



DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y GOBIERNOS LOCALES EN REPÚBLICA DOMINICANA

Prof. Dr. Gregorio Montero

Profesor de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD)
Viceministro de Reforma y Modernización de la Administración
Pública del MAP.

República Dominicana

Resumen:

El presente trabajo expone una visión general en relación con los antecedentes y origen de la descentralización territorial y la Administración municipal en República Dominicana, desde el inicio de la vida republicana en 1844, hasta la fecha; además ofrece una panorámica sobre la evolución jurídica, institucional y de gestión de los gobiernos locales, así como de los diversos factores que han impactado e impactan en dicha evolución, tales como el desarrollo político e institucional del país, inconvenientes históricos, reformas normativas, procesos de reforma y modernización institucional, democracia, gobernanza, participación local, política de género, planificación y presupuesto, presupuesto participativo, políticas públicas en el territorio, entre otros temas de interés. Todo esto, con la pretensión de que el ensayo no solo sirva para exponer el caso dominicano, sino también para considerar parámetros que contribuyan a efectuar análisis comparativos en relación con los aspectos más relevantes, y, por qué no, para el intercambio de experiencias y buenas prácticas.



**Palabras clave:**

Desarrollo sostenible, descentralización, Administración local, territorialización, monitoreo, participación local, asociativismo intermunicipal.

Abstract:

This paper presents an overview in relation to the background and origin of territorial decentralization and municipal administration in the Dominican Republic, from the beginning of republican life in 1844, to date; It also offers an overview of the legal, institutional and management evolution of local governments, as well as the various factors that have impacted and impact on this evolution, such as the political and institutional development of the country, historical disadvantages, regulatory reforms, institutional reform and modernization processes, democracy, governance, local participation, gender policy, planning and budgeting, participatory budgeting, public policies in the territory, among other topics of interest. All this, with the intention that the essay not only serves to expose the Dominican case, but also to consider parameters that contribute to comparative analysis in relation to the most relevant aspects, and, why not, for the exchange of experiences and good practices.

Key words:

Sustainable development, decentralization, local administration, territorialización, monitoring, local participation, intermunicipal associativism.



Sumario:

I. Elementos generales I.1. Precedentes I.2. Origen y Evolución de la Organización Municipal I.3. Surgimiento y Evolución de los Estudios Municipalistas II. Democracia local II.1. Régimen Jurídico de los Gobiernos Locales en la Actualidad II.2. Creación, Modificación, Supresión y Composición de los Municipios II.3. Enfoque de Género en la Gestión Municipal II.4. Gobierno de la Administración Municipal y Relaciones entre las Instancias Deliberativa y Ejecutiva II.5. Reformas Electorales de Impacto en los Gobiernos Locales III. Garantía de autonomía local III.1. Reconocimiento Taxativo de la Autonomía Municipal IV. Competencias de los Ayuntamientos IV.1. Competencias y Atribuciones Exclusivas IV.2. Competencias y Atribuciones Concurrentes IV.3. Servicios Municipales IV.4. Democracia y Participación Ciudadana en la Gestión Municipal IV.5. Presupuesto Participativo Municipal (PPM) V. Asociativismo intermunicipal V.1. Mancomunidades Municipales V.2. Liga Municipal Dominicana V.3. Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) V.4. Federación Dominicana de Distritos Municipales (FEDODIM) VI. Ingresos y finanzas de los gobiernos locales VI.1. Fuentes de Ingresos VI.2. Fiscalización de la Gestión de los Ayuntamientos VII. Reforma constitucional de 2010 VIII. Innovación en la gestión local VIII.1. Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal) VIII.2. Alcances e Incentivos del SISMAP Municipal VIII.3. Articulación entre los Gobiernos Locales y el Gobierno Central VIII.4. Apoyo a la Reforma, Modernización y Gestión de los Gobiernos Locales VIII.5. Profesionalización y Carrera Administrativa Municipal VIII.6. Gabinete para la Transferencia de Competencias hacia los Gobiernos Locales IX. Conclusiones X. Bibliografía.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0

No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL.
MARZO 2024. Volumen II.

I. ELEMENTOS GENERALES

I.1. Precedentes

La organización territorial en República Dominicana, y en el nuevo mundo, hunde sus antecedentes en los días posteriores a la colonización de la isla La Española¹, por parte de España, hecho ocurrido en el año 1492. El 24 de abril de 1494, se instituyó el primer Ayuntamiento la parte norte, denominada Villa de la Isabela, conocida en la actualidad como Municipio de la Isabela, perteneciente a la turística Provincia de Puerto Plata; este hecho marca la base del origen de la vida administrativa municipal, no solo en nuestro país, sino en el nuevo continente.

Este Ayuntamiento tenía como órgano de gobierno un Consejo Edilicio, compuesto por un Presidente y cuatro vocales. Durante todo el periodo de la colonia los ayuntamientos ejercían funciones normativas, jurisdiccionales, impositivas y recaudadoras de impuestos, arbitrios y tributos, los que alimentaban las arcas de la Corona Española.

Durante el periodo que va de 1795 a 1804, como consecuencia de la firma del Tratado de Basilea, el peso colonial francés, que incidía sobre la parte oeste de la isla (hoy Haití)², se extendió a la parte este (hoy República Dominicana), por lo que fueron impuestas las normas que regían en Francia la organización territorial; de esta manera se crearon en la isla de Santo Domingo dos Departamentos, y los municipios pasaron a denominarse parroquias.

Para 1801, mediante ley, fue regulada la administración municipal, estableciendo en cada parroquia un Ayuntamiento integrado por un Alcalde, con funciones administrativas, y cuatro Regidores, con funciones deliberativas. En 1812, como consecuencia de la Guerra

¹ La Isla La Española sirve de asiento a dos naciones, la República Dominicana, ubicada en la parte este, y la República de Haití, que ocupa la parte occidental

² Desde el año 1697, como consecuencia del Tratado de Ryswick, España había cedido formalmente a Francia la parte occidental de la isla, denominada Saint-Domingue.

de la Reconquista que le devolvió a España el dominio sobre Santo Domingo³, se impone la Constitución de Cádiz, la cual, en lo que concierne al régimen municipal, establecía que los pueblos que tuvieran por lo menos un vecindario de mil almas, tenían derecho a un Ayuntamiento.

Para la época, la estructura de gobierno municipal estaba compuesta por uno o más alcaldes, varios regidores y Procurador Síndico; la Presidencia correspondía al jefe político, donde lo hubiere, o al Alcalde o primer Alcalde, en caso de haber dos. Se estima que funcionaron veintiún ayuntamientos.

En el año 1822 el Santo Domingo Español fue invadido por los haitianos, luego de que esta parte de la isla había declarado la denominada independencia efímera⁴ frente a España, metrópoli que, por diversos motivos, se había desinteresado de la misma. Hasta el año 1844 se mantuvo la invasión haitiana, y el régimen municipal durante este periodo, herencia francesa, se basó en la división en regiones, departamentos, distritos y comunas, conforme a las constituciones políticas haitianas de 1816 y 1843.

1.2. Origen y Evolución de la Organización Municipal

Como se sabe, nuestro país comparte la isla con Haití. En la parte este de la isla se funda formalmente la República Dominicana el 27 de febrero del 1844, como consecuencia del proceso independentista, luego de 22 años de ocupación y dominio por parte de los haitianos. El inspirador de la nacionalidad dominicana, y padre de la patria, Juan Pablo Duarte, elaboró un proyecto de Constitución Política, en el que proponía, como fórmula para la estructuración de los poderes del Estado, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Municipal; es decir, concebía el ámbito municipal como un poder público.

Lamentablemente, al ser proclamada la Constitución primigenia de la nación el 6 de noviembre de 1844, el texto aprobado no hizo referencia a un poder de Estado, pues el artículo 159 dispuso: *“habrá un ayuntamiento en cada Común en que lo había en el año*

³ Ya la parte oeste de la isla, Saint-Domingue, o el Santo Domingo Francés, había triunfado en 1804 como el segundo país de las Américas en lograr su independencia y la abolición de la esclavitud.

⁴ Se le llamó de esta forma porque tuvo un periodo de duración de algo más de dos meses.

de 1821, y la ley podrá establecerlos en las demás Comunes que convenga; sus vocales serán electos por las respectivas Asambleas Primarias, y serán presididas por el Alcalde o Alcaldes que ellos mismos elijan de entre sus miembros. Sus atribuciones y organización serán fijadas por ley". Con base en este postulado constitucional, la Ley No. 32, del 2 de mayo de 1845, hizo el desarrollo correspondiente, delegando en los ayuntamientos la administración de los municipios

Es importante acotar que la Constitución dominicana, desde la primera que se proclamó, ha sido reformada en 39 ocasiones, así mismo, se ha visto afectada, de una u otra forma, la organización de la administración local. En las dos reformas constitucionales que se hicieron en el año 1854 se reconoció a los ayuntamientos el control político y económico de los municipios. La primera reforma de ese año dispuso en su artículo 117, de forma taxativa, que los ayuntamientos encabezan el gobierno económico y político de los pueblos, lo que fue reiterado en la segunda reforma de 1854, así como en la reforma de 1858.

Con la reforma constitucional de 1865, luego de la revolución restauradora⁵, los temas municipales adquirieron categoría de casi un cuarto poder del Estado, pues su artículo 93 estableció que "El Poder Municipal se ejerce por las Juntas Provinciales que crea esta Constitución, por los Ayuntamientos de las Comunes y demás funcionarios municipales que la ley establezca", postulado que sobrevivió a la reforma de 1866, pero fue suprimido en la reforma de 1872, en la que se restablecieron los principios de la reforma constitucional de 1854, que habían regido al respecto.

La reforma constitucional de 1878 dotó a los ayuntamientos de autonomía presupuestaria, facultándolos para votar su presupuesto anual y fijar sus ingresos y gastos; también les otorgó independencia para ejecutar atribuciones administrativas, no así para establecer arbitrios municipales, para lo cual necesitaban la aprobación al Poder Ejecutivo y de la opinión favorable del Senado⁶. Esta situación de excesiva centralización terminó

⁵ En 1861 se produjo la anexión de la República Dominicana a España, lo que provocó una rebelión durante los años 1863 a 1865, que culminó con el hecho histórico de la restauración de la República.

⁶ El Poder Legislativo dominicano es de conformación bicameral, cuenta con dos instancias legislativas, el Senado de la República, o cámara alta, y la Cámara de Diputados, o cámara baja.

congestionando el Despacho presidencial, pues debía tramitar a las cámaras legislativas cualquier tipo de arbitrio municipal, sin vocación de impuesto.

No fue sino hasta 1908, cuando una nueva reforma constitucional, en sus artículos 77 y 88, asignó a los ayuntamientos facultad indiscutible para ejercer el gobierno administrativo de las Comunes y para, con la aprobación del Congreso Nacional, establecer toda clase de arbitrios. Posteriormente, se promulga la Ley No. 5189, del 11 de enero de 1913, con la cual se estableció la organización comunal, que dio inicio a la organización municipal, tal cual se conoce hoy en nuestro país.

En el año 1952 fueron promulgadas la Ley No. 3455, de Organización Municipal, y la Ley No. 3456, de Organización del Distrito Nacional. La primera estableció los principios, las normas, las estructuras y las atribuciones de los gobiernos de los municipios; la segunda regía lo mismo, de manera especial, para el Distrito Nacional. Con la reforma realizada a la Constitución Política en el año 1955, se consignó el Consejo Administrativo del Distrito Nacional, cuyos miembros eran designados y removidos por el Poder Ejecutivo; también se estableció que el gobierno de los municipios estaba a cargo de los Ayuntamientos, y los síndicos (alcaldes) y regidores eran nombrados y removidos por el Poder Ejecutivo. Sin duda, esta reforma representó un retroceso para la organización y gestión de los gobiernos locales, pues durante toda la vida republicana previa, las autoridades municipales eran elegidos por el voto directo de los munícipes.

La reforma constitucional que se produjo en 1960 suprimió el Consejo de Administración, y dispuso que el Gobierno del Distrito Nacional y el de los Municipios estuviera cada uno a cargo de un Ayuntamiento; fue restaurado el sistema de elección popular para los síndicos y regidores. En 1961 fue promulgada la Ley No. 5622, sobre Autonomía Municipal, la cual sentó las bases modernas para que los ayuntamientos empezaran a actuar como verdaderos gobiernos locales, según se desprende de los artículos 1 y 2, los cuales liberan a las autoridades municipales de la autorización del Presidente de la República para realizar actos de las funciones que les asigna la Ley.

En 1963, como consecuencia de la elección del primer gobierno de forma democrática⁷, luego de treinta años de una dictadura férrea, se llevó a cabo una reforma constitucional, vía Constituyente, la cual dio a la luz la Constitución más progresista que haya tenido el país hasta hoy día. La máxima autoridad ejecutiva de los ayuntamientos dejó de denominarse Síndico y pasó a denominarse Alcalde; también reafirmó la autonomía de los ayuntamientos.

Luego, con la reforma constitucional de 1966, se volvió a denominar Síndico a la máxima autoridad ejecutiva de los ayuntamientos, descontinuándose la nomenclatura de Alcalde. También fue promulgada, en abril del mismo año, la Ley No. 180, sobre Establecimiento de Arbitrios Municipales.

I.3. Surgimiento y Evolución de los Estudios Municipalistas

La República Dominicana no se ha caracterizado en el pasado, precisamente, porque sus procesos de reforma y cambio institucional hayan sido acompañados por una masa crítica de investigadores y expositores que, desde el punto de vista teórico y conceptual, sus planteamientos sirvieran de sustento a dichos cambios, en el momento en que estos se desarrollaban, por el contrario, a posteriori, solíamos relatar o contar lo acontecido; además, lamentablemente, la academia, que debe constituirse en el motor esencial, no era dada en ir al mismo ritmo que los procesos de reforma institucional, salvo excepciones honrosas, en materia de producción de conocimientos, solían tener su propia agenda,. Sin duda, esto limita las transformaciones que se acometen, pues no se alimenta, de forma oportuna, el análisis y el debate de los procesos.

No obstante, en lo que respecta a estudios e investigaciones relacionados con temas de descentralización, territorialización y gestión para el desarrollo municipal, algunos esfuerzos se han venido concretando. Hay que destacar que en República Dominicana

⁷ El Profesor Juan Bosch ascendió al Poder democráticamente en 1963, luego de tres años de que el dictador Rafael Leónidas Trujillo fuera ajusticiado, quien llegó al gobierno en el año 1930, instalando una sanguinaria dictadura sobre la base del robo de los bienes públicos, la represión, la persecución, la tortura y la muerte de muchos dominicanos, la cual se extendió hasta el año 1960. El presidente Bosch fue derrocado siete meses después de su ascenso, mediante un golpe de Estado.

existen estudios de cuestión municipal con énfasis en el análisis documental y producción teórica (Matías, 2013).

Se puede afirmar que en la década de 1990 aparecieron importantes publicaciones referidas al análisis de la realidad de los municipios en todo el país, haciendo una especie de radiografía y exponiendo la necesidad de impulsar las reformas correspondientes en los distintos aspectos: democráticos, electorales, organizativos y de autonomía, instrumentos para la gestión, urbanización y municipios, rol de los partidos y la sociedad civil en la reforma municipal, así como se proponían nuevos enfoques para la reforma territorial. Cabe agregar que estos estudios fueron impulsados, principalmente, por centros de investigación de algunas universidades y de organizacionales de la sociedad civil, y por la entonces existente Comisión Presidencias para la Reforma y Modernización del Estado.

En la década de 2000 se contaba con la presencia de programas de organismos de cooperación internacional que apoyaban decididamente de reforma de los gobiernos locales, lo que permitió la documentación de procesos y experiencias interesantes en materia de descentralización, participación local, campaña de comunicación de la reforma municipal, capacitación de los empleados de los gobiernos locales, entre otras. También, universidades, entidades asociativas de los gobiernos locales, como algunos autores independientes, sistematizaron experiencias relacionadas con el desarrollo local, la descentralización, pobreza y desempleo en los municipios, balance de la descentralización, estrategias para la descentralización, presupuesto participativo, perfiles y necesidades de capacitación de alcaldes y regidores, control social de la gestión local, y otros.

A partir de la década de 2010, y hasta la fecha, siguen apareciendo documentos de análisis, investigación y exposición que sirven de sustento a los procesos de reforma y modernización en el ámbito local. Así nos encontramos con estudios sobre financiamiento del desarrollo local, carrera administrativa en los gobiernos locales, visión local en los planes nacionales de desarrollo, balance de la descentralización territorial, desafíos de la participación social en la descentralización, control financiero de las administraciones locales, rol del SISMAP Municipal en la gestión de los gobiernos

locales, bases constitucionales de la administración local, control jurisdiccional de los actos administrativos de los gobiernos locales, políticas de transparencia y gobierno local, gobierno abierto desde la perspectiva local, prestación de calidad de los servicios públicos locales, elementos centrales de la reforma municipal en el siglo XXI, entre otros.

Como se puede apreciar, los estudios e investigaciones en materia de descentralización en mi país, aunque en el pasado no proliferaban, en la medida en que fueron apareciendo y evolucionando, han venido respondiendo a las características propias del contexto y situación en que se encuentran los procesos. Hoy la masa crítica se ha ido ensanchando, como consecuencia del interés que va generando el tema, lo que ha permitido constituir una especie de red de municipalistas con presencia en los distintos estamentos.

II. DEMOCRACIA LOCAL

El cumplimiento de los principios de la democracia en la administración local, en todo lo que implica la organización, el funcionamiento y las relaciones de sus autoridades a lo interno, resulta crucial para el fortalecimiento, desarrollo y eficacia de la gestión municipal, como para el avance de la comunidad. En consecuencia, se debe contar con un ordenamiento jurídico, tanto constitucional como legal, que discipline y garantice la efectiva creación, composición y funcionamiento de los gobiernos locales, formas de gobierno local, la participación efectiva de las mujeres, así como mecanismos electorales y de participación social que garanticen dichos principios, entre otras cuestiones.

II.1 Régimen Jurídico de los Gobiernos Locales en la Actualidad

El 17 de julio del año 2007 fue promulgada la Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, con el objeto de dotar a todas las expresiones de los gobiernos locales de un cuerpo jurídico uniforme, dirigido a normar la organización, competencia, funciones y recursos, sobre la base del ejercicio de la autonomía que los caracteriza. La Ley, de manera taxativa, dispone que los ayuntamientos, en tanto unidad de gobierno del Distrito Nacional y de los municipios, deben promover el desarrollo y la integración de su territorio, el mejoramiento sociocultural de sus habitantes y la participación efectiva de las comunidades en el manejo de los asuntos públicos locales, a los fines de obtener como

resultado mejorar la calidad de vida, preservando el medio ambiente, los patrimonios históricos y culturales, así como la protección de los espacios de dominio público.

El artículo 2 de la referida Ley reza: *“El Ayuntamiento constituye la entidad política administrativa básica del Estado dominicano, que se encuentra asentada en un territorio determinado que le es propio. Como tal es una persona jurídica descentralizada, que goza de autonomía política, fiscal, administrativa y funcional, gestora de los intereses propios de la colectividad local, con patrimonio propio y con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios y útiles para garantizar el desarrollo sostenible de sus habitantes y el cumplimiento de sus fines en la forma y con las condiciones que la Constitución y las leyes lo determinen.”*

La Ley No. 176-07 asume un conjunto de principios modernos, que son básicos para el ejercicio oportuno de las atribuciones asignadas y para la efectiva gestión de los gobiernos locales, a saber: descentralización, desconcentración, subsidiariedad, concurrencia, coordinación, eficiencia, eficacia, equidad de género, transparencia, participación, equidad social y concertación.

Es importante agregar que la Ley No. 1-12, de fecha 25 de enero de 2012, que aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030, establece como uno de sus objetivos el impulso del desarrollo local, provincial y regional, fortaleciendo las capacidades de planificación y gestión de los municipios, la participación de los actores sociales y la coordinación con otras instancias del Estado.

II.2. Creación, Modificación, Supresión y Composición de los Municipios

Jurídicamente, el municipio se asume como el espacio geográfico delimitado por la ley de creación, dentro del cual el Ayuntamiento ejerce sus atribuciones; la creación, modificación y supresión de municipios es de reserva legal, es también reserva de ley la determinación del núcleo urbano en el que el ayuntamiento tendrá su sede, dentro del término municipal, así como el establecimiento de distritos municipales, secciones y parajes. Mediante ordenanza del Concejo de regidores, los ayuntamientos pueden

determinar los límites de sus áreas urbanas y establecer otras divisiones de carácter administrativo de su territorio.

El municipio empieza a funcionar como tal a partir del día en que se constituya su gobierno, previa celebración de las elecciones municipales según lo establece la Constitución de la República y las normativas electorales. Para la modificación de parte del territorio de uno o varios municipios, a fin de constituir otro independiente, se requiere de un motivo legítimo de interés público que lo justifique y que los resultantes cuenten con la capacidad y los recursos suficientes para el cumplimiento de sus competencias y atribuciones, y solo puede producirse bajo una de las siguientes razones: por segregación de parte de su territorio para anexarlo a otro, por la creación de un nuevo municipio mediante la elevación a esta categoría de un distrito municipal o por la fusión de dos o más municipios en uno sólo.

Para todo tipo de modificación del territorio municipal deben cumplirse los siguientes requisitos:

- a) Que el municipio que resulte de la nueva creación tenga una identidad geográfica, social, económica y cultural.
- b) Que tanto el nuevo municipio como el que se segrega resulten con una población superior a 15,000 habitantes.
- c) Que en cada municipio existan las infraestructuras físicas y condiciones sociales y económicas básicas que garanticen la viabilidad de su desarrollo futuro.
- d) Que dispongan de fuentes de ingresos de naturalezas constantes y suficientes, que superen el 10% del presupuesto de ingresos municipal.
- e) Realizar una consulta en las comunidades afectadas para conocer su posición sobre el mismo.

Es importante acotar que cuando se produce la modificación del territorio municipal, se debe proceder a la distribución de los bienes, derechos, acciones, deudas, cargas y obligaciones existentes entre los municipios que resulten afectados, por lo que el Ayuntamiento cuyo territorio municipal ha sido segregado estará en la obligación de suministrar al municipio recién creado o al que se haya agregado el territorio, todas las

informaciones pertinentes. Para efectuar la distribución se considera el número de habitantes, los recursos del territorio que se segrega y las inversiones y gastos de capital efectuados en el mismo que estén pendientes de pago al producirse la alteración.

También, toda creación, modificación, supresión y fusión de municipios, requiere que, previamente, se realice un estudio de factibilidad por parte del Congreso Nacional o una de sus Cámaras o quien éste delegue, justificativo del cambio, debiendo demostrarse su conveniencia social, política, económica y administrativa, tomando en consideración su potencial fiscal, sus posibilidades económicas y su identificación como área territorial de desarrollo.

Por otra parte, Con la finalidad de mejorar el funcionamiento de la administración municipal y facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos de interés comunitario, en cada sección existe una alcaldía pedánea, y en cada uno de los parajes que la componen una ayudantía de alcalde pedáneo; en los sectores urbanos o barrios de los núcleos urbanos con una población significativa, los ayuntamientos, mediante ordenanza del Concejo de Regidores, pueden acordar la creación de órganos territoriales de gestión desconcentrada, así como la organización, atribuciones y funciones que les correspondan.

República Dominicana cuenta en la actualidad con 158 municipios y 238 distritos municipales; en los últimos diez años se han creado tres nuevos municipios y seis nuevos distritos municipales. Como se puede ver, siendo que tenemos una extensión territorial de apenas 48 mil kilómetros cuadrados, somos un país extremadamente atomizado, desde el punto de vista de la división política y administrativa; a esto hay que sumar que existen 32 provincias, en las cuales, como hemos visto, se integran los municipios y los distritos municipales.

II.3. Enfoque de Género en la Gestión Municipal

La mujer, como en todos los procesos políticos de nuestro país, había sido invisibilizada en lo que respecta a su participación en la administración local, tanto desde el punto de vista social como electoral. Su lucha tenaz y el apoyo de una franja importante de la

sociedad han permitido la cristalización de conquistas importantes, aunque no suficientes, en cuanto a su involucramiento en la lucha social, política y electoral en el territorio.

Desde la misma concepción de los principios, la Ley No. 176-07 asume como una cuestión transversal a la gestión de los gobiernos locales la cuestión del enfoque de género, al establecer que los ayuntamientos, al momento de ejercer sus atribuciones, deben tener como un principio transversal la equidad de género, por lo que deben garantizar la igualdad de acceso a las oportunidades para la mujer en todas sus iniciativas. De la misma forma, la normativa obliga a los ayuntamientos a desarrollar acciones tendentes a prevenir la violencia de género; de hecho, se plantea que el 4% de los ingresos de los ayuntamientos debe ser dedicado a programas educativos en género y salud.

En lo que respecta a la equidad de género en los cargos municipales de elección popular, la Ley dispone que los partidos y movimientos políticos están en la obligación de preservar y estimular la participación de la mujer, por lo que, cuando la candidatura a la Sindicatura pertenezca a un hombre, la candidatura a la Vice Sindicatura le corresponderá a una mujer. En las candidaturas a regidor/a y sus suplentes, los partidos y movimientos políticos presentarán un 33% de las candidaturas de mujeres, y en los municipios donde sólo se eligen 5 regidores, todas las propuestas de candidaturas deberán contar con un mínimo de dos mujeres. Ni el 33% de la cuota *per se* ni la descentralización política han conducido necesariamente a la ampliación de oportunidades para las mujeres (Matías 2013).

En otro orden, las oficinas de planificación y programación de los ayuntamientos tienen como finalidad, entre otras, garantizar la coordinación e integración de las políticas sectoriales y de equidad de género del gobierno con las del municipio, así como la evaluación de los resultados de la gestión. En la misma dirección, las oficinas de planeamiento urbano de los ayuntamientos deben asistir técnicamente a estos y a las comunidades en el diseño, elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del municipio, y regular y gestionar el planeamiento urbanístico, uso de suelo y edificación en las áreas urbanas y rurales del territorio municipal, atendiendo a los criterios de inclusión y equidad social y de género, participación y eficiencia.

II.4. Gobierno de la Administración Municipal y Relaciones entre las Instancias Deliberativa y Ejecutiva

La capacidad de gestión que se instale en los gobiernos locales es clave para garantizar su autonomía. De la misma manera que en casi todos los países de la región se establece el Ayuntamiento como el órgano de gobierno del municipio, el cual está constituido por una instancia colegiada con potestades normativa, reglamentaria y de fiscalización, denominada Concejo de Regidores⁸ y una instancia ejecutiva denominada Alcaldía⁹.

El Concejo de Regidores está integrado por los regidores y regidoras, elegidos por el voto directo de los munícipes para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos; el Concejo de Regidores elige de entre sus miembros un Presidente y un Vicepresidente para un periodo de un año, quienes pueden ser reelectos. El Concejo cuenta además con un Secretario, que tiene bajo su responsabilidad los asuntos administrativos de la instancia colegiada.

La Alcaldía está encabezada por el Alcalde o Alcaldesa, elegido de forma directa por los munícipes para un periodo de cuatro años, con opción a reelección, la Alcaldía cuenta además con un Vice Alcalde o una Vice Alcaldesa. Para el despacho de sus asuntos, la Alcaldía cuenta con una estructura orgánica y de cargos mínima que contempla las actividades propias de Secretaría General, Contraloría Municipal, Finanzas, Contabilidad, Tesorería, Recaudaciones, Planeamiento Urbano, entre otras.

Es importante acotar que el Alcalde o Alcaldesa participa en las sesiones del Concejo de Regidores con derecho a voz, pero sin voto. Las relaciones entre la autoridad colegiada deliberativa y la autoridad ejecutiva de los gobiernos locales dependen, principalmente, de la correlación de fuerza o representación política en dicha instancia colegiada; sin duda, esto determina la relación armoniosa o de tensión entre ambas instancias. Esto es

⁸ Esta denominación fue asumida con la reforma constitucional del año 2010, en la Ley No. 176-07 se conocía con el nombre de Concejo Municipal. Aquí se plantea una modificación parcial de dicha Ley.

⁹ Antes de 2010 la autoridad ejecutiva de los municipios se conocía Síndico, luego, con la reforma constitucional de 2010 pasó a denominarse Alcalde. Aquí también se verifica una modificación parcial de la Ley.

así, por el escaso nivel de madurez política y por la debilidad institucional que acusa la administración local en el país.

II.5. Reformas Electorales de Impacto en los Gobiernos Locales

En el año 1994 se produjo una interesante reforma a la Constitución¹⁰ que afectó de forma significativa la dinámica de los gobiernos locales desde el punto de vista electoral, ya que fueron separadas las elecciones municipales y congresuales de las elecciones del nivel presidencial, procurando evitar el arrastre, que en nuestro país ha resultado ser antidemocrático y pernicioso. La separación de las elecciones implicó que las mismas se llevaban a cabo con una mediación de años entre una y otra, lo que había sido un reclamo de las organizaciones sociales que articulaban sus acciones en pro del avance local.

En el año 2010, como ya hemos señalado, se produjo una nueva e importante reforma constitucional, que, para detrimento de la democracia municipal, unificó de nuevo las elecciones en los distintos niveles: congresual, presidencial y local. Es así que el artículo 209 de la Constitución dispone que las asambleas electorales funcionarán en colegios electorales que abrirán cada cuatro años para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, a los representantes legislativos, a las autoridades municipales y a los demás funcionarios o representantes electivos; las elecciones se celebrarán de modo separado e independiente, las de presidente, vicepresidente y representantes legislativos y parlamentarios de organismos internacionales, el tercer domingo del mes de mayo y las de las autoridades municipales, el tercer domingo del mes de febrero.

Como se puede ver, la separación solo implica una diferencia de tres meses en la celebración, por lo que la campaña electoral es coincidente para todos los niveles, lo que trajo de vuelta el mecanismo de arrastre electoral.

III. GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

¹⁰ Esta reforma fue la consecuencia de una gran crisis política y social, provocada por los resultados de un proceso electoral, viciado por un fraude de gran magnitud que favoreció al entonces Presidente de la República, el Dr. Joaquín Balaguer.

III.1 Reconocimiento Taxativo de la Autonomía Municipal

Si bien es cierto que todavía, aunque cada vez menos, existen ciertas aprehensiones en relación con el alcance de la autonomía de los gobiernos locales, el ordenamiento jurídico dominicano, tanto fundamental como adjetivo, se pronuncia, de forma concreta, sobre la autonomía de los gobiernos locales. En este orden, el artículo 199 de la Constitución de la República reza: *“El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley...”*

Además, como ya hemos citados antes, el artículo 2 de la Ley No. 176-07 establece: *“El Ayuntamiento constituye la entidad política administrativa básica del Estado dominicano, que se encuentra asentada en un territorio determinado que le es propio. Como tal es una persona jurídica descentralizada, que goza de autonomía política, fiscal, administrativa y funcional, gestora de los intereses propios de la colectividad local, con patrimonio propio y con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios y útiles para garantizar el desarrollo sostenible de sus habitantes y el cumplimiento de sus fines en la forma y con las condiciones que la Constitución y las leyes lo determinen.”*

Como se puede ver, la Constitución, a partir del año 2010, dotó también de autonomía a los distritos municipales, los que antes de esa fecha eran unidades administrativas dependientes de los municipios; esto representa una modificación importante, relativamente reciente.

Para la defensa de la referida autonomía, determinados gobiernos locales han venido adoptando mecanismos que van desde fortalecer sus capacidades de gestión, alianza y articulación con instituciones del gobierno central vinculadas con la administración local, gestión de cooperación con organismos internacionales, así como alianzas con municipalistas y organizaciones sociales que creen y defienden la autonomía municipal.



IV. COMPETENCIAS DE LOS AYUNTAMIENTOS

Otra cuestión central para la autonomía y eficacia de la administración local es la habilitación jurídica para ejercer unas competencias y atribuciones específicas que identifican y delimitan sin interpretaciones mayores su accionar. En ese orden, los gobiernos locales tienen unas competencias exclusivas y otras concurrentes, que les son asignadas por la Ley.

IV.1. Competencias y Atribuciones Exclusivas

Las principales son:

- Ordenar el tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas y rurales, y normar y gestionar el espacio público, tanto urbano como rural.
- Prevención, extinción de incendios y financiación de las estaciones de bomberos.
- Ordenamiento del territorio, planeamiento urbano, gestión del suelo, ejecución y disciplina urbanística.
- Normar y gestionar el mantenimiento y uso de las áreas verdes, parques y jardines.
- Normar y gestionar la protección de la higiene y salubridad públicas para garantizar el saneamiento ambiental.
- Construcción de infraestructuras y equipamientos urbanos, pavimentación de las vías públicas urbanas, construcción y mantenimiento de caminos rurales, construcción y conservación de aceras, contenes y caminos vecinales.
- Preservación del patrimonio histórico y cultural del municipio.
- Construcción y gestión de mataderos, mercados y ferias, de cementerios y servicios funerarios.
- Instalación del alumbrado público, servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
- Ordenar y reglamentar el transporte público urbano y promover el fomento y desarrollo económico local.
- Coordinar con el Gobierno Central la gestión y financiación de los servicios sociales y la lucha contra la pobreza.

IV.2. Competencias y Atribuciones Concurrentes

En concurrencia con el Gobierno Central se destacan las siguientes:

- Coordinar la gestión y financiación de la seguridad ciudadana y mantenimiento del orden público.
- Coordinar la prestación de los servicios de atención primaria de salud.
- Promoción y fomento de la educación inicial, básica y capacitación técnico-vocacional, así como el mantenimiento de los locales escolares públicos.
- Coordinación de la provisión de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- Promoción de la cultura, el deporte y de la recreación.
- Defensa civil, emergencias y previsión de desastres.
Promover la prevención de la violencia intrafamiliar y de género, así como de apoyo y protección de derechos humanos.
- Desarrollo de políticas públicas focalizadas a mujeres jefas de hogar y madres solteras.
- Promoción y fomento del turismo.

IV.3. Servicios Municipales

De conformidad con las competencias citadas anteriormente, el ayuntamiento prestará con carácter obligatorio los servicios mínimos siguientes:

- a) Cementerios y servicios fúnebres;
- b) Recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos urbanos y rurales;
- c) Limpieza vial;
- d) Acceso a los núcleos de población;
- e) Reconstrucción y mantenimiento de calles, aceras, contenes y caminos rurales,
- f) Plazas, parques públicos, biblioteca pública, instalaciones deportivas;
- g) Matadero, mercado
- h) Protección y defensa civil;
- i) Prevención y extinción de incendios;
- j) Protección del medio ambiente;

k) Planeamiento urbano y servicios sociales básicos.

IV.4. Democracia y Participación Ciudadana en la Gestión Municipal

Con el objetivo de fomentar la colaboración ciudadana, promover la democracia local y viabilizar la participación activa de la comunidad en los procesos de toma de decisión sobre los asuntos de su competencia, los ayuntamientos deben propiciar la creación y organización de espacios participativos en la gestión municipal, garantizando que la mujer represente al menos un 50% en dichos espacios.

En este orden, deben favorecer la creación, desarrollo y participación de las organizaciones de la sociedad civil, facilitándoles información, el uso de medios públicos y acceso a las ayudas económicas, para el desarrollo de sus actividades, a través de la partida destinada a los fondos concursables de asociaciones sin fines de lucro, incluida en el presupuesto municipal. Para estos fines, cada municipio contará con un registro actualizado de organizaciones sin fines de lucro.

Los medios públicos municipales, especialmente los locales y los medios de comunicación, deben ser puestos a disposición para el uso por parte de las organizaciones comunitarias y sociales del municipio. De la misma manera, se establecen las vías de participación ciudadana en los asuntos municipales, reconociéndose el derecho de petición, el referéndum municipal, el plebiscito municipal, el cabildo abierto, el presupuesto participativo. Existen también los denominados órganos municipales de participación ciudadana en los asuntos municipales, donde se destacan el Consejo Económico y Social Municipal, los Comités de Seguimiento Municipal y los Consejos Comunitarios.

IV.5. Presupuesto Participativo Municipal (PPM)

Este mecanismo de participación tiene por objeto ofrecer las herramientas necesarias para la participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto del municipio, especialmente en lo concerniente al 40% de la transferencia que reciben los municipios del Presupuesto Nacional por la Ley, dirigidas a los gastos de capital y de

inversión, así como de los ingresos propios que son aplicables a este mismo concepto. El PPM se fundamenta en los principios de representación de los intereses de los ciudadanos, promoción del debate y participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, acceso a la información previa, precisa, completa y clara y la equidad de género, en cuanto a la participación y la inversión.

Dentro de los objetivos específicos del mecanismo de Presupuesto Participativo Municipal se pueden citar contribuir en la elaboración del Plan Participativo de Inversión Municipal, propiciando un balance adecuado entre territorios, urbanos y rurales, fortalecer los procesos de autogestión local, asegurar la participación protagónica de las comunidades en la identificación y priorización de las ideas de proyectos, ayudar a una mejor consistencia entre las líneas, estrategias y acciones dirigidas a la reducción de la pobreza y la inclusión social, garantizar la participación de todos los actores, identificar las demandas desde el ámbito comunitario, articulando en el nivel municipal las ideas de proyectos prioritarios y facilitar el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto.

El Presupuesto Participativo Municipal se organiza con base en tres etapas; la primera etapa contiene la preparación, diagnóstico y elaboración de la visión estratégica de desarrollo, en la cual las autoridades y las organizaciones se ponen de acuerdo sobre cómo realizarán el presupuesto y determinarán la cantidad de dinero de inversión sobre la que planificarán los proyectos y obras que el Ayuntamiento ejecutará el año siguiente. La segunda etapa implica consulta a la población, para que identifique sus necesidades más prioritarias y decida los proyectos y obras que deberá el ayuntamiento ejecutar el año próximo, mediante la celebración de una secuencia de asambleas que incluyen comunitarias en cada paraje o comunidad con más de 30 familias, asambleas seccionales, de barrios o de bloques, cabildo abierto o asamblea municipal. La tercera etapa involucra el seguimiento transparente que se hace al Plan de Inversiones Municipal, con base en el calendario de ejecución de obras durante todo el año, a través del comité de obra o de auditoría social y del comité de mantenimiento.

El presupuesto participativo se convirtió por varios años en una bandera de lucha de los municipalistas de nuestro país, hasta su consagración; es preciso entender que, aunque la figura está amparada en el ordenamiento jurídico, en la praxis no ha rendido todos los

resultados esperados, aunque están debidamente documentadas experiencias dignas de encomios, incluso, hay quienes afirman que es una de las herramientas más efectivas de democracia municipal. De todas formas, los esfuerzos continúan por concretarla en cada gobierno local.

V. ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

Sin duda, el asociativismo intermunicipal se ha convertido en América Latina en un mecanismo que propende a la búsqueda de soluciones a los problemas que se generan en los gobiernos locales, como consecuencia de una inadecuada creación y modificación de los mismos, ya que muchas veces no responden a la configuración del territorio, sino más bien a intereses políticos y económicos. Dicho mecanismo contribuye a la articulación de diferentes gobiernos locales que se interconectan y se hacen interdependientes sobre la base de unos objetivo, metas y herramientas de gestión que les son comunes.

En República Dominicana, el asociativismo en el plano local hay que verlo desde distintas perspectivas, una es la reconocida por el ordenamiento jurídico local como un instrumento para la gestión compartida de gobiernos locales y la ejecución de obras que son del interés de las instancias locales que se asocian, estas se conocen como mancomunidades; otra perspectiva es la que llevó a la creación de la denominada Liga Municipal Dominicana, espacio para la promoción de la cooperación técnica y cultural entre los gobiernos locales; la otra perspectiva es la que reconocen leyes generales y que permiten la organización de las autoridades municipales para defender los intereses comunes de todos los asociados, estas son las denominadas organizaciones sin fines de lucro.

V.1. Mancomunidades Municipales

En el marco de las entidades asociativas municipales, la reforma legal del año 2007 introdujo la figura de la mancomunidad, como forma asociativa intermunicipal y supramunicipal, con órganos de gestión definidos en función de los intereses de los ayuntamientos a mancomunarse; se reconoce así el derecho que tienen los ayuntamientos de asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados, siempre en el ámbito de su competencia.



Las mancomunidades se pueden crear, modificar o disolver con el voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes del Concejo de Regidores. Para su organización y funcionamiento deben aprobar un Estatuto que disponga sobre los fines, composición, órganos de gobierno y estructura administrativa y financiera, sede de sus órganos de gobierno y administración, el número y forma de designación de los representantes de los municipios que integran los órganos de gobierno, recursos económicos y materiales, plazo de vigencia de la misma, entre otras.

Se establece que los ayuntamientos y las mancomunidades pueden crear empresas de capital público o mixto para los propósitos de la mancomunidad, en cuyo capital accionario participan en función de sus aportes, pudiendo incorporar tributos del sector privado.

V.2. Liga Municipal Dominicana

La Liga Municipal Dominicana fue creada mediante la Ley No. 49, de fecha 23 de diciembre de 1938, como consecuencia de las recomendaciones formuladas en el marco del Primer Congreso Panamericano de Municipios celebrado en la ciudad de La Habana, República de Cuba, el 18 de noviembre del mismo año. Dicha institución, desde su instalación, está integrada por todas las expresiones de gobiernos locales reconocidas legalmente, para cuya convocatoria se encargó, por la misma Ley, a la Secretaría de Estado, hoy Ministerio, de interior y Policía.

De conformidad con el artículo 4 de la Ley, la Liga Municipal Dominicana tiene atribuciones como las siguientes:

- a) 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 prestar la mayor ayuda mutua que sea posible en la realización de las funciones que les corresponde, 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.

- b) Adquirir y difundir entre los Municipios, de la manera más eficaz posible, cuantos datos, informes, publicaciones y otras materias puedan ser útiles para la realización de sus fines.
- c) Promover el intercambio frecuente y útil de informaciones, publicaciones, visitas y otros medios de cooperación intermunicipal.
- d) Promover igualmente la cooperación entre los Municipios de la Republica y los correspondientes organismos de otros países.
- e) Favorecer la celebración de congresos, conferencias, concursos, ferias, exposiciones y otras manifestaciones de interés para la vida municipal, nacional o internacional.
- f) Editar publicaciones adecuadas a sus fines.

Posteriormente, fue aprobada la Ley No. 3896, de fecha 9 de agosto de 1954, la cual dotó de personalidad jurídica propia a la Liga Municipal Dominicana. Con la Ley No. 176-07, al organismo se le agregaron otras atribuciones, tales como:

1. Defender los derechos y atribuciones que la Constitución y las leyes confieren a los ayuntamientos de la República.
2. Colaborar con los ayuntamientos en el ejercicio de sus actos legales, administrativos, económicos, financieros y de servicios, tanto ante los poderes públicos como ante la ciudadanía y las comunidades nacionales en general.
3. Promover el adecuado desenvolvimiento económico de los organismos municipales, alentando su adecuada organización, su más amplia capacidad en el cumplimiento de sus servicios y la promoción social y económica de sus pobladores, con miras al logro del bien común.
4. Procurar la solución a los problemas comunes a los organismos municipales.
5. Propiciar la investigación, la discusión y el estudio de las estructuras legales, administrativas y organizativas de los ayuntamientos, a fin de establecer mejores niveles de servicios.
6. Alentar la participación ciudadana en los eventos de las municipalidades y afianzar el espíritu de colaboración entre los problemas locales y los pobladores de los términos municipales del país.

7. Promover tratos con organismos edilicios de otros países y con asociaciones, entidades nacionales e internacionales que agrupen a instituciones de la misma naturaleza.
8. Ofrecer la más amplia asistencia técnica en favor de los municipios del país, a fin de que propendan a una más alta calidad de la vida entre sus pobladores, al mejor ordenamiento social y al bien común.

V.3. Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)

De conformidad con el artículo 2 la Ley No. 122-05, promulgada el 8 de abril de 2005, se considera asociación sin fines de lucro el acuerdo entre cinco o más personas físicas o morales, con el objeto de desarrollar o realizar actividades de bien social o interés público con fines lícitos y que no tengan como propósito u objeto el obtener beneficios pecuniarios o apreciables en dinero para repartir entre sus asociados. El artículo 3 agrega que para la obtención del registro de la incorporación de una asociación sin fines de lucro deberá someterse a la Procuraduría General de la República para el departamento judicial de Santo Domingo, o a la Procuraduría General de la Corte de Apelación del departamento correspondiente, mediante solicitud formulada por el o la presidente(a) de dicha asociación, la siguiente documentación:

- a) Acta de la Asamblea Constitutiva;
- b) Estatutos;
- c) Relación de la membresía con los datos generales (nombres, nacionalidad, profesión, estado civil, número de la cédula de identidad y electoral o pasaporte y dirección domiciliaria);
- d) Misión y objetivos de la constitución;
- e) Área geográfica donde realizará sus labores;
- f) Domicilio principal de la institución;
- g) Una certificación de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, departamento de Nombres Comerciales y Marcas de Fábrica, autorizando el uso del nombre.

Es bajo esta modalidad que se crea la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) el 28 de noviembre del año 2000, por iniciativa de 27 alcaldes de las distintos partidos y regiones, cuyo Estatuto establece en su artículo 1: *“La Federación Dominicana de Municipios que a continuación del presente Estatuto se denominará por su propio nombre o por sus siglas: FEDOMU, es una organización nacional, apartidista, de interés público y social, no discriminatoria por cuestiones políticas, raciales, de sexo, religiosas o ideológicas, que asocia y representa a los Municipios y Distritos Municipales de República Dominicana, para el impulso del desarrollo y la democracia municipal”*.

De conformidad con sus estatutos, la FEDOMU tiene como misión defender la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos locales, contribuyendo a que los mismos gestionen sus territorios procurando alcanzar el desarrollo municipal, humano y sostenible, y sus objetivos se resumen en contribuir a la defensa, promoción y fortalecimiento de la autonomía e independencia de los gobiernos locales, impulsar y consolidar el proceso de reformas orientadas a alcanzar la descentralización financiera, económica, política, funcional y administrativa del Estado, promover el fortalecimiento técnico y administrativo de la gestión municipal, impulsar el desarrollo y estabilidad de los recursos humanos en los ayuntamientos, propiciar un marco jurídico que fortalezca a los Ayuntamientos, promover y consolidar la democracia participativa, la transparencia, el desarrollo sostenible y la gobernabilidad, entre otras.

Dicha Federación se basa en las Asociaciones Regionales de Municipios que están distribuidas en diez regiones en todo el país; tiene como órganos de dirección la Asamblea General, el Consejo Directivo, la Junta Directiva, el Consejo Consultivo, la Dirección Ejecutiva, y el Consejo de Pasados Presidentes. Es importante destacar que el Consejo Directivo cuenta con un Presidente, diez Vicepresidentes, un Secretario General, seis Subsecretarios Generales, un Tesorero y Vocales.

V.4. Federación Dominicana de Distritos Municipales (FEDODIM)

Bajo el amparo de la citada Ley No. 122-05, surgió en el año 2008 la Federación Dominicana de Distritos Municipales (FEDODIM), lo que implicó un replanteamiento del alcance de las acciones de la FEDOMU. La FEDODIM tiene por misión procurar que

los Distritos Municipales de la República Dominicana eleven la eficiencia de la gestión local en un marco de democracia, transparencia, participación, gobernabilidad y descentralización, y promover el fortalecimiento de la autonomía y competencia de los distritos municipales, la consolidación de la democracia participativa, el desarrollo sostenible y el fortalecimiento técnico administrativo de la gestión municipal.

En ese sentido, de manera concreta, la FEDODIM tiene a su cargo las siguientes funciones:

1. Propiciar la aprobación de leyes complementarias que homologuen a las municipalidades dominicana, en cumplimiento de la Constitución de la República.
2. Impulsar y consolidar el proceso de reformas tendientes a la descentralización financiera, económica, política, funcional y administrativa del Estado.
3. Promover el fortalecimiento técnico administrativo de la gestión local.
4. Profundizar el marco jurídico que fortalezca a las Juntas Municipales.
5. Promover y consolidar la democracia participativa, la transparencia, el desarrollo sostenible y la gobernabilidad en los distritos municipales.
6. Obtener y facilitar información e intercambio sobre temas de interés de la administración local y difundir las actividades de sus miembros:
7. Impulsar la realización de acciones conjuntas, entre varios Distritos Municipales con el objetivo de lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos humanos y financieros y en la preparación de planes, programas y proyectos comunes.
8. Representar los intereses generales de los Distritos Municipales miembros ante las instancias públicas y privadas.

Es preciso anotar que otros tipos de organizaciones sin fines de lucro, de configuración más general y periférica, han aportado y aportan de forma determinante al desarrollo local, a través de programas específicos dirigidos a la municipalidad. Al hacer un balance, se debe concluir que la mayor parte de los logros obtenidos en cuanto al reconocimiento de la autonomía de los gobiernos locales ha sido el resultado de los esfuerzos y lucha de las entidades asociativas, en todo el territorio nacional; evidentemente se han encontrado en el proceso del asociativismo obstáculos de carácter político, económico, incapacidad de ciertos gobiernos locales, apoyo escaso, cultura institucional inapropiada, entre otros.

VI. INGRESOS Y FINANZAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES



VI.1. Fuentes de Ingresos

Uno de las controversias más complejas respecto de la gestión económica de los gobiernos locales radica en la transferencia de competencias tributarias; en este orden, varios tratadistas se han pronunciado de forma sistemática, lo que ha permitido el reconocimiento de varios enfoques o escuelas de pensamiento, la que podemos resumir, por un lado, en el enfoque normativo, que plantea la necesidad de que existan normas tributarias que optimicen la asignación de recursos a los gobiernos locales, sobre la base de que estos representan los intereses de los munícipes, y, por otro lado, el enfoque de la elección pública, que asume la perspectiva de que los impuestos o tributos locales no son políticamente favorables a la reelección de quienes detentan el gobierno nacional, por lo que propugna que sean descentralizados.

La Ley establece que los ayuntamientos dominicanos, sobre la base de la autonomía financiera y las normativas fiscales municipales, tienen derecho a contar con los recursos suficientes para ejercer de forma libre las competencias asignadas, los cuales deben ser transferidos íntegramente desde la Tesorería Nacional, tomando en cuenta modalidades como coparticipación de los ingresos fiscales no especializados, situados para complementarios, coparticipación en impuestos nacionales, impuestos y tasas que se definan a favor de los ayuntamientos, ámbitos de imposición a través de arbitrios y tasas que se definan como parte de la potestad tributaria de los ayuntamientos y cualquier otra modalidad que se estime necesaria para garantizar la suficiencia financiera.

En el orden de lo anterior, las finanzas de los ayuntamientos estarán constituidas de forma específica por:

1. Los tributos establecidos a su favor en leyes especiales.
2. Los arbitrios establecidos por ordenanza municipal.
3. Los derechos, las contribuciones o cualesquier otros ingresos que se les asigne.
4. Los ingresos procedentes de su patrimonio, rentas y derechos.
5. Los tributos propios clasificados en impuestos, tasas y contribuciones especiales.
6. Las participaciones en los ingresos del Estado.

7. Las subvenciones y situados para garantizar complementariamente la suficiencia financiera para las competencias propias, coordinadas y delegadas y la coinversión pública.
8. Los percibidos en concepto de precios por la venta de productos y servicios.
9. El producto de las operaciones de crédito.
10. Las demás prestaciones de derecho público.

VI.2. Fiscalización de la Gestión de los Ayuntamientos

Es importante acotar que los ayuntamientos están sometidos a los sistemas de control del Estado, por lo que la fiscalización externa de la gestión financiera de estos corresponde a la Cámara de Cuentas¹¹, en tanto responsable del control *ex post*, y a la Contraloría General de la República¹², en tanto responsable del control *ex ante* y durante. También, los ayuntamientos están sometidos a auditoría social por parte de la comunidad y las entidades de la sociedad civil, para lo que deben diseñar y aprobar los mecanismos y procedimientos que sean necesarios.

De la misma manera, los ayuntamientos están sometidos a control interno, para lo cual cuenta con el contralor municipal, a quien corresponde la fiscalización de todos los actos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquellos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

VII. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2010

En el año 2010 se produjo en nuestro país la más importante reforma constitucional de los últimos sesenta años, la cual se identifica, entre otras cosas, por su enfoque garantista y por su apuesta por postulados que apuntan a una efectiva organización y funcionamiento

¹¹ Organismo constitucional, de carácter colegiado, compuesto por cinco miembros designados por el Senado de la República, uno de los cuales lo preside, de ternas que le somete la Cámara de Diputados.

¹² Organismo constitucional, de carácter unipersonal, cuyo titular, el Contralor General de la República, es designado por el Presidente de la República.

de la Administración Pública; a propósito de esto dedica disposiciones importantes, dirigidas al ordenamiento del territorio y la administración local. Una lectura del Título IX de la Constitución, dividido en tres capítulos, permite advertir que, en comparación con los anteriores textos constitucionales, el actual aborda el ordenamiento del territorio y de la Administración local de un modo más profuso y detallado... (Guevara, 2018).

En hilo con lo anterior, el artículo 193 constitucional establece que la República Dominicana es un Estado unitario, cuya organización territorial tiene como finalidad propiciar su desarrollo integral y equilibrado y el de sus habitantes, compatible con sus necesidades y con la preservación de sus recursos naturales, de su identidad nacional y de sus valores culturales, conforme con los principios de unidad, identidad, racionalidad política, administrativa, social y económica.

El artículo 194 dio el mandato para que, de forma prioritaria, se formule, apruebe y ejecute mediante ley un plan de ordenamiento territorial que asegure el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales de la Nación, acorde con la necesidad de adaptación al cambio climático; dicho plan fue aprobada recientemente, el 22 de diciembre de 2022, mediante la Ley No. 368-22, cuyo objetivo central es establecer el marco regulatorio para el ordenamiento territorial, el uso del suelo, formulación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial en los distintos niveles político-administrativos, atendiendo los lineamientos de interés ambiental, cultural, económico, social, de gestión de riesgos y desarrollo sostenible.

De la misma forma, el artículo 195 de la Constitución dispone que mediante ley orgánica¹³ se determine el nombre y los límites de las regiones, así como de las provincias y de los municipios en que ellas se dividen. En atención a este mandato fue promulgada la Ley Orgánica de Regiones Únicas, No. 345-22, de fecha 29 de julio de 2022, que tiene como objetivo principal la organización, composición y delimitación de las regiones únicas de planificación en el territorio nacional, con miras a propiciar un mejor desarrollo a escala nacional, regional y local, a través de la inclusión de municipios y distritos

¹³ De conformidad con el artículo 112 de la Constitución de la República, la ley orgánica es una categoría que, distinto a la ley ordinaria, tiene reservadas ciertas materias, y requiere para su aprobación y modificación de una mayoría cualificada, es decir, del voto favorable de las dos terceras partes de los legisladores presentes en ambas cámaras legislativas

municipales en todas las acciones de los diferentes estamentos del Estado, orientando las políticas, planes, programas y proyectos de inversión pública para asegurar una mayor cohesión social.

En los que respecta al régimen de los municipios y la Administración Local, el artículo 199 de la Constitución dispone que el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local; agrega que son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes. El artículo 200 dota a los ayuntamientos, en tanto gobierno municipal, de facultad para establecer arbitrios en el ámbito de su demarcación que de manera expresa establezca la ley.

De conformidad con el artículo 201, el gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios estarán cada uno a cargo del Ayuntamiento, constituido por dos órganos complementarios entre sí, el Concejo de Regidores y la Alcaldía; el gobierno de los distritos municipales estará a cargo de una Junta de Distrito, integrada por un director o directora y una Junta de Vocales. El número de regidores y sus suplentes es determinado por la ley, en proporción al número de habitantes, sin que en ningún caso puedan ser menos de cinco para el Distrito Nacional y los municipios, y nunca menos de tres para los distritos municipales.

La Constitución establece en su artículo 203 mecanismos directos de participación local, como el referendo, el plebiscito y la iniciativa normativa municipal, con miras a fortalecer el desarrollo de la democracia y la gestión local. También dispone que estos mecanismos sean los que deben ser desarrollados mediante una ley orgánica de la Administración Local¹⁴.

El artículo 204 constitucional introduce un tema de gran importancia para la profundización del proceso de descentralización territorial, pues el Estado debe propiciar

¹⁴ Con ciertas dificultades para llegar a acuerdos, está en marcha el proceso de elaboración y discusión de dicha propuesta.

la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, por medio de políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos.

En cuanto al presupuesto municipal, el artículo 205 dispone que los ayuntamientos del Distrito Nacional, de los municipios y las juntas de distritos municipales están obligados, tanto en la formulación como en la ejecución de sus presupuestos, a formular, aprobar y a mantener las apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios, de conformidad con la ley. También, con el artículo 206 se hace un reconocimiento constitucional a la figura del presupuesto participativo, al establecer que la inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos que propicien la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local.

VIII. INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN LOCAL

Uno de los desafíos más importantes que ha enfrentado y enfrenta la gestión municipal es el fortalecimiento de los gobiernos locales; históricamente, ha habido dificultad para que los procesos de reforma y modernización que se llevan a cabo en el Estado bajen al nivel territorial, por lo regular se quedan a nivel de los poderes del Estado, particularmente del gobierno central. A la par, ha habido una lucha permanente por parte de sectores convencidos, para que dichos procesos permeen a los gobiernos locales, pues es la única garantía de que los cambios y transformaciones impacten, efectivamente, el desarrollo nacional y sostenible.

Por fortuna, en los últimos diez años los esfuerzos y reclamos por la reforma y la modernización en el ámbito local han empezado a tener algunos resultados, los que se reflejan en una agenda para el desarrollo local mejor definida y comprensible, y con diversos actores, del gobierno y de la sociedad, involucrados; existe una mayor consciencia respecto de la necesidad de que los gobiernos locales avancen, de la responsabilidad del gobierno central, del respeto a la autonomía municipal y de la obligación existente de coordinar y articular, de forma colaborativa, los dos niveles de gobierno, central y local, así como respecto del importante rol de las organizaciones sociales.

VIII.1. Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal)

Desde el año 2010, el Ministerio de Administración Pública, en su condición de órgano rector de la función pública, el fortalecimiento institucional y de la calidad de los servicios públicos, con el respaldo de la Unión Europea, a través del Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y a las Autoridades Locales (PASCAL), inició la implementación del Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP) en el nivel central del gobierno, es decir, en el ámbito del Poder Ejecutivo, con el propósito de medir el nivel de avance de la gestión pública, a partir de indicadores referenciados en el Barómetro de las Américas y los postulados y orientaciones de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

De forma concreta, el SISMAP Poder Ejecutivo procura monitorear la gestión de los entes y órganos del Poder Ejecutivo, a través de una plataforma tecnológica, y con base en los denominados Indicadores Básicos de Organización y Gestión (IBOG) y de los denominados Sub-Indicadores Vinculados (SIV), relacionados principalmente con la Ley No. 41-08, de Función Pública, y sus normativas complementarias, dirigidas a la profesionalización del empleo público, al fortalecimiento institucional y la calidad de los servicios públicos.

Posteriormente, fue emitido el Decreto No. 85-15, de fecha 22 de abril de 2015, cuyo artículo 1 crea la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal, integrada por el Ministerio de la Presidencia, quien la preside, el Ministerio de Administración Pública, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, la Contraloría General de la República y la Liga Municipal Dominicana. Dicha Comisión tiene a su cargo formular la política nacional de reforma y modernización de los gobiernos locales y de desarrollo local sostenible, así como coordinar los trabajos y participación de las distintas instituciones, gubernamentales y no gubernamentales, asociadas a los procesos de reforma y modernización del ámbito municipal.

De la misma manera, el artículo 7 de dicho Decreto crea el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal), como plataforma tecnológica

para dar seguimiento al avance y fortalecimiento de la gestión pública municipal, administrado por el Ministerio de Administración Pública, en coordinación con las instituciones que conforman la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal.

El SISMAP Municipal constituye una adaptación del SISMAP Poder Ejecutivo a la gestión de los gobiernos locales, dirigido concretamente a medir los niveles de desarrollo de la gestión de los gobiernos locales, ayuntamientos y juntas de distritos, en lo que respecta a los procesos de gestión interna, el fortalecimiento institucional y la prestación de servicios municipales, desde las perspectivas de eficiencia, eficacia, calidad y participación, con fundamento en el ordenamiento jurídico vigente.

Los Indicadores Básicos de Organización y Gestión (IBOGS) y sus respectivos Sub indicadores Vinculados (SIV), para seguimiento en el SISMAP Municipal, son:

A. Gestión de Recursos Humanos

- a. Plan de Mejora CAF¹⁵
- b. Estructura y Manual de Organización y Funciones aprobado
- c. Manual de Cargos aprobado
- d. Sistema de Evaluación del Desempeño de Personal Formalizado y en Marcha
- e. Plan de Capacitación Formalizado y en Marcha
- f. Transmisión de Datos e Implementación del Sistema de Administración Pública (SASP)¹⁶
- g. Constitución de la Asociación de Servidores Públicos
- h. Incorporación de Personal a la Carrera Administrativa Municipal

¹⁵ Marco Común de Evaluación, Modelo de Gestión de Calidad adaptado para la Administración Pública, el cual ha sido adoptado en la República Dominicana.

¹⁶ Base de datos desarrollada en el MAP para el Poder Ejecutivo, con el apoyo del BID, que contiene las informaciones de los servidores públicos, fundamentalmente la nómina.

B. Planificación y Programación para el Desarrollo y el Ordenamiento del Territorio

- a. Consejo de Desarrollo Municipal- Consejo Económico y Social
- b. Planificación de Desarrollo Municipal
- c. Regulación y Ordenamiento del Territorio

C. Gestión del Presupuesto y Finanzas

- a. Presupuesto Municipal Registrado en el Sistema Presupuestario Nacional
- b. Registro de las Ejecuciones Trimestrales con desagregación mensual en DIGEPRES¹⁷

D. Gestión de las Compras y Contrataciones

- a. Plan Anual de Compras y Contrataciones
- b. Presupuesto de Compras y Contrataciones publicado en el portal WEB de la DGCP¹⁸ y en el del Ayuntamiento.
- c. Porcentaje del presupuesto de compras y contrataciones destinado a MIPYMES

E. Acceso a la Información Pública

- a. Estandarización de los portales de transparencia y procesos de rendición de cuentas en los portales web
- b. Oficina de Acceso a la Información Pública (OAI) funcionando
- c. Publicidad de los actos del gobierno local en las modalidades establecidas legalmente

F. Calidad del Gasto en la Ejecución Presupuestaria

- a. Medición de la Eficacia en la Calidad del Gasto

¹⁷ Dirección General de Presupuesto, órgano dependiente del Ministerio de Hacienda, que tiene a su cargo la conducción, regulación y control del sistema presupuestario de las instituciones públicas.

¹⁸ Dirección General de Contrataciones Públicas, órgano dependiente del Ministerio de Hacienda, que tiene a su cargo la conducción, regulación y control del Sistema de compras y contrataciones públicas en el Estado.

- b. Medición de la Eficiencia en la Calidad del Gasto
- c. Medición del Cumplimiento de los Plazos

G. Presupuesto Participativo

- a. Hitos de Participación Social Previstos
- b. Asignación de Fondos y Mecanismo de seguimiento del Presupuesto Participativo
- c. Ejecución y Rendición de Cuentas sobre lo comprometido en el Presupuesto Participativo

H. Declaraciones Juradas de Patrimonio

- a. Declaración jurada de patrimonio de las autoridades municipales ejecutivas obligadas legalmente entregada en tiempo y forma
- b. Declaración jurada de patrimonio de los regidores entregada en tiempo y forma

VIII.2. Alcances e Incentivos del SISMAP Municipal

En la actualidad, la gestión de 158 ayuntamientos y 82 juntas de distritos municipales está siendo monitoreada en el SISMAP Municipal, como resultado de un proceso de incorporación gradual desde el inicio de la plataforma en el año 2015. No obstante, las instituciones responsables lanzaron una estrategia para que a partir del año 2023 la totalidad de los gobiernos locales sea monitoreada a través de dicha plataforma tecnológica.

Es importante destacar que la plataforma contiene un *ranking* que determina niveles de posicionamiento de los gobiernos locales, en razón de su capacidad de gestión, el que ha generado una sana competencia en pro de alcanzar las más altas calificaciones, lo que permite verificar avances significativos en determinadas áreas de la gestión de muchos gobiernos locales, y la sistematización de experiencias y buenas practicas que se

comparten a nivel nacional e internacional. También estos esfuerzos han permitido detectar que en muchos gobiernos locales existen buenos gerentes, los que antes, por diversos motivos, no estaban no estaban visibles.

Existen, en este orden, programas para incentivar a los gobiernos locales que se destacan en la gestión y mejor posicionados están en el SISMAP, que van desde aportes al su presupuesto, entrega de camiones para recogida de basura, equipos tecnológicos, eventos de formación y capacitación, prioridad para acceder a los proyectos del fondo de cohesión territorial, entre otros.

VIII.3. Articulación entre los Gobiernos Locales y el Gobierno Central

El SISMAP Municipal no solo se ha convertido en una herramienta para colocar en perspectiva y en agenda la reforma y modernización de los gobiernos locales, sino que es además un catalizador de la coordinación de los trabajos y responsabilidades compartidas entre distintas instituciones y autoridades del gobierno central con autoridades de los gobiernos locales, el que ha sido uno de los desafíos históricos para el avance municipal. Es así que se ha constituido un mecanismo, compuesto por los órganos y entes del gobierno central y de los gobiernos locales, que tienen a su cargo la rectoría, regulación y ejecución de políticas relacionadas con los indicadores del SISMAP Municipal y los ejes de la estrategia de la reforma y modernización municipal, a fin concertar, coordinar y dar seguimiento a todas las acciones que sean necesarias para el éxito de las ejecutorias, desde una perspectiva de gobernabilidad democrática. Dichas instituciones son:

- Ministerio de Administración Pública (MAP), órgano rector y coordinador de la función pública, el fortalecimiento institucional, de la calidad de los servicios públicos, del gobierno digital y la mejora regulatoria y la simplificación de trámites en el sector público.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), órgano desconcentrado del MAP, responsable del diseño, ejecución y seguimiento de los programas de formación y capacitación de los servidores públicos.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), el que a través del Viceministerio de Ordenamiento Territorial de Desarrollo Regional (VIOTDR)

- tiene a su cargo la rectoría en materia de planificación del ordenamiento territorial, la definición, ejecución y seguimiento de los planes, programas y proyectos de desarrollo en las diferentes escalas territoriales y la vinculación de la planificación del territorio con el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.
- Ministerio de Hacienda, el que a través de la Dirección General de Presupuesto (DGCP) tiene a cargo la rectoría y ejecución del Sistema Nacional de Presupuesto, y, a través de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), la rectoría, conducción y regulación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de Bienes, Servicios y Obras.
 - Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG), órgano responsable del seguimiento al comportamiento de los funcionarios públicos, el gobierno abierto, la prevención de la corrupción, los conflictos de interés y la transparencia y el libre acceso a la información pública.
 - Contraloría General de la República (CGR), órgano rector del control interno de los órganos y entes de la Administración Pública.
 - Cámara de Cuentas de la República (CC), organismo constitucional de carácter colegiado, responsable del Sistema Nacional Automatizado y Uniforme de Declaraciones Juradas de Patrimonio de los Funcionarios Públicos.
 - Liga Municipal Dominicana (LMD), ente asociativo de los gobiernos locales que tiene a su cargo la coordinación y orientación de los gobiernos locales en materia de gestión municipal, y la canalización de incentivos.
 - Federación dominicana de Municipios (FEDOMU), entidad asociativa, sin fines de lucro, de los municipios, que asume la orientación y coordinación de los trabajos en materia de presupuesto Participativo.
 - Federación Dominicana de Distritos Municipales (FEDODIM), entidad asociativa, sin fines de lucro de los distritos municipales, que tiene a su cargo la coordinación y orientación de los trabajos en este nivel territorial.

VIII.4. Apoyo a la Reforma, Modernización y Gestión de los Gobiernos Locales

En marzo del año 2021, el Presidente de la República emitió el Decreto No. 149-21, mediante el cual aprobó el Plan General de Reforma y Modernización de la Administración, el cual, sobre la base de un enfoque sistémico, contiene ocho ejes que

abordan las necesidades más sentidas que tiene el sector público dominicano, y que requieren de transformaciones importantes. En ese orden, los ejes en los que se estructura el referido Plan son: Reforma Normativa, Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites, Mejora de los Subsistemas de Gestión de Recursos Humanos, Mejora de los sistemas Transversales de Gestión Pública, Innovación, Gobierno Digital e interoperabilidad, Reformas Sectoriales y Apoyo a la Reforma, Modernización y Gestión de los Gobiernos Locales.

El último eje enunciado constituye un hecho sin precedente en la Administración Pública dominicana, pues en un plan general se dedica una línea de acción concreta a la reforma municipal; este eje se estructura con objetivos, actividades y metas dirigidas a la orientación y articulación necesarias con las autoridades locales, para adecuar y producir las normas que hacen falta, generar e instalar capacidades básicas de gestión que permitan que los responsables políticos y técnicos de los gobiernos locales ejecuten con eficiencia sus atribuciones, implementar las herramientas de profesionalización y desarrollo de la carrera administrativa con base en el mérito.

En este orden, han sido priorizado 25 gobiernos locales, sobre la base de criterios que guardan relación con equidad en la representación de partidos políticos, representación regional, equidad de género, posición en el SISMAP Municipal, voluntad política, entre otros, para abordar el proceso de reforma durante los años 2022 al 2024; para conducir el proceso de forma participativa, han sido conformadas una mesa de articulación interinstitucional, con las autoridades políticas de las instituciones involucradas, una mesa con representantes de técnicos pertenecientes a esas instituciones, una mesa integrada por representantes de la sociedad civil y una mesa técnica en cada gobierno local, integrada por representantes de las áreas internas que tienen a su cargo los temas relacionados con las acciones de reforma.

VIII.5. Profesionalización y Carrera Administrativa Municipal

En lo que respecta al desarrollo de la carrera administrativa municipal y la profesionalización del personal de los gobiernos locales, en un hecho histórico, el año pasado, 2022, con la orientación del MAP, quien aportó la guía correspondiente, fueron



incorporados once empleados públicos en 10 gobiernos locales, con lo que se dio inicio a un proceso de profesionalización que deberá ser ascendente; estos gobiernos locales, como consecuencia de dicha incorporación, cuentan con estructuras organizativas y manuales de funciones y de cargos aprobados.

En este mismo contexto, se han estado diseñando y ejecutando programas de formación y capacitación sobre la base de temas que son propios de la gestión local, y que hacen parte de las necesidades que históricamente han sido detectadas y documentadas, y que han limitado el avance de los gobiernos locales. Es importante destacar que el año pasado La Liga Municipal Dominicana (LMD) y el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), en articulación con la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y la Federación Dominicana de Distritos Municipales (FEDODIM), lanzaron el Plan Nacional de Capacitación Municipal.

En la iniciativa, que se ejecuta conjuntamente con el Instituto de Capacitación Municipal (ICAM), de la Liga Municipal, se contemplan cursos, talleres y seminarios que desarrollan temas como gestión del talento humano, jardinería, formación de formadores, gestión de riesgos de desastre, jornadas de capacitación para la certificación de los mecanismos de los ayuntamientos y juntas de distritos municipales, cursos especializados para bomberos, entre otros.

En este mismo orden, el Ministerio de Economía imparte a los gobiernos locales cursos sobre inversión pública, y el Instituto de Capacitación Municipal (ICAM) ofrece cursos sobre gobernanza y gestión municipal, dirigidos a las autoridades electivas y a los funcionarios de dirección estratégica y operativos. De la misma manera, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), desarrolla un programa sobre Gestión Municipal que incluye inducción la Administración Pública municipal, Innovación en la Administración Pública municipal, perspectiva de género en el ámbito municipal., presupuesto participativo municipal, seguridad ciudadana, planificación urbana y ordenamiento territorial, y liderazgo y gestión en la administración municipal.

Importante es destacar que la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), en coordinación con la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), organiza en el



país la Maestría en Gobierno y Gestión Local, la cual lleva dos ediciones, y está dirigida a autoridades de los gobiernos locales en los diferentes niveles, funcionarios electivos y gerenciales.

VIII.6. Gabinete para la Transferencia de Competencias del Gobierno Central hacia los Gobiernos Locales

Los gobiernos centrales encontrarán sentido a las políticas de descentralización para hacer más eficientes y democráticos los estados nacionales (PÉREZ 2007). Es importante establecer que, dentro del programa de gobierno del partido que hoy dirige los destinos del país, se contempla la territorialización de las políticas públicas, por lo que se han tomado diversas decisiones en esa dirección, como forma de potenciar el desarrollo y empoderamiento de los gobiernos locales, respecto de sus competencias y atribuciones legales, así como aquellas que pudieran ser transferidas desde el gobierno central. Sin duda, todo esto representa un gran desafío para las autoridades y servidores públicos municipales.

Al tenor de lo dicho anteriormente, el 12 de diciembre del año 2022 se dictó el Decreto No. 734-22, con el objeto de crear e integrar el Gabinete para el Desarrollo del Sistema de Transferencia de Competencias desde los Órganos y Entes del Poder Ejecutivo hacia la Administración Local, con miras a fortalecer la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas en el territorio, de conformidad con el artículo 204 de la Constitución de la República. En este orden, el mismo Decreto prioriza tres competencias a transferir, vinculadas a seguridad y convivencia ciudadana, al desarrollo social y económico de los colectivos de mayor vulnerabilidad y al acceso de la población a mejores servicios públicos.

El Gabinete tiene a su cargo estudiar el régimen de competencias vigente en el país, identificar los instrumentos jurídicos que viabilicen la transferencia de competencias, formular al Presidente de la República las recomendaciones que correspondan, entre otras. El mismo está integrado por:

- El Ministro de Administración Pública, quien lo preside



- El Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo
- El Ministro de Hacienda, a través de la Dirección General de Presupuesto
- La Directora General de Ética e Integridad Gubernamental
- El Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo
- El Contralor General de la República
- El Secretario General de la Liga Municipal Dominicana, quien hace de Secretario del Gabinete
- Dos representantes de la sociedad civil

Dispone el Decreto, además, que sean invitados a participar con carácter permanente en el Gabinete un Alcalde o Alcaldesa y un Director o Directora de Junta de Distrito Municipal, escogidos por FEDOMU y FEDODIM. Ya este espacio de articulación y facilitación fue instalado formalmente, y ha iniciado sus labores, fijando una periodicidad mensual para la celebración de sus reuniones, ya se han celebrado dos; ha sido conformada una Comisión Técnica, representativa de todas las instituciones que lo conforman, con miras a la operatividad los trabajos.

IX. CONCLUSIONES

La municipalidad tiene una legitimidad histórica, lo que la convierte en la institución pública básica de la descentralización, es cercana a la comunidad y a sus problemas más sensibles, por ello puede aportar, con mayor posibilidad de éxito, al desarrollo local. En consecuencia, la descentralización territorial, en los tiempos actuales, no es una opción, es una obligación.

En América Latina, como a nivel global, la población aumenta de forma exponencial, por diversas razones; este aumento de población está impactando de forma significativa el crecimiento de las ciudades, las que están resultando sobre pobladas. Este fenómeno presiona bastante e incorpora nuevos desafíos a la gestión. Por ello, se hace necesario profundizar y ampliar los estudios e investigaciones en el plano local, que permitan mayor certeza en el conocimiento de las realidades de nuestras administraciones locales y la formulación de apropiadas políticas de descentralización territorial y gestión municipal.

El crecimiento de las ciudades y la teoría del desarrollo sostenible no son las únicas dimensiones que desafían la capacidad de acción de los gobiernos locales, de hecho, los ponen en aprietos, también se ve desafiada la capacidad del gobierno central para articular de forma correcta con los territorios, respecto de las políticas públicas que garantizan el desarrollo humano integral, las que deben ser territorializadas de forma coherente y transparente. Estamos persuadidos de que se va teniendo cada vez más conciencia del rol que juegan las ciudades en el desarrollo humano integral en América Latina, toda vez que en las mismas vive aproximadamente el 81% de las personas, y se marca una tendencia de continuar creciendo de forma acelerada (Montero,, 2017).

Si bien la descentralización territorial ha venido en ascenso, y ha estado acompañada, durante todo su proceso evolutivo, por el principio de autonomía, con una concepción de gran alcance, en lo jurídico, también es cierto que para que estas puedan ser desplegadas de forma oportuna en la práctica se requiere que los gobiernos locales cuenten con las capacidades básicas necesarias instaladas: recursos humanos, económicos y tecnológicos, liderazgo capaz y comprometido; esta esta es una tarea pendiente en República Dominicana, sin dejar de reconocer que no cesan los esfuerzos en esta dirección.

Uno de los desafíos más importantes que enfrenta el desarrollo local en mi país es la planificación. La falta de planificación local o su errado diseño y conducción ha llevado al fracaso de muchos procesos de reforma y modernización que se han iniciado, por lo que se hace necesario relevar la gran importancia de la planificación estratégica, en tanto direccional la acción de mejora en el ámbito local en conexión y armonía con la estrategia nacional de desarrollo (Montero, 2020).

En el mismo orden, la continuidad de las políticas y acciones, más allá de los cambios políticos que se producen, resulta fundamental para el desarrollo sostenible de la gestión local y de la vida municipal, por ello es necesario consolidar los procesos de cambios y los resultados que se alcancen desde el punto de vista jurídico e institucional. En esto, la sociedad civil que acciona en los gobiernos locales, de gran presencia, por cierto, debe jugar un rol determinante.

De la misma manera, se debe profundizar y ampliar la coordinación del gobierno central con los gobiernos locales; en esto el SISMAP Municipal sigue siendo clave, y habrá que esperar por los resultados que, en otro nivel, se obtengan con el acompañamiento en la ejecución de los planes de reforma de los gobiernos locales y el espacio que habrá de ganar el Gabinete para la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos locales, así como los logros de la estrategia de territorialización de las políticas públicas, que impulsa la actual gestión del gobierno nacional.

La formación y capacitación de los actores en los gobiernos locales, tanto los servidores públicos como los activistas sociales involucrados, será determinante para producir resultados en todos los órdenes. Los gobiernos locales podrán contribuir al desarrollo nacional en la medida en que sean debidamente orientados por las instituciones rectoras del gobierno central y puedan hacer suyo un modelo de gestión local cónsono con los postulados de los Objetivos de Desarrollo sostenible y la Agenda 2030.

Seguir ampliando la masa crítica que sustente conceptual y teóricamente los procesos de transformación de los gobiernos locales es de particular interés en el momento actual, pues la producción de conocimientos en el ámbito municipal. El rol de los programas de estudios que diseñen las universidades y la difusión de las investigaciones institucionales o particulares que se lleven a cabo, son herramientas esenciales para acometer las tareas de la planificación, el fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales y el desarrollo sostenible de las comunidades.

X. BIBLIOGRAFÍA

Cravacuore, D. (2016), El Asociativismo Intermunicipal, en el Asociativismo Intermunicipal en América Latina, Cravacuore, D y Chacón, A. (eds.), 21-30. Grafhica, Santiago, Chile.

Collado, F. (2018), Políticas de transparencia y control para una gestión municipal de calidad, en Reforma Municipal en República Dominicana, 163-178, Revista de Administración Pública No. I, Vol. I. MAP, Santo Domingo, República Dominicana.

D'Aza, V. (2011), La Dimensión Local en los planes nacionales de desarrollo: la experiencia de FEDOMU, República Dominicana, en Territorialización de las Políticas Públicas, 119-126. Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica.

DIGECOOM (2015), Experiencias y Desafíos de la Descentralización de los Gobiernos Locales con Participación Social en la República Dominicana.

González, R. (1998), el Municipio que Tenemos. Centro de Estudios Juna Montalvo, Santo Domingo, República Dominicana.

Guevara, M. (2018), Bases Constitucionales de la Administración Local, en Reforma Municipal en República Dominicana, 89-106, Revista de Administración Pública No. I, Vol. I. MAP, Santo Domingo, República Dominicana.

Hernández, P. (1999), Gobierno Local y Gestión Municipal en República Dominicana. Editora Taller, Santo Domingo, República Dominicana. DIGECOOM, Santo Domingo, República Dominicana.

Letelier, L. (2012), Teoría y Práctica de la Descentralización Fiscal. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.



Liberman, A., Eduardo, G. Orbea, T. (2017), Planificación Urbana para el Desarrollo Sostenible, en Ciudad, Gobierno Local y Gobernanza Democrática para el Desarrollo Sostenible, 45-68. CLAD, caracas, Venezuela.

Matías, D. (2013), Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012. Editora Búho, Santo Domingo, República Dominicana.

MAP (2017), Guía del Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal). MAP, Santo Domingo, República Dominicana.

Mejía-R, T. (1999), Propuesta de Reforma Territorial del Distrito Nacional. COPRYME, Santo Domingo, República Dominicana.

Mikel, S. (2014), Reseña Municipal. Guía del Ayuntamiento. Colegio Libre de Hidalgo, México.

Montero, G. (2015), Régimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos. MAP, Santo Domingo, República Dominicana.

Montero, G. (2017), Prólogo, en Ciudad, Gobierno Local y Gobernanza Democrática para el Desarrollo Sostenible, 9-14. CLAD, caracas, Venezuela

Montero, G. (2020), Dimensiones de la Administración Pública del Siglo XXI. Aportes para la Reflexión y la Praxis. MAP, Santo Domingo, República Dominicana.

Paire (2002), Seguiremos Descentralizando. Experiencias del Programa de Apoyo Inmediato a la Reforma del Estado (PAIRE). Editora Búho, Santo Domingo, República Dominicana.

Parras, M. (2018), SISMAP Municipal, una oportunidad para mejorar los municipios, en Reforma Municipal en República Dominicana, 17-26, Revista de Administración Pública No. I, Vol. I. MAP, Santo Domingo, República Dominicana.

Pérez, C. (2007), en Descentralización y Poder Local, en el Desarrollo Humano, 27. Editora Corripio, Santo Domingo.

Rosales, M. (n/d), Los Secreteos del Buen Alcalde. CENID, Santo Domingo, República Dominicana.

Santana, R. (2007), El Municipio en República Dominicana, en Revista de Administración Pública No. 1. 76-87. ONAP, Santo Domingo República Dominicana.
<https://docer.com.ar/doc/5s8e00>

Solano G. (2020), Descentralización Local y Participación Social. INAP, Santo Domingo, República Dominicana.

