización en la primera parte. Es decir, como parte de un proyecto nacional de reforma del Estado y sus relaciones con la sociedad civil; compartir o transferir responsabilidades y el poder de decisión entre los diferentes niveles políticos-administrativos y abriendo canales más amplios a la

participación social; para movilizar más recursos económicos hacia la educación y para lograr una mayor eficacia en el uso de los mismos; hacer menos burocrática y más eficiente la organización y gestión de la educación, así como dar respuesta en lo pedagógico y cultural a las necesidades y características regionales.

Se presenta además una clara vinculación entre la eficiencia y competencia administrativa y la delegación o traspaso del poder de decisión a instancias o entes no pertenecientes al Estado o al Gobierno y con lo que se define la relación descentralización-desconcentración.

Al ponderar las propuestas en la República Dominicana en referencia a las experiencias internacionales, se puede concluir que con sus características propias, responden a las corrientes y estándares internacionales.

El análisis de la variable histórica permite una mejor y mayor comprensión del proceso de descentralización en cada país, lo mismo que en el caso dominicano.

En la República Dominicana las propuestas no parten de una transformación del Estado, ni de una transición política relevante, ni impulsadas específicamente desde fuera del sistema educativo; inclusive el Gobierno Central fuera de la Secretaría de Estado y demás funcionarios de Educación, se mostró indiferente y se colocó al margen en cuanto a lo que tradicionalmente se entiende como voluntad política. Tal situación más que obstaculizar, facilitó la elaboración de las propuestas en un ambiente de gran libertad.

En el caso dominicano el factor desencadenante para el estudio, discusión y elaboración de las propuestas, fue la situación de profundo deterioro de la educación, así como las estrategias de participación que se diseñaron e implementaron en respuesta a la misma.

Las propuestas de descentralización de la educación en la República Dominicana, igual que lo que sucede en cuanto a las tendencias y experiencias internacionales que se han considerado, implican cambios en los sistemas y flujos de recursos financieros y en cuanto a los vínculos e interacción entre los sectores burocráticos y no burocráticos. Al mismo tiempo se

evidencia que el nivel central no pierde legitimidad, ni abdica totalmente sus competencias y responsabilidades.

¿Qué sucede con las propuestas respecto a las preguntas clave?

Un examen detenido de las propuestas de descentralización, especialmente las que corresponden a la Ley de Educación 66-97, recientemente promulgada, permite concluir que la descentralización está realmente incorporada vista desde las preguntas clave.

Decisiones sobre niveles, ciclos y modalidades; obtención y expedición de títulos; sobre curriculum; supervisión; gestión de los recursos financieros, corresponde en todo caso a decisiones de órganos colegiados. La principal instancia de decisión sobre los aspectos referidos y de acuerdo a la nueva Ley es el Consejo Nacional de Educación, cuya matrícula es mayoritariamente no burocrática. Por otra parte, se incluyen en las propuestas los órganos desconcentrados a los que corresponde compartir en otras dimensiones parte de las funciones y atribuciones del Consejo.

A través de este estudio se refleja, que mucho antes de la Ley de Educación 66-97, el Plan Decenal en su proceso había desarrollado acciones genuinamente descentralizadas de relevancia, tales como la propia propuesta de Ley de Educación, el Nuevo Curriculum, las experiencias primigenias de las Juntas Administrativas Distritales, y el mismo Plan Decenal, entre otras tantas.

*—El nuevo desafío: la ejecución total y definitiva de las propuestas de descentralización.*

Una de las primeras actividades del Plan Decenal de Educación fue el seminario sobre Legislación Educativa: antecedentes, realidad actual y perspectivas, realizado el 13 de diciembre de 1990.

En ese seminario se presentaron muy interesantes ponencias sobre tan importante tema, mas nos interesa resaltar dos de ellas por la trascendencia que tienen en cuanto a la

implementación de las propuestas de descentralización de la educación

José Joaquín Bidó Medina en su ponencia bajo el título "Filosofía, principios y fines del Derecho en el contexto de la Legislación Educativa", advertía sobre la no aplicación de la Ley cuando expresaba que: "Edward Lambert, sociólogo francés, nos explica en su obra 'América Latina', la falta de correspondencia entre las instituciones jurídicas, leyes y reglamentaciones, frente a la realidad imperante en nuestro medio y llama a las primeras 'leyes del cielo azul', refiriéndose obviamente al hecho de que por lo general las leyes son dictadas con el objetivo de guardar las apariencias formales en el funcionamiento del Estado, sin importar o preocupar a los responsables de aplicarlas que las mismas tengan real y efectiva vigencia. La superestructura jurídica flota en el firmamento como un nimbo de hermosas nubes que tienen como marco el azul del espacio celestial y nos deleitamos al mirarlas, nos forjamos la ilusión de verlas materializarse en soluciones a nuestros seculares problemas, y nada más".<sup>21</sup>

Por otra parte, Radhamés Mejía en su ponencia "Necesidad de una Nueva Legislación Educativa en la República Dominicana", destacaba aspectos de mucha vigencia hoy, ante la tarea de ejecutar, hacer realidad o implementar las propuestas de descentralización.

Expresa que: "En la literatura especializada sobre desarrollo, se ha tornado cada vez más evidente que la política de implementación, su análisis y su comprensión, constituyen elementos esenciales en todo intento de entender y explicar las posibilidades de éxito o fracaso de políticas formuladas por un gobierno o por un grupo".<sup>22</sup>

Más adelante Mejía en su ponencia, al referirse al Consejo Nacional de Educación expresa que "... tomando en consideración las opiniones anteriores nos permitimos proponer,

---

21. José Joaquín Bidó Medina. "Filosofía, principios y fines del Derecho en el contexto de la Legislación Educativa". *Reflexiones en torno a la Legislación Educativa*. 1991, p.50.

22. Radhamés Mejía. "Necesidad de una nueva Legislación Educativa en la República Dominicana". *Reflexiones en torno a la Legislación Educativa Dominicana*. 1990, p.13.



para fines de discusión, que nuestra legislación sea modificada para otorgarle, por un lado mayores poderes al Consejo Nacional de Educación, en lo que respecta a su capacidad de formular, supervisar y controlar las políticas, y por el otro, crear un organismo a nivel de Direcciones Departamentales, o a nivel de municipio, que funcione como un mini consejo de educación con capacidad de participar en la formulación de las políticas públicas, y de asumir responsabilidad en la gestión del sistema a nivel local, en lo que respecta, por ejemplo, a la contratación de los profesores, administración del presupuesto escolar, y definición de actividades que permitan la adaptación de la escuela a las condiciones específicas de la localidad".<sup>23</sup>

Las citas anteriores responden plenamente a las que son las preocupaciones y demandas del presente.

Con la promulgación de la Ley de Educación se cierra un ciclo pero se inicia otro no menos importante y complejo: la implementación. El mismo pondrá a prueba nuestra real convicción y apego al proceso seguido en lo que respecta a la descentralización de la educación.

La Ley de Educación 66-97 en sus disposiciones generales y transitorias manda a que se dicten reglamentos sobre el Consejo Nacional de Educación, sobre las Juntas Descentralizadas, sobre varios Institutos Descentralizados, entre otros.

Tiene carácter prioritario la conformación inmediata de los distintos órganos y del propio Consejo Nacional de Educación, garantizando su real y eficiente funcionamiento.

A las propuestas de descentralización les ha llegado su tiempo de ser convertidas definitivamente en fuerzas de transformación, lo que requiere de mucha conciencia social, responsabilidad pública y eficiencia.

---

23. Radhamés Mejía, Ob. cit., p.19.

## Bibliografía

---

*Anteproyecto de Nueva Ley General de Educación. Serie A, Documento No. 2. Santo Domingo: De Colores, 1992.*

*Informe sobre Desarrollo Humano. Madrid: PNUD-CIDEAL, 1993.*

*Informe sobre Desarrollo Humano. Madrid: PNUD-Mundi Prensa, 1996*

*Juntas Administrativas Distritales. Santo Domingo: De Colores, 1996.*

*La Revista de Educación. Año 2, No. 9. Santo Domingo: Alfa & Omega, 1995.*

*La Revista de Educación. Año 2, No. 9. Santo Domingo: Alfa & Omega, 1996.*

*Malpica Faustor, Carlos. Descentralización y Planificación de la Educación: Experiencias Recientes en Países de América Latina. París: UNESCO - IIPE, 1994.*

*Morrison Ramón. Historia de la Educación en la República Dominicana. Santo Domingo: Taller, 1992.*

*Morrison Ramón. Legislación Educativa Dominicana. 1844-1985. Santo Domingo: Búho, 1987.*

*Memorias del Congreso Nacional del Plan Decenal. Serie A, Documento No. 6. Santo Domingo: De Colores, 1993.*

*Memorias del Congreso Nacional del Plan Decenal de Educación: Calidad e Innovación en la Educación.* Tomo I. Santo Domingo: Taller, 1992.

*Memorias del Congreso Nacional del Plan Decenal de Educación: Modernización, Democracia y Contexto.* Tomo II. Santo Domingo: Taller, 1992.

*Plan Decenal en Gráficas.* Serie A, Documento No. 3. Santo Domingo: De Colores, 1992.

*Reflexiones en Torno a la Legislación Educativa Dominicana.* Santo Domingo: EDUCA, 1991.

*Revista Iberoamericana de Educación No. 3: Descentralización Educativa (1).* Madrid: OEI, 1993.

*Revista Iberoamericana de Educación No. 4: Descentralización Educativa (2).* Madrid: OEI, 1994.

*Síntesis del Plan Decenal de Educación.* Serie A, Documento No. 5. Santo Domingo: De Colores, 1992.

*Un Pacto con la Patria y el Futuro de la Educación Dominicana.* Serie A, Documento No.1. Santo Domingo: De Colores, 1992.

## Capítulo 6

# Propuestas indicativas de municipalización: el caso de Santiago

Rafael Emilio Yunén

---

### 1. Descentralización, desconcentración y municipalización: algunas precisiones

La efectividad de una estrategia de descentralización democrática tiene que verificarse en el territorio nacional y esto exige la determinación de las escalas, *ámbitos geográficos* y unidades político-administrativas en donde se van a asumir y desempeñar distintos grados de responsabilidad durante todo el proceso.

Hay países que han definido una distribución jerárquica de funciones, recursos y poderes siguiendo estamentos constitucionales (previstos, reformados o propuestos) para la administración de sus territorios. Se puede entonces *descentralizar por la vía* de las regiones y subregiones; de los Estados, provincias o departamentos; de las áreas metropolitanas, capitales federales o ciudades cabeceras; y de los municipios, cantones, partidos, distritos, intendencias o prefecturas, pasando por otras subdivisiones hasta llegar a las

unidades básicas al interior de estos estamentos como son, por ejemplo, los barrios o repartos urbanos y los parajes rurales para no mencionar la infinidad de denominaciones que reciben estas unidades territoriales. También se pueden dar casos de asociaciones de unidades (como juntas, federaciones, asambleas, etc.) que representan a un conjunto o subconjunto de las demarcaciones antes señaladas.

Un gobierno municipal puede alcanzar la representatividad y legitimación social necesarias para ejercer su autoridad sobre una jurisdicción geográficamente delimitada y con competencias y atribuciones que le permitan constituir la base de lo que se denomina un gobierno local. Además, en este nivel, las autoridades locales pueden interactuar más efectivamente con la población que directamente las eligió, posibilitando así que la sociedad civil de los municipios puedan ejercer sus derechos ciudadanos, plantear sus demandas o propuestas y participar en el desarrollo de sus demarcaciones.

Cada gobierno local está llamado a ser el principal agente promotor, coordinador y administrador del desarrollo municipal. Su función en este caso es de primordial importancia porque no solamente le corresponde atender "la entrega" de algunos servicios sociales, sino que debe saber *gestar* el mejor desenvolvimiento de esos servicios y otras actividades, mediante la incorporación de la comunidad en estos asuntos y sirviendo de puente entre el gobierno central y los estamentos locales. De ahí que el principal objetivo de un ayuntamiento debe ser: lograr la sustentabilidad del desarrollo de sus comunidades (urbanas y rurales) a través de la gestión municipal.

La gestión del desarrollo municipal no solamente es una tarea de los funcionarios municipales, sino de todos los agentes sociales, políticos, económicos y culturales de la comunidad. Por esta razón, se necesita que la práctica de la gestión para el desarrollo se centre en los actores y protagonistas del mismo (las empresas, los partidos, los medios de comunicación, los estudiantes y profesores, los gremios y sindicatos, los sectores profesionales, las juntas de vecinos y las organizaciones comunitarias, las instituciones públicas, etc.) más que en las medidas y los instrumentos para llevarlo a cabo.

El proceso de desarrollo de los municipios depende entonces del protagonismo de los gobiernos locales y del grado

de participación de sus habitantes. Para socializar la condición de "ser munícipes" no basta solamente con disponer de un equipamiento que pueda garantizar más y mejores servicios. Se necesita, sobre todo, crear las condiciones para que la población menos integrada socialmente haga "vida municipal", formule sus demandas y utilice realmente los recursos de la ciudad y del campo, así como sus bienes colectivos.

Estas y otras razones, han ido creando un consenso para recomendar una estrategia de descentralización que *priorice* a los municipios como entidades territoriales que pueden compartir y participar en todo este proceso de transferencias de competencias, recursos y poderes. De esta manera, se podrían generar alternativas locales para el desarrollo, articulando la relación del municipio con el gobierno central, con las autoridades provinciales y con los otros sectores de la sociedad civil en sus jurisdicciones particulares.

De esta manera, la *descentralización* que prioriza la *municipalización* sería una estrategia completa para auspiciar la *democratización* del Estado y de toda la sociedad en su conjunto, así como de todo el territorio. En ese caso, se puede decir que existe una relación biunívoca entre descentralización y *municipalización*. Este último término adquiriría entonces una doble función: *tanto para desplegar esfuerzos locales al interior del municipio con el fin de desarrollar sus competencias, como para recibir (especialmente de las instancias centralizadas) los estímulos externos para fortalecer dichos esfuerzos locales.*

En el caso de los estímulos externos de parte del gobierno central, cabría significar que estos pueden provenir no sólo por la puesta en práctica de mecanismos descentralizadores, sino también de otros que sean desconcentradores ya que existen muchas tareas gubernamentales que pueden ser dinamizadas a nivel local manteniendo su relación directa con el gobierno central.

La *desconcentración selectiva* de tareas gubernamentales centrales puede ser también un excelente mecanismo para la municipalización. Los problemas que este mecanismo ha traído se han derivado de su aplicación de una manera exclusiva o sectorial (esto es, sin integración efectiva dentro

de una verdadera estrategia de descentralización) y sin tener en cuenta las necesidades y potencialidades locales.

Todo lo anterior permite entender que la *municipalización* se refiere a todos y cada uno de los procesos y mecanismos sociales encaminados a:

- el fortalecimiento de la vida municipal;
- el mejoramiento de las condiciones en que se desenvuelven aquellos que "hacen vida" en un municipio determinado, con especial referencia a la manera como se realiza la prestación de los servicios sociales a los habitantes de dicho municipio ;
- la devolución de la responsabilidad del desarrollo de un municipio a aquellos que lo habitan.

Viéndolos en un sentido estricto, parecería como que la mayor responsabilidad de la puesta en marcha de estos procesos recayera únicamente en los propios habitantes de los municipios. De igual manera, parecería como que los posibles beneficios que se generarían con la municipalización solamente beneficiarían a cada jurisdicción en particular.

Sin embargo, desde una perspectiva más amplia y deseable, los procesos de municipalización debieran ser desarrollados no solamente por quienes integran los municipios, sino por otros agentes y actores que no pertenecen a ellos, pero que pueden incidir (y de hecho inciden) en su acontecer cotidiano. Además, los resultados de estos procesos deben traer beneficios tanto para un municipio en particular, como para sus áreas circundantes y el resto del país.

La adopción de esta última perspectiva evitaría la búsqueda de procesos y la manipulación de resultados de la municipalización con fines localistas, elitistas o regionalistas. Por esta razón, es conveniente definir los procesos de *municipalización como aquellos que, simultáneamente, son elementos integrantes y resultantes de cualquier estrategia que promueva y operacionalice la filosofía de la participación ciudadana y la práctica de la democracia local, a través de formas de organización social descentralizadas, desconcentradas y participativas para fortalecer tanto el desarrollo local, como el regional y el nacional.*

## **2. El contexto tradicional que aumenta la centralización y afecta a la municipalización**

El contexto en que todavía se desenvuelven los municipios dominicanos se fue consolidando a lo largo de todo este siglo hasta llegar a exhibir una excesiva centralización de actividades y decisiones en un solo punto del territorio nacional, desde donde se realiza el control de la gran mayoría de las actividades económicas, así como la determinación de la gestión política y cultural que se practica en todo el país.

La dinámica de esta centralización está alimentada, en gran parte, por los intereses de un grupo que dirige la vida nacional, el cual generalmente se encuentra asociado o dependiente de otros intereses que responden a grupos transnacionales. Por otro lado, a nivel regional y al interior de cada municipio, existen grupos y áreas territoriales que reproducen muchos de esos mismos mecanismos de centralización, aunque con funciones y formas adaptadas a cada uno de sus ambientes regionales y municipales.

Durante las últimas décadas, nuestro país ha sido conocido, aún dentro del contexto latinoamericano, como uno de los casos extremos de centralización gubernamental y de superconcentración de las principales fuentes de beneficios en un reducido grupo del sector privado en asociación con burócratas oficiales.

A pesar de los esfuerzos más recientes, todavía queda vigente la herencia de una estructura que se desenvuelve en un contexto de acentuada centralización estatal que, entre otras cosas, ha causado una desarticulación sociopolítica y territorial de la mayoría de la población, así como la perpetuación de la debilidad de los gobiernos locales.

Los ayuntamientos, aunque existen como entidades político-administrativas para la gestión de la vida municipal, prácticamente carecen de autonomía para tomar decisiones en sus ámbitos de competencia, no pueden atender la provisión de servicios básicos de manera eficiente debido a las limitaciones que padecen en cuanto a la gestión de recursos, y tienen grandes limitaciones para frenar las interferencias inapropiadas del gobierno central y las actividades



especulativas de algunos grupos del sector privado. Casi en la generalidad de los casos, no han podido (o no les han dejado) servir como los genuinos interlocutores y representantes de sus ciudadanos. Por esta razón, muchos gobiernos locales han llegado a deformarse convirtiéndose en mecanismos reproductores de la centralización predominante, o en meros representantes de intereses partidarios alejados casi siempre de la vocación de servicio a sus munícipes.

Nuestros gobiernos municipales también tienen otras limitaciones para enfrentar los problemas de sus demarcaciones. Tanto para su área urbana como para su área rural, los gobiernos locales no cuentan con la capacidad técnica necesaria para determinar las características de su territorio y de su población, ni para detectar las dinámicas tendencias de cambio que en ellos se presentan. Por estas razones, tampoco pueden comprender a cabalidad las demandas y las potencialidades de sus propias comunidades para coordinar la gestión de alternativas factibles.

Estos elementos, unidos al autoritarismo y al centralismo que permean todos los aspectos de la vida dominicana, así como al hecho del bajo nivel de conciencia sobre los derechos y deberes ciudadanos y a la misma debilidad de las organizaciones sociales, han traído como consecuencia que los habitantes de los municipios hayan dejado de percibir que ellos pueden y deben incidir en el desarrollo de sus jurisdicciones particulares, para contribuir de esta manera con el avance de todo el país.

### **3. El nuevo contexto internacional que pide disminuir la centralización sus efectos en la vida nacional**

En esta última década, nuestros países han comenzado a recibir una serie de presiones y motivaciones para que se disminuyan las fuerzas centralizadoras a nivel nacional y se permita una mayor capacidad de decisión en los niveles locales. La mayoría de estas presiones provienen del exterior y cada vez se ejercen con más intensidad.

Este cambio que pide una disminución de los mecanismos de centralización que tradicionalmente predominan en nuestros

países está directamente vinculado con las transformaciones que han ocurrido en el manejo de las operaciones transnacionales. Hay una nueva manera de competir en los mercados mundiales que está determinada por la efficientización del mercado internacional del trabajo, principal logro de la evolución de la tecnología, la informática y las comunicaciones.

Muchos de los gigantescos procesos productivos transnacionales se encuentran deslocalizados en múltiples lugares del mundo que funcionan simultáneamente, pero que también están coherentemente conectados a determinados centros de decisiones que se encuentran en unos pocos países. Estos centros decisionales concentran también la gran mayoría de los beneficios de todas las operaciones que ellos dirigen en una infinidad de territorios distintos, pero eficientemente interconectados.

De la misma manera se encuentran organizados todos los otros procesos vinculados a la producción: enormes cadenas de distribución y de consumo de una enormidad de mercancías diversas, las cuales se encuentran asociadas con la diseminación mundial de patrones informativos que intentan uniformizar u homogeneizar las necesidades y preferencias de todos los habitantes del planeta, independientemente de los distintos lugares donde ellos se encuentren y de las diversas culturas que los caractericen.

Y así se llega al objetivo final de esta estrategia: que todos podamos consumir determinados tipos de mercancías que se producirán y distribuirán en estas enormes cadenas transnacionales dirigidas desde unos cuantos países. Esta es en definitiva la propuesta que esos países le han hecho al mundo: intégrense a partir del consumo de lo que les venderemos... todos podemos formar parte de esta cadena, pero cada uno según su capacidad de consumo y según las facilidades que ofrezca para la producción y distribución transnacionalizada de mercancías.

Cada vez más, estos procesos transnacionales deben disponer de más y más *lugares* de producción que les aseguren la reducción de sus costos (con mano de obra barata, con la ausencia de regulaciones, con la menor intervención burocrática, con exoneraciones, con facilidades de transporte

y comunicación, etc.), así como que les ofrezcan facilidades para abandonarlos y moverse a otros lugares en caso de algún problema *local*. Por esta razón, estos procesos requieren más *flujos* de distribución (tanto en densidad como en variedad), para lo cual se necesita que haya más y más puntos de consumo en determinadas áreas de cada país.

Todo lo anterior implica que los procesos transnacionales tienen la imperiosa necesidad y hasta la obligación de *llegar a cualquier lugar de cualquier país* que pueda ofrecerles las condiciones antes mencionadas. Esto significa que *estos procesos están exigiendo el freno o la disminución (no el cambio ni la transformación) de los mecanismos centralizadores en todos los niveles para lograr una mayor facilidad de penetración en los mercados internos de cada uno de los países.*

La propuesta para alcanzar ese objetivo, ha venido acompañada de una retórica que sugiere procesos transformadores, pero que en la práctica se convierten en mecanismos facilitadores de la transnacionalización: desregulaciones, reformas, desburocratizaciones, privatizaciones, desconcentraciones, etc., todas envueltas en el atractivo discurso de la globalización-modernización-competitividad-descentralización-municipalización-participación-ciudadanización. En términos generales, y a pesar de la confusión existente (o quizás como fruto de la misma), se ha venido logrando lo siguiente:

- La disminución de las competencias que el gobierno nacional desempeña sobre todas las áreas bajo su control, incluyendo su influencia sobre los gobiernos locales. Esto se acompaña de:
  - \* una reforma de los niveles de organización del gobierno, lo que implica una reducción de su burocracia y una efficientización administrativa (que puede ser provista por la asistencia extranjera) en todos los poderes del Estado;
  - \* un traspaso de funciones y competencias al sector privado nacional (y si este no tiene la capacidad de asumirlas, entonces se puede considerar la experiencia de compañías y asesores extranjeros en estos asuntos);

- \* una desregulación de las normas establecidas para controles aduanales y otros asuntos ;
  - \* una *estrategia de menos-centralización*, presentada como "*descentralización*", que permite el traspaso de algunas competencias, recursos (aunque no suficientes) y funciones, no solamente a los gobiernos locales, sino, sobre todo, a algunas instituciones organizadas de la sociedad civil.
- Una mayor participación de la sociedad civil en distintos aspectos de la vida política de manera que haya más estabilidad y confianza en los mecanismos que tradicionalmente se asocian con el sistema democrático
  - Una desmilitarización de todos los aspectos de la vida nacional
  - La inserción en esquemas de integración regional que aseguren la participación del país en las políticas diseñadas para la adopción de los patrones transnacionales de producción, distribución y consumo.

Los distintos resultados que están surgiendo a consecuencia de estas medidas son: la propuesta o aprobación de nuevas leyes sobre inversión extranjera, educación, salud, sistema judicial, sistema electoral, energía, etc.; el financiamiento de ONG's para desarrollar programas comunitarios basados en principios democráticos; la desindustrialización de los procesos productivos nativos y la priorización de operaciones en las áreas de turismo, zonas francas y otras plataformas de exportación; un flujo enorme de productos importados desplazando la producción nacional; pérdida de cohesión del proletariado; descrédito de los partidos políticos; y un mayor activismo en los niveles locales donde se han iniciado planteamientos para reclamar mayores grados de autonomía para los gobiernos municipales y mayores marcos de acción para las organizaciones sociales.

*Pero el resultado paradójico (y no muy evidente) de todos estos cambios y transformaciones es la "atomización de la vida*

*nacional" en numerosas entidades y agentes que, de manera individual, (en todos los órdenes: económicos, políticos, sociales - y hasta religiosos!), hacen sus actividades prácticamente al margen de lo que ocurre en su localidad, ya que no están vinculados de alguna manera directa con ella misma, sino más bien con factores externos a "su lugar".*

Si a esto se le añade la diseminación de una cultura que lleva al vacío y a la intrascendencia, entonces se tiene un marco de acción donde cobra significación el desarraigo y abandono local, la indiferencia frente a la realidad nacional, el consumo desenfrenado de mercancías importadas y la continua transformación de las formas de vida de acuerdo a patrones extranjeros (principalmente en las áreas acomodadas), mientras se miserabiliza el resto de la población.

Indicadores prácticos de esta situación son: el empeoramiento de los servicios públicos y la desatención a las necesidades sociales más elementales; el aumento de la debilidad del Estado; la ausencia total de planificación; el aumento de la degradación ambiental al incrementarse los problemas de la basura, del tránsito, y del descontrol de todos los mecanismos o fuentes de contaminación; la incapacidad de gestión de los gobiernos locales; el aumento de la corrupción en todos los niveles; una mayor inseguridad ciudadana; la ampliación de actividades terciarias muchas veces poco productivas que llevan al subempleo; el aumento del desempleo; un mayor incentivo a las emigraciones ilegales; la desorientación y semiparalización del sector productivo, sobre todo en el sector agrario; la crisis de representatividad de los partidos políticos; la proliferación de ONG's alejadas de sus fines no-lucrativos que ocasionan manipulación y división en su interior; entre otros tantos indicadores más.

Los resultados que se están produciendo en este contexto confirman que es muy difícil auspiciar la municipalización mediante la simple disminución de los mecanismos tradicionales de centralización que favorecen principalmente a intereses transnacionales. Se necesita pues definir un contexto alternativo al actual.

#### **4. La descentralización democrática: Una estrategia alternativa para auspiciar la municipalización**

##### *4.1. La municipalización forma parte y es un resultado de la descentralización.*

A pesar de las limitaciones que se presentan en el contexto actual, se puede decir que hay algunos elementos positivos dentro del mismo que apuntan a una mayor participación de la población en diferentes aspectos de la vida de sus comunidades, al igual que en términos generales del acontecer nacional. De igual manera, es innegable la existencia de una mayor motivación de parte de los gobiernos locales para aumentar su capacitación con miras a desarrollar una mejor gestión municipal.

Por otro lado, se han desarrollado experiencias comunitarias que demuestran que la población organizada puede asumir la co-responsabilidad de algunas funciones dentro de la prestación de servicios primarios. Lo mismo ocurre con algunos casos que están intentado una mayor articulación entre los gobiernos locales y la sociedad civil para tratar aspectos relacionados con el desarrollo municipal.

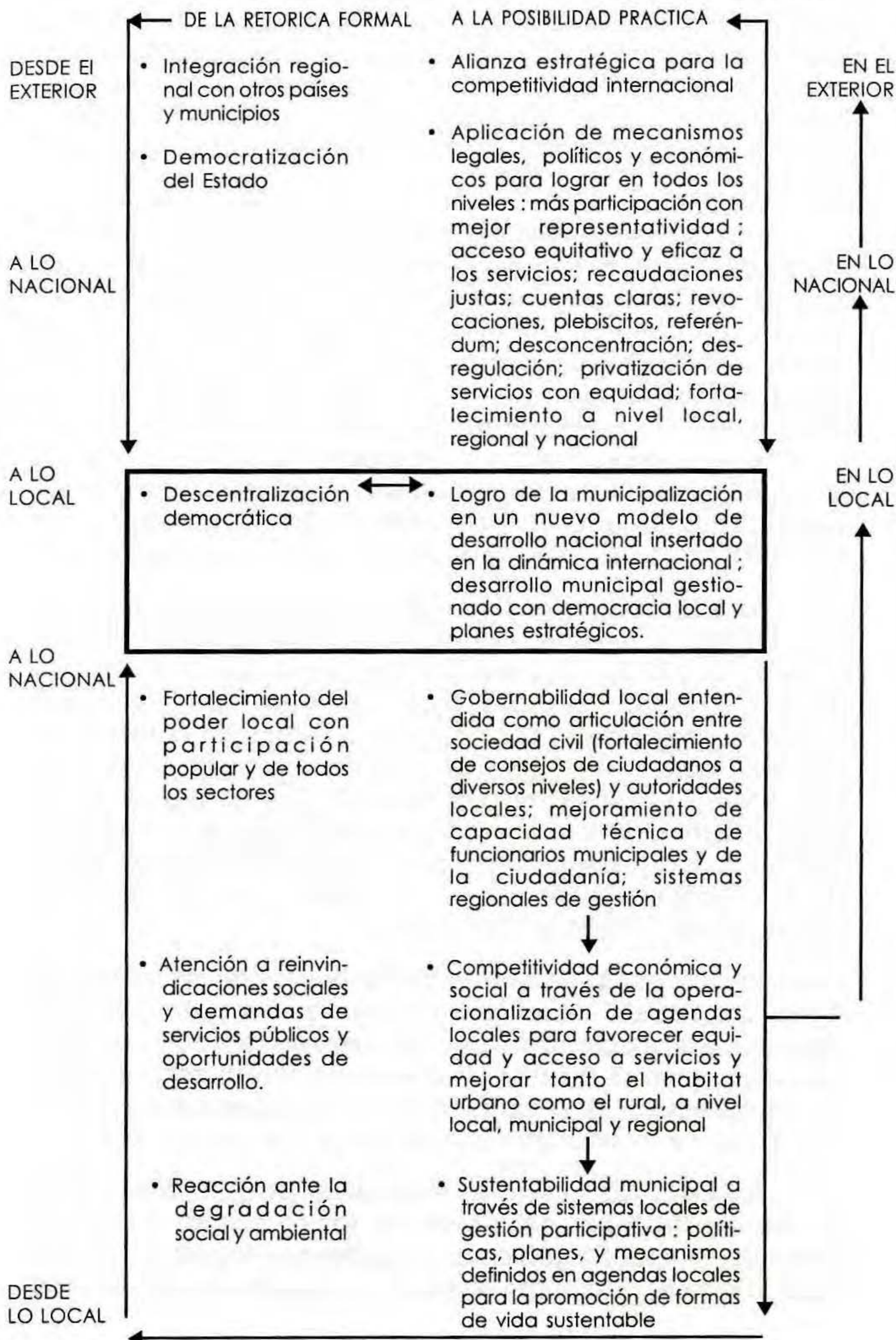
A nivel nacional, se han producido modificaciones constitucionales y legales que han ocasionado la próxima celebración de elecciones locales, la constitución de consejos de desarrollo provincial y una mayor asignación de recursos a los ayuntamientos, entre otros de los elementos que auspician la municipalización.

No obstante, *para que se sigan suscitando nuevas conquistas, se aprovechen al máximo las experiencias actuales y se eviten posibles desorientaciones perturbadoras de las medidas a tomar, es conveniente especificar los elementos en que se basa la descentralización democrática y su relación directa con la municipalización.*

La retórica o el discurso que explica una verdadera municipalización no se limita a ponderar el ámbito geográfico por medio del cual ella se produce, ni solamente resalta la movilización de una sociedad civil en particular, ni el

fortalecimiento de un gobierno local específico. *Para que haya verdadera municipalización, debe definirse primero una estrategia nacional de descentralización.* Ahora bien, esta estrategia no debe ser únicamente para la municipalización, sino vía la municipalización. A continuación se presenta un intento de esquematizar los elementos que componen los procesos de municipalización para entender la manera como pueden ocurrir múltiples interrelaciones entre ellos:

Cuadro 1  
Elementos constitutivos de los procesos de municipalización





Este Cuadro demuestra lo señalado anteriormente en el Punto 1: *la municipalización entra como parte y, al mismo tiempo, como resultado de toda una estrategia que promueve y operacionaliza la filosofía de la participación ciudadana y la práctica de la democracia local, a través de formas de organización social descentralizadas, desconcentradas y participativas para fortalecer el desarrollo local, regional y nacional.*

El factor clave reside en la puesta en marcha de una estrategia gradual de *descentralización* que, además de apuntar a la *democratización* del Estado, de la sociedad y del territorio para lograr una efectiva integración internacional, pueda ofrecer diversas oportunidades de desarrollo según las demandas y reivindicaciones de la población ante la situación imperante. La operacionalización de los procesos de *municipalización* entrarían en esta estrategia para poner en práctica la democracia local respaldada por mecanismos institucionales que fortalezcan la gobernabilidad, la competitividad y la sustentabilidad en todos los niveles.

Para apoyar la descentralización-municipalización se necesitaría una verdadera *modernización* de la administración pública, la cual forma parte también de la democratización del mismo aparato estatal. El gran reto es entonces lograr que la modernización del sector público beneficie a todos los sectores sociales del país y en especial a aquellos que más necesitan mejorar sus niveles de vida. Por consiguiente, el objetivo central de la modernización del Estado sería implantar mecanismos ágiles y eficientes para impulsar tanto el desarrollo de las fuerzas productivas, como también el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

La aplicación de todos estos procesos en los diferentes niveles del gobierno auspiciarían la *revitalización del poder local* a través de políticas urbanas y rurales de manera que permitan la participación efectiva no solamente de los sectores populares de los municipios, sino también de todos los sectores sociales que residen en los campos y ciudades de dichos municipios.

Por estas razones, *la descentralización se puede definir como la estrategia para ordenar las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y de estos con la población.* Ella implica una transferencia gradual de responsabilidades y de

poder desde los estamentos centrales a los locales. No es solamente delegar... implica compartir responsabilidades en todos los niveles. Supone que hay que pensar globalmente y actuar localmente. Es importante para efficientizar la gestión estatal a todos los niveles y para auspiciar la participación comunitaria en las decisiones que lograrán mejorar la calidad de vida. Todo lo anterior permite comprender la íntima vinculación que existe entre *reformas, modernización, democratización, descentralización, municipalización y desarrollo*. Cada uno de estos elementos depende de los otros y todos juntos dependen de cada uno de ellos.

#### 4.2. *La disponibilidad y el compromiso del gobierno central con esta estrategia:*

Para el caso específico de la municipalización, los principales aportes que pueden recibir estos procesos de parte del Estado serían:

- a. La promulgación de un documento oficial de parte del gobierno central con todos los elementos de la estrategia, dejando así establecido el compromiso y la acción del Estado para su propia transformación mediante el auspiciamiento de la democracia local y el respaldo a la participación popular según los mecanismos de la gobernabilidad municipal (ver parte superior del Cuadro No.1). Este documento sería la guía para operativizar todas las propuestas de políticas que se han venido diseñando de manera consensuada durante los últimos años. Se debería llegar a la producción de un manual que oriente la puesta en práctica de acciones específicas (dentro de los objetivos de la democratización del Estado), así como la manera como ellas se implementarían gradualmente en todos los niveles de gobierno.
- b. Una mayor asignación de empleados públicos y técnicos estatales bien capacitados para que participen en la definición y aplicación de una estrategia de descentralización democrática y de desconcentración burocrática.

- c. A través de una serie de estudios sectoriales para determinar la factibilidad de la transferencia de atribuciones y poderes, se tendrá una clara definición de los costos y beneficios sociales, económicos y ambientales que podrían afectar a la sociedad en su conjunto mientras se persigue la descentralización democrática y la desconcentración burocrática.
- d. La disponibilidad de informaciones detalladas y actualizadas sobre la realidad de cada municipio, así como de los procedimientos, mecanismos y proyectos que poseen gobiernos locales de otras naciones donde se están aplicando estrategias descentralizadoras y desconcentradoras.
- e. La disponibilidad de un equipo técnico-asesor que pueda trabajar a nivel nacional, regional y local, con recursos humanos y materiales del gobierno central y de los gobiernos locales, utilizando también la colaboración internacional. Este equipo (think-tank) definiría estrategias de capacitación y programas de entrenamiento sobre asuntos municipales para destacar la importancia del gobierno local y de la participación comunitaria en el desarrollo regional y nacional. La planificación estratégica, la participación de la ciudadanía y la interrelación gobierno central - gobierno local, serían los ejes para abordar diversas temáticas específicas: (a) el ambiente local, nacional y caribeño y sus implicaciones para los gobiernos locales; (b) fortalecimiento institucional para los gobiernos locales e instancias de la sociedad civil; (c) la articulación de la gobernabilidad local; (d) mejoramiento técnico-financiero de las administraciones municipales; (e) acción social para el desarrollo comunitario; (f) gestión para el desarrollo y solución de problemas comunitarios a partir de la definición de diagnósticos ambientales participativos; entre otros.

#### 4.3. *Definición de objetivos y propuestas a nivel municipal*

Si se persigue una descentralización vía la municipalización basada en la práctica de la democracia local de manera que ella incida o se relacione con el desarrollo local, regional y nacional, así como su inserción internacional, habría que definir objetivos generales y específicos a nivel municipal, tales como:

- (a) Fortalecer con mecanismos, herramientas y capacidades a los actores sociales y a los funcionarios municipales para que puedan tener ventajas comparativas en sus negociaciones con el gobierno central, de manera que puedan demostrar la factibilidad de asumir la responsabilidad y co-responsabilidad del desarrollo local y, en especial, de la prestación de los servicios públicos.
- (b) Adecuar o adaptar las políticas públicas al nivel municipal para potencializar el uso de los recursos y oportunidades que resulten de una estrategia de descentralización democrática, de manera que se pueda lograr una movilización y distribución adecuada de dichos recursos y oportunidades.
- (c) Incrementar la articulación entre el gobierno local y la sociedad civil mediante sistemas locales de gestión para asegurar el acceso y manejo de los servicios públicos y la promoción de formas de vida sustentable.
- (d) Fortalecer las instituciones democráticas que inciden en la gestión municipal: reconocer las instancias y los gestores del poder local y auspiciar la consolidación del poder popular.
- (e) Potencializar la sociedad civil mediante el empoderamiento de la ciudadanía como uno de los elementos básicos de la gobernabilidad local para promover el desarrollo municipal.
- (f) Mejorar la productividad municipal a través de actores formales de la sociedad civil y de otros actores tradicionalmente excluidos, marginados, explotados.

Estos objetivos plantean importantes propuestas concretas para consolidar la municipalización, algunas de las cuales serían:

- a. Crear *consejos locales de desarrollo estratégico* para entender el rol del municipio, hacer un perfil del mismo y formular planes consensuados con asociaciones empresariales, consejos vecinales, gremios profesionales, etc.
- b. Precisar las *competencias*, gestionar los *recursos* y ampliar las *funciones* dentro de los planes y acciones consensuadas para mejorar la municipalización de los servicios públicos (saneamiento, transporte, ambiente, vivienda, etc.), en coordinación con el fortalecimiento de la infraestructura económica local para generar fuentes de empleo mediante la producción de bienes y servicios.
- c. Mejorar los *sistemas administrativos del ayuntamiento* y, en especial, los relacionados con catastro, registros, facturación y cobro, para que los que más pueden, paguen más que los que menos pueden.
- d. Fomentar un pensamiento colectivo entre gobiernos locales, creando las *asociaciones de municipios* a nivel regional y nacional.
- e. Crear canales nuevos entre el gobierno central y los gobiernos locales por medio de los *consejos provinciales de desarrollo*.
- f. Descentralizar horizontalmente la gestión municipal a través de *distritos, circunscripciones, consejos populares, colectividades territoriales, cabildos abiertos o minicabildos*.
- g. Generar procesos de *privatización* (parciales o totales, con equidad y eficiencia), de algunos servicios municipales, asegurándose de que los mismos lleguen con calidad hasta aquellos que no pueden pagar totalmente dichos servicios a precios del mercado.

- h. Priorizar la atención y recuperación de las áreas urbanas y rurales más necesitadas.
- i. Revalorizar los espacios públicos, los espacios abiertos, las áreas verdes y recreativas.
- j. Auspiciar una pedagogía permanente sobre la ciudad y el municipio a través de *módulos docentes, campañas publicitarias, concursos y actividades sobre la ciudad, etc.*
- k. Fortalecer técnicamente a los departamentos y funcionarios municipales mediante *programas de capacitación sobre gestión y administración municipal.*

Estas son solamente algunas propuestas cuyo abordaje supone la búsqueda de nuevas formas de gobiernos municipales que fomenten la gobernabilidad local como un proceso de articulación del ayuntamiento con numerosos actores de la sociedad civil. Para esto se requiere actuar con la audacia y la flexibilidad necesarias con el fin de hacer las adaptaciones que harían avanzar estos procesos, aun dentro de una estructura tradicional que tiene tendencias que van en contra de los mismos (centralización, autoritarismo, elitización, clientelismo, etc.).

Algunas de estas propuestas de municipalización requieren de reformas legales y municipales, así como la definición de otros pre-requisitos que quizás no se pueden obtener a corto plazo. Sin embargo, si el abordaje de dichas reformas se hace de manera integral y si las mismas tienen el respaldo de una estrategia nacional de descentralización, entonces se pueden ir dando pasos más seguros y graduales hacia la consolidación de algún proceso de municipalización.

Por otro lado, muchas de las propuestas que se han mencionado anteriormente tienen que tomar en cuenta el tamaño del municipio. No es lo mismo un municipio de 1,000,000 o más de personas, que otro con 20,000 o menos. Este hecho puede convertirse en un freno o en una ayuda para la municipalización ya que las presiones, las formas de gestión y las posibilidades son diferentes en un caso o en el otro.

La concentración poblacional de cada uno de los municipios puede hacer variar las políticas que se derivan de

una estrategia de descentralización, lo que obliga a que dicha estrategia defina líneas de acción bastante heterogéneas. Se necesita contar con una tipología general de los municipios de un país para luego definir diferentes políticas de descentralización y adecuarlas a los variados procesos de municipalización que pueden darse en cada tipo.

Esto evitaría también el error, bastante común y lamentable, de preparar mecanismos generales de apoyo a la municipalización para ser aplicados de manera indiferenciada, i.e., los mismos programas de capacitación en gestión municipal para todos los municipios de un país.

Otro error que se presenta frecuentemente es el de considerar a los gobiernos locales como los únicos agentes que intervienen en la municipalización. Los temas que se trataron anteriormente demuestran hasta la saciedad que en los procesos de municipalización deben también intervenir el gobierno central, los gobiernos provinciales (o regionales, si los hay) y las comunidades locales (líderes, organizaciones, etc., ya sea por sí mismos o agrupados en múltiples formas de asociación: según vecindarios, barrios, sectores, ciudades, cuencas, regiones, etc.).

Todos estos elementos forman parte de los procesos de municipalización, desde su propuesta hasta su consagración, y constituyen excelentes mecanismos para *cerrar el triángulo de interrelaciones que debe existir entre los organismos municipales, los estamentos comunitarios y las organizaciones no gubernamentales de servicio*. Especial atención habría que ofrecer a la potenciación y canalización del rol creativo que poseen las organizaciones cívicas y los "socios" del sector privado que estén dispuestos a comprometerse con el desarrollo municipal desde la perspectiva de la gobernabilidad local.

#### 4.4. *Factores, condiciones, obstáculos y posibilidades relacionadas con la municipalización de los servicios sociales*

Los procesos de municipalización más comunes son aquellos vinculados a la *prestación de servicios sociales* como educación, salud, vivienda, seguridad personal, saneamiento

ambiental, bienestar/seguridad social, transporte, nutrición y recreación, entre otros.

El estudio de la municipalización de los servicios sociales puede ayudar a comprender no solamente la forma de diagnosticar si estos se ofrecen y cómo se ofrecen, sino también su vinculación con la descentralización y otros medios de municipalización. Para evaluar estos procesos se suele partir de la asignación de las *competencias sociales* a nivel local, para luego determinar la distribución de las mismas. Por ejemplo, en el caso de los servicios sociales: cuáles quedan bajo la responsabilidad del gobierno y otros estamentos locales y cuáles quedan a cargo de los otros niveles de gobierno.

Más específicamente, se puede precisar también las *funciones* (definición de políticas, planificación, financiamiento y ejecución de esos servicios) que son realizadas exclusivamente por el nivel local, o que no son realizadas en este nivel, o que son compartidas por el nivel local con otros niveles.

Estos análisis sirven para establecer si el nivel local puede asumir nuevas competencias y si puede mejorar o ampliar las funciones en las que este nivel participa, así como la forma como participa. De ahí saldrían nuevas propuestas de municipalización de servicios, tales como: procesos para organizar el financiamiento de viviendas a cargo del ayuntamiento, o, procesos para incorporar la participación comunitaria en la recogida de basura. Claro está que cada una de estas propuestas debe ir acompañada de los elementos que pueden hacerlas viables, los cuales constituyen otros aspectos sustantivos o complementarios de los procesos de municipalización.

Lo cierto es que la prestación y/o mejoramiento de los servicios sociales ofrecen una excelente oportunidad para hacer propuestas efectivas de municipalización porque buscan un mayor acercamiento y articulación entre los gobiernos locales y la sociedad civil. Como se puede ver más adelante, la mayoría de los procesos de municipalización implican también una tensión permanente entre el gobierno central y el gobierno local, la cual puede terminar en negociaciones, acuerdos o crisis, dependiendo en gran parte de la capacidad existente para asumir la gestión municipal.



En este sentido, hay que tomar muy en cuenta aquellos factores (en adición a los que ya se han mencionado) que directamente apoyan o limitan la municipalización de los servicios sociales y que pueden determinar su eficacia, su deterioro o su ausencia:

- la modalidad organizativa de estos servicios y las distintas formas de coordinación (al interior de cada municipio y según zona urbana o rural; entre municipio y municipio; entre municipio y gobierno central; entre municipio y gobierno provincial, etc.);
- la participación ciudadana en la gestión de los servicios sociales y en el desarrollo municipal en general (consultas populares, formas de fiscalización en la ejecución; otras modalidades de participación, etc.);
- la base financiera de los servicios sociales (transferencias de recursos, fuentes, formas de recaudación e importancia de los sistemas de catastro, registro, facturación y cobros);
- la capacidad de gestión de los diferentes sujetos, agentes o gestores para asumir estos procesos, incluyendo su capacidad administrativa; y
- los programas y prioridades para el desarrollo de la capacidad de gestión de los gobiernos locales (desarrollo gerencial, desburocratización, mejoramiento de recursos, mejoramiento de la calidad de los servicios y carrera civil o municipal).

En vista de la importancia que tienen los dos últimos factores, sería conveniente reiterar la gran necesidad de estrategias de capacitación y preparación de programas de formación para los funcionarios municipales. *Si no se mejoran las capacidades administrativas y de gestión local, no se puede garantizar que la descentralización logre la mejoría de lo que se transfiere.* Y si lo que se va a descentralizar o desconcentrar se va a quedar igual, o no va a mejorar, o puede empeorar, entonces es mejor no transferirlo o postergar esta decisión hasta que se fortalezcan los elementos locales que recibirían dicha transferencia.

Con todas las ideas mencionadas hasta ahora, se puede

determinar con más precisión cuáles son las condiciones o situaciones que ayudan a la municipalización en general y, en especial, a los procesos orientados a la prestación de servicios sociales. Según un sondeo realizado a funcionarios municipales de 16 países latinoamericanos, así como otros trabajos consultados, estas condiciones son:

- a. Disposición del gobierno central hacia la municipalización
- b. Desarrollo de liderazgo locales, tanto en la esfera pública como en la privada
- c. Capacidad de gestión municipal
- d. Estrategia de descentralización en curso
- e. Disposición del gobierno provincial y/o regional hacia la municipalización

Como se dijo antes, los intentos de descentralización y los procesos de municipalización se desarrollan dentro de un proceso de tensión permanente entre: (a) la disponibilidad del gobierno central hacia la municipalización y (b) el desarrollo de los liderazgos locales (tanto en la esfera pública como en la privada). Esta tensión aumenta o disminuye dependiendo de la capacidad de gestión municipal que se genere mediante la articulación del gobierno local y su sociedad civil correspondiente. En caso de que estos tres elementos puedan coordinarse dentro de una verdadera estrategia de descentralización democrática, entonces se podrían aplicar propuestas de municipalización con más probabilidad de ser efectivas. En caso contrario, es probable que el efecto sobre la municipalización sea inefectivo, parcial, o inseguro.

La dinámica positiva para la municipalización se podría generar alrededor de los elementos que se esquematizan en el Gráfico 1. Habría que buscar alguna manera de eliminar los obstáculos que limitan el libre flujo de interrelaciones entre los tres elementos. Uno de esos obstáculos ocurre cuando se forma un círculo vicioso a nivel local entre el gobierno municipal y la comunidad: el ayuntamiento se queja del bajo nivel de cooperación y civismo de la población, mientras esta demanda una mayor prestación de servicios de parte del ayuntamiento.

Otro obstáculo en forma de círculo vicioso se puede formar entre el nivel central y el nivel local: el gobierno central desconfía (ya sea por razones técnicas o políticas) de la capacidad que tienen los estamentos locales para asumir parte de la responsabilidad del desarrollo municipal, y los estamentos locales no hacen esfuerzos por mejorar su gestión porque consideran que de cualquier manera sus reclamos no serán atendidos por el gobierno central.

También pueden surgir otros obstáculos originados por:

- a. la misma naturaleza de los gobiernos centrales ya que tradicionalmente estos se resisten a transformarse a sí mismos;
- b. los partidos políticos que se caracterizan por sus "líderes nacionales" y, por consiguiente, ellos también verán con recelo a la descentralización porque ella también los forzaría a ceder parte de su poder o de su capacidad de arrastre;
- c. actores políticos a nivel local que dependen más de sus relaciones con los caudillos nacionales, que de sus vinculaciones con los grupos de las bases;
- d. otros actores locales que se resisten a tener que aceptar un cambio en sus relaciones con el gobierno central, como sería la necesidad de someter a aprobación algún proyecto ante la sala capitular, en vez de seguir disfrutando de los beneficios que obtienen mediante sus directas vinculaciones con funcionarios y estamentos gubernamentales;
- e. muchos funcionarios municipales que se resisten a la descentralización porque ella supone que la comunidad pueda tener participación en algunas de las funciones de los ayuntamientos, lo cual permitiría que sus estilos de gestión puedan ser cuestionados y que ellos sean directamente fiscalizados.

Si todos estos obstáculos no son superados, entonces la descentralización democrática se quedará como una propuesta que solamente se podría aplicar de manera parcial, lo que no garantizaría la posibilidad de profundizar la municipalización. Por otro lado, si no se logra una mejoría en la

capacidad de gestión municipal, tampoco se podrán mejorar efectivamente los servicios sociales ni podrán utilizarse nuevas instancias para la práctica de la democracia local.

De lo anterior se comprende la necesidad de que ocurran transformaciones que rompan los círculos viciosos antes mencionados, esto es, entre el nivel central y el local por un lado, y entre el gobierno local y la comunidad por otro lado.

Si se logran agendas y planes consensuados, el gobierno local podría buscar la manera de dedicarse básicamente a la agilización de los mecanismos políticos para suscitar y apoyar las actividades socioeconómicas que están supuestas a ser desempeñadas por la sociedad civil local (a través de instituciones y actores locales), y a partir de iniciativas locales o externas. De esta forma, el gobierno local podría constituirse en el eje *(no el centro)* del *rejuego político dentro de su comunidad*, a través de una gestión técnico-política que permita nuevas formas de canalización y administración de los servicios públicos, así como nuevas maneras de ordenar las actividades económicas, sociales y culturales.

Gráfico 1:

**Dinámica de los elementos principales que inciden en la municipalización**



Cómo lograr que la base económica y social de un municipio sea cada vez más competitiva, más sustentable y más gobernable por los propios agentes locales, esto es, por su gobierno local y su sociedad civil? Cómo lograr que la lucha de intereses entre sectores locales no se convierta en un obstáculo para que el municipio controle una gran parte de su dinámica económica y ambiental, mientras su gobierno local

y su sociedad civil participan juntos en el mejoramiento de la prestación de servicios sociales y en la dinámica de su base productiva?

Las respuestas a estas preguntas no solamente deben buscarse en los niveles locales sino que, de nuevo, habría que esperar que el gobierno central asuma su rol transformador para ordenar las relaciones entre los diversos niveles de gobierno y de estos con la población mediante una estrategia de descentralización democrática. Por lo tanto, sería recomendable *definir coherentemente la manera como se deben distribuir, transferir y/o compartir estas relaciones de poder (tanto verticalmente como horizontalmente) para lograr un mayor acercamiento entre el gobierno central y cada municipio a través de sus organizaciones sociales y su gobierno local, no necesariamente para participar de manera conjunta en todas las competencias y funciones antes señaladas, sino para acompañarse mutuamente, respaldarse, capacitarse y coordinarse con el fin de mejorar la institucionalización democrática del Estado y de la sociedad en todos sus niveles.*

El diseño de una estrategia en este sentido requiere el establecimiento de mecanismos claros para lograr un nuevo modo de gobernar, estableciendo un nuevo marco institucional que implique hasta otro "modo de ser" de los organismos de la administración pública a nivel central y a nivel local. Es probable que las interrelaciones que se produzcan con esta estrategia traigan más confianza entre el gobierno central y el gobierno local, así como entre estos y las organizaciones sociales, detectándose incluso nuevas áreas, competencias, poderes, etc. que gradualmente también puedan transferirse o desconcentrarse por medio de esta vía.

#### 4.5. *Algunas iniciativas de descentralización y desconcentración en la República Dominicana y su relación con algunos procesos de municipalización*

Aunque todavía no existe una "estrategia de descentralización" que haya sido promulgada oficialmente, constantemente se hace referencia a ella cada vez que se anuncia alguna medida a nivel local. Son muy pocos los reales efectos de estas medidas de manera que se puedan relacionar

propiamente con la municipalización. Los escasos impactos logrados son más bien puntuales porque obedecen a presiones coyunturales que cobran fuerza en algunos momentos específicos y que generalmente dependen del poder de negociación que pueden alcanzar algunos sectores locales y algunos gobiernos municipales frente al gobierno central. Otras veces, estas medidas son tomadas por el gobierno central sin una coordinación adecuada con los niveles locales.

Por estas razones, las pocas iniciativas de "descentralización" que se han tratado de aplicar no logran articularse dentro de una verdadera estrategia nacional y no garantizan que los procesos de municipalización se consoliden. Es más, algunas de estas iniciativas, aunque hayan sido bien intencionadas, hasta pueden provocar resultados en contra de la municipalización. He aquí algunos ejemplos:

- a. *La creación, por Decreto No. 613-96, de los consejos de desarrollo provincial.* Una de las versiones del reglamento que actualmente se está discutiendo pretende que cada consejo esté siempre presidido por el gobernador provincial y que se integren al mismo todos los síndicos de los municipios de la provincia, uno de los cuales debe ser el vicepresidente. Otro de los principales elementos de este reglamento es la creación de la oficina provincial para la planificación del desarrollo (OPPD), la cual tendría técnicos locales que dependerían de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) para dar el soporte técnico a cada uno de los municipios para que, de manera consensuada entre los gobiernos locales, el gobernador y los sectores representantes de la sociedad civil, definan los planes de desarrollo provincial. De esta manera, la formación de los consejos de desarrollo provincial pudieran complementar efectivamente los procesos de municipalización, siempre y cuando, cada municipio entre en una dinámica interna para, al menos, definir sus agendas locales bien consensuadas, con el fin de presentarlas y confrontarlas con las de los demás.

Ahora bien, si estos organismos no logran articularse realmente con los municipios (como parece serlo por

problemas partidaristas entre gobernadores del partido oficial y síndicos de la oposición), reforzarían la vinculación unilateral del nivel provincial con el gobierno central y traerían intervenciones en los ámbitos locales para beneficiar a determinados sectores al margen de los ayuntamientos y de las organizaciones comunitarias. Por consiguiente, el gran riesgo de estos consejos radica en que, a la hora de ponerlos en práctica, las gobernaciones sean utilizadas como unidades para la transmisión o recepción de solicitudes y órdenes presidenciales, con lo cual se repetiría el esquema de intervenciones unilaterales del poder ejecutivo en los ámbitos locales, volviendo al clientelismo, la demagogia y otras prácticas antidemocráticas.

- b. *La asignación, por medio de la Ley 1797, de más recursos financieros de parte del gobierno central a los gobiernos locales.* Aparte de la vacilación inicial del gobierno para acordar un porcentaje que permitiera un flujo financiero mucho mayor al que se recibía en cada municipio, los síndicos han tenido que mantener un ambiente de negociación permanente cada vez que llega el momento del pago. Esta conducta gubernamental parece estar vinculada con la polarización de fuerzas partidarias del momento, ya que el partido oficial prácticamente no posee el control de algún gobierno local. Se sabe que estas prácticas no contribuyen a la institucionalización democrática. Sin embargo, la actuación del gobierno central en estos asuntos puede ser entendida también como prudente y cautelosa, ya que se conoce que un aumento en la asignación de recursos, en vez de mejorar o ampliar la prestación de servicios sociales, bien pudiera originar dilapidaciones y otros usos indebidos de parte de funcionarios municipales, debido a la ausencia de planes consensuados y de otros mecanismos administrativos de control y seguimiento, así como a la incapacidad de la sociedad civil para solicitar una periódica rendición de cuentas de parte de los gobiernos locales. Una evidencia de lo anterior ha sido el desagradable



espectáculo exhibido por los regidores de algunos cabildos, quienes se aumentaron abusivamente la dieta que cobran por asistir a cada reunión de la sala capitular tan pronto supieron que se iba a someter el anteproyecto de ley para incrementar los ingresos a los gobiernos locales.

- c. *La puesta en marcha (o el seguimiento) de un plan de "Obras del Estado" en distintas áreas urbanas fuera del Distrito Nacional.* En los regímenes anteriores, estas intervenciones gubernamentales en los ámbitos locales han sido implementadas sin la más mínima consulta a los estamentos locales y sin una planificación real de las mismas de acuerdo a ciertas políticas debidamente razonadas, lo que podría aumentar la ineficacia de los servicios a ofrecer. Deberían evitarse la repetición de estos "planes" que se realizan de manera verticalista, sorpresiva y con absoluta descoordinación entre los propios organismos oficiales.

Si el gobierno central está supuesto a participar activamente en la motivación, definición y sustentabilidad de una estrategia de descentralización democrática, también le corresponde vigilar todos los procesos con mecanismos claros de control y seguimiento. En muchos casos, la misma estrategia de descentralización debe prever el reforzamiento de ciertas estructuras centrales para hacerlas más capaces de dirigir, orientar, apoyar y supervisar los procesos de municipalización. De nada vale que los ayuntamientos tengan departamentos de catastro y oficinas de planeamiento urbano, sólo por poner unos ejemplos, si estas no se coordinan con algún organismo o instancia desconcentrada, pero vinculada al nivel central.

- d. *La atención a reclamos o propuestas que pueden hacer líderes locales que se presentan como voceros de necesidades comunitarias, y el respaldo a organizaciones de la sociedad civil para la realización de actividades y proyectos conjuntos o de manera individual.*

Muchas de estas medidas, aunque lucen que pudieran satisfacer alguna necesidad local, pueden también ser fruto de intereses particulares para especulaciones individuales o grupales, que casi siempre degeneran en simples intervenciones parecidas a las comentadas en el inciso anterior.

Algunas de estas iniciativas se han incrementado a partir de la proliferación de ONG's, patronatos y fundaciones con fines municipalistas, pero la ausencia de una instancia coordinadora y orientadora de estos esfuerzos está llevando a un activismo que no produce resultados de impacto en las formas de vida cotidiana, sino más bien una movilización constante de grupos sociales que bien pudiera prestarse para manipulaciones partidistas, clientelistas, demagógicas, ideológicas o de cualquier otro tipo. Estas manipulaciones pueden ser instigadas por algunos sectores o funcionarios dentro del propio gobierno local, o incluso por las mismas organizaciones sociales, a veces de manera inconsciente.

También se han dado casos de este tipo de organizaciones no-gubernamentales o de carácter mixto (patronatos, asociaciones, fundaciones, institutos, etc.), que intencionalmente han asumido de manera individual la gestión de determinadas áreas territoriales, así como de determinadas funciones e inversiones dentro de un municipio, al margen del gobierno local y de la propia comunidad, pero en estrecha vinculación con el gobierno central y/o con entidades extranjeras. Los promotores de estas iniciativas aparecen como miembros de una organización social sin fines de lucro, y no como contratistas o inversionistas privados.

Este tipo de caso ha ocurrido por la propia debilidad de los gobiernos locales, por su indiferencia o temor frente a estas organizaciones, o por su tácito reconocimiento. Más aún, al no contar con la participación comunitaria, la iniciativa de descentralización que se trata de aplicar por medio de una organización social, no consigue un respaldo real de la población, sino una

subordinación de la misma a una situación de poder que representa intereses particulares, los cuales muchas veces están asociados también a corporaciones privadas, tanto nacionales como extranjeras, que operan en el ámbito local buscando un fortalecimiento de sus intereses.

Otro caso bastante común es la construcción de instalaciones físicas de parte del gobierno central para posteriormente cederlas a patronatos y organizaciones locales, a los que no se les da el seguimiento ni el más mínimo respaldo para asegurar el funcionamiento de los servicios. La falta de seguimiento de parte del gobierno central y la ignorancia total del gobierno local en estos proyectos, se explican muchas veces porque el principal objetivo de dichos proyectos es satisfacer el interés de algún contratista o grupo interesado en la construcción de obras físicas, con la justificación de "liberar al Estado de la responsabilidad de los servicios locales ya que ellos deben ser asumidos por la comunidad".

Caemos aquí en una de las mayores deformaciones de lo que se concibe como "descentralización", confundiéndola con una polarización entre lo central y lo local. El asunto no es simplemente traspasar atribuciones del gobierno central a la comunidad local como si fueran dos receptáculos alternativos, sino de lograr una transformación en la sociedad y su Estado, desde la sociedad y desde el Estado. Una iniciativa de descentralización "que no toque al centro", no tiene garantía de efectividad.

Cualquiera de estas deformaciones de la descentralización no conviene a las organizaciones ni a los distintos niveles del gobierno porque pueden producir descoordinaciones sectoriales e intersectoriales que resultan en frustraciones de la población, deficiencias operativas, repeticiones de esfuerzos, mal uso de recursos, o incapacidad de concertar propuestas efectivas para conseguir más recursos con el fin de respaldar las actividades, funciones y servicios que se pueden y se deben descentralizar.

Todo lo anterior se agrava por la poca capacidad de reclamo o presión que tienen los pobladores, la cual está motivada por su desconocimiento sobre lo que debe ser una verdadera gestión municipal, por su total desprotección e irrespeto de parte de las autoridades (locales y nacionales), por la misma ignorancia o ineficacia de las leyes, por su falta de información o de conocimientos en general, y por su entrapamiento dentro de una red autoritaria, clientelar y represiva que no permite desarrollar el poder popular, sino algún sector del poder local.

- e. *El sometimiento de reformas legales (leyes, ordenanzas, etc.), como la nueva Ley Electoral que, en su mayor parte, mejora la organización de los comicios locales y garantiza una mejor representatividad de los funcionarios que resulten electos.* Estas reformas requieren el apoyo nacional y local para la coordinación de esfuerzos complementarios en cada municipio (informaciones, planes, recursos) con el fin de lograr una mejor representatividad de la población y una verdadera administración de los nuevos mecanismos. De lo contrario, se entorpecerían aún más los procedimientos y los servicios actuales que están supuestos a ser mejorados con esas leyes y ordenanzas. En el caso específico de la Ley Electoral, además de la reforma legal, hay que determinar la conveniencia de sincronizar los períodos comiciales (locales y nacionales), la nominación de equipos técnico-burocráticos de tiempo completo y la asignación de recursos a los nuevos distritos según su tamaño y composición. Más aún, también se pudiera discutir cómo una subdivisión distrital permitiría la incorporación legal o legítima de algunas iniciativas de descentralización horizontal para extender el alcance de la gestión local del desarrollo hacia los niveles comunitarios.
- f. *La creación, aparentemente espontánea, de asociaciones de síndicos según zonas y a nivel nacional, que están supuestas a lograr una cooperación intermunicipal para abordar problemas comunes a nivel regional o microregional.* Estas

asociaciones poseen muchos elementos positivos, a pesar del sesgo partidarista u "oposicionista" que tuvieron en sus orígenes y que las han llevado a actuar básicamente como mecanismos de presión activados por intereses coyunturales. En realidad, la cooperación intermunicipal es uno de los elementos básicos de la municipalización ya que se necesita para evitar duplicaciones innecesarias y para conseguir una mejor racionalización en el uso de recursos y hasta en la prestación de algunos servicios sociales que pueden compartirse entre comunidades de distintos municipios pertenecientes a una región o subregión, ya sea que estos se encuentren en una misma provincia o en varias demarcaciones provinciales.

Como ejemplo ilustrativo, están los seminarios que recientemente se han celebrado sobre manejo de cuencas, en los cuales se ha planteado la necesidad de auspiciar sistemas regionales de gestión municipal para atender a los problemas y potencialidades de dichas cuencas. Estas propuestas son muy importantes porque la descentralización debe ir acompañada de la definición de una regionalización y de una micro-regionalización dentro de ella. Estas "zonas geográficas de responsabilidad" se entienden como espacios donde se puede hacer una efectiva práctica de la democracia local-regional. Descentralización y micro-regionalización son procesos inseparables porque la primera tiene que ver más con las instituciones y los recursos, mientras que la segunda identifica a la población y a las organizaciones locales que participarían en la municipalización dentro de una zona determinada.

Las asociaciones de municipios deberían plantearse también el mejoramiento de la atención hacia sus zonas rurales correspondientes. Aunque las secciones rurales están integradas dentro de los municipios, generalmente los funcionarios municipales se dedican mayormente a los problemas de las zonas urbanas debido a la alta concentración poblacional que las caracteriza, y a que casi no hay regidores que

provengan o representen a las zonas rurales. Esta situación deja a las secciones rurales en una posición muy desventajosa ya que sus necesidades y reclamos tienen que hacerse a las agencias del gobierno central ubicadas en algunas ciudades, pero generalmente esta población debe viajar directamente a Santo Domingo en busca de soluciones. La marginalidad sufrida por las zonas no-urbanas dentro de los municipios complica, entre otras cosas, los problemas de abastecimiento de productos agrícolas que necesitan las ciudades. Al mismo tiempo, la expansión urbana va penetrando rápidamente en estos terrenos, muchos de ellos sumamente fértiles, ocasionando más problemas ambientales y sociales. En estos casos de necesidades regionales y subregionales, y sobre todo de necesidades propias de las secciones rurales, es mucho todavía lo que habría que definir y no solamente en relación con la descentralización, sino también con la desconcentración.

Otra de las propuestas que puede ser manejada por las asociaciones de síndicos o de municipios se refiere a que cada subregión (no cada municipio, para evitar la acentuación de desigualdades) reciba del gobierno central una compensación en proporción a lo que se recauda de impuestos en esa subregión y que ese fondo sea administrado por una asociación de municipios en combinación con otros estamentos de la sociedad civil.

- g. *Las ofertas de privatización de determinados servicios públicos (y de algunos procedimientos administrativos dentro de los ayuntamientos), con el fin de garantizar un mejor impacto de dichos servicios en los parámetros locales de calidad de vida y una modernización de las instituciones edilicias. Generalmente los ayuntamientos carecen de la asesoría técnica adecuada para evaluar estas ofertas y tienden a aceptarlas con la finalidad de traspasar responsabilidades que les causan muchos esfuerzos y riesgos, pero sin determinar propiamente la factibilidad y efectividad de dichas ofertas. Por otro*

lado, la ausencia de mecanismos de control (tanto al interior de los ayuntamientos, como desde fuera de los mismos), así como el bajo poder que posee la sociedad civil para intervenir en estas decisiones, traen la posibilidad de que estas privatizaciones degeneren en coaliciones corruptas.

Muchas propuestas de privatización han terminado en un aumento de las desigualdades sociales porque el mejoramiento de un servicio determinado se hace a costa del empeoramiento de la calidad de ese mismo servicio a quienes no pueden pagarlo a precios del mercado. Como ejemplos, se pueden citar algunos casos que tienen que ver con los residuos sólidos, la seguridad ciudadana y el transporte.

Algunos gobiernos locales han considerado propuestas para privatizar el servicio de recogida de basura de una sola parte de los sectores de sus respectivas áreas urbanas. No obstante, la mayoría de estos proyectos no han sido lo suficientemente bien elaborados y tampoco se puede decir que han sido conocidos y debatidos apropiadamente en las instancias correspondientes. Un tema tan vital como el de los residuos sólidos merece ser abordado integralmente por los organismos municipales y, luego de que se haya establecido una posición en cuanto a la política y el plan general a seguir, se pueden considerar las propuestas de parte del sector privado. Solamente de esta manera cada municipalidad estaría en condiciones de tomar una decisión al respecto. Ante la ausencia de los mecanismos anteriores, estos gobiernos locales (o un sector de los mismos) han aprobado casi unilateralmente los proyectos que se han presentado. Aunque han habido audiencias públicas para tratar estos temas, lo cierto es que una gran parte de la ciudadanía desconoce los pormenores de esos planes y de su forma de ejecución. No se han conocido a cabalidad la forma de participación de cada gobierno local dentro de estas modalidades, ni el alcance exacto de los compromisos asumidos. No obstante, los proyectos que se están ejecutando tampoco han traído

resultados significativos ante la crítica situación en la que se encuentran estos servicios.

Aunque la seguridad ciudadana no es una competencia claramente especificada de los gobiernos locales, se puede considerar que la misma entra también en su ámbito de acción. En este sentido, una forma de privatizar informalmente estas funciones ("semi-privatización") ha sido la autorización que han recibido muchas compañías para ofrecer los servicios de vigilancia privada. Actualmente operan en el país 130 organizaciones de guardianes privados y solamente 34 de ellas están al menos registradas como compañías. Esta manera de privatizar un área que es de interés común para la sociedad no debe quedar sin alguna forma de coordinación con los gobiernos locales, lo cual puede crear una situación de riesgo individual y colectivo. Estos tipos de situaciones pueden pasar desapercibidos por su novedad, o porque las competencias y funciones no parecen aludir a una responsabilidad municipal, cuando en realidad sí merecen la intervención de los gobiernos locales. Lo mismo ocurre, solamente para enunciar otro ejemplo, con la proliferación de las compañías privadas de taxis que, a pesar de la intervención de algún departamento de los gobiernos locales y de otros organismos gubernamentales, parecen contar con una permisividad asombrosa para violar todas las normas de tránsito y conductas ciudadanas que están supuestas a ser vigiladas por estas instancias. La proliferación de estas compañías, además de que siguen dejando a una gran parte de la población fuera de estos servicios debido al cobro abusivo de los mismos, retrasa las alternativas para atender las precariedades del transporte público, individual o colectivo.

- h. *La elaboración de programas de capacitación para funcionarios municipales con el fin de mejorar su capacidad de gestión local y el manejo administrativo de los ayuntamientos.* Estas actividades, raras veces ofrecidas, pueden ser inefectivas y hasta causar



efectos no deseados, si no existe una coordinación interinstitucional dirigida por un grupo especializado, permanente y equipado, que las planifique de acuerdo a la tipología de municipios y a su distribución geográfica, así como en consonancia con los contenidos y prácticas apropiadas para los distintos casos que se pretenden atender.

Mucho debe discutirse todavía sobre el rol que pudiera jugar la Liga Municipal Dominicana en este sentido. Como institución centralizada que está supuesta a asesorar a los municipios, la Liga bien pudiera jugar un papel pro-activo, o bien pudiera servir solamente de apoyo, o convertirse en un obstáculo a la misma municipalización que se trata de auspiciar. El control actual de esta institución está en manos del partido opositor, lo cual, lamentablemente, nubla una comprensión más objetiva de sus funciones, tanto de parte del gobierno central, como de los mismos gobiernos locales. Pero, además de esta coyuntura partidarista, la Liga tiene que resolver también sus problemas de institucionalización interna, sobre todo en cuanto a la visión que debe orientar su forma de gestión y otros elementos propios de la tecnificación de sus recursos humanos y su equipamiento físico.

Es indudable que hasta aquí se han comentado solamente las posibles deformaciones que pueden ocurrir cuando las iniciativas o propuestas de municipalización no se encuentran integradas a una verdadera estrategia de descentralización a nivel nacional. Por estas razones es que se puede observar y constatar una *atomización de los esfuerzos que pudieran ayudar a la municipalización, aun cuando dichos esfuerzos sean o no sean efectivos.*

No sería justo dejar de señalar que existen (y de hecho hay varios ejemplos que así lo demuestran) iniciativas que producen efectos positivos en la municipalización, pero lo cierto es que dentro del contexto actual estas corren también el riesgo de quedarse más bien aisladas o desarticuladas.

#### 4.6. *Iniciativas locales con más probabilidades de constituirse en propuestas indicativas para auspiciar la municipalización: el caso de Santiago*

En el Municipio de Santiago se han realizado o se están llevando a cabo iniciativas interesantes a nivel barrial, urbano y municipal, que merecen reseñarse con el fin de tener una idea preliminar de sus potencialidades y limitaciones en relación a la municipalización.

No se pretende hacer aquí un análisis exhaustivo de estas iniciativas, sino más bien comentar los elementos que sobresalen de las mismas y tomando en cuenta lo que se conoce de ellas, a modo general. De antemano se puede esperar la omisión de otras experiencias igualmente importantes que, por desconocimiento, ausencia de informaciones y otras razones involuntarias, no se comentarán en esta ocasión. La secuencia con la que se presentan cada uno de estos casos es absolutamente fortuita y no guarda relación ni con su orden cronológico de aparición, ni con alguna otra prioridad que se le quiera asignar a cada uno de ellos.

- *Un grupo de ciudadanos forma una asociación para promover instituciones de servicio y entidades de desarrollo local, regional y nacional:*

A principios de los años sesenta, un grupo de santiagueros decidió adelantarse a los cambios que venían y organizó la Asociación para el Desarrollo, Inc. (APEDI). Esta entidad sin fines de lucro estableció como objetivo principal el desarrollo de iniciativas que incidieran en la promoción de actividades productivas y el mejoramiento de la calidad de vida. Al terminar un régimen tiránico que prácticamente había oficializado todo, incluyendo a la misma sociedad civil de la época, este objetivo parecía enormemente grande. Y lo era. Y todavía lo es. Habría que examinar en estos momentos los mecanismos que utilizó APEDI para hacer despegar toda una serie de proyectos locales que incidieron en la educación (la Universidad Católica Madre y Maestra, honrada posteriormente como Pontificia, y el Instituto Superior de Agricultura, convertido luego en universidad); la vivienda (Asociación Cibao de Ahorros y Préstamos y posteriormente La Previsora de Ahorros y Préstamos); las finanzas

en general (Banco Popular); la pequeña empresa (Programa de Apoyo a la Pequeña Empresa que luego pasó a ser FONDESA); la agropecuaria (Centro de Mejoramiento de la Producción Animal); la agricultura y recursos naturales (Plan Sierra); la industria (Corporación Zona Franca); el abastecimiento de agua (CORAASAN); y esto solamente por mencionar algunas de las principales iniciativas.

Prácticamente no había (ni todavía hay) algún proyecto de gran significación para la ciudad, el municipio o la región, que no tuviera la intervención de APEDI. En ausencia de una estrategia de descentralización, esta entidad fue y es en gran parte responsable de la activación de la vida social y económica de Santiago y su área de influencia. Habría que examinar hasta qué punto todas estas actividades la fueron llevando a asumir un protagonismo que no necesariamente era intencionado. Habría que analizar con más detenimiento hasta donde este extraordinario rango de acciones efectivas y bien encaminadas supuso una sustitución de funciones a ser realizadas también por otras instituciones locales (como el mismo gobierno municipal), en vez de compartirlas con ellas para así completar su labor en favor de una verdadera municipalización.

Se podrá decir que sus relaciones con sectores gubernamentales y con programas internacionales de ayuda facilitó la aprobación y realización de los proyectos diseñados. También se podría señalar cierto alejamiento de la organización con respecto a la población local en cuanto a integrarla más efectivamente en los planes y proyectos, aunque no en relación a los objetivos que se persiguen para mejorar la calidad de vida en general.

Por otro lado, quizás el reducido y exclusivo tamaño de su membresía afectó la continuidad de su empuje inicial, ya que al cabo de los años muchos de sus miembros más activos se trasladaron fuera de la ciudad, mientras que otros tuvieron que dedicar más tiempo a sus actividades particulares, aunque sin dejar de cooperar con los nuevos planes que se siguen proponiendo y ejecutando.

Lo cierto es que, con todas sus potencialidades y limitaciones, APEDI puede ser caracterizada como un efectivo mecanismo práctico de la sociedad civil para desarrollar

iniciativas que inciden de alguna manera en la municipalización. Recientemente, la Asociación ha aumentado su número de miembros y ha comenzado un plan de actividades que incluye la realización de "foros para el desarrollo", un mecanismo que someterá al debate público una serie de temas, ideas y proyectos, con el fin de lograr una mayor integración de su accionar de manera conjunta con la comunidad y con el gobierno local.

- *Las asociaciones empresariales que tienen programas definidos para apoyar a la gestión municipal:*

En los últimos años se ha actualizado una tradición local en cuanto al mantenimiento de una estrecha vinculación entre las asociaciones empresariales y el gobierno municipal. Estas entidades también han vigorizado sus programas de alcance comunitario, aunque todavía predomina el asistencialismo en estas actividades. Parece ser que las mismas transformaciones locales provocadas por la reconversión industrial, la amenaza y potencialidades de los acuerdos internacionales de libre comercio, las intervenciones improvisadas del gobierno central, la penetración cada vez más agresiva de cadenas comerciales procedentes de Santo Domingo y del exterior, entre otros procesos relacionados, han provocado una sana reacción por mantener, ampliar o recuperar un espacio (no solamente en términos de mercado) que sienten cada vez más en peligro.

Lo anterior explica la renovación de estas asociaciones empresariales con nuevos cuadros directivos que exhiben juventud y dinamismo. Aunque la institucionalización real de estas entidades todavía es muy limitada, sobre todo por los personalismos típicos de todas las agrupaciones parecidas, se nota una mayor eficiencia en sus mecanismos internos y en el desempeño organizacional de cada una de ellas. Por lo menos cada año, ellas definen sus propios programas de trabajo donde siempre se incluyen temas relativos a la situación actual del municipio, con lo cual comienza a consolidarse una reflexión permanente sobre los elementos que ayudarían a la competitividad económica de la ciudad, factor esencial para la promoción de mayores oportunidades de empleo. Estas asociaciones también se han mostrado muy motivadas ante la

necesidad de mejorar la capacitación de sus miembros en gestión municipal y han apoyado decisivamente la elaboración de un plan estratégico urbano, así como la apertura de nuevas fuentes de colaboración internacional.

Entre los seminarios, encuentros, publicaciones, asambleas, y otras actividades que frecuentemente son promovidas por las asociaciones, sobresale, hablando en términos municipalistas, la celebración de la Feria Expo-Cibao, la cual ha venido desarrollándose anualmente durante más de una década. Esta actividad dura toda una semana, pero su organización y efectos colaterales toman una gran parte del año. Participan miles de entidades de todos los tipos y tamaños, no sólo comerciales y productivas, sino también culturales, sociales, recreativas, etc. La responsabilidad mayor es de la Cámara de Comercio y Producción de Santiago, pero colaboran activamente la Asociación de Industrias Región Norte, la Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago, la Asociación de Empresas de la Zona Franca Industrial y otras más.

La realización de ferias locales y regionales es también una de las competencias del gobierno local. Aunque el Ayuntamiento participa también en la Expo-Cibao y aloja sus instalaciones, se necesita mejorar la integración del gobierno local en estas tareas. Año tras año, de manera festiva o superficial, por razones comerciales o de otro tipo, se estrechan las vinculaciones de la población con el acontecer productivo y social del municipio. La integración de la comunidad en estos eventos permite que, por lo menos una vez al año, haya un espacio para reafirmar los valores con que se cuenta y proyectarlos hacia el resto del país. De alguna manera estos eventos son muy significativos para la municipalización porque estimulan este sano acercamiento entre todos los actores de la gestión municipal.

— *La participación ciudadana en la gestión de proyectos para el desarrollo comunitario:*

No se puede abarcar en un solo inciso la gran variedad de modalidades y los diversos tipos de trabajos comunitarios

que se realizan en el municipio. Nos referiremos aquí básicamente a:

- a. Aquellos que son auspiciados por ONG's junto con organizaciones barriales tratando de conseguir la prestación de algún servicio social, o mejorando la ejecución de los mismos. Son ya bien conocidos los casos de construcción de calles, mejoramiento de viviendas, saneamiento básico, drenajes, etc. que se realizan a veces sin colaboración, y otras en coordinación con otras instituciones o actores, dentro de los cuales sobresalen algunas ONG's.

Se debe tener presente que estos trabajos se realizan dentro de un contexto donde, día por día, la gran mayoría de las actividades se desarrollan bajo presiones sociales que constantemente amenazan la mera sobrevivencia de los moradores barriales. En términos relativos, son muchos los resultados concretos que se están consiguiendo con estas experiencias, aunque se necesita aumentar su vinculación con otros planes y proyectos propios de la gestión municipal y con la participación del gobierno local y otros sectores sociales.

Se puede decir, sin embargo, que lentamente se está consolidando una práctica social sobre la cual se pueden seguir construyendo nuevas experiencias en comunidades que intentan mejorar sus niveles de vida con propuestas autogestadas y con capacidad de llevarlas a cabo. Eso es mucho decir, pero lamentablemente no es suficiente porque la sustentabilidad de estas experiencias de mejoramiento o prestación de servicios depende de la capacidad de generar oportunidades de empleo que permitan satisfacer las necesidades. Y esto último depende de todo el sistema nacional que aún no comienza a descentralizarse efectiva, coordinada y democráticamente.

Las comunidades barriales ni son autárquicas, ni están entre los primeros responsables del Estado en que se encuentran. Por eso es que una estrategia de descentralización debe priorizar la atención a estas

comunidades, ya que ellas representan a la mayoría de la población que vive en condiciones que en gran parte han sido inducidas precisamente por mecanismos de centralización en todas las escalas. En donde se deben generar los primeros y más efectivos procesos de municipalización es básicamente en las actividades y trabajos con estos grupos.

No basta entonces solamente con pensar en la necesidad de que se construyan obras físicas e infraestructuras en un municipio (tales como caminos, calles, cloacas, puentes, viviendas y edificios). Una obra física, por sí misma, no ayuda a una población si esta no tiene los medios adecuados para apovecharla correctamente en beneficio de la gente y la naturaleza. Por estas razones, la municipalización debe responder a una estrategia integral para combatir la pobreza, de manera que no solamente se mejoren los servicios sociales, sino que también se ofrezcan oportunidades para la participación comunitaria reforzando la identidad, autoestima y creatividad de los sujetos sociales.

Sin embargo, las organizaciones barriales y las ONG tienen también que prepararse para participar más efectivamente en la gestión. Recientemente señalábamos una serie de temas que ameritan ser profundizados en estos niveles entre las ONG y las organizaciones barriales: la necesidad de aclarar el concepto de desarrollo; la necesidad de mejorar la organización y la democracia interna en los grupos de base; el apoyo a la capacidad local y a sus formas de participación; la utilidad de vincular la protesta con la propuesta; la importancia de aterrizar las actividades en un territorio concreto que puede estar enmarcado en el espacio barrial o municipal; la posibilidad de interactuar con los organismos estatales sin que esto implique connivencia o claudicación; la necesidad de trabajar en el ámbito local sin perder de vista la ciudad o la región donde este se encuentra; la importancia de articular los valores culturales con los procesos políticos y

económicos y todos ellos integrados en la dinámica ambiental de la comunidad; la necesidad de vincular los trabajos comunitarios con la movilización social de la población requiriéndose para ello la obtención de más representatividad de parte de los grupos de base; la importancia del cooperativismo como un mecanismo que permite la autogestión comunitaria; la búsqueda de una mejor coordinación entre organizaciones comunitarias; y, finalmente, pero también importante, la necesidad de la descentralización y la municipalización como requisitos de la democratización.

- b. Se han consolidado también en Santiago toda una serie de organizaciones bajo la modalidad de juntas de vecinos que, además de las señaladas anteriormente, trabajan con distintos grados de profundidad a nivel comunitario. Una característica de las juntas de vecinos (también llamadas consejos comunales o juntas vecinales), es que desde su origen tienen una clara orientación hacia su integración en la gestión municipal, aunque todavía este concepto puede estar o no estar claro para la mayoría de sus miembros. La pasada administración municipal logró acercarse, a través del Departamento de Asuntos Comunitarios, a alrededor de 150 juntas vecinales en el Municipio de Santiago. Actualmente, su número anda cerca de 200 y también se encuentran coordinadas de alguna manera autónoma e institucional en la Asociación de Juntas de Vecinos y Agrupaciones Populares, entidad bastante activa dentro del comité técnico que elabora el plan para el desarrollo estratégico de Santiago.

No obstante, las juntas de vecinos a nivel individual, todavía no logran articularse totalmente al interior de sus demarcaciones, ni tampoco entre ellas mismas. Se necesita más solidez en su capacitación para poder aumentar su nivel de participación en todas las instancias. Estas limitaciones, compartidas con todos los actores de la gestión municipal en Santiago, no ocultan las grandes potencialidades



que tienen estos consejos comunales al extremo de que los mismos pueden ser parámetros básicos para lograr una adecuada división del municipio en circunscripciones electorales y así mejorar la representatividad de los funcionarios a elegir.

Tanto estas, como todas las otras instancias que inciden en la municipalización, se encuentran necesitando nuevas orientaciones para mejorar su accionar en los distintos ámbitos en que ellas tratan de buscar el desarrollo municipal.

- *Una universidad que ofrece asesoría técnica al gobierno local y que promueve la capacitación en gestión municipal entre distintos sectores de la comunidad.*

Dentro de sus distintas actividades, el Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (CEUR/PUCMM), ha venido colaborando como organismo consultor del Ayuntamiento del Municipio de Santiago. Estas funciones de consultoría técnica fueron aprobadas por la Sala Capitular de dicho Ayuntamiento mediante un acuerdo interinstitucional que, para tales fines, fue firmado con la PUCMM en noviembre del 1992. Las actividades que se realizaron a partir de esa fecha produjeron los siguientes resultados entre el 1994 y el 1996:

- a. Ejecución de una estrategia de entrenamiento y asesorías técnicas para mejorar la gestión municipal y la organización institucional del gobierno local, priorizando las siguientes áreas: servicios comunitarios, planeamiento urbano y catastro municipal. La temática central de esta estrategia fue la incorporación de criterios para la gestión ambiental dentro de la gestión municipal. No obstante, otros aspectos y temas han sido considerados en este programa entre la municipalidad y la universidad. Una de las maneras de medir la efectividad de estos trabajos consiste en la constatación de que los mismos continuaron y se profundizaron a pesar de que en 1994 hubo un cambio en la administración municipal que

causó que el nuevo gobierno local recayera en otro partido distinto al anterior. Los avances obtenidos con estas asesorías se debe a que en ellas participan profesores de varios departamentos de la Universidad, junto a otros profesionales dominicanos y técnicos extranjeros. En pocas palabras, se puede decir que la Universidad está colaborando con la promoción y animación permanente de una gestión municipal que estimule procesos económicos, sociales, políticos y culturales para lograr cambios sustanciales que mejoren las condicionantes de la calidad de vida del Municipio de Santiago. Sin embargo, queda todavía mucho por hacer para lograr la consolidación de estos planes y proyectos.

- b. Aplicación de una estrategia de capacitación en gestión ambiental y urbana para distintos sectores comunitarios con la participación de funcionarios municipales. Estas actividades han consistido en encuentros y talleres para discutir problemas y alternativas ante aspectos ambientales urbanos con el fin de crear un sistema local de gestión municipal que pueda apoyar un nuevo esquema de planificación estratégica de la ciudad. Para el logro de estos objetivos la Universidad ha conseguido reforzar la comunicación y el acercamiento entre el gobierno local y los sectores comunitarios: gremios profesionales, juntas de vecinos, escuelas, ONG's, asociaciones empresariales, medios de comunicación, organismos gubernamentales, entre otros.
- c. Apertura y mantenimiento de relaciones y contactos con organismos nacionales e internacionales para asegurar el potencial de colaboración de los mismos para la gestión municipal. El CEUR es el representante del Ayuntamiento de Santiago en el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) y ha participado en una gran cantidad de foros y encuentros locales y en el exterior donde se han tratado los principales temas sobre la manera de alcanzar formas de vida urbana sustentables.

- d. Producción de documentos técnicos, algunos con asesoría internacional, entre funcionarios municipales y el personal del CEUR para apoyar la creación del Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago. Los principales documentos elaborados son: un informe técnico sobre los *Recursos Humanos y la Organización Institucional del Ayuntamiento de Santiago*; un *Manual para Profesores y Estudiantes de Bachillerato* que aplica los principios de una pedagogía sobre la ciudad; el borrador del *Plan de Ordenamiento Ambiental Urbano de Santiago* que incorpora los criterios para una efectiva gestión ambiental en la ciudad; el documento *Para Latir Contigo Santiago* que auspicia la definición de directrices para el plan estratégico urbano de Santiago; y el informe técnico sobre la creación de un *Sistema de Información Catastral del Area Urbana de Santiago* que trae innovaciones cartográficas con la ayuda de un sistema de información geográfica para mejorar este importante aspecto de la gestión urbana.

Para impulsar todos estos trabajos, se ha recibido una donación de la Fundación Ford y en su realización se ha contado, además del apoyo de la PUCMM, con la colaboración y participación del propio Ayuntamiento y de empresas del sector privado, entre las cuales se destaca E. León Jimenes, C. por A.

También habría que señalar que una universidad tiene que enfrentar muchas limitaciones para poder desempeñar el rol antes mencionado. En el caso que aquí se comenta, la universidad ha tratado de abordar los siguientes elementos, aunque no siempre puede superarlos completamente:

- a. la necesidad de invertir esfuerzos adicionales para generar datos municipales ya que la mayoría de las estadísticas y censos ofrecen datos sin la desagregación adecuada para hacer análisis a nivel local;
- b. otros esfuerzos adicionales hay que dedicarlos a la producción de materiales didácticos apropiados para las diversas estrategias de capacitación ;

- c. la adecuación al ritmo de trabajo de los funcionarios municipales y de los sectores comunitarios (de manera que no se pierda la motivación para cumplir con las tareas programadas), exige profesionales y estudiantes bien preparados y con absoluta dedicación a estas tareas;
  - d. una universidad debe constantemente someterse a revisar críticamente lo que está haciendo por medio de la investigación-acción participativa;
  - e. el trabajo universitario enfatiza los elementos teóricos que sustentan la gestión municipal, mientras debe participar menos en su aplicación práctica, lo cual provoca cierta resistencia a aceptar las tareas de planificación o programación de actividades de parte de los grupos comunitarios;
  - f. una universidad es un acompañante de los sectores y agentes que participan en la gestión municipal, no debe sustituirlos, ni tampoco debe buscar protagonismo, ni asistencialismo en sus actividades;
  - g. una universidad es una institución mucho más compleja que una ONG's y su capacidad de operación está limitada por una tradición de poca interdisciplinaridad dentro de sus programas y una definición no muy precisa sobre su compromiso con el trabajo comunitario;
- *Elaboración de agendas municipales para el desarrollo, diagnósticos participativos y planes estratégicos.*

En los últimos años la tarea de planificación ha vuelto a tomar vigencia como parte importante de la gestión municipal. La gestión municipal para el desarrollo sustentable necesita de un tipo de planificación que sea participativa, negociadora entre interlocutores de intereses distintos, constructora de consensos y auspiciadora de la colaboración entre el sector público y el privado. Debido precisamente a estas características, un proceso de planificación no solamente debe

estar integrado por técnicos, sino también por la consulta y la participación organizada de la propia comunidad con el fin de definir, de manera conjunta, sistemática y consensuada, una serie de directrices, agendas y líneas de acción para el desarrollo municipal o para un sector del municipio.

De esta manera se han realizado experiencias particulares que han ocurrido en varios niveles territoriales dentro del Municipio de Santiago y que han sido promovidas por distintas organizaciones sociales. Entre estas se pueden destacar:

- a. Los trabajos de varias ONG's en distintos sectores barriales de la ciudad para auspiciar la práctica democrática dentro de las organizaciones comunitarias, mientras realizan distintas actividades relacionadas con la municipalización de los servicios sociales y otros procesos vinculados con la gestión urbana. Algunos de los proyectos auspiciados por el Programa de Iniciativas Democráticas (PID/PUCMM-AID) se orientan hacia estos fines.
- b. Se han consolidado también interesantes proyectos multisectoriales e interinstitucionales para lograr una mejor prestación de servicios en un determinado sector urbano compuesto por varios barrios que presentan una precaria situación. Un trabajo pionero, a nivel de proyecto piloto y con fines demostrativos, se realizó en La Yagüita de Pastor con el nombre de "Estrategia de Barrio Sano". Aquí se puso en interrelación al gobierno local con la comunidad envuelta, mediante la coordinación del CEUR/PUCMM y los auspicios del PNUD. En este nivel barrial se escogió el enfoque de la planificación empoderadora (empowerment planning) que utiliza la investigación-acción participativa y las técnicas de organización comunitaria para incrementar la influencia que los residentes locales tienen sobre las decisiones públicas y privadas que afectan la calidad de vida de sus comunidades. Los principales resultados fueron la creación de un Centro de Capacitación Comunitaria para la Gestión Ambiental dentro de la principal escuela del lugar, con el fin de impulsar desde ahí todas las actividades que fueron definidas en una

agenda que resultó luego de la realización de un diagnóstico barrial participativo. La consolidación de esta experiencia se obtuvo gracias a los auspicios de la Fundación Kellogg, pero actualmente el seguimiento de estas actividades depende de la exclusiva participación y colaboración de la comunidad.

- c. En otras ocasiones, el municipio ha sido incorporado a una ronda de consultas, que se han organizado a nivel nacional o regional, con el fin de elaborar agendas locales para el desarrollo. Experiencias de este tipo fueron las consultas convocadas por la Fundación Siglo XXI en toda la región y que culminaron con la "Declaración de Santiago sobre Reforma Municipal" que contiene propuestas específicas de reformas políticas, económicas y técnicas. Otras convocatorias que movilizaron a una gran cantidad de sectores de toda la comunidad fueron las realizadas por el Grupo de Acción para la Democracia (GAD), el cual organizó comités en cada uno de los municipios del país para promover la discusión consensuada con el fin de definir las prioridades del desarrollo en cada uno de los niveles convocados.
- d. Finalmente, se puede mencionar la original experiencia del Municipio de Santiago encaminada a elaborar su plan estratégico de desarrollo. Los planes estratégicos se basan en la concertación de una serie de prioridades de acción que se definen entre actores que tienen intereses distintos y hasta encontrados. Las experiencias de otros países demuestran que tiene que existir una institución o sector a nivel local que se encargue de animar, promover y hasta capacitar a los otros sectores para que lleven a cabo la elaboración del plan. Esta entidad auspiciadora debe cuidarse de no sustituir el rol de los otros sectores, ni tampoco debe aparecer como protagonista principal del plan. Por esta razón, en muchos países, la entidad auspiciadora es una universidad, una ONG u otra organización social con experiencia en estrategias de entrenamiento para la gestión urbana mediante procesos de planificación participativa.

Como ya se dijo, el CEUR/PUCMM ha venido llevando a cabo una serie de experiencias con el propósito de acercar la comunidad hacia niveles de decisiones que se practican o se deben practicar en la municipalidad. Estas actividades han ido creando las condiciones necesarias para que, tanto el gobierno local, como otros representantes de sectores comunitarios, se encuentren sensibilizados y básicamente preparados para trabajar conjuntamente con miras a enfrentar la situación social, económica y ambiental de la ciudad de Santiago de los Caballeros. La meta que más ha logrado calar en estos diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil es la de elaborar juntos el plan estratégico que convertiría a Santiago en una ciudad económicamente competitiva, políticamente gobernable y ambientalmente sustentable.

Todos estos trabajos han conducido a la creación, en noviembre de 1996, del Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago, organismo compuesto por más de 35 organizaciones sociales y coordinado por el Ayuntamiento con la animación y asesoría técnica del CEUR/PUCMM. El Consejo eligió un Comité Técnico-Directivo compuesto por nueve de sus miembros: Ayuntamiento Municipal, Gobernación Provincial, Cámara de Comercio y Producción, Corporación del Acueducto, Colegio de Ingenieros, Asociación de Juntas de Vecinos y Agrupaciones Populares, Asociación de Industrias de Zona Franca, Fundación Solidaridad y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

— *Municipalización de servicios de salud a través del enfoque trilateral: participación de la comunidad, una organización de la sociedad civil y un organismo del gobierno central desconcentrado en el municipio.*

Aquí se comentarán dos experiencias:

- a. Una iniciativa que surgió en la Facultad de Ciencias de la Salud de la PUCMM siguiendo sus lineamientos programáticos en cuanto a la integración de la docencia con el servicio comunitario. Se trata del proyecto Unión Zona Sur (UNISUR) que se desarrolla actualmente de forma concertada por la Secretaría de Estado de Salud Pública, el Consejo de Salud de

los Barrios de la Zona Sur y la propia Facultad antes mencionada, contando además con otros recursos provenientes de la Fundación Kellogg. De esta manera se está articulando una red de servicios de salud entre los 18 barrios de esa zona. Esta red tiene un sistema descentralizado en lo referente a la ejecución de sus programas y a la toma de decisiones.

Uno de los resultados más notables de este proyecto es el logro de una gerencia autónoma para el nuevo Centro de Atención Primaria Juan XXIII, para lo cual están interviniendo los tres componentes (gobierno central, comunidad y universidad) en la selección y planeación de sus equipos, tecnologías, recursos y formas de atención. A todo lo anterior se le añade un sistema de información que permite el seguimiento, regulación y monitoreo de los programas de salud en todos y cada uno de los barrios. Finalmente, se han organizado los Hogares de Salud para el manejo y la prevención de enfermedades prevalentes. Un documento de este proyecto concluye afirmando que estos Hogares son "expresiones descentralizadas y comunitarias de la atención primaria de salud".

- b. La Asociación de Industrias de Zona Franca tomó la iniciativa de ayudar a la construcción de un centro de servicios de atención primaria para la salud, así como una guardería infantil, ambas instituciones destinadas no sólo para sus trabajadores sino también para sus familias. La diferencia con otras obras de acción social que tradicionalmente emprendían las empresas de Santiago, es que en este caso se trata de un proyecto que incorpora a los obreros, la asociación empresarial y la oficina del Instituto Dominicano de Seguro Social. Las tres partes, hasta el momento, parecen estar satisfechas con los niveles de atención, pero principalmente la asociación empresarial antes mencionada, ya que ha manifestado que ahora sí puede ver cómo se utilizan los recursos que sus afiliados pagan al fisco por concepto de la seguridad social.



— *Municipalización de los servicios educativos a través del apadrinamiento de escuelas públicas:*

Esta iniciativa presidencial ha tenido una gran acogida a nivel local, al extremo que el Hon. Gobernador Provincial declaró recientemente que este municipio es el que posee mayor número de escuelas apadrinadas por diferentes empresas del sector privado. En realidad, no se llega aquí a considerar una interrelación entre todos los elementos que intervienen en el servicio educativo, sino más bien una colaboración de empresarios con la función del financiamiento de algunas instituciones de la educación pública.

Aunque la política, planeamiento y ejecución del servicio quedan fuera de esta propuesta, lo cierto es que estas iniciativas inciden en el mejoramiento de las actividades educativas a nivel local y han venido a colaborar con la futura municipalización total de dicho servicio. No obstante, sería conveniente poner más atención a otras recomendaciones previstas en el Plan Decenal para fortalecer la institucionalización de la descentralización de los servicios educativos, tal y como se explica en otro de los capítulos de este libro.

## **5. Conclusiones**

La presentación de las iniciativas anteriores complementa el material tratado en las páginas iniciales de este Capítulo, de manera que se espera que todo esto contribuya con la definición de propuestas de municipalización aplicables a otras demarcaciones y dentro de una estrategia de descentralización democrática. Como también ya se ha dicho, la variada tipología de municipios del país no permite que se definan propuestas indicativas homogéneas para todos, sino que, para cada tipo, habría que analizar qué es lo aplicable, qué no se debe repetir y qué se puede mejorar. Aunque los comentarios de cada iniciativa no fueron exhaustivos, se espera que ellos sugieran los criterios que pueden ayudar a hacer las adaptaciones necesarias para cada caso.

Sin embargo, a modo general y sin referirnos a una iniciativa en particular, sería conveniente listar algunas

observaciones o sugerencias que pueden ayudar a todos los procesos de municipalización:

- a. La subdivisión interna de cada municipio en circunscripciones electorales se pudiera lograr identificando y respetando las "sociedades locales" existentes, esto es, el agrupamiento de barrios o sectores con cierta dinámica común. Esto permitiría la utilización de esas unidades para múltiples fines: censales, electorales, municipales con fines de descentralización interna, etc. Cada unidad debiera tener su propia instancia para consensuar decisiones (articulando a los representantes del gobierno local con los de la sociedad civil), lo cual permitiría una mayor participación comunitaria en la gestión municipal y en los procesos de municipalización que forman parte de una estrategia de descentralización democrática. Para esto se requeriría reconocer formalmente a los gestores organizados que habrá en cada unidad, así como a las instituciones que los representan.
- b. Para estimular el desarrollo de la gestión local y el fortalecimiento de cada municipio y de sus circunscripciones o unidades internas, se necesita formular un programa de capacitación municipal que se base en la elaboración de diagnósticos participativos, los cuales producirían: un perfil de la comunidad, una agenda de prioridades para la acción y un plan o carpeta de proyectos básicos para el desarrollo de ese municipio y cada una de sus unidades. Una vez realizados estos trabajos, se debe procurar un flujo adecuado de informaciones de todo tipo entre las unidades o circunscripciones y el gobierno local, así como entre los municipios vecinos. La coordinación de todos estos esfuerzos podría lograrse con la creación o fortalecimiento de los Consejos Municipales de Planificación Estratégica, los cuales podrían estar incorporados a los Consejos de Desarrollo Provincial.
- c. En la medida en que cada municipio vaya logrando su capacidad de gestión local, la estrategia nacional

de descentralización puede permitir la transferencia gradual de poderes para que el municipio vaya asumiendo, poco a poco, el control de los recursos financieros establecidos en el presupuesto nacional para apoyar los procesos municipalizadores, mientras se eficientiza la base local de generación de recursos.

- d. Todas estos procesos requieren que se priorice lo institucional por encima de lo político, esto es, la existencia de un compromiso claro con la institucionalización democrática.
- e. Además, se necesita garantizar una adecuada articulación entre el gobierno local y el gobierno central, así como entre el nivel provincial y el municipal, que sea funcional con los objetivos de la descentralización democrática.

Una última recomendación general sería la de examinar la posibilidad de refundir algunos municipios en uno solo porque la subdivisión existente actualmente tiende a atomizar aún más las acciones que se están proponiendo. De aquí se colige la urgencia de "congelar" la presentación ante el Congreso Nacional de nuevas propuestas para alterar la división política-administrativa del país.

Finalmente, se solicita que todo lo tratado en este trabajo sea sometido a una detallada revisión para complementarlo, corregirlo y ampliarlo con nuevas aportaciones específicas para los fines de la municipalización.

# Bibliografía

---

## Libros

- Haas, Jörg-Werner y Alex Rosenfeld. *¿Descentralizar en América Latina ?*. Serie Gestión Urbana, Vol. 3. Quito : Programa de Gestión Urbana, 1995.
- Mascareño, Carlos. *Municipalización de los servicios sociales en América Latina*. Caracas : Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1996.
- Reilly, Charles. *Nuevas políticas urbanas : Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Virginia : Fundación Interamericana, 1994.
- Yanes Quintero, Hernán, et. al. *El mito de la gobernabilidad*. Quito : Editorial TRAMA, 1996.
- Yunén, Rafael Emilio, Roberto Rodríguez y José Sánchez. *Guía Metodológica de Capacitación en Gestión Ambiental Urbana para Universidades de América Latina y el Caribe*. New York : UNOPS/ CEUR-PUCMM, 1996.

## Documentos

- Anteproyecto de Reformas de la Ley No. 140 del 24 de junio de 1983.
- Bobea, Lilian. *Sistematización de experiencias de poder local y municipal*. Documento preliminar para el PNUD. Santo Domingo : 1996.

- Burgos, Rita ; Sílfides Jackson y Rosa Noyola. *Perfil de la situación administrativa del Ayuntamiento de Santiago*. Mimeo. Santiago : CEUR/PUCMM, 1995.
- Caribbean Centre for Development Administration. *Report on public sector reform and administrative restructuring in the Caribbean Community*. Executive summary. Barbados : CCDA, 1995.
- Comisión Presidencial de Reforma y Modernización del Estado. *Bases para un programa nacional de descentralización y desarrollo municipal*. Documento preliminar. Santo Domingo : 1996.
- Cuadra, Gustavo ; Lucy Winchester y Alfredo Rodríguez. *Social policies for the poor in Chile. The case of public elementary education*. Santiago de Chile : Ediciones SUR, 1996.
- Duhau, Emilio y Martha Schteingart. *Gobernabilidad y pobreza a nivel local. México, Colombia y Centroamérica*. n/d.
- Fundación Siglo 21. *Declaración de Santiago sobre reforma municipal*. Borrador de documento. Santiago : 1994.
- GURI. *Social policies for the poor in Latin America*. Executive summaries papers presented at Regional Meeting of GURI (Global Urban Research Initiative). Cartagena : 1996.
- IDRC/CARICAD Project Report. *Decentralization and information for decision making : An assessment of needs of local authorities in the Caribbean*. Documento preliminar. 1996.
- Peña, César. *Proyecciones proyecto modificación Ley No. 140 y enmiendas sugeridas por la Liga Municipal Dominicana*. Documento para la LMD. Santo Domingo : 1995.
- Proyecto Gobernabilidad y Desarrollo Humano. *Gobernabilidad y descentralización. El nuevo municipio latinoamericano*. Santiago de Chile : PNUD, 1996.
- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester. *Fuerzas globales, expresiones locales. Desafíos para el gobierno de la ciudad en América Latina*. Santiago de Chile : Ediciones SUR, 1995.

- Rodríguez, Alfredo. *Patrimonio societal e intervenciones urbanas*. Santiago de Chile : Ediciones SUR, 1996.
- Rodríguez, Roberto ; Frédérique Saguez ; y Rafael Emilio Yunén. *Diagnóstico general de los problemas ambientales en la ciudad de Santiago*. Santiago : PUCMM/ Ayuntamiento de Santiago/PNUD, 1993.
- Yunén, Rafael Emilio. *Informe del Foro Global sobre Gobiernos Locales*. Santiago : Documento CEUR/PUCMM, 1996.
- Yunén, Rafael Emilio. *Propuesta para el seguimiento, profundización y expansión de las actividades del Programa de Estudios Urbanos del CEUR/PUCMM*. Santiago : 1996.

#### *Ponencias*

- González Murillo, Hernando. *El gobierno nacional, regional, local y la política urbana colombiana*. Ponencia en: IV Seminario Técnico de CIDEU. Bahía : 1996.
- Gunnar Pihlgren, Sida. *What determines when the public or the private sector should provide goods and services ?*. Ponencia en: Global Forum on Local Governance. Göteborg : 1996.
- Mabogunje, Akin L. *Decentralization, democratization and evolving forms of local government*. Ponencia en: Global Forum on Local Governance. Göteborg : 1996.
- Sued, José Enrique. *La reforma municipal y los programas de desarrollo provincial. Su impacto en el desarrollo de los municipios y sus pobladores*. En : Encuentro regional sobre población y desarrollo sostenible. Asociación de Síndicos de la Zona Norte. Jarabacoa : 1996.
- Yunén, Rafael Emilio. *Democratic decentralization and local governance in the Dominican Republic*. Ponencia en : Global Forum on Local Governance. Göteborg : 1996.
- Yunén, Rafael Emilio. *Requisitos e implicaciones fundamentales de la descentralización territorial*. Ponencia en :

Seminario Taller sobre los Sistemas Locales de Salud.  
Santiago : PUCMM/OPS, 1993.

### Artículos Revistas

Bombarolo, Félix. "Pobreza, políticas sociales y desarrollo. Principales problemas y líneas de intervención a nivel local". *Democracia Local*. No. 42-43, enero/julio, 1994.

Del Castillo, José. "La reforma electoral". *Revista Rumbo*. Del 4 al 10 de diciembre de 1996.

Esteva, Joaquín. "Poder local y ambientalismo". *Pachamama. Boletín de Educación Popular Ambiental*. Santo Domingo : CEDECO, 1996.

"Foros para la participación municipal". *Amigo del hogar* No. 463. n/d.

Hardoy, Jorge y David Satterthwaite. "Small and intermediate urban centres in the third world". *Third World Planning Review*. Vol. 10, No. 1. Febrero, 1988.

Kummetz, J. Pablo. "Descentralización, poder y gobierno". *Desarrollo y Cooperación (D+C)*. No. 5, 1996.

Martins, Carlos Estevam. "Caminhos da modernização. Reestatização e descentralização da administração pública". *Desarrollo y Cooperación (D+C)*. No. 5, 1996.

Mercado Mercado, C. Rodolfo. "Trascendentales beneficios. Los caminos de la descentralización". *Desarrollo y Cooperación (D+C)*. No. 5, 1996.

Nolte, Detlef. "Descentralización en América Latina. Conceptos, tendencias y problemas". *Desarrollo y Cooperación (D+C)*. No. 5, 1996.

*Revista Nueva Sociedad*. Tema central : "Descentralización, reforma e instancias locales". No. 142. Marzo/abril, 1996.

Rivoir, Ana Laura. "Descentralización y Desarrollo : dos caras de la misma moneda ?". *Revista Interamericana de Planificación*. Vol. 28, No. 111. Julio/septiembre, 1995.

Verduga Vélez, César. Reinventar el gobierno. "Descentralización y poder local". *Desarrollo y Cooperación (D+C)*. No. 5, 1996.

Vergara, Darío. "Decentralization in Latin America : Neoliberalism or democracy". *Planners Network*, enero 1997.

Yunén, Rafael Emilio. "Gestión ambiental urbana. Una pequeña experiencia y miles de interrogantes". *Medio Ambiente y Urbanización*. Año 12, No. 47-48. Junio/septiembre, 1994.

### Artículos Periódicos

Cedeño, Quiterio. "Lucha por la autonomía municipal gana terreno". *Última Hora*, 21 de abril de 1996.

Font Castro, José. "El ámbito gobernable". *El Caribe*, 10 de junio de 1995.

Guzmán Badía, Pedro. "Ejecutivo promulga ley otorga 4% cabildos". *La Información*, 15 de enero de 1997.

Javier, José. "Croes cree que organizaciones sociales garantizan éxito nuevas autoridades". *Listín Diario*, 15 de julio de 1997.

Liga Municipal Dominicana. "Declaración de los Ayuntamientos de la República y la Liga Municipal Dominicana frente a la situación de los Municipios". *Listín Diario*, 5 de enero de 1996.

Medina, Wilfredo. "Entre la sobrevivencia real y la autonomía necesaria". *Última Hora*, 7 de enero de 1996.

Navarrete, Tulio. "Afirma que por falta de recursos, los ayuntamientos son cadáveres". *Listín Diario*, 3 de agosto de 1995.

Navarro García, Andrés. "Ideología, política urbana y renovación en nuestras ciudades ". *El Siglo*, 4 de mayo de 1996.

Nolasco, Daniel. "El reciclaje de la basura urbana". *El Siglo*, 20 de julio de 1996.



Saint Hilaire, Domingo. "Ingenieros Santiago enfrentan medidas toma el Ayuntamiento". *Listín Diario*. 3 de septiembre de 1995.

Saint Hilaire, Domingo. "Sugieren reformas permitan la autonomía municipios". *Listín Diario*, 1 de enero de 1996.

Saladín, Roberto. "Municipios : ¿quién se atreve ?". *Hoy*, 30 de abril de 1996.

Severino, Radhamés. "Una propuesta al problema de la basura". *Última Hora*, 6 de octubre de 1996.

Uslar Pietri, Arturo. "La vocación del caos". *Listín Diario*, 17 de enero de 1997.

Yunén, Rafael Emilio. "Elecciones locales : ¿para qué ?". *Hoy*. Septiembre de 1996.

# Notas Biográficas

## **LEOPOLDO ARTILES GIL**

Obtuvo una maestría en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en México. Ha sido profesor del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Santo Domingo y ha enseñado en otras universidades como Universidad APEC, Universidad Central del Este y el Programa FLACSO de República Dominicana. Es autor de varios ensayos sobre discurso empresarial, teoría de la ideología y del discurso que han sido publicados en revistas nacionales. Es autor del libro "Análisis del Discurso : Introducción a su Teoría y Práctica y co-autor con César Pérez, del libro "Movimientos Sociales Dominicanos : Identidad y Dilemas" 2). En la actualidad es candidato al Ph. D. en el Programa de Estudios Comparados de Discurso y Sociedad en la Universidad de Minnesota.

## **MANUEL JOSE CABRAL**

Su educación incluye una licenciatura en economía y subsecuente maestría en administración de empresa de Harvard University y un doctorado en economía del Netherlands School of Economics. Ha sido profesor y decano de la Facultad de Administración y Economía de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Ha ocupado el cargo de gerente

del Banco Central de la República Dominicana y de Secretario de Estado de Finanzas. Ha sido consultor económico y de proyectos por muchos años. Actualmente es miembro del Colegio Dominicano de Economistas, de la Comisión de Economía de la Academia de Ciencias y es administrador general de la Impresora del Yaque, C. por A.

### **JOSE OVIEDO**

Doctor en Sociología en la Universidad de Pittsburgh. Autor y coautor de varios libros, entre ellos *Democracia y Proyecto Socialdemócrata en República Dominicana* y *The Posmodernism Debate in Latin America*. Ha publicado más de una quincena de artículos sobre democracia y política en revistas y textos nacionales e internacionales. Fue director del proyecto de Fortalecimiento e Institucionalización Democráticas de la República Dominicana a través de la Sociedad Civil del Grupo de Acción por la Democracia. Actualmente es el Director del Proyecto en Gestión Público en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

### **TIRSIS QUEZADA ALIFF**

Su formación abarca una maestría en Medicina Social de la UAM-X, México y un doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad Central de Venezuela. Profesora de Medicina Preventiva y Social en la UNAN de Nicaragua y la Universidad Central de Venezuela. Investigadora de AVEDIS, Venezuela. Docente en Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) y la Universidad Autónoma de Santo Domingo, y Asociada a Investigaciones en George Washington University. Consultora en diversos ámbitos de la Salud para la OPS-OMS, UNICEF, la Fundación Kellogs, entre otros. Co-autora del libro "Recursos Humanos en Salud : el caso de Venezuela"; autora de diversos artículos en Recursos Humanos en Salud, Participación en Salud, Psicología, Reforma Sanitaria, publicados en revistas y libros nacionales e internacionales. Actualmente se desempeña como Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD).

## **RAMÓN MORRISON**

Postgrado en Planificación y Administración de la Educación, IIPE, París-Francia. Ha sido Consultor del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), Miembro del Consejo Asesor de la Secretaría de Educación, Sub-Secretario de Estado de Educación, Plan Decenal, Director de Planificación de la Facultad de Ciencias de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, Profesor de Matemáticas y Física e Investigador de la Universidad Autónoma de Santo Domingo y Universidad APEC. Ha publicado "Historia de la Educación en la República Dominicana", "Legislación Educativa Dominicana", "El Terremoto: Etiología y Predicción Científica", "Ciencia Tecnología y Sociedad en América Latina y el Caribe" y "Ciencias y Tecnología en la Historia Dominicana". Ha recibido los reconocimientos : Premio Nacional de Didáctica y Premio Supremo de Plata JAYCEES Joven Sobresaliente.

## **RAFAEL EMILIO YUNEN**

Licenciado en Educación con maestría en Geografía de la Población de la Universidad de la Florida y otros estudios de postgrado en planificación urbana participativa y evaluación de proyectos comunitarios e institucionales. Tiene más de veinte años de experiencia en la docencia, investigación y administración universitaria. Es Profesor Titular de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Anteriormente ocupó la Dirección de Investigaciones, el Decanato de Ciencias Sociales y la Vicerectoría Académica de esa universidad. Ganador del Premio Nacional de Ensayo y del Premio Nacional de Ciencias . Es el fundador del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/PUCMM) y desde 1992 es el encargado de su Programa de Estudios Municipales.

## **Libros Publicados por el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.**

**Brea, Ramonina.** *Temas para la Agenda Política Nacional.* Santo Domingo: PUCMM, 1994.

**Brea, Ramonina.** *Encuentros de Organizaciones Populares: Propuestas de Reformas Políticas.* Santo Domingo: PUCMM, S.A., 1994 (agotado).

**Brea, Ramonina.** *Propuestas para la Reforma Constitucional en la República Dominicana.* Santo Domingo: PUCMM, 1994.

**Espinal, Flavio Darío.** *Institucionalidad y Desarrollo. Propuestas de Reformas presentadas por el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).* Santo Domingo: PUCMM, 1990.

**Cabral, Manuel José.** *Constitución y Economía. - Planteamientos para la Reforma Constitucional en materia económica.* Santo Domingo: Editora Centenario, S.A., 1996; de la Cruz Alvarado, Rosina; Gamundí Peña, Pedro O.; Jorge Prats, Eduardo; Oviedo, José; Pellerano, Juan Manuel.

**Agenda Nacional de Desarrollo (Vol II).** *Planes de Acción para las Diez Principales Prioridades.* Grupo de Acción por la Democracia/Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, eds. Santo Domingo: PUCMM, 1996.

**Alemán, José Luis y Miriam Díaz Santana.** *Políticas y Programas Sociales. Menores en Dificultad, Generación de Empleo y Pobreza Crítica.* Santo Domingo: PUCMM, 1996.

**Alemán, José Luis y Miriam Díaz Santana.** *Propuestas de Políticas y Programas Sociales. En las Areas de Menores en Dificultad, Generación de Empleo y Pobreza Crítica. Síntesis de las Jornadas de Concertación.* Santo Domingo: PUCMM, 1996.

**Alemán, José Luis.** *¿Desarrollo con Pobreza? Reforma social y la disminución de la pobreza.* Santo Domingo: PUCMM, 1997.

**Díaz Santana, Miriam.** *Las Organizaciones no Gubernamentales y su Incidencia en las Areas : Menores en Circunstancias Difíciles, Generación de Empleo y Pobreza Crítica.* Santo Domingo: PUCMM, 1997.

*Serie Educación Ciudadana*

**Tejada Holguín, Ramón.** *El régimen democrático y la democracia dominicana.* Santo Domingo: PUCMM, 1995.

**Abreu, Fabio y Ricardo González Camacho.** *Los derechos y deberes del ciudadano dominicano en la cotidianidad.* Santo Domingo: PUCMM, 1995.

**Cáceres, Fran.** *La participación ciudadana: los procesos electorales y los ámbitos de adopción de decisiones.* Santo Domingo: PUCMM, 1995.

**Cela, Jorge.** *Construyendo entre todos la democracia municipal.* CUEPS-GAD, eds. Santo Domingo: PUCMM, 1996.

**Cordero, Margarita.** *Igualdad de las mujeres: un nuevo reto para la democracia.* CUEPS-GAD, eds. Santo Domingo: PUCMM, 1996.

**Artiles Gil, Leopoldo.** *El nuevo rol de la ciudadanía.* CUEPS-GAD, eds. Santo Domingo: PUCMM, 1996.

**Collado, Faustino.** *La Constitución Dominicana: Características, reforma y manera de modificación.* Santo Domingo: PUCMM, 1997.

**Hernández Pedro.** *Gobierno local y gestión municipal en República Dominicana: Realidades y Perspectivas.* Santo Domingo: PUCMM, 1997.

**Tejada Holguin, Ramón.** *El sistema político y la democracia dominicana 1978-1997* Santo Domingo: PUCMM, 1997. (en elaboración).

# Indice

---

**PRESENTACION** 7

## **CAPITULO 1**

### **EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA: LOS CASOS DE COSTA RICA Y CHILE**

*por Leopoldo Artilles Gil* 11

Introducción, 11

Contexto de la Descentralización en América Latina, 15

Carácter de la Descentralización en América Latina, 17

Descentralización: éxitos y fracasos, 18

Conclusiones, 34

**Bibliografía, 39**

## **CAPITULO 2**

### **INSTRUMENTOS DE GESTION PARA LA REFORMA MUNICIPAL Y LA DESCENTRALIZACION**

*por José Oviedo* 43

Introducción, 43

Criterios para definir Prioridades y Líneas de Acción, 50

Areas de Acción, 54

Planificación y Ejecución de Políticas Públicas, 70

Participación de la Ciudadanía, 74

**Bibliografía, 83**

**CAPITULO 3**  
**DESCENTRALIZACION FISCAL EN LA REPUBLICA**  
**DOMINICANA**

*por Manuel José Cabral*

**87**

Introducción, 87

Origen y Perspectiva del Problema en la República Dominicana, 88

Objetivos de la Descentralización Fiscal, 90

Descentralización Fiscal: Hasta que nivel y que funciones, 96

Principios y Requisitos para una Descentralización Fiscal efectiva, 104

    Secuencia en la Transferencia de Responsabilidades, 104

Situación Vigente en la República Dominicana, 110

    El Ayuntamiento Dominicano como Base para la Descentralización Fiscal: ¿Preparado o no para ello?, 158

Programa para la Descentralización Fiscal en la República Dominicana, 168

Conclusiones, 173

Anexo - Leyes que Afectan la Vida Municipal, 175

**Bibliografía, 179**

**CAPITULO 4**  
**LA DESCENTRALIZACION EN SALUD EN REPUBLICA DOMINICANA**

*por Tirsis Quezada,*

**181**

Introducción, 181

La descentralización: propuestas, tendencias e implicaciones en Salud, 183

Elementos de referencia para la descentralización en Salud en Rep. Dominicana, 189

Hacia una propuesta de descentralización en Salud en República Dominicana, 207

**Bibliografía, 223**

**CAPITULO 5**  
**LA DESCENTRALIZACION EN EDUCACION EN REPUBLICA**  
**DOMINICANA**

*por Ramón Morrison,*

**225**

Introducción, 225

Referencias, 226

Propuestas, 234

A manera de conclusión, 259

**Bibliografía, 265**



**CAPITULO 6**

**PROPUESTAS INDICATIVAS DE MUNICIPALIZACION: EL CASO DE SANTIAGO**

*por Rafael Emilio Yunén*

**267**

Descentralización, desconcentración y municipalización: algunas precisiones, 267

El contexto tradicional que aumenta la centralización y afecta a la municipalización, 271

El nuevo contexto internacional que pide disminuir la centralización: sus efectos en la vida nacional, 272

La descentralización democrática: Una estrategia alternativa para auspiciar la municipalización, 277

Conclusiones, 321

**Bibliografía, 325**

**NOTAS BIOGRAFICAS**

**331**

Este libro se terminó de imprimir  
en el mes de noviembre de 1997  
en los talleres gráficos de  
Editora Centenario, S. A.  
Ave. Monumental No. 6, Cristo Redentor  
Santo Domingo, República Dominicana

