

INTRODUCCION.

La realización de esta investigación sobre el desarrollo municipal sostenible en la República Dominicana, viene dado por el hecho de que en nuestro país al igual que muchos países de la región, producto de crisis políticas o como consecuencia y debilitamiento de los sistemas centralizados, se embarcaron en los años 80, en los procesos de descentralización, los cuales han sido vendidos tradicionalmente por los organismos internacionales, como la solución a los problemas de pobreza, exclusión social, marginalidad, hacinamiento y analfabetismo. Es en este contexto que nos hemos planteado la hipótesis que tratamos de comprobar en esta investigación, en relación a si las bondades o beneficios que trae consigo la descentralización para lograr el desarrollo sostenible de la municipalidad, no han podido realizarse por la ausencia de una Ley General de Descentralización.

Uno de los aspectos que incidieron de manera significativa para la realización de esta investigación sobre del desarrollo municipal sostenible en la República Dominicana, viene dado básicamente por los objetivos que se persiguen a través de la descentralización, como son en primer lugar: acercar los servicios al ciudadano al lugar de mayor proximidad, que en este caso es el municipio, segundo: fomentar la participación de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas, en este contexto tomando en consideración estos dos objetivos básicos de la descentralización, nos interesaba saber que nos falta en la República Dominicana para lograr el desarrollo sostenible, tomando en consideración los tres elementos que lo configuran dentro de las cuales esta: **desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo medioambiental.**

En relación a las diferentes teorías que nos han servido de soporte y que de alguna manera se vinculan con nuestra investigación, tiene que ver con el concepto del Desarrollo Sostenible, viéndolo desde sus tres componentes o ejes estructurales, los cuales están estrechamente vinculados entre si. En ese sentido una de las principales teorías, que sirven de guía y base a esta investigación es la Teoría Humanista del Desarrollo, donde los postulantes de esta teoría plantean que el desarrollo de los pueblos no esta únicamente sustentado en el desarrollo económico, sino que en la actualidad hay otros dos elementos que deben ser considerados y que tienen una importancia capital en la configuración del desarrollo sostenible; otra teoría que nos ha servido de guía es la Teoría del Desarrollo Alternativo, desde donde se postula que el desarrollo sostenible

este configurado por diferentes factores, como son: desarrollo igualitario, desarrollo endógeno, desarrollo autónomo, desarrollo ecológico, esta teoría se vincula con nuestra investigación, precisamente porque estos elementos son partes del desarrollo local sostenible.

La metodología que hemos utilizados para la realización de esta investigación, esta enfocada en varios aspectos, donde, hemos dividido el desarrollo de la misma en seis (6) capítulos, el primero abordamos los aspectos relacionado con la metodología, el segundo, hacemos una especie de vínculo o vaso comunicante de manera introductoria entre la parte metodológica y el desarrollo de la investigación, en el tercer capítulo abordamos el concepto de descentralización como principio general de la organización administrativa del Estado, en el cuarto capítulo, analizamos la descentralización en el marco de una política general del Estado, en el quinto capítulo, abordamos el tema de la municipalidad desde el ámbito del derecho comparado y en el entorno local, en el capítulo sexto, analizamos uno de los objetivos básicos de la descentralización en relación con la participación ciudadana, en el séptimo y último capítulo analizamos los partidos políticos, en relación al rol que esto deben desempeñar para lograr el desarrollo municipal sostenible.

Para desarrollar estos capítulos nos hemos auxiliados de diferentes tipos de documentación, donde analizamos una gran variedad fuentes bibliografías, entrevistas a expertos, en adicción a esto hemos tomado como punto de referencia los criterios jurisprudenciales, que han establecidos las altas cortes constitucionales, dentro de las cuales citamos:, la Corte Constitucional de Colombia, la Corte Constitucional del Ecuador, la Corte Constitucional del Perú, la Corte Constitucional de España, así como también la doctrina mas actualizada sobre el tema objeto de la presente investigación; un punto importante que debemos destacar tiene que ver con los conocimientos empíricos que hemos adquirido a través de los estudios y la experiencia sobre el tema.

El desarrollo municipal, es un tema que ha sido objeto de múltiples debates tanto en el ámbito local como internacional, donde se ha planteado la necesidad de fomentar el desarrollo local, mediante el establecimiento de estrategias que implican no solo la transferencia de competencias y/o responsabilidades y recursos económicos, sino que el tema de la descentralización es un tema muy complejo, ya que hay muchos aspectos que hay que tomar en consideración, como son: las condiciones económicas, políticas, sociales, culturales, medioambientales, religiosas, donde no solo debemos pensar en descentralizar para crear mas municipios y con ello desde el punto de vista político adicionar mas cargos en el ámbito municipal, lo cual ha sido una práctica constante en la región, en adicción a esto el problema se agudiza por el hecho que desde la municipalidad no hemos sido capaces de fomentar una verdadera estrategia de desarrollo local, tomando en consideración los elementos que configuran las nuevas perspectivas de desarrollo municipal, sino que nuestros municipios han estado desenvolviéndose en una especie de pereza fiscal, donde la mayor cantidad de ingresos proviene de la transferencia del gobierno central.

En el ámbito municipal uno de los temas que ha generado un rico debate desde diferentes ámbitos, tanto desde la jurisprudencia como desde la doctrina, tiene que ver con el tema de las finanzas municipales, donde desde el derecho comparado se ha generado una amplia discusión en torno al tema de la Autonomía Municipal, relacionado con la capacidad de los municipios para establecer arbitrios y la forma en que los mismos pueden disponer de ellos y de los recursos proveniente de la transferencia del Gobierno Central. Este tema nos ha llamado poderosamente la atención y es por ello que consideramos interesante y oportuno abordarlo, partiendo de la concepción de la doctrina y de la jurisprudencia, específicamente de la Corte Constitucional Colombiana, es por ello que consideramos interesante el debate entre **Autonomía Municipal, Estado Unitario, Estado Federado.**

CAPITULO 1 Aspectos Metodológicos

1.1 Planteamiento del problema

El problema, por el cual nos hemos planteado la imperiosa necesidad de realizar esta investigación, tomando como eje fundamental el Desarrollo Sostenible en la Municipalidad de la República Dominicana, viene dado por el hecho de que en nuestro país, siguiendo los procesos de descentralización que iniciaron en Latinoamérica en la década de los años 80, los cuales han sido vendido por los Organismos Internacionales como la panacea y la solución a los problemas económico, políticos, sociales y culturales que afectan a los países de la región, principalmente a los países como el nuestro que están en vía de desarrollo.

La hipótesis que tratamos de comprobar en esta investigación, es si las bondades o beneficios que trae consigo la descentralización para lograr el desarrollo sostenible de la municipalidad, no han podido realizarse por la ausencia de una Ley General de Descentralización, la cual este concebida dentro del marco de una política de Estado para descentralizar, donde para la creación de nuevas Provincias, Municipios, o Distritos Municipales, se tomen en consideración las condiciones territoriales, económicas, política, social, cultural, medio ambiental, educacional y pobreza, en las demarcaciones, tomando en cuenta que en la República Dominicana tenemos un territorio heterogéneo, es decir cada demarcación debe ser vistas con necesidades y potencialidades diferentes.

Una de las inquietudes que nos han movido a ponderar esta investigación, es el hecho de determinar que ha pasado, con la descentralización, que a pesar de que estos procesos apuestan al desarrollo de las comunidades, 20 años después, vemos que en Latinoamérica, persisten los problemas de pobreza, analfabetismo, inequidad social, hacinamiento, exclusión social, desempleo, situaciones que en primera instancia este principio de organización administrativa llamada descentralización, venia a resolver o a trazar las pautas y lineamientos que permitieran a los Estados avanzar y desarrollarse.

Debemos tomar en consideración que el sistema descentralizado es mas complejo que uno centralizado, por consiguiente, el tema del ordenamiento territorial al momento de hablar de descentralización como principio rector de toda administración pública, revierte una importancia capital, ya que aquí participan un mayor número de instancias del Estado, lo cual implica que hayan mas actores involucrados en la toma de decisiones. Por consiguiente es vital tener claro el diseño de un esquema de responsabilidades, entre los diferentes niveles territoriales, donde se deben definir los siguientes aspectos, ¿Quién decide?, ¿En cuales condiciones?, ¿Con que grado de incidencia?, ¿Cómo se coordinan las instituciones en cada nivel territorial?, ¿Quién o quienes aportan los recursos?, ¿cómo circulan y se controlan los recursos?

1.2 Formulación del Problema

¿La ausencia de una Ley general de descentralización, impide el Desarrollo Sostenible en la Municipalidad de la República Dominicana?

Desde la formulación del problema principal, trataremos de dar respuestas ha una serie de preguntas que están conectadas y vinculadas con el problema principal, donde analizaremos si la el factor económico es una de las principales causas por las cuales los municipios no han podido lograr un Desarrollo Sostenible, pero también tomando en consideración que en nuestro territorio hay un conjunto de demarcaciones con configuración heterogéneas y por consiguiente a la hora de implementar una política de descentralización, debemos tener muy en cuenta estos aspectos, otras de las inquietudes que se derivan del problema principal, tiene que ver con el hecho de la coordinación que debe promoverse desde el Estado, entiéndase Poder Ejecutivo, Ministerios y los Ayuntamientos y los municipios para la formulación de políticas públicas tendentes a viabilizar un resultado positivo en relación a la implementación y ejecución dichas políticas.

Otra inquietud que se deriva del problema principal, tiene que ver el papel que deben jugar los partidos políticos, en el entendido que la única forma posible para llegar a un cargo público por la vía electiva, tiene que ser a través de un partico político, en consecuencia estos deben jugar un rol fundamental, en lo que seria una estrategia local de desarrollo, estableciendo toda una política, mediante la cual se pueda vincular los planes de los programas de gobiernos municipales con la estrategia de desarrollo local, previamente definido. En ese sentido nos interesa saber si la descentralización ha facilitado la democratización del sistema político, facilitando la expresión política de la diversidad territorial y disminuir la corrupción.

En el ámbito monetario nos interesa conocer sobre el impacto de las transferencias económicas a los ayuntamientos, sobre la base de si se han atendido las demandas más sentidas de la población, frenando la corrupción y democratizando la participación ciudadana, de igual manera queremos dar respuestas a la inquietud de cuáles han sido los resultados en relación con la lucha contra la pobreza, son los recursos utilizados de manera más eficiente, bajo el esquema de descentralización, que bajo sistema centralista. La descentralización de la política social ha contribuido a mejorar la calidad de la prestación de los servicios y lograr un mayor equilibrio en la inversión entre las zonas urbanas y rurales.

Una inquietud, ubicada desde la ejecutoriedad de las políticas públicas desde el ámbito de los ayuntamientos y los municipios, tiene que ver con el hecho de si al haber transferidos a los municipios mayores responsabilidades administrativas y políticas ha contribuido con la participación y un mejor control social de las políticas públicas. Un actor fundamental para lograr un desarrollo sostenible local, es la sociedad civil, la cual está llamada a jugar un papel preponderante y estelar en la formulación de políticas públicas locales, en ese sentido es importante que desde el Estado en sentido general se creen las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda empoderarse y participar activamente en los procesos de toma de decisiones, sobre temas que impactan en la comunidad y por consiguiente afectan su desarrollo, nivel y calidad de vida; esta participación puede ser realizada a través de los mecanismos e instrumentos establecidos en la constitución, la Ley 76-2007 del Distrito Nacional y los Municipios y otras leyes sectoriales y otros mecanismos que se puedan crear en el futuro.

1.3 Objetivos

1.3.1. General

Determinar que debemos hacer en la República Dominicana para lograr un desarrollo municipal sostenible.

1.3.2 Específicos

- Analizar la descentralización como principio de organización administrativa del Estado.
- Determinar cual es el rol que debe jugar el Poder Ejecutivo en los procesos de descentralización.
- Determinar el rol que deben jugar los municipios para lograr el Desarrollo Local Sostenible.
- Determinar cuál es el papel que deben jugar los partidos políticos para lograr el desarrollo municipal sostenible.
- Determinar cómo puede la ciudadanía, contribuir con el desarrollo sostenible de la municipal.

1.4 La justificación del estudio

La elección de este tema de investigación, la hacemos tomando en consideración los postulados establecido en la Constitución Dominicana, promulgada el 26 de enero del año 2010, donde en su artículo 8, expresa que somos un Estado Social, Democrático y de Derecho, partiendo de esta nueva concepción del Estado Dominicano, para llevar a la práctica, esta teoría establecida en la carta magna, hace falta la definición de una estrategia nacional de descentralización, donde participen todas las fuerzas vivas de la nación.

El tema de la descentralización, visto desde la perspectiva local, nos llamo poderosamente la atención sobre todo, porque entendemos que en el ámbito municipal hay muchos temas pendientes por desarrollar, en ese sentido los municipios también están comprometidos con esa

búsqueda de propuestas de formulación de políticas públicas, que apunten hacia la concreción del Estado Social, en otras palabras esta responsabilidad no es solo del Poder Ejecutivo, sino que los ayuntamientos y municipios, los cuales tienen la responsabilidad y el deber de jugar un papel estelar en la formulación de políticas públicas para lograr el desarrollo sostenible, el cual incluye o esta conformado por el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

Entendemos que a través esta investigación, obtendremos los conocimientos necesarios y estableceremos los mecanismos e instrumentos que deben establecerse desde el Estado para lograr un Desarrollo Sostenible, donde los actores Poder Ejecutivo, Sociedad Civil, Partidos Políticos, Ayuntamientos y Municipios, han de actuar de manera coordinada, para que podamos obtener los beneficios que trae consigo la descentralización, entendemos que es el momento oportuno y adecuado para acelerar y avanzar en el ámbito local.

Entendemos que debemos seguir empujando hacia la consolidación y desarrollo sostenible local, donde todos los ciudadanos y ciudadanas participemos de manera entusiasta, ya que entre todos debemos ponernos de acuerdo sobre cual es el país que queremos para nosotros y las futuras generaciones, cuales son las cosas que debemos hacer, como lo vamos hacer, en que tiempo lo haremos y sobre todos quienes serán los responsables de ejecutar y supervisar los planes, proyectos y estrategias de desarrollos que hemos definidos. Es por ello que nos motiva de manera especial este tema, ya que entendemos que mediante dicha investigación tendremos la maravillosa oportunidad de aportar ideas nuevas y soluciones tendentes a lograr en el ámbito municipal un verdadero desarrollo sostenible.

1.5 Marco Teórico

En relación a las diferentes teorías que se han realizado y desarrollado sobre el concepto del Desarrollo Sostenible, viéndolo desde sus tres componentes o ejes estructurales, los cuales están estrechamente vinculados entre si. En ese sentido una de las principales teorías, que sirven de guía y base de esta investigación es la Teoría Humanista del Desarrollo, donde los postulantes de estas teorías plantean que el desarrollo de los pueblos no esta únicamente sustentados en el desarrollo económico, sino que para hablar de un verdadero desarrollo, tenemos que tomar en consideración otros factores, tales como: mejora del nivel de vida, a través del ofrecimiento de

mayores oportunidades, longevidad (esperanza de vida) medida a través del bienestar y la sanidad y por último el acceso a la educación, donde podamos medir los niveles de alfabetización y escolarización.

Esta teoría está estrechamente vinculada a nuestra investigación, ya que establece que para lograr un desarrollo humano, hay que tomar en consideración el desarrollo económico, social y la protección del medio ambiente, los cuales son los tres (3) ejes principales del Desarrollo Sostenible y además son la base del indicador social del Índice de Desarrollo Humano. En esta investigación, tomamos como base referencial, la Teoría del desarrollo alternativo, la cual está conformada por un desarrollo igualitario, desarrollo endógeno, desarrollo autónomo, desarrollo ecológico, esta teoría se vincula con nuestra investigación, precisamente porque estos elementos son partes del desarrollo local sostenible.

5-Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano de 1972, la vinculación de esta Declaración con nuestro trabajo de investigación, porque en el principio No. 1 y 9, establece que el Desarrollo Económico y Social es indispensable para asegurar un ambiente de vida sano y favorable.

6- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. Esta Declaración se vincula con nuestro trabajo de investigación el Principio No. 1 y 4, donde establece que el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, constituyen parte integral del proceso de desarrollo y no pueden verse de manera aislada, sino en su conjunto.

7-Teoría de la Dependencia, en la cual su principal postulante Raúl Prebisch, expresa que para crear condiciones de desarrollo es necesario, promover desde el gobierno un desarrollo nacional y crear condiciones para que los sectores más empobrecidos puedan ser más competitivos.

8- Informe Brundtland. Informe socio-económico elaborado por distintas naciones en 1987 para la ONU, por una comisión encabezada por la doctora [Gro Harlem Brundtland](#). En este informe, se utilizó por primera vez el término [desarrollo sostenible](#) (o desarrollo sustentable).

1.5.1 Marco de Referencia

El tema de la descentralización, aparece en el siglo pasado, pero es a partir de los años 80 cuando este principio de organización administrativa del Estado adquiere una mayor connotación y relevancia en Latinoamérica. Es importante que estos procesos se han impulsados principalmente por los organismos internacionales, la descentralización se ha vendido por estos organismos como la panacea.

Es importante destacar que hay varios países que han positivizado en una Ley de Descentralización, como es el caso de la Ley General de Descentralización de Guatemala No. 14-2002, dentro de los aspectos importante que contempla esta normativa, son los principios básicos y objetivos orientadores del proceso y de la política de descentralización que deben lograrse desde la descentralización, entre los cuales se destacan los siguientes: Autonomía de los municipios, eficiencia y eficacia en la prestación de servicios, la solidaridad social, la equidad económica, social y el desarrollo humano integral, la participación ciudadana, el restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano; dentro de los objetivos tenemos los siguientes: mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública, facilitar la participación y control social en la gestión pública, promover el desarrollo económico local, para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza.

Como hemos observados estos principios y objetivos descritos precedentemente en la Ley de Descentralización de Guatemala, marcan los lineamientos y pautas a seguir, los cuales guardan una estrecha vinculación con elementos básicos del desarrollo sostenible, constituyendo los temas puntuales que debemos abordar desde el Estado para que podamos hablar de desarrollo local y por consiguiente de Desarrollo Sostenible en la República Dominicana.

1.6 Metodología

En el razonamiento que hemos empleado, en la realización de este trabajo de grado, sobre la importancia de implementar una Ley General de Descentralización, para lograr un Desarrollo Municipal Sostenible, ha sido un razonamiento descriptivo normativo, ya que hemos realizado un análisis del tema antes mencionado, partiendo de una visión holística, a través de la cual observamos los postulados establecidos en la Constitución Dominicana, desde la concepción del Estado Social, Democrático y de Derecho y como se ha manifestado en el ámbito local ese Estado Social, desde la perspectiva municipal responsable conjuntamente con el Poder Ejecutivo de contribuir con la consolidación del Desarrollo Sostenible.

1.6.1 Tipo de Investigación

En relación al tipo de investigación que vamos a desarrollar, sobre el tema antes mencionado, lo dimensionaremos desde dos (2) perspectivas o punto de vistas, desde donde en cada uno de estos expresaremos los aspectos más relevantes de esta investigación, donde los mismos nos conduzcan a definir el hilo conductor de este trabajo, a continuación presentamos las puntualizaciones a la que hemos hecho referencia precedentemente:

Primero: En el desarrollo de esta investigación, realizaremos un análisis exploratorio de toda la información, relacionada con el tema descrito precedentemente, además realizaremos algunas entrevistas a diferentes tipos de personas, donde levantaremos datos e informaciones relevantes, desde el punto de vista de la teoría y desde el punto de vista de la práctica.

Segundo: Desde el punto de vista de lo que nos proponemos realizar una combinación con la información teórica, los documentos levantados a través de la entrevistas, la observación empírica, los postulados establecidos en la constitución, las leyes sectoriales y lo expresado por la jurisprudencia comparada. La combinación de todas estos elementos, nos permitirá describir de manera objetiva, cual ha sido el papel desempeñado por el Estado en la consecución del Estado Social, Democrático y de Derecho establecido en la Constitución Dominicana, entiéndase Poder

Ejecutivo, Partidos Políticos, Ayuntamientos, Municipios, Distritos Municipales y la Sociedad Civil.

1.6.2 Técnicas de Recolección de Datos

Dentro de las técnicas que utilizaremos para obtener las informaciones relacionadas con el tema, utilizaremos el análisis de la información de fuentes bibliográficas, investigaciones realizadas, además realizaremos entrevistas a expertos de diferentes instancia del Estado, los cuales tienen una amplia experiencia y trayectoria de trabajo en el tema de la descentralización y el Desarrollo Sostenible en el ámbito local. Realizaremos entrevistas a funcionarios de los ayuntamientos del Distrito Nacional y de la Provincia Santo Domingo, en los Municipios Santo Domingo Norte, Santo Domingo Este y Santo Domingo Oeste, con lo cual pretendemos tener una visión integral de la situación actual en que se desenvuelven estos ayuntamientos.

1.6.3 Instrumentos de la Investigación

Dentro de los instrumentos que utilizaremos en el desarrollo de esta investigación, nos auxiliaremos de la guía de entrevista, las fichas, estos instrumentos nos permitirán tener un mayor control sobre los puntos que nos interesan conversar con las personas que entrevistaremos, además nos ayudara a seguir una secuencia lógica, así como también el entrevistado tendrá la oportunidad de abordar cada uno de los aspectos tratados, sin que se repitan.

CAPITULO 2 Introducción Metodológica

En este capítulo a modo de introducción queremos realizar una breve descripción del tema que ha sido objeto de estudio de esta investigación, donde nos hemos planteado la interrogante de si la ausencia de una ley general de descentralización ha impedido o limitado el desarrollo municipal sostenible en la República Dominicana. Para dar respuestas a esta pregunta inicial, nos hemos planteados algunas preguntas derivadas del problema principal, a las cuales de manera puntual pretendemos ir dando respuestas en el desarrollo de esta investigación.

En lo relacionado a los objetivos, nos hemos planteado un objetivo principal y varios objetivos específicos, para operativizar los postulados planteados en los objetivos a que hemos hecho referencia, los mismos han sido traducidos en capítulos, dentro de los cuales tenemos sub-capítulos y subtemas cuyo contenido guardan una estrecha relación y vinculación con el problema planteado inicialmente, en relación a los antecedentes del tema que estamos investigando, hemos tomado como marco de referencia diversas teorías, principios generales del derecho y declaraciones y convenciones internacionales que versan sobre el tema objeto de esta investigación, entre los antecedentes podemos mencionar los siguientes: Teoría Humanista del Desarrollo, Teoría del desarrollo alternativo, Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano de 1972, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, Teoría de la Dependencia y el Informe Brundtland.

En relación al marco de referencia que hemos utilizados para el desarrollo de esta investigación, tenemos los postulados de varios doctrinarios nacionales e internacionales, los postulados establecidos en la Constitución Dominicana, las leyes sectoriales y la jurisprudencia comparada tanto del Tribunal Constitucional Español, como del Tribunal Supremo Español, como de la Corte Constitucional de Colombiana, organismos estos que han evacuado sentencias sumamente valiosa donde destacan el compromiso desde el Estado de cumplir, hacer cumplir y traducir a la practica el contenido de la clausula de Estado Social, Democrático y de Derecho.

Dentro de la metodología que utilizaremos para la realización de esta investigación, una de las técnicas que nos ayudara a constatar, que es lo que realmente hay que hacer para que desde el ámbito municipal, podamos hablar de desarrollo sostenible, donde real y efectivamente en nuestra comunidades la población tenga desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente, elementos que conjugados los tres forman el macro concepto de desarrollo sostenible¹.

Dentro de las características que matizaran las entrevistas que habremos de realizar a diferentes personalidades de la vida nacional, dentro de los cuales tendremos la opinión de expertos en el tema de la descentralización y el desarrollo sostenible, políticos, síndicos, regidores, presidentes de juntas de vecinos, funcionarios de instituciones públicas que de una u otra manera han estado involucrados en el tema. Estas entrevistas será realizada a través de un cuestionarios con preguntas abiertas, las mismas tendrán una duración aproximada de una hora, serán grabadas para posteriormente hacer una revisión exhaustiva de las opiniones vertidas en las mismas y además para tener constancia de la realización de ellas.

Dentro de las entrevistas, los conceptos básicos y fundamentales que nos servirán como marco de referencia y guiaran todo el desarrollo de esta investigación, serán los siguientes: Descentralización, Componentes, principio de coordinación estatal, desarrollo sostenible, clausula Estado Social, Democrático y de Derecho, el municipio y su vinculación con el desarrollo sostenible, participación ciudadana, partidos políticos y su vinculación con el desarrollo sostenible, gobernabilidad, democracia, empoderamiento, democracia participativa, la extracción de estos conceptos desde el ámbito de las entrevistas, nos permitirán tener una visión holística y esto nos permitirá estar en condiciones de realizar de manera objetiva y sin prejuicio un análisis ulterior, el cual pueda reflejar si la postulación que hiciéramos de la hipótesis en la parte metodológica es verdadera o falsa.

En el marco de esta investigación, daremos prelación a los niveles de vinculación que deben existir entre el Poder Ejecutivo, actores políticos, sociales, privados, sociedad civil y las

¹ Este termino que fue usado por primera vez en el año 1987, en Informe socio-económico elaborado por distintas naciones en 1987 para la ONU, por una comisión encabezada por la doctora [Gro Harlem Brundtland](#).

comunidades desde la perspectiva del escenario local, que es el objeto de análisis de esta investigación, donde nos interesa constatar luego de un exhaustivo análisis crítico y ponderaciones de manera objetiva de las informaciones obtenidas, lo cual nos conduzca o nos brinde la oportunidad de visualizar de manera puntual, donde radica o se acentúan los problemas que limitan o impiden el desarrollo social sostenible.

Los límites u horizontes que nos hemos propuestos en esta investigación desde del punto de vista metodológico, se circunscribirá al análisis de datos estadísticos, análisis de leyes, la observación de manera particular de la realidad, las informaciones obtenidas en las entrevistas, lo cual nos conduzca a constatar de manera manifiesta los planteamientos hechos en relación al tema de investigación desde la observación, con lo que realmente sucede en la realidad. Luego de realizar una combinación de todas estas informaciones, estaremos en condiciones de emitir nuestro propio análisis y de manera ulterior realizar todas las observaciones y recomendaciones y acciones que deben ser promovidas y fomentadas desde el Estado en sentido amplio y estricto, donde haya una integración en los procesos de descentralización municipal de todas las fuerzas viva de la nación.

.

CAPITULO 3 La Descentralización como principio rector de la Administración Pública

3.1 Elaborando un concepto de Descentralización²

Para el destacado administrativista español Eduardo García de Enterría, el concepto de descentralización, está ligado a las Comunidades Autónomas y ámbito de la administración Local (diputación y municipios), dentro de este contexto, Enterría (2008) define la descentralización como “Un reparto de las responsabilidades públicas y de los campos de actuación entre el Estado y estas Comunidades, que, a un nivel territorial reducido, se alimentan en principio de la misma sustancia política, recaban poderes de análoga naturaleza y tienden a reproducir su misma estructura, p. 379”.

Para el administrativista Argentino Agustín Gordillo el concepto de descentralización hay que visualizarlo desde el punto de vista de la transferencia de competencias a otro ente por el órgano central, en ese sentido expresa lo siguiente: (Gordillo, 2003), “La descentralización aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan la voluntad del ente, p.XIV-1”.

Egon Mortecinos en su ensayo los estudios de descentralización en América Latina, expresa las siguientes consideraciones en torno a la definición del concepto objeto del presente estudio, (Mortecinos, 2005), “La descentralización de manera general se entiende como aquel proceso de transferencia de poder político, fiscal, y administrativo desde el nivel central a los niveles subnacionales del gobierno, p. 74”.

López Valladares, en relación a los procesos de descentralización, expresa que estos son una consecuencia, a propuesta de los organismos internacionales, en ese sentido expresa lo siguiente:

²El Diccionario Larousse: define el concepto de descentralizar de la siguiente manera “Hacer menos dependiente del poder o la administración central ciertas funciones, servicios y atribuciones”.

(Valladares, 2001), “Argumenta que el proceso de descentralización responde a una propuesta de reforma impulsada por organismos multilaterales y fue respaldada con argumentos formales, tales como el logro de eficiencia, la participación ciudadana, la prevención, la corrupción, entre otros; su ejecución se hace posible en la medida en que las condiciones del contexto político, económico y social lo permiten y, presionan en su favor, p.446-4461”.

El Banco Mundial como uno de los organismos internacionales de financiamiento que ha fomentado los procesos de descentralización en la región, definen está de la manera siguiente:

(Banco Mundial, 2000), la descentralización significa “el creciente deseo de la gente por un mayor decir de sub-gobierno, el cual se manifiesta en la aserción de las identidades regionales y empuja a los gobiernos nacionales a alcanzar abajo a las regiones y ciudades como la mejor manera para administrar cambios que afectan la política domestica y los patrones de crecimiento, p.31”

El destacado sociólogo y escritor Argentino, en relación al concepto de descentralización expresa lo siguiente: Gordillo (2003) “La descentralización aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan la voluntad del ente, p. xiv”.

El administrativista Carrión define la descentralización de la siguiente manera: Carrión (2008), “Es un proceso complejo tendiente a la distribución de la centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda de equilibrio democrático de los poderes (centralidad) existente al interior del Estado” (p 9).

Luego de ver la definición de estos autores y notar que cada uno de ellos toma elementos diferentes, pero notamos que donde si los autores señalados tienen puntos de coincidencia es en que estas instituciones tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y pueden actuar por si misma. Después de analizar diferentes textos y documentos que tratan el tema de la descentralización desde diferentes puntos de vista, nos hemos formado nuestro propio concepto, definiéndola como: aquellas instituciones a la que un ente público con personalidad jurídica llamado Estado, transfiere a otro ente público con personalidad jurídica, la competencia para regular ciertos aspectos públicos, en muchos casos por razones de especialización técnica o atendiendo al principio de subsidiariedad. Después de ver el concepto y la definición de los

diferentes autores citados precedentemente, en el siguiente sub-título abordaremos el tema de la descentralización desde la Constitución.

En el contexto Latinoamericano los procesos de descentralización se han entendido como una vía para alcanzar una diversidad de objetivos, entre los cuales podemos citar: la perfección y profundización de la democracia, fortalecer el desarrollo, reducir el poder del Estado, hacer más eficiente la gestión pública, tratando de aproximar la administración pública al lugar más próximo que tienen los ciudadanos a través del municipio por subsidiariedad. Independientemente de la configuración que se le quiera asignar a la descentralización, es indudable y es un conceso que existe a nivel doctrinal de que se trata de un proceso político donde se ha querido reorientar o reconfigurar la forma de gobernar, lo cual ha estado motivado por la idea de tomar en consideración a los ciudadanos en las tomas de decisiones en la formulación de políticas públicas, en aplicación del principio de participación reconocido en la constitución y demás leyes sectoriales que conforman los diferentes ordenamientos jurídicos.

Partiendo de los objetivos que se persiguen a través de la descentralización, desde donde se postula que se promuevan e impulsen procesos más democráticos y eficientes, ha dado lugar a que este tema sea centro de debates desde diferentes ámbitos tanto desde los centros académicos, las organizaciones internacionales, los gobiernos locales, regionales, subnacionales, los partidos políticos y la sociedad civil. Es producto de estos debates que Carrión citado por Mortecinos, expresa lo siguiente: (Carrión, 2003), “La descentralización se puede ubicar en la derecha o en la izquierda, en el país pequeño y en el grande y en cualquiera de los contextos, y su generalización se puede asemejar al interés suscitado por la democracia, los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo”.

3.2 Principios de la Organización Administrativa

El Estado para lograr garantizar las funciones que le son conferida desde la constitución, como lo es la satisfacción del interés general, adopta y crea una serie de mecanismos e instrumentos, para lograr la concreción de este propósito que se le asigna desde la constitución; en ese sentido hay una serie de principios de la organización administrativa, a los cuales las administraciones territoriales acuden, a la hora de organizarse, en este caso nos estamos refiriendo a la centralización, la desconcentración, la delegación y la descentralización, este

último como es el tema objeto de la presente investigación, no será descrito en este acápite, sino que será definido más adelante.

3.2.1 Centralización

Para algunos doctrinarios, principalmente de Francia y España, la centralización fue un instrumento político, mediante la unidad política y la uniformidad legal proclamada por la Revolución, en ese sentido Ariño Ortiz, citado por Ivanega, ha planteado las siguientes consideraciones, veamos:

(Ivanega, 2010), “Se entendía que esta figura afectaba a todos los aspectos del Estado y que tendía a conseguir una unidad política en el territorio, en la legislación, en la justicia, en el ejercito, en las finanzas y en la Administración. Se convirtió entonces en una exigencia de la Revolución como reacción al localismo y particularismo que presidieron el Antiguo Régimen, p.10”.

En la centralización, los órganos administrativos se vinculan jerárquicamente (establecen relaciones interorganicas), con la particularidad de que estos órganos no poseen personalidad jurídica, ni patrimonio propios, por esto desde la doctrina se postula la tesis de que la centralización es un ordenamiento jerarquizado. Para poner en prácticas procesos de centralización administrativa, la misma debe ser establecida bajo los siguientes criterios:

- Centralización del poder público y de la coacción.
- Centralización de la designación de agentes.
- Centralización del poder de decisión y de competencia técnica.

La centralización en la construcción de un sistema ordenado mediante esta relación jerárquica, la cual es establecida por un órgano central único, se configura bajo características fundamentales, las cuales detallamos a continuación:

- La competencia del conjunto se atribuye en principio al órgano central único.
- La actividad de los elementos que componen el sistema, dirigida por el órgano central único, en virtud de sus poderes específicos, es reputada como una competencia ejercida por el jerarca.
- Hay en principio una sola personalidad jurídica, la del sistema que también es atribuida al órgano central.

- Centralización del poder público y de la coacción.

Las relaciones orgánicas que se establecen entre los componentes del sistema son de carácter interno y de naturaleza técnica.

3.2.2 Delegación

Además del principio de descentralización, en la organización del Estado existe la figura jurídica de la Delegación, la cual se configura desde dos (2) puntos de vistas, la primera; se refiere a la delegación jerárquica, la cual se presenta cuando el Poder Legislativo, dentro de las prerrogativas que la constitución y las leyes le confieren, transmite o transfiere al Poder Ejecutivo, cierta facultades que les son propias, en segundo lugar: tenemos la delegación administrativa, la cual para los fines de esta investigación revierte una importancia capital, la cual es utilizada por el Estado como forma de lograr una mejor dinámica de la Administración Pública. En ese sentido Escola citado por Ivanega, la define de la siguiente manera: (Escola, 2010), “En virtud de la ella, un órgano administrativo se desprende de una parte de la competencia que tiene atribuida para transferirla a otro, que por supuesto no la tenía asignada, p. 248”

Es importante puntualizar que la delegación no implica ni entraña una alteración de la estructura administrativa, sino que solo altera su dinámica, la delegación administrativa surte efecto entre órganos administrativos y la misma puede ser de dos formas: primero **intersubjetiva**, la cual se presenta entre entes públicos, la segunda es la **interorganicas**, la cual consisten en una transferencia de facultades desde un órgano superior a un órgano inferior, lo cual se traduce en una técnica provisional o transitoria de asignación o distribución de funciones. La competencia delegada sigue siendo del órgano delegante, el cual en cualquier momento puede retener la titularidad de la misma, en ese sentido consideramos oportuno precisar que el delegante no es responsable de los actos y decisiones adoptados por el delegado, dado que este actúa en ejercicio de una competencia que le ha sido válidamente atribuida, la norma que autoriza la delegación es una norma **“atributiva de competencia”**.

3.2.3 Desconcentración

Cuando hablamos de desconcentración o concentración, estamos hablando de dos figuras jurídicas, las cuales al igual de que descentralización y la centralización se erigen como modalidades o tipos de organización administrativa, las cuales den origen a la unificación o distribución permanente de competencias y atribuciones. Tanto la concentración como la desconcentración son principios que se desarrollan en el marco de la misma persona pública estatal, por consiguiente pueden tener lugar tanto en la Administración Central como en las entidades descentralizadas. Para ejemplificar estos conceptos, decimos que hay concentración cuando las facultades de decisión se configuran en el seno de los órganos superiores de la Administración Central, o cuando ese conjunto de facultades se encuentra a cargo de los órganos de dirección de las instituciones descentralizadas, lo cual implica una relación interorganicas en el marco de la propia figura estatal³.

En el caso de que las competencias sobre las tomas de decisiones sean asignadas o conferidas a instituciones jerárquicamente inferiores de la Administración centralizada o descentralizada, el fenómeno recibe el nombre técnico de “desconcentración”. En ese sentido el órgano desconcentrado al que el ente central le ha transferido parte de sus atribuciones propias, carece de personalidad jurídica. Para la configuración de esta técnica de organización administrativa, es necesaria la existencia de ciertos elementos, entre los cuales están:

- Atribución de una competencia en forma exclusiva y permanente.
- Esta atribución debe hacerse a un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, aun cuando este encuadrado dentro de la misma’.
- Un ámbito dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le ha sido atribuida.

3.2.4 Recentralización

Esta técnica de organización administrativa, representa el caso inverso del principio de descentralización, en el entendido que con esta se esta transfiriendo competencia a un ente

³ En el caso de Francia se denomina descentralización “jerárquica” o “burocrática”.

diferente. En este caso la Recentralización consiste en el reintegro o reingreso a la administración central de las competencias que previamente le habían sido atribuida a un organismo descentralizado, es importante puntualizar de que cuando esta es total, el organismos debe desaparecer o ser suprimido, por medio de una norma legal de igual jerarquía a la que dispuso su creación, en el caso de que la Recentralización sea parcial, el órgano descentralizado no tiene que ser suprimido, sino que lo que acontece es que debe modificarse su competencias, atribuciones, composición etc.

3.2.5 Avocación

La avocación es definida como el acto mediante el cual un órgano superior jerárquico asume el conocimiento o la decisión de un asunto que le corresponde en el marco de la competencia a un órgano inferior. Esta funciona como técnica de la organización administrativa, la cual tiene carácter provisional o transitorio y es conferida para determinadas actuaciones, en este caso el superior ejerce una competencia que le ha sido atribuida a un órgano jerárquicamente inferior. La avocación como regla general, siempre procede, aunque no haya sido expresamente autorizado por una norma, en ese sentido la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo de Argentina, en su artículo 3, establece lo siguiente: “La avocación es procedente salvo que una norma expresa, disponga lo contrario”.

La justificación de esta figura jurídica del derecho administrativo, esta dada por las siguientes condiciones, como lo expresa Cassagne⁴ citado por Ivanega por las siguientes razones: (Cassagne, 2010), no pueden justificarse la emisión de actos administrativos, “por parte de quienes carecen de esa idoneidad específicamente reconocida, p. 253”.

3.3 Tipos de Descentralización

Desde el punto de vista de la organización del Estado el concepto de descentralización se refiere a la transferencia de titularidad y competencia desde un ente central con personalidad

⁴ El propio reglamento de la Ley 19.549, en su artículo no. 2 prohíbe a los Ministros y Órganos directivos de los entes descentralizados avocarse al conocimiento y decisión de un asunto cuando una norma le hubiere atribuido una competencia exclusiva al inferior.

jurídica a otro ente con personalidad jurídica, es importante puntualizar que ni la centralización, ni la descentralización se manifiestan o se dan en términos absolutos y puros, ya que ambos son principios generales de la organización administrativa. Es por ello que Porras en el marco de una publicación realizada en el diccionario de Derecho Administrativo, Tomo I, coordinado por Santiago Muñoz Machado, hace la siguiente puntualización: (Porras, 2005), “La distribución de funciones hacia instancia inferiores presenta profundas connotaciones políticas, que relacionan la descentralización con el auge de las ideas nacionalistas, con el principio democrático con la inspiración de dotarse estructuras organizativas más próximas al ciudadano, p.926”.

La descentralización implica la presencia de dos personas jurídicas, ya que implica la transferencia de funciones de una persona jurídica titular de una determinada competencia, a una persona jurídica, la personificación es fundamental y puede considerarse el único elemento común a todos los supuestos de descentralización, además nos permite diferenciar claramente de otro principio administrativo de organización, llamado desconcentración. Luego de definir de manera general y puntual algunos elementos básicos predominante del principio de descentralización, en esta parte, nos abocaremos a definir los diferentes tipos o clases de descentralización que se dan en el marco de la organización administrativa del Estado, entre los cuales tenemos los siguientes: descentralización política y administrativa y descentralización funcional o institucional.

3.3.1 Descentralización Político Administrativa

La diferencia básica entre este tipo de descentralización radica en la naturaleza jurídica de los postulados que se le haya conferido a los entes creados mediante este principio de organización administrativa, legislativos cuando nos referimos a descentralización política y administrativa en el segundo supuesto. Expresar esta diferenciación es vital por el hecho de que jurídicamente solo los entes dotados de potestades legislativas podrían aprobar leyes con lo cual tendrán plena capacidad para la creación y aprobación de leyes, tal es el caso de las 17 comunidades autónomas que existen en España y otros países. Los entes descentralizados que solo tienen potestades administrativas y por consiguiente reglamentarias, ven limitado su rango de acción a lo que establezcan las leyes en las cuales ellos no han tenido participación, como es el caso de los entes locales.

Dentro de este concepto podemos ubicar a las comunidades autónomas y los entes locales, donde el Estado se organiza y hace una división político administrativa dividiendo el territorio en comunidades autónomas y entes locales. Este reconocimiento de autonomía que se configura desde la constituciones, está enmarcado dentro del principio de unidad nacional, lo cual conlleva la capacidad de gestión sobre una esfera de intereses propios y establece las generalidades de las potestades administrativas necesaria para ello.

3.3.2 Descentralización funcional o institucional

La descentralización institucional es la que conocernos de manera genérica, la cual comprende los diferentes entes que se crean por las administraciones públicas para que realicen actividades de su competencia, también son llamadas administración instrumental, lo cual pone de relieve su naturaleza dependiente de la administración territorial que las crea. La relación instrumentar conlleva que todos los entes institucionales adscritos directa o indirectamente a un órgano de la administración matriz, que es el que ejerce las funciones de tutela y control sobre el ente y en los diferentes niveles (económicos-financiero, presupuestario), donde el poder ejecutivo es quien nombra a su máximo incumbente y los recursos contra los actos dictados por sus órganos son resueltos mediante el llamado recurso de alzada impropio, en el caso de la República Dominicana, podemos mencionar como ejemplo: La superintendencia de seguros, que está adscrita al Ministerio de Hacienda.

La personalidad jurídica del ente institucional es relevante externamente, pero queda matizada en sus relaciones con la administración matriz. En ese sentido Porras expresa lo siguiente: (Porras, 2005), “La creación de los entes institucionales es fruto del proceso de descentralización funcional o por servicios, con el que se persigue mejorar la eficacia de la gestión administrativa. Precisamente el principio de eficacia ha justificado la proliferación de entes Institucionales y de regímenes jurídicos: entes personificados conforme al derecho público que pueden regirse externamente por el derecho privado o por el derecho público, o personas jurídicas con adecuación al derecho privado que también actúan conforme a derecho privado, p. 929”.

3.4 Objetivos y alcance de la descentralización

De manera general podemos decir que desde el ámbito de la descentralización se trata de cumplir con la finalidad o los objetivos de aumentar el poder, la autonomía de la decisión y el control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las comunidades. Desde el punto de vista de los alcances que se persigue podemos mencionar la promoción del desarrollo sostenible de la comunidad, fomentar y aumentar la participación de la ciudadanía en relación a la formulación e implementación de políticas públicas y democratizar los procesos políticos y sociales.

3.5 Armonización entre Estado Unitario y Descentralización Territorial

Antes de entrar a explicar la armonía que existe entre el Estado Unitario y la descentralización territorial es necesario realizar algunas precisiones en relación a la definición de ambos conceptos y posteriormente veremos que no hay incompatibilidades, ni técnica ni jurídicamente entre estas dos figuras. El profesor Librado Rodríguez, siguiendo los conceptos de Georges Burdeau dice lo siguiente en relación al Estado unitario: (Rodríguez, 1998), “...Es que solo posee un centro de impulsión política y gubernamental. El poder público en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta en el con un único titular, que es la persona jurídica Estado. Todos los individuos colocados sobre su soberanía obedecen a una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes, p.42”.

En los párrafos subsiguientes vamos a explicar, lo que habíamos anunciado en el primer párrafo, podemos hablar de conciliar dos figuras, siguiendo los criterios establecido por la Corte Constitucional Colombiana entre el Estado unitario y la descentralización territorial; expresando que siempre que haya una limitación expresa por la ley a las facultades de orientación, control y evaluación, podemos hablar de que se puede conciliar estas dos figuras. En ese mismo orden de ideas la Corte Constitucional Colombiana en sentencia No. C-478/92 de fecha 23/11/1995 ha expresado lo siguiente:

“En conclusión esta Corte considera que la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro periferia, deben en todo caso ser entendidas dentro del marco del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las

entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses y no simplemente delimitarlos y separarlos, esto generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes. Por el contrario, dichas competencias, como lo señala la propia Constitución deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad”.

Diversos grados de descentralización territorial

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses siempre y cuando estén dentro de los límites que establece la constitución y las leyes, en ese sentido la Corte Constitucional Colombiana mediante la sentencia No. C-571 del año 1992, ha expresado lo siguiente.

“La descentralización aparece, pues, como un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones. Cuando ella se manifiesta, por ejemplo, en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y la ley, nos encontramos ante la autonomía”.

Conjugación de los principios de unidad y autonomía

Con la finalidad de conservar la democracia territorial y de esta forma evitar las arbitrariedades, el exceso de intervención, de control, orientación y evaluación, es necesario que haya una definición clara, rigurosa y precisa, de cuáles son las competencias de los organismos centrales y descentralizados, en ese sentido Penagos expresa lo siguiente:

(Penagos, 1997), “No debería hablarse de intromisión de lo nacional en los asuntos locales, sino de cierta conjugación de competencias dentro del Estado unitario que para lograrlo dispone de principios fundamentales como son la coordinación, concurrencia y subsidiariedad, como observa la Corte Constitucional Colombiana, p.102”.

En ese mismo orden de ideas se ha expresado la Corte Constitucional Colombiana en la sentencia C-534 de fecha 16 de octubre del año 1996.

“La vigencia paralela de los principios de unidad y autonomía exige entonces su realización armónica, no excluyente, que permita afirmar los intereses locales dentro del marco que delimita el ordenamiento superior, pues sólo así se lograra el equilibrio requerido para, preservando el principio unitario que se consagra en la Carta Política como pilar fundamental del Estado, se garantice por lo menos la realización del núcleo

esencial de la autonomía de las entidades territoriales, protegiendo y respetando el derecho que ellas tienen de regular los que se han denominado sus propios y particulares intereses...”.

Armonía de funciones de autoridades locales y nacionales

Una prueba fehaciente de la armonía de las funciones dispuesta en la constitución y la ley, se encuentra en la sentencia de la Corte Constitucional Colombiana No. C-534 de fecha 16 de octubre del año 1996.

“Si el constituyente hubiera querido radicar en cabeza de los municipios la facultad de regulación integral de los usos del suelo y de la protección de su patrimonio ecológico, descartando la intervención del nivel nacional, no se hubiera limitado a otorgarles la facultad reglamentaria, sino que les hubiera reconocido un potestad normativa, más completa que superara la puramente reglamentaria...”.

Sobre el grado de libertad en la toma de decisiones sobre los asuntos que comprometen sus intereses propios y que es reconocida desde la constitución a las entidades territoriales, se refleja en la sentencia de la Corte Constitucional No. C-517 del año 1992.

“Es de destacar, que el Estado unitario en sentido estricto, aparece como una organización centralizada en la cual los entes locales están subordinados a él y ejercen las facultades propias de la autonomía y la descentralización en diversos grados, los cuales no impiden, en modo alguno, la centralización de la organización política”.

Luego de ver observado aspectos relevantes del principio de descentralización, las diferentes variantes de tipos de organización administrativa, los planteamientos esgrimidos desde la doctrina y los postulados que ha establecido la Corte de Constitucional Colombiana en relación al concepto de descentralización en el marco de un Estado unitario, podemos colegir que la descentralización se erige como principio vertebrador de la organización administrativa del Estado y se convierte en un componente principal y fundamental para lograr la función principal del Estado, pero que además es un elemento fundamental en el desarrollo y consolidación de la Clausula de Estado Social, Democrático y de Derecho, como se ha definido desde la constitución política de la República Dominicana.

Llegado a este punto, podemos colegir que la descentralización se erige desde el enfoque de la nueva perspectiva del desarrollo local, como uno de los componentes esenciales del desarrollo municipal sostenible, en el entendido de que el municipio es el ente estatal de prestación de servicios más próximo al ciudadano.

CAPITULO 4 La Descentralización como Política de Estado

4.1. La Descentralización vista desde el ámbito constitucional

Desde la constitución política de la República Dominicana se postula en su artículo 141, la creación de organismos descentralizados y autónomos, provisto de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. En relación al ordenamiento del territorio y de la administración local, desde la carta magna se plantean los principios básicos y centrales que han de normar y regir todo lo relacionado con la organización territorial, en ese sentido el artículo 193, establece que la República Dominicana es un Estado Unitario cuya organización territorial tiene como finalidad principal, propiciar el desarrollo integral y equilibrado de los habitantes, en adicción a esto en la parte in fine del referido artículo se establece que dicha organización territorial ha de desarrollarse dentro del marco y conforme a los principios de unidad, identidad, racionalidad política, administrativa, social y económica.

En relación al ordenamiento del territorio desde la ley sustantiva se establece en el artículo 194, que es prioridad del Estado la formulación y ejecución del mismo, el cual deberá estar legitimado por una normativa, donde se garantice el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales de la nación, en ese sentido es importante puntualizar que en la actualidad en la República Dominicana no existe una legislación de ordenamiento territorial, ni de uso de suelo, pero que hay en carpeta varios anteproyectos de ley dirigidos a dotar al ordenamiento jurídico dominicano de un marco legal que ha de regular dichas materias.

En lo atinente a la delimitación territorial, desde el artículo 195 se establece que la misma ha de realizarse mediante una ley orgánica⁵, desde donde se ha de establecer el nombre y los límites de las regiones, así como también de las provincias y los municipios.

⁵ El artículo 112 de la constitución establece cuales materia han de regular las leyes orgánicas, así como también cuales son los requisitos en el ámbito de quórum legislativo requerido para su aprobación.

4.2. Clausula del Estado Social, Democrático y de Derecho

Antes de detallar la vinculación que existe entre la descentralización y la clausula Estado Social, Democrático y de Derecho, consideramos pertinentes, realizar algunas presiones y puntualizaciones generales en relación a esta clausula, por la importancia y connotación que subyace en la misma.

En la República Dominicana, a lo largo de los años, se han propiciado cambios en la concepción del Estado, durante estos procesos de construcción del accionar institucional de la nación, hemos ido cambiando de concepción ideológica, una tesis que apoya esta teoría es la expresada por el escritor dominicano Ramírez Morillo, quien expresa lo siguiente: (Morillo, 2010) “Ese proceso histórico ha ido sentando las bases para el tránsito del Estado Liberal a un Estado Social y Democrático de Derecho, donde el ciudadano tiene mayor participación en la formulación y ejecución de las políticas públicas, p. 154”.

Para corroborar lo expresado anteriormente, la Constitución Dominicana aprobada el pasado 26 de enero del presente año, incluye en el capítulo II, el titulo **Estado Social y Democrático de Derecho**; en ese sentido el artículo 7 expresa lo siguiente: “La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respecto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos”.

En ese sentido, la doctrina constitucional dominicana, expresada a través del experto en Derecho Constitucional, Cristóbal Rodríguez plantea lo siguiente: Rodríguez (2010, p.51) “La clausula del Estado Social es probablemente, la disposición que encierra el mayor contenido semántico y de la que derivan las consecuencias fácticas y normativas de mayor trascendencia de cuanto contiene el documento constitucional”. Siguiendo el planteamiento externado por Rodríguez, podemos decir, que esta clausula representa el mayor reto y desafío que tiene el Estado dentro de este nuevo enfoque y concepción del Estado desde la perspectiva de la carta magna, ya que como veremos más adelante, esto significa un cambio de visión , una nueva forma de ver y pensar tanto en la forma como en el fondo referente a la actuación del Estado, desde

donde hay que conjugar los postulados establecidos en la constitución con las actuaciones que realiza el Estado.

Detrás o en el fondo de la clausula estado Social subyace una nueva concepción del Estado, del derecho, de la económica y de la justicia, donde **la dignidad se erige como un derecho fundamental** y por vía de consecuencia su reconocimiento en el texto constitucional compromete el fundamento político del Estado. En otras palabras, cuando hablamos de Estado Social, estamos hablando, además de un reforzamiento del catalogo formal de los derechos sociales fundamentales, lo cual impone al Estado una exigencia moral de trabajar de manera progresiva, para la realización de los mismos. Haciendo un desarrollo de estos conceptos, la jurisprudencia constitucional en relación al derecho a la vida, hace referencia no solo a la vida biológica, sino que además abarca las condiciones de vida intrínseca de la dignidad del ser humano, en ese sentido la Corte Constitucional Colombiana ha expresado lo siguiente: “Se trata entonces del derecho a la vida digna, es la cuestión alcanza al sustrato mínimo de condiciones materiales de existencia acordes con el merecimiento humano, llamándolo *mínimo vital de subsistencia*”⁶

En consonancia con lo expresado anteriormente, la Constitución Dominicana en su artículo 8 establece lo siguiente: “Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro del marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas”.

Ronald Dworkin, al establecer un parámetro valorativo de la dignidad ha expresado lo siguiente:

Dworkin (1984, p. 295) Cualquiera que declare que se toma los derechos en serio, es que elogia a nuestro gobierno por respetarlo (...) debe aceptar, como mínimo, una o dos ideas importantes. La primera es la idea de dignidad humana esta idea, asociada a Kant, pero que definen filósofos de diferentes escuelas, supone que hay maneras de tratar a un hombre que son incongruentes con el hecho de reconocerlo cabalmente como miembro de la comunidad humana y sostiene que tal tratamiento es profundamente injusto.

⁶ Sentencia de la Corte Constitucional Colombiana No. SU-062/99.

La descentralización en la República, al igual que en muchos países en desarrollo se dio en medio de varias situaciones de crisis, entre las cuales podemos mencionar la caída de los regímenes autoritario, por razones políticas, productos de la crisis de gobernabilidad, donde desde la sociedad civil se venían gestando e impulsando a través de los grupos sociales procesos de lucha en aras de que el Estado le diera más participación a la sociedad, estos procesos al igual que en América Latina iniciaron aproximadamente en los años 80, así en la República Dominicana los mayores procesos de descentralización lo encontramos en la transferencia de competencias a los municipios, en el marco de la descentralización territorial.

Con el advenimiento de la constitución política del año 2010, en la República Dominicana, nos definimos como bien establece el artículo 7, como un Estado Social, Democrático y de Derecho, pero además en ese mismo artículo, nos definimos como un Estado Unitario. El contenido de esta clausula tiene una connotación transcendental, por lo cual implica que desde el Estado se deben establecer los mecanismos y condiciones para hacer efectivo estos postulados establecido en nuestra ley fundamental, en otras palabras estamos hablando de hacer operativos el ejercicio de estos derechos.

En ese sentido la Corte Constitucional Colombiana mediante sentencia No. C-216-1994, abordando los fines esenciales del Estado, ha expresado lo siguiente:

“Como los fines esenciales del Estado Social de Derecho, consiste en servir, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución, (...), es obvio que se debe tener como finalidad el bien común. El bien de toda asociación políticamente constituida en forma de Estado es conservar su unidad, de la cual resulta la paz social, desapareciendo esta termina toda efectividad de la vida social”.

Siguiendo estas consideraciones expresada por la Corte Constitucional, para que el estado pueda operativizar el contenido de esta clausula y cumplir con la función esencial del esta, a la cual esta vinculada y que está contenida en el artículo 8 de la carta magna, donde se expresa la protección de los derechos de las personas y la garantía de establecer los medios, igualitario y progresiva, trae consigo una nueva visión del Estado, lo que la doctrina llama la “**nueva gestión pública**”, tomando en consideración este nuevo enfoque que se postula desde la misma

constitución y vinculándolo con lo que establece el artículo 138, donde se establecen una serie de principios que han de regir la administración pública, desde donde se expresa que la administración pública en sus actuaciones está sujeta a los principios de eficiencia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, todo esto con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado y la Ley.

Es importante destacar que desde el ámbito de la actuación de la administración pública, existe una estrecha vinculación con los fines u objetivos que se persigue desde la descentralización, ya que estos fines tienen que ver con la promoción del desarrollo municipal sostenible⁷, la creación de mecanismos e instrumentos para fomentar la participación de la ciudadanía, lo cual es un derecho fundamental, que está vinculado con otros principios fundamentales, como es el de acceso a la información pública, otros de los objetivos o finalidad que se postulan desde el ámbito de la descentralización de los procesos políticos y sociales, esto está estrechamente relacionado con el principio de igualdad.

Extrapolando lo expresado en el artículo no. 8 de la Constitución Dominicana, donde se pretende consolidar un Estado Social Ideal, se requerirá de decisiones democráticamente legitimadas, en ese sentido Parejo, sostiene lo siguiente:

(Parejo, 1998) “Decisiones democráticamente legitimadas y a través de las formas y los valores del derecho (lo que aporta una segunda relativización derivada de las exigencias del Estado de derecho). Estas dos relativizaciones privan a las exigencias del Estado Social de todo absolutismo y determinación en cuanto al cuándo y al cómo, p. 140”.

Como hemos podido observar en el párrafo anterior la clausula del Estado Social, Democrático y de Derecho, tiene implicaciones que rebasan el ámbito nacional y se convierten en supranacional, en el entendido de que a ella se vinculan una serie de derechos fundamentales, los cuales han sido establecidos en una serie de instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Llegado a este punto luego de dilucidar los aspectos generales que se postulan desde la Constitución Política de la República Dominicana y que están vinculados al principio de descentralización, en el siguiente subtema, abordaremos otros principios que están relacionados, como son: el principio de coordinación y el principio de subsidiariedad.

⁷ Desarrollo sostenible, está configurado en tres aspectos: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

4.1 Principios de la Descentralización

4.1.1 El principio de coordinación

Este principio tiene como finalidad básica y esencial alcanzar un interés público global orientado e interconectado a los diferentes intereses públicos, ya sea de forma parcial o sectorial, en ese sentido Morón expresa lo siguiente: (Morón, 1992), “El principio de coordinación es el principal instrumento jurídico de la cohesión de la administración, p.5”. En ese sentido es importante puntualizar que para garantizar la cohesión, el desarrollo equilibrado y eficiente de su gestión política y administrativa, es necesario dotar a la administración de una serie de mecanismos e instrumentos que garanticen la consecución de estos fines.

Es tan importante la unificación y cohesión de todos los poderes públicos que podríamos decir que este concepto es uno de los componentes básicos en los cuales se sustenta un buen funcionamiento de cualquier Estado y máxime en esto tiempo que nos encontramos en un mundo cambiante y globalizado. Este concepto es tan importante en el ámbito de la administración pública que en el derecho comparado, específicamente en el derecho comunitario, en base a estos conceptos es que giran todas las políticas comunitarias y esto lo podemos ver plasmado en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea⁸, el cual se consolidó tras el Tratado de Lisboa⁹.

Visto todo lo anterior podemos definir la coordinación en el marco de las actuaciones de los poderes públicos como una disposición ordena de desfuerzo del grupo a fin de conseguir la unidad de acción, con la finalidad de lograr un objetivo común. En ese mismo orden o línea de acción el Tribunal Constitucional Español en sentencia no. 76/1983 ha expresado lo siguiente: “Dentro de las relaciones entre las distintas administraciones públicas, y por ende, las bases a que habrá de ajustarse la coordinación entre estas, por tanto, desde la perspectiva de la organización

⁸ Firmado en 1992 en la ciudad holandesa de Maastricht, fue concebido como la culminación política de un conjunto normativo formado por los tratados preexistentes (los entonces vigentes eran tres, con los nombres de las respectivas Comunidades Europeas a que daban lugar: el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea).

⁹ El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. El Tratado dota a la UE de instituciones modernas y perfecciona sus métodos de trabajo para poder afrontar con eficacia los desafíos del mundo de hoy

administrativa general, las administraciones públicas deberán guiarse por el principio de coordinación.”.

El principio de coordinación enarbola, o se erige como uno de los pilares esenciales sobre los cuales ha de diseñarse y construirse cualquier Estado moderno; en ese sentido las exigencias del Estado Social y de Derecho, las diversas necesidades que tiene la colectividad de prestación de servicios, imponen a la administración la creación de administraciones sectoriales para su correcto cumplimiento. Desde otro punto de vista necesariamente debemos puntualizar que el principio de coordinación desempeña un papel fundamental desde dos (2) puntos de vistas, el primero: es desde el ámbito organizativo y el segundo: desde el ámbito competencial, en ese sentido Ocaña expresa lo siguiente: (Ocaña, 1992), “En el trasfondo de la coordinación esta un sentimiento generalizado, el de que la unidad de una estructura de poder político y social no descansa ya únicamente sobre la energía configuradora y el pensamiento de un solo centro de decisión, sino sobre un esfuerzo paralelo y coherente de una pluralidad de centros y actuaciones, p. 91”.

Este es un principio nodal o nuclear de la organización administrativa del Estado, ya que como la definición del mismo expresa, significa que la actuación de los diferentes entes que conforman el Estado deben ser ejercida tomando en consideración este principio. Como habíamos expresado precedentemente desde la Constitución Política de la República Dominicana, se postula que las actuaciones de la administración pública, están supeditadas o condicionada a ejercer dentro de una serie de principios, uno de ellos es precisamente el principio de coordinación. El principio de coordinación, la participación eficaz de los entes del Estado en la toma de decisiones, actuando como una sola unidad monolítica, en ese sentido la Corte Constitucional Colombiana mediante sentencia de fecha 13 de septiembre 1187/00, ha establecido el siguiente criterio jurisprudencial “La única forma en que un Estado democrático se logran conciliar intereses diversos, a si como la mejor manera de ponderar aquellas dificultades que generan enfrentamientos o choques de competencias”.

Es en aras de preservar la armonía entre la unidad del Estado y la autonomía que la Corte ha recurrido al principio de coordinación, lo cual permite armonizar las facultades de las

autoridades nacionales con las territoriales, es amparado y fundamentado en este principio que la actuación administrativa que el legislador debe aprobar todas las leyes armonizadoras, de las normativas de los entes territoriales, lo cual contribuya a garantizar una regulación uniforme en toda la nación. En ese sentido la Corte Constitucional Colombiana siguiendo este criterio de armonizar los intereses nacionales, con los territoriales y fundamentados en el principio de coordinación ha establecido lo siguiente mediante sentencia C-540/2001.

“Está definido que el legislador puede adoptar medidas conducentes a armonizar el principio de la unidad económica con el de la autonomía de los entes territoriales, facultada que se justica para articular los niveles nacionales y territorial, con el fin de evitar una situación de anarquía institucional. El Estado es uno solo, sin separación tajante ni independencia entre sus niveles nacional y territorial. Precisamente es el principio de coordinación el que permite al legislador armonizar las facultades de las autoridades nacionales con las de las territoriales”.

El principio de coordinación se vincula con el principio de cooperación y el de colaboración, siguiendo ese criterio Sánchez Morón, citado por Ivanega, expresa lo siguiente:

(Morón, 1992), “ Esta distinción , especialmente abordada por la doctrina española, permite sostener que mientras la coordinación consiste en una potestad atribuida a un ente u órgano publico (coordinador) para asegurar la acción coherente de otros (coordinados) o de estos otros con aquel (lo que no implica la sustitución la voluntad del coordinado, ni la revisión de los actos de éste), la cooperación o colaboración presupone una relación de igualdad entre las Administraciones u órganos que la entablan para conseguir aquellos mismos objetivos. Ninguna de las partes se subordina a otra, todas actúan en un pie de igualdad”.

4.1.2 Principio de subsidiariedad

Elaborando un concepto o definición del principio de subsidiariedad, podríamos definirlo, en el ámbito de la descentralización territorial, como el deber de auxilio y de ayuda que debe prestar el Estado a las comunidades mas pobres y desposeídas, es en base a este principio que el Estado otorga ciertas facilidades de exoneraciones fiscales a las empresas nacionales y extranjeras que se instalan en zonas de escasas actividad económicas.

La Constitución dominicana establece en su artículo 193, los principios que han de regir la organización territorial, desde donde se postula que dicha organización tiene como finalidad, la

de propiciar el desarrollo integral y equilibrado de las comunidades y sus habitantes, además establece en la parte in fine de este artículo, que la organización territorial, se realizará de conformidad con los principios de unidad, identidad, racionalidad política, administrativa, social y económica. En adicción a esto el párrafo único del artículo 196, establece primeramente que el Estado reconoce el principio de solidaridad, pero además, establece el equilibrio razonable de la inversión pública en las diferentes demarcaciones, donde implícitamente subyace una vinculación con el principio de solidaridad, con el principio de proporcionalidad.

De lo expresado anteriormente, se desprende que en el Estado dominicano, dentro del ámbito de la descentralización territorial, se postula y modula el principio de solidaridad. En ese sentido la Corte Constitucional en sentencia C1187/00 del 13 de febrero, ha expresado lo siguiente: “El municipio hará lo que pueda hacer por sí mismo, y únicamente en caso de no poder ejercer determinada función independientemente, deberá apelar a niveles superiores, sea el departamento como coordinador, o el nivel central como última instancia, para que colaboren en el ejercicio de su competencia”. Además este principio establece que aquellas situaciones que el municipio pueda resolver por sus propios medios no sea resuelto por el Estado y que aquellas decisiones que trascienda el espacio territorial del municipio y por consiguientes afecte a más personas debe ser resuelto por una autoridad superior, ya sea municipal, regional o estatal.

Cuando hablamos del ámbito de aplicación del principio de subsidiariedad, no debemos interpretarlo de manera aislada, sino que hay que conectarlos con otros principios como por ejemplo el principio de igualdad y proporcionalidad y otras normas que rigen la descentralización, pero además debemos conectarlos con los objetivos que han sido definidos y estructurados en la Constitución política. En consecuencia, debemos tomar en consideración tres elementos en la conexión con dicho principio, **primero:** hay que partir de la relación Estado y descentralización, tomando como parámetros que la finalidad y objetivo de la descentralización es conectar y vincular a la sociedad en la tomas de decisiones mediante los mecanismos democráticos de participación en la implementación de políticas públicas, **segundo:** teniendo presente la eficiencia como elemento fundamental a la hora de transferir competencia a un ente descentralizado, donde deben primar criterios técnicos y objetivos, **tercero:** aquí hablamos de la participación civil como elemento nodal o fundamental, ya que al tiempo que estamos descentralizados el elemento participativo debería verse fortalecido.

En consonancia con lo expresado anteriormente, la Constitución Dominicana en su artículo 8 establece lo siguiente: “Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro del marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas”. En base a lo expresado precedentemente y en base al principio de subsidiariedad y de coordinación que deben guiar la actuación de la administración es que nosotros afirmamos que unos procesos de descentralización establecido desarrollado como una visión de Estado, debe ser el resultado de una estrategia nacional de desarrollo local, donde desde el gobierno central hay que dotar a los entes locales de los recursos y competencias necesaria e indispensable, lo cual les permita realizar un adecuado desempeño, dentro del marco de sus responsabilidades.

CAPITULO 5 La Municipalidad en el Derecho Comparado y en la República Dominicana

5.1 Elaborando un concepto de Municipio

Antes de abocarnos a plantear una definición del Municipio, entendemos necesario plantear la génesis que ha provocado un cambio sustancial en la estructura del Estado, en ese sentido Vicente García expresa lo siguiente:

(García, 2002), “La revolución industrial marca un cambio sustancial en la estructura y comportamiento de la sociedad que afecta e influye en el rol que corresponde jugar al Estado, entendido en su acepción más amplia que comprende todas sus instancias y manifestaciones estructurales, siendo por supuesto el Municipio una de ellas, y tal vez una de las más sensible a esas transformaciones, p.72”.

De estas puntualizaciones se desprende que estamos en presencia de un nuevo tipo de Estado, según refiere García Pelayo, citado por Vicente García:

(García Pelayo, 1977), “Estamos en presencia de un nuevo tipo de Estado, sobre el que ‘no poseemos todavía la teoría adecuada’, con manifestaciones marcadamente orientada hacia el concepto de gerencia de los asuntos que interesan a la sociedad y con una fuerte presencia de elementos sociales organizados (partidos políticos, grupos económicos, comunidades y asociaciones de vecinos, sindicatos, etc.) que son expresión de un proceso sostenido de participación en las decisiones públicas.”.

Visto todo esto podemos decir que el municipio se erige como la entidad básica local de la organización territorial del Estado y es el ente de gobierno y administración más próximo al ciudadano, el termino municipal se refiere al territorio en el que el ayuntamiento ejerce sus competencias, los elementos que configuran el municipio son: El territorio, la población y la organización. Es importante destacar que en el caso de España existe el padrón municipal, donde toda persona está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente y si vive en varios municipios, deberá inscribirse en aquel y solo en el que resida un tiempo mayor de un año.

5.2. La Municipalidad en el Derecho Comparado

5.2.1 Instrumentos Internacionales de Autonomía Local

En relación a la autonomía local, desde diferentes escenarios, los Estados tomando en cuenta la imperiosa necesidad de crear un instrumento que sirva de marco jurídico legal, para el reconocimiento de la autonomía local, han diseñado diferentes estrategias para lograr crear un documento que contenga los principios y lineamientos clave de la autonomía local. Ahora bien consideramos importante puntualizar como nace el concepto de autonomía local, este proviene de la doctrina norteamericana del (**self-government, autogobierno**), influyendo ampliamente en el pensamiento de los tratadistas y la legislación Latinoamericana. Estas teorías de los juristas se desarrollaron y cobraron fuerza en el ámbito de los Congresos Municipales Interamericano, en donde se hace referencia expresa al concepto de **Autonomía Local**.

Durante el primer Congreso Interamericano realizado en la Habana, Cuba en el año 1938, se postula y establece la imperiosa necesidad de positivizar en las constituciones el Principio de Autonomía Municipal, el cual se configura en tres aspectos: Político, Financiero y Administrativo. De esta iniciativa este concepto fue esgrimido en el marco de los siguientes congresos internacionales, veamos:

- Santiago de Chile en el año 1941.
- Nueva Orleans, Estados Unidos en el año 1950.
- Montevideo, Uruguay en el año 1953.
- Panamá en el año 1956.
- Rio de Janeiro, Brasil en el año 1958.

Esta necesidad de configuración de la Autonomía Municipal, fue ratificada en Brasil en el año de 1958, desde este momento se erige la Autonomía Municipal, la cual desde mediado de siglo XX fue incorporándose en todas las constituciones como un Principio de Derecho. Otro acontecimiento importante en la consolidación de la Autonomía Municipal, fue mediante la realización de diferentes Congresos y Conclave Internacionales, en ese sentido la Unión Interamericana de Autoridades Locales (IULA) adopto en su XXVII congreso la Declaración Mundial de Autonomía Local, en el año 1985, esta declaración fue hecha suya por cada una de

las Asociaciones de municipalidades del mundo integrantes de la (IULA), de la fusión de este con las Ciudades Unidas por el Desarrollo, hacen surgir a las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), institución que se erige como la única organización mundial que agrupa a las ciudades y gobiernos municipales, la cual en su congreso fundacional adopta su propia Declaración Mundial de Autonomía Local.

En el año 1985 el Consejo de Europa aprobó la Carta Europea de la Autonomía Local, la cual fue ratificada por los distintos parlamentos nacionales de los Estados que conforman la Comunidad Económica Europea, esta carta tiene carácter vinculante para los Estados que la ratifican. En el caso latinoamericano, contamos con dos instrumentos sobre Autonomía Local, el primero es la Carta de la Autonomía Local Iberoamericana, aprobada en el XX Congreso de la Organizaciones Iberoamericana de Cooperación Mundial (OICI), aprobada en Caracas, Venezuela en el año 1990, la segunda es la Declaración de Cartagena de Indias de la Unión Iberoamericana de Municipalidades, aprobada en el año 1993 bajo el lema de: “Autonomía, Democracia y Participación”.

Luego de ver todos estos instrumentos que postulan la Autonomía Local, nos hemos planteado la siguiente interrogante ¿Por qué una Carta de Autonomía Municipal?, la respuesta la encontraremos en las siguientes puntualizaciones:

Primero: El reconocimiento de la Autonomía Municipal como principio de derecho que regula las relaciones entre el Municipio y el Estado, **segundo:** Determinación del Municipio como unidad base del Estado y de la división político-administrativa del países, **tercero:** Creación ulterior de los postulados desde los ámbito de la Carta en las constituciones y leyes ordinarias y código (Guatemala, El Salvador, Costa Rica), Ley de Municipalidades (Nicaragua), Ley de Municipales de (Honduras), Régimen Municipal (Panamá), Ley del Distrito Nacional y los Municipios No. 176-2007 (República Dominicana).

Desde el año 2008 se han estado realizando procesos de consultas para la discusión y posterior aprobación de la “Carta Centroamericana de Autonomía Municipal”, esta iniciativa nace producto de la celebración del primer foro de autoridades locales de Centroamérica (FALCA), que se celebro en San Salvador, El Salvador los días 17 y 18 de abril del año 2008, donde estuvieron presentes 400 alcaldes y alcaldesa de la región, los cuales representan

aproximadamente al 60% de la población total de sus países del istmo. Debemos destacar el hecho de que la República Dominicana ha jugado un papel estelar, en los procesos de aprobación de estas cartas, principalmente en la Centroamericana, ya que fuimos sede de una serie de conferencias y talleres que en el marco de discusión y aprobación de esta carta, se están realizando en la región.

Esto se evidencia ya que dentro del marco de consulta regional de la Carta Centroamericana de Autonomía Municipal se realizó en Santo Domingo entre los días 5,6 y 7 de octubre del año en curso la conferencia taller sobre Autonomía Municipal y Fortalecimiento de Gobiernos Locales, auspiciado por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). A continuación consideramos oportuno a manera de síntesis realizar algunos de los planteamientos que se postulan desde estos instrumentos de Autonomía Local, desde donde en líneas generales se trazan las pautas y principios rectores de las acciones que hay que implementar para lograr una verdadera Autonomía Local.

Desde el preámbulo de la Carta Iberoamericana de Autonomía Local se plantea lo siguiente: “Conscientes de que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos es uno de los principales fundamentos del régimen democrático y de que la existencia de gobiernos locales investidos de competencias efectivas permite una administración más eficaz y próxima al ciudadano”. A continuación vamos a describir de manera sucinta y en líneas generales lo que se postula desde los diferentes instrumentos internacionales:

Principio de Autonomía: Establece que el mismo debe entenderse como el derecho y el deber que tienen los gobiernos locales de gestionar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y esto debe hacerse en beneficio de los ciudadanos y ciudadanas. La autonomía local se ubica en la base de la democracia del poder, lo cual implica gobiernos locales participativos, inclusivos eficientes en procura del desarrollo municipal sostenible. Esta autonomía debe ser reconocida desde la propia constitución, el alcance de dicha autonomía establece las siguientes prerrogativas:

- Las leyes fijaran las competencias básicas de los gobiernos locales.
- Las autoridades centrales y regionales podrán atribuir a los gobiernos locales competencias para fines específicos.

- Deberá consultarse a los gobiernos locales sobre los asuntos que les afectan directamente.

De los recursos financieros: Tienen derecho en el marco de las políticas económicas de cada Estado a percibir y generar recursos propios de manera suficiente, una parte de estos ingresos provendrán de las siguientes fuentes:

- Ingresos patrimoniales
- Impuestos locales
- Tasas o gravámenes
- Transferencia del Gobierno Central.

En adicción a esto tendrán derecho a ser consultados y a participar en la formulación de las modalidades de adjudicación de los recursos redistribuidos.

Autonomía Organizativa: Los gobiernos locales tendrán derecho a determinar su propia estructura organizativa interna, esta estructura se configurara sobre el principio de democracia participativa, la selección del personal se realizar de acuerdo al principio del merito y capacidad.

Control de la actividad de los gobiernos locales: Los representantes de los gobiernos locales deberán poder ejercer su mandato en forma libre y su actividad estará sometida al control jurisdiccional de los tribunales el cual se ejercerá según la forma y en los casos previstos por la legislación.

Protección jurisdiccional de la autonomía local: Estos dispondrán de un recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respecto de su autonomía local consagrada en las constituciones.

5.2.2 El Principio de Autonomía Local

La génesis del concepto de autonomía local, nos viene dada, a partir de la Ley fundamental de Bonn o constitución Federal de Alemania del año 1949, donde desde en el artículo 28, numeral 2, se establece lo siguiente:

“Debe garantizarse a los Municipios el derecho a resolver, en el marco de las leyes y bajo su propia responsabilidad, todos los asuntos de la comunidad local. También las asociaciones de municipios tienen, en el marco de sus competencias legales, el derecho”.

Se entiende por “**Autonomía Local**”, el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. En ese sentido tomando en consideración ese principio, el Tribunal Superior de España, ha admitido una flexibilización en relación a la reserva de ley, en materia de ordenanzas municipales tanto en materia tributaria como sancionadora, en sentencia 233/1999 de fecha 6 de diciembre, este alto tribunal afirmó lo siguiente:

“En materia tributaria local, en el ámbito de la regulación de los reglamentos locales era superior al correspondiente a los reglamentos estatales en virtud del carácter representativo del órgano que ejerce la potestad reglamentaria y del reconocimiento constitucional de la autonomía local, puesto que se trataba de una materia en la que claramente concurría un interés local”.

Siguiendo ese criterio en sentencia 161/2003, este Tribunal planteo lo siguiente:

“La autonomía local y el carácter representativo de las administraciones locales puede llevar a una flexibilización de la reserva de ley en relación con las ordenanzas locales, a efectos de la tipificación de infracciones y sanciones, sin llegar no obstante, a afirmar que el principio sea inaplicable o que quepa mantener la existencia de una vinculación negativa a la ley”.

5.3 La Municipalidad en el ordenamiento jurídico dominicano

5.3.1 Desde el ámbito constitucional

La República Dominicana es un Estado unitario esta configurado de esta manera en el artículo 7 de nuestra Constitución Política nuestro país tiene una extensión de 48,0000 km cuadrados, estamos ubicados en la parte oriental de la isla de Santo Domingo la cual compartimos con la República de Haití: Nuestros límites terrestre están fijados por el Tratado Fronterizo del año 1929 y su protocolo de revisión realizado en el año 1936 y el Tratado de Paz, Amistad Perpetua y Arbitraje del año 1929 suscrito con la República de Haití.

La división política territorial está configurada de la siguiente manera: La región que es la unidad básica para la articulación y formulación de políticas públicas en el territorio nacional¹⁰, el país esta configurado sobre la base de 10 regiones como **Primer nivel**, en **Segundo nivel** tenemos la provincias¹¹ la cual esta configurada como la demarcación política intermedia en el territorio, la cual se divide en Municipios, Distritos Municipales, Secciones y Parajes, en la actualidad tenemos 31 provincias y un, Distrito Nacional¹². Estos son la base del sistema administrativo local conjuntamente con los Distritos Municipales, siendo personas jurídicas de Derecho Público, con Patrimonio propio autónoma presupuestaria.

En lo atinente a la gestión descentralizada, desde la carta magna, se regula el tema de las transferencias, tanto de competencias como de recursos hacia los gobiernos locales¹³, de igual manera se establece que los Municipios, las Juntas Municipales los Ayuntamientos y el Distrito Nacional estarán vinculados tanto a la formulación presupuestaria como a la ejecución¹⁴. En relación con la inversión de recursos, los mismos tendrán que realizarse en base a los presupuestos participativos, con la finalidad de incentivar a la ciudadanía para que participe en la formulación y ejecución de las políticas públicas¹⁵, en lo atinente a las deudas y obligaciones económicas, aunque tengan el aval del Estado, dichos compromisos son de la exclusiva responsabilidad de los entes locales.¹⁶

En la actualidad tenemos 154 municipios y 226 Distritos o Juntas Municipales los cuales están regidos por la Ley No. 176-2006 del Distrito Nacional y los Municipios, del año 2007. En adicción a esto existen en cada Provincia un Gobernador Civil¹⁷, El cual será el representante de esa demarcación, el mismo es designado por el Poder Ejecutivo. El Gobierno del Distrito Nacional y de los Municipios estarán a cargo del Ayuntamiento el cual estará constituido por dos órganos complementario entre si, el consejo de Regidores y la Alcaldía. El Consejo de

¹⁰ Artículo 196 Constitución Política de la República Dominicana.

¹¹ Artículo 197 Constitución Política de la República Dominicana.

¹² Artículo 199 Constitución Política de la República Dominicana.

¹³ Artículo 204 Constitución Política de la República Dominicana.

¹⁴ Artículo 205 Constitución Política de la República Dominicana.

¹⁵ Artículo 206 Constitución Política de la República Dominicana.

¹⁶ Artículo 207 Constitución Política de la República Dominicana.

¹⁷ Artículo 198 Constitución Política de la República Dominicana.

Regidores tiene funciones exclusivas normativa Reglamentaria y de Fiscalización. La Alcaldía es el Órgano ejecutivo encabezado por un alcalde u alcaldesa¹⁸.

5.3.2 La Municipalidad desde la Clausula Estado Social, Democrático y de Derecho

La Cláusula de Estado Social, siguiendo las afirmaciones planteadas desde doctrina y la jurisprudencia imponen obligación positivas a los poderes Públicos, en consecuencia desde esta cláusula se desprenden mandatos y emplazamientos a los poderes públicos en el orden social para actuar con la finalidad de promover las condiciones necesarias para su efectividad, de lo cual se desprende que desde el Estado y desde la iniciativa privada se debe promover el desarrollo armónico de la economía Nacional. En ese sentido el Tribunal Constitucional Español mediante sentencia 37/1984 fecha 7 marzo, expone lo siguiente:

“La sanción de un ‘Estado social es democrático de Derecho’ que propugna entre los valores superiores de su ordenamiento jurídico la justicia y la igualdad (artículo 1.1), se supone la encomienda de la obligación a [...] todas los poderes Públicos de promover las condiciones para que las igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y reactivas (artículo 9.2 de la CE) [...]”.

Como podemos apreciar la cláusula del Estado Social conmina a los poderes Públicos a establecer Políticas Públicas destinadas a satisfacer las necesidades de la población en el orden social. La Jurisprudencia de la Sala Constitucional de Venezuela en ese sentido ha estableció el siguiente criterio en la sentencia 1002, de fecha 26 de Mayo de año 2004, caso Federación Médica Venezolana, veamos: “La Cláusula de Estado Social de Derecho, es suficiente para que el Estado, a través de su estructura Administrativa, este en constante desarrollo y con la intención de establecer un programa Económico, Social o Cultural y concilie los intereses de la sociedad, por que esa, precisamente, su razón de ser”.

La Clausula de Estado Social de Derecho es suficiente y sumamente abarcadora, lo cual implica de parte del Estado el despliegue de todo su aparato organizacional lo cual vincula a todos los poderes Públicos en la configuración del orden Social, siguiendo estas puntualizaciones la Sala Político Administrativa, en sentencia No. 1885, de octubre del año 2000, en el caso José del Carmen Rojas; ha establecido el siguiente criterio:

¹⁸ Artículo No. 201 Constitución Política de la República Dominicana

“La constitución de la República Bolivariana de Venezuela define el Estado como un modelo, Democrático y social, de Derecho y de Justicia; sustentándolo en una serie de principios y de valores superiores que se incertan en el ordenamiento Jurídico. Este modelo social le asigna al Estado una amplitud de funciones y de responsabilidades sociales textualmente reconocidas en la Constitución, como un autentico e ineludible compromiso que implica la protección especial a la familia a los trabajadores, a los menores; en especial velar por la salud y la seguridad social de los mismo, entre otras. [...]. Es decir, este modelo de Estado exige un compromiso real tendente a la efectividad integral del aparato del Estado, en ese sentido todos su órganos deben actuar sujetos al orden constitucional, no solo en aquello que este referido a su desenvolvimiento interno y estructural de las funciones que ejerce, sean estas Legislaturas, Judiciales de Gobierno, electorales o de control, sino también, es de manera fundamental, están sujeto al cumplimiento de todas las disposiciones Constitucionales que imponen obligaciones y compromisos, conductas responsables hacia la sociedad [...]”.

El Tribunal Supremo no solo ha admitido el carácter vinculante para la administración públicas, sino que además ha asumido a plenitud la tesis que en su momento expuso **Forsthoff**¹⁹, Sobre la Administración como portadora de Prestaciones. Ya la Sala Constitucional se había referido en la sentencia 85 del 24 de Enero del 2002 al postulado de **Forsthoff** Sobre la *procura existencial* como fin del Estado, en ese sentido la Sala en la sentencia 1002, del 26 de Mayo del año 2004 ha planteado lo siguiente:

“[...] Debe señalar que le Estado Social de Derecho es el Estado de la procura existencial, su meta es satisfacer las necesidades básicas de los individuos distribuyendo bienes y servicios que permiten el logro de un standard de vida elevado colocando en permanente realización y perfeccionamiento el desenvolvimiento económico y social de los ciudadanos [...]”.

La cláusula de Estado Social, configura una fuerte interrelación de la existencia de los derechos prestacionales con la acción positiva del Estado, en ese sentido la Sala Constitucional de Venezuela en sentencia 85 del 24 de Enero de año 2002 plantea lo siguiente:

“[...] Ahora bien, como ya apunto la Sala, el Estado Social Desarrolla Derechos Sociales, los cuales son Derechos de prestación, que persiguen básicamente actos positivos a cumplirse. Este tipo de derechos otorga a Ley ciudadanos un directa o indirecta prestación por parte de quien los deben en función de la participación de los beneficios de la vía en sociedad, o de la actuación del principio de igualdad [...]”.

¹⁹ La tesis de Forsthoff, en torno a la procura existencial ha sido invocada por el Tribunal Supremo de Justicia, para caracterizar a la administración pública como una administración prestacional.

Desde la finalidad que persiguen los Derechos prestacionales **Actos Positivos**: referida a la actuación del Estado, entra o se configura el principio de solidaridad, ese tema es retomando por la Sala Constitucional, mediante la sentencia 1002, de fecha 26 de mayo del 2004, ha afirmado lo siguiente:

“Según esto La cláusula de Estado Social de Derecho es suficiente para que el Estado a través de estructura administrativa, este en constante desarrollo de un programa económico, social o cultural y concilie los intereses de la sociedad, porque esa es precisamente, su razón de ser. Por ende desde la cláusula no existen derechos lo que impide afirmar que ellos, por su mismo, estén en la esfera subjetiva del ciudadano, la aspiración de satisfacer las necesidades básicas de los individuos constituye un principio orientador de la actividad Administrativa, aquello que identifica a un Estado como Social de Derecho, por lo que tales programas son elementos condicionantes del fin de la actividad, califica, por así decirlo que debe ser entendido como interés Público [...]”

5.3.3 En el ámbito de la Ley 76-2007 del Distrito Nacional y los Municipios

La Ley del Distrito Nacional y los Municipios, promulgada en fecha 17 del mes de julio del año 2007, es la ley marco que rige todo lo relacionado con el tema de la municipalidad, es el producto de mucho esfuerzo que desde diferentes sectores de la sociedad, habían estado solicitando la aprobación de esta normativa novedosa y vanguardista, la cual ha sido inspirada por los diferentes instrumentos internacionales y nacionales que han estado involucrado en los procesos de consolidación del desarrollo municipal, en ese sentido haremos una síntesis de los aspectos mas importantes que desde esta normativa se plantean, a continuación detallamos los aspectos mas relevantes de la ley.

El artículo 1, establece que dicha normativa tiene por objeto, normar la organización, competencia, funciones y recursos de los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional asegurándoles que puedan ejercer, dentro del marco de la autonomía, las competencias, atribuciones y los servicios que les son inherentes, además le establece el deber de promover el desarrollo y la integración de su territorio, la calidad de vida de sus habitantes y fomentar la participación ciudadana. En el artículo 2, se establece que el ayuntamiento constituye la unidad política administrativa básica del Estado dominicano, que goza de autonomía política, fiscal, administrativa y funcional. El artículo 6, establece una serie de principios que han de regir las actuaciones de la municipalidad, entre los cuales mencionamos los siguientes: descentralización,

subsidiariedad, coordinación, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia y participación municipal.

Otro aspecto importante que se establece en esta normativa, es el hecho de que la Liga Municipal Dominicana, es establecido como organismos asesor en materia técnica y de planificación, en adicción a esto, un aporte significativo que se postula desde esta normativa en aras del fortalecimiento y consolidación de la participación, tiene que ver con una serie de instrumentos y mecanismos de participación establecido en los capítulos I, y I de la ley, los cuales son abordados en esta investigación en el capítulo VI, referente a la participación ciudadana.

5.3.4 En la Ley de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030

Antes de iniciar definiendo la vinculación que tiene la Estrategia Nacional del Desarrollo (END) con el Desarrollo Municipal Sostenible, consideramos pertinente puntualizar que en el ámbito de la Planificación Nacional, la constitución establece en el artículo 241 la Estrategia de Desarrollo, la cual definirá la visión de la Nación a largo plazo, en adicción a esto en el artículo 242 se establece el Plan Nacional Plurianual, visto esto nos abocaremos a explicar cómo nace esta herramienta que define la visión de país que queremos para los próximos 20 años cuáles son sus principales ejes temáticos, como podremos desde esta herramienta estratégica potenciar el Desarrollo Municipal Sostenible; entendiendo el Municipio como el segundo Gobierno en el ámbito Local.

Ha sido un una clamor expresado desde hace muchos años, desde diferentes sectores, políticos sociales económico, religiosos, empresariales y culturales, que en nuestro país se hacía indispensable crear los mecanismos necesarios para que fruto de amplios procesos de concertación nos abocaremos a definir en una estrategia nacional a 20 años, donde habríamos de identificar a través de lo que en desarrollo organizacional se llama una análisis FODA, donde identificaríamos cuáles son nuestras fortalezas, las cuales debíamos potenciar y maximizar, las oportunidades que como país deberíamos aprovechar, las amenazas tanto internas como externas que deberían tomarse en consideración y las debilidades que debíamos fortalecer en el marco de un plan nacional a corto mediano y largo plazo.

En este contexto luego de muchos años de espera, es después de promulgación de la Ley de Planificación o Inversión Pública No. 498-2006²⁰, donde se consigna en el artículo 25 la necesidad de diseñar una Estrategia Nacional de Desarrollo como parte de los instrumentos de planificación. Es en este contexto cumpliendo el mandato expreso que establece la Ley de Planificación e inversión Pública, cuando el Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPYD), con la colaboración del consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE), se embarca en el proyecto de la elaboración de una propuesta del Estratégica Nacional de Desarrollo (END).

Es importante destacar que para la elaboración de la END, no se partió de cero, para su elaboración se recurrió a una serie de planes sectoriales y regionales los cuales se habían producidos en diferentes Administraciones públicas, también jugaron un papel importante y estelar, los diagnósticos y propuestas que desde el sector empresarial, de la academia, reflexiones de intelectuales, programas de Gobiernos de Partidos Políticos y ejemplos de buenas prácticas de más de veinte países de América Latina, Asia y Europa²¹.

Para la elaboración de la END se identificaron cuatros (4) Ejes Estratégicos, de los cuales se identificaron 32 áreas temáticas, las discusiones y propuestas sobre estas áreas se desarrollaron durante diez (10) años en períodos comprendiendo entre el año (1998-2008), entre las áreas temáticas analizadas se encuentra: La educación, la salud, cultura, gobernabilidad. Para los fines de esta investigación, el área temática que se vincula directamente es la No.4 fue la Descentralización y Gobiernos Locales, dentro del eje estratégico 1, se definió lo siguiente “Un Estado con instituciones eficientes y transparentes, al servicio de una ciudadanía responsable participativa, que garantiza la seguridad y promueve el desarrollo y la convivencia pacífica”.

Es evidente que los 4 ejes estratégicos que se han definido en la END, tienen una estrecha vinculación con el esta investigación y decimos esto, porque el problema de investigación que hemos planteado, de cómo lograr el desarrollo municipal sostenible el cual

²⁰ Promulgada el 28 de diciembre del año 2006, donde conjuntamente con el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, los Planes Regionales y los Planes Estratégicos Sectoriales e Institucionales conforman los instrumentos de planificación del Estado.

²¹ Dentro de las experiencias que fueron analizadas y planes estratégicos de los siguientes países: México, Colombia, Panamá, Venezuela, Andalucía, Valencia, Suecia, Corea y Taiwán.

incluye el Desarrollo Social, el cual se vincula con el eje estratégico 2, que establece “Una Sociedad cohesionada, con igualdad de oportunidades y bajos niveles de pobreza y desigualdad”.

El desarrollo Económico, el cual se vincula con el eje estratégico 3, establece lo siguiente: “Una economía articulada, innovadora y sostenible con una estructura productiva que genera crecimiento alto y sostenido con empleo decente, y se inserta de forma competitiva en la economía global y por último el desarrollo de medio ambiente, el cual relaciona con el eje estratégico 4, el cual establece lo siguiente: “Un manejo sostenible del medio ambiente y una adecuada adaptación al cambio climático”, por lo expresado anteriormente esta investigación está pensada, sin proponerlos con una vinculación y alineamiento total con la END, lo cual nos llena de orgullo y satisfacción, al saber que el esfuerzo que hemos realizado podría en un futuro no muy lejano verse reflejado y refrendado en una Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo que definirá la Visión del País que deseamos tener para los próximos 20 años.

Para cada eje estratégico se establece un conjunto de objetivos generales, para cada objetivo general, se plantean un conjunto de objetivos específicos y para cada objetivo específico, se plantean un conjunto de líneas de acción, en adicción a esto cada eje estratégico está acompañado por un conjunto de metas cualitativas y de indicadores y metas cuantitativas. En Anteproyecto de la END se presenta y se toma con consideración el desarrollo social, fundamentado en la cohesión, el establecimiento y promoción de la igualdad con niveles de oportunidades, reducción de la pobreza y las desigualdades sociales, en ese sentido desde este punto de vista, en el eje estratégico 2 se plantea lo siguiente:

“Una sociedad cohesionada, con igualdad de oportunidades y bajos niveles de pobreza y desigualdad”.

De este eje estratégico, el objetivo general 4 plantea lo siguiente: “Cohesión Territorial”. De este objetivo general, se desprenden 4 objetivos específicos entre los cuales cabe mencionar los siguientes:

- Impulsar el desarrollo local mediante el fortalecimiento de las capacidades administrativas de los municipios, la participación ciudadana y la coordinación con otras instancias del Estado.

- Integrar la dimensión de la cohesión territorial en el diseño y la gestión de políticas públicas.
- Reducir la disparidad urbano-rural en el acceso a servicios y oportunidades económicas y promover un desarrollo territorial ordenado e inclusivo.
- Promover el desarrollo sostenible en las zonas fronterizas.

5.4 Los procesos de descentralización en la República Dominicana

Estos procesos tuvieron su génesis el año 1994, luego de la puesta en vigencia de la constitución de 1994, la cual fue producto de una gran crisis política, que terminó con el recorte del período de gobierno y mediante un acuerdo entre los dos principales partidos políticos existente para esa fecha²², se realizó una importante reforma. Luego de la puesta en vigencia de la carta magna por iniciativa de organizaciones de la sociedad civil, centros Académicos, Universitarios y algunas líderes Políticos se plantearon la necesidad de iniciar una serie de detalles en relación a las transformaciones que debían realizarse para convertir el Estado en un ente más eficiente, eficaz, además de consolidar, el sistema democrático mediante el fomento de la participación ciudadana.

Estas iniciativas contaron con el apoyo, técnico y financiero de organismos internacionales con la intención de promover la descentralización y el fortalecimiento municipal en el país, entre estas instituciones estuvieron el programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano del Desarrollo (BID), la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (US-AID) y la agencia Española de Cooperación Internacional y la Cooperación Europea.

Como parte de los procesos que había que incentivar desde el Estado, para definir un modelo propio de descentralización debía decidirse hacia qué nivel del Gobierno deberían enmarcarse los procesos de transferencia de competencias desde el Gobierno Nacional si a nivel Regional Provincial o Municipal, tomando en consideración estos planteamientos se crea el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, instituido mediante el Decreto No. 484-99, el

²² Partido Revolucionario Dominicano (PRD) y Partido Reformista Social Cristiano (PRSC)

cual marcaría la génesis para el establecimiento de un modelo de Administración Pública Descentralizada. En adición a lo expresado precedentemente, había que definir cuantos niveles necesitamos, como debían interactuar entre ellos, un aspecto importante y relevante que había que tomar en consideración era definir cuáles eran las características deseables que debían tener los municipios como ente receptor de funciones descentralizadas.

En junio del año 1996 se aprobó el Programa Nacional de Reforma y Modernización del Estado (PARME), de parte de la Unión Europea a través del 8vo Fondo Europeo para Desarrollo. Desde el Estado apoyando los esfuerzos e iniciativas, de descentralización, mediante el decreto 27-00 se transforma la Comisión Presidencial de Reforma y Modernización del Estado (COPRYME) en un Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE).

Desde el CONARE se impulsa la idea de reorganización Territorial del Estado con la visión de crear una nueva relación entre las instituciones públicas y de estas con la ciudadanía, a través del desarrollo de las políticas democráticas y participativas. Entre la función principal de esta institución, está la de promover un nuevo marco legal normativo que propicie la descentralización y el Desarrollo local; promover el fortalecimiento de las instancias político Administrativas Regionales Provinciales y Municipales, además de la coordinación institucional para la descentralización, en adición a esto tiene la responsabilidad de promover y multiplicar los procesos y experiencias exitosas de descentralización y desarrollo local experimentados en la región.

En relación al marco normativo, debemos destacar los avances que en ese sentido hemos logrado, aunque sea en materia normativa, con la promulgación de un instrumento novedoso y vanguardista, como la Ley No. 176-2007 del Distrito Nacional y los Municipios, lo cual constituye una normativa importante en aspectos tales como: Organización, Competencia Funciones, Servicios y Recursos de los municipios y del Distrito Nacional. En adición al CONARE hay otras instituciones que han realizado ingentes esfuerzos para contribuir con la consolidación de los procesos de descentralización en la República Dominicana, nos estamos refiriendo a instituciones y órganos de la sociedad Civil Nacionales e Internacionales como: Federación Dominicana de Municipios²³ (FEDOMU), el Sistema de la Integración Centro

²³ Incorporada como organización no gubernamental (ONGS), mediante el decreto no. 398-2001, de fecha 26 de marzo del año 2001.

Americana (SICA)²⁴ La liga Municipal Dominicana, fundación Internacional DEMUCA, entre otras.

El nuevo marco legal para la gestión municipal en la República Dominicana Surge de la necesidad de reorientar el Sistema de Organización de las entidades locales, partiendo de la imperiosa necesidad de cumplir con la meta de realizar una adecuada reforma y modernización de la gestión local, en el entendido de que la idea que subyace con el tema de la descentralización es acercar los servicios a los niveles mas próximos de los ciudadanos, con la idea de mejorar la calidad de vida y lograr un desarrollo sostenible mediante el ofrecimiento de un servicio mas eficiente y eficaz. En ese sentido el desarrollo local es concebido por Silva Lira de la siguiente manera: (Silva Lira, 2008), “Un proceso de atribución de actores que se solidarizan con su territorio aprovechando su potencial endógeno, siendo uno de sus objetivos fundamentales la construcción de territorios competitivos e innovadores”.

De lo expresado anteriormente podemos colegir, que el Municipio se erige como la unidad básica y elemental del Estado por consiguiente el gobierno local sirve de motor de desarrollo, convirtiéndose en entes de canalización de recursos públicos y privados, lo cual trae la inversión y genera oportunidades para la población activa de las comunidades, de manera tal que al potenciar las capacidades técnicas, humanas e infraestructuras de los municipios estamos contribuyendo a dinamizar la economía, lo cual provoca un impacto positivo que frena o limita la migración interna hacia los grandes centros urbano, lo cual indefectiblemente trae crecimiento a la comunidad.

5.4.1 Desarrollo Económico Territorial

Observando los procesos de descentralización desde el punto de vista económico, podemos decir que estos procesos están orientados básicamente a reducir la ineficiencia en la asignación de recursos.

²⁴ el SICA entró en funcionamiento el 1° de febrero de 1993 y esta integrado por los siguientes Estados: Repúblicas de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica y Panamá. Al SICA están adherido Belice, y como país asociado la República Dominicana. Los Estados Unidos Mexicanos como observador regional y la República de China y España, como observadores extraregionales.

5.4.2 Las finanzas de los gobiernos locales en la República Dominicana

Antes de abordar de manera detallada el tema de las finanzas municipales consideramos importante realizar a manera de introducción, una breve reseña del camino recorrido por el sistema de transferencias económica desde el Gobierno Central a los entes locales. En ese sentido en el año 1983 los ayuntamientos recibían recursos de manera discrecional, luego con la implementación de la Ley No. 17-97 se estableció un monto del un 4% como transferencia a los municipios, después de muchos debates desde diferentes foros nacionales e internacionales en el año 2003 se instauro el Régimen de Cooperación y Asistencia Financiera del Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos, donde se fijo para el año 2004 un monto de transferencia del 8% del PIB y un 10% para años subsiguientes.

La realidad es que ese 10% nunca se ha cumplido por diferentes razones y a la fecha el monto máximo de transferencia es de aproximadamente de 4.8% lo cual implica que año tras años los ayuntamientos y municipios realizan ingentes esfuerzo para que en la Ley de Ingresos y Presupuesto General del Estado se consignent las partidas que la Ley No.166-2003 establece. En el presupuesto del año 2011, el monto aproximado fue de 5.5%, para el año 2012 el monto asignado aproximado es de 4.5, lo que implica una reducción de un 1% en relación a lo asignado para este año. En la República Dominicana acontece lo que pasa en la mayoría de países de la región, donde la mayor fuente de ingresos que reciben los municipios es producto de la transferencia que realiza el Gobierno Central.

Luego de ver lo que ocurre en la República Dominicana con las transferencias que reciben los municipios lo cual esta muy vinculado con el nivel grado de descentralización, esto nos lleva a planteamos la siguiente pregunta, ¿Cómo podemos medir el nivel de descentralización de una país?. La respuesta la veremos en el cuadro²⁵ siguiente, donde podemos advertir que este nivel o grado de descentralización es medible por el porcentaje del gasto público total con respecto al gasto a nivel local.

²⁵ Fuente: Descentralización y Finanzas Municipales en la República Dominicana, elaborado Gilberto Chona y Carlos Pineda Mannheim, año 2009, pág. 5

Gastos Público Subnacional como Porcentaje del Total

Mayor de 40%	Entre el 20 y 40%	Entre 10 y 20%	Menor del 10%
Argentina (49,5)	Colombia (39,0)	Uruguay (14,5)	Honduras (8,0)
Brasil (45,0)	México (31,8)	Guatemala (12,4)	Nicaragua (5,2)
	Perú (26,8)	Chile (12,2)	Rep. Dom. (3,6)

Como podemos apreciar en el gráfico que hemos presentado se destaca el caso de la República Dominicana, con el menor Porcentaje, junto a Nicaragua y Honduras, con porcentaje menor al 10% en el otro extremo una situación diametralmente opuesta, esta el caso de Argentina y Brasil con un porcentaje superior al 40%. Esto evidencia que la descentralización contribuye al crecimiento y el desarrollo, ya que estamos hablando de los países que han experimentado mayores niveles de desarrollo en los últimos años y en el caso particular de Brasil que se habla del fenómeno, en relación a la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales, esto sin duda se debe a un amplio programa y estrategia de desarrollo y fortalecimiento económico de los municipios.

Los gobiernos locales prácticamente no tienen otra fuente de ingresos, que no sea la establecida en las transferencias del Gobierno Central, la cual se realiza siguiendo el criterio establecido en la Ley No. 166-2003; en lo relacionado a los parámetros fijados para la distribución de los ingresos, se toma en consideración el número de habitantes, estableciéndose un monto para los Distritos Municipales de RD\$500,000, que en ningún caso será inferior o esa cantidad y RD\$1,000,000 para los municipios, es decir para la distribución es tomada como base la cantidad de habitantes.

En relación a la creación discriminada de manera artificial, sin ningún criterio de distrito municipal, esto contribuía a la fragmentar la ya limitada transferencia, esta situación cambio con el advenimiento de la Ley No. 176-2006, esta inadecuada práctica y proliferación de gobiernos locales debe hacerse, según plantea la Ley en base a criterios objetivos y según los lineamientos que serán establecido en el reglamento de aplicación de la Ley.

5.4.3 Generación de Ingresos Propios

Los ingresos propios que la Ley No. 176-2007 establece para los municipios están contenidos o compuestos por los impuestos municipales, establecidos por Leyes nacionales lo proveniente de las tasas Municipales aunque el artículo 200 de la Constitución establece un límite, donde la creación de impuestos no puede contradecir la constitución, los impuestos nacionales o a las leyes en otras palabras esta potestad de creación de tasas, impuestos o arbitrios esta limitada, razón por la cual los ingresos que puedan generar los municipios de manera propia son muy exigüos o casi inexistente. De igual manera la Ley No. 180 del año 1965 establece que la creación de nuevos arbitrios debe ser sometida al Consejo de Ministros vía el MEPYD para su recomendación, es decir los municipios tienen una autonomía relativa en lo que respecta a la creación de fuentes propia de ingresos.

Una prueba de lo expresado anteriormente lo constituye el hecho de que en un estudio realizado por el Banco Mundial para los años 2002 al 2004 estos montos oscilaban en 0.14 del PIB para el año 2004, desde otro punto de vista desde la Ley No. 176-2007, se le asignan a los municipios y distritos municipales unas competencias que son comunes en todos los países a los niveles Nacionales, estamos hablando de salud, educación y reducción de la pobreza lo cual estos asignan el 4% de los ingresos Totales.

En relación a los gastos desde la Constitución se postula que los Gobiernos Locales tendrán autonomía presupuestaria, pero al igual que pasa con la generación de ingresos propios, esta autonomía presupuestaria esta limitada y tutelada en el sentido de que la Ley no. 166-2003, establece la forma en que los municipios han de ejecutar su presupuestos, donde se establece en un 31% para los servicios municipales, un 40% para la inversión en capital, un 4% para la educación y la salud y un 25% para servicios no personales. Por lo expresado precedentemente es que decimos que ni hay autonomía presupuestaria, ni financiera, ni fiscal, ya que mediante una Ley se determinan los montos que se han de asignar y mediante otra Ley, se les instruye como van a realizar las erogaciones de estos fondos.

5.4.4 Fortalecimiento de la Capacidad Técnica Financiera

Como una manera de ser más eficiente y eficaz en la formulación del presupuesto de los ayuntamientos desde la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), haciendo uso de las atribuciones que la Ley No. 423-2006 le confiere, se ha iniciado un proceso de capacitación con el apoyo de la Liga Municipal Dominicana, como organismo de asesoría técnica y la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), en aras de dotar a los municipios de los instrumentos y mecanismos técnicos y profesional idóneo para lograr una buena gestión municipal

Una de las causas que ha contribuido con el poco desarrollo de los municipios, tiene que ver con la alta rotación del personal que se suscita cada 4 años cuando hay cambio de administración en el ámbito municipal, debemos destacar que este problema es una practica clientelar y populista que sucede en muchos países de la región. El hecho de que se inviertan grandes suma de dinero en la preparación de empleados y funcionarios de los gobiernos locales y que luego sean despedido, constituye un hecho que afecta el desarrollo técnico y humano, y por consiguiente afecta la eficiencia y eficacia de la gestión, pero es importante destacar que desde el Estado consciente de esta situación y de la necesidad imperiosa y urgente de resolver esta problemática, la cual ha existido desde la fundación de los municipios, en la actualidad se están promoviendo iniciativas tendentes a garantizar la estabilidad en el cargo de los empleados y funcionarios municipales.

Como paso importante para solucionar esta situación, se instituyo la incorporación en la ley No. 41-2008 de Función Pública de las instituciones descentralizadas y autónomas desde el Ministerio de Administración Públicas están haciendo ingentes esfuerzos, con el auxilio y cooperación de instituciones nacionales y internacionales de crear la Carrera Municipal, con lo cual estaríamos dotando de estabilidad en los cargos a los funcionarios y empleados de los gobiernos locales, lo que indefectiblemente se traducirá en que la gestión será mas eficiente y eficaz, lo que redundaría en la prestación de servicios mas eficientes y con mayor calidad, cumpliendo con dos objetivos importantes el primero: que el municipio estaría cumpliendo con su cometido en relación a los servicios que debe prestar y el segundo: creación de una campaña de sensibilización en los municipios en relación al pago de los impuestos.

A manera de conclusión en este acápite debemos puntualizar, que es evidente que en el ámbito de la gestión municipal aun tenemos muchos retos pendientes, tales como la autonomía municipal y la definición de una política de Estado nacional de descentralización donde se establezcan criterios claros a corto, mediano y largo plazo, tanto para la delegación de competencias y/o funciones a los municipios. La asignación de recursos y competencias debe ir acompañada de los mecanismos e instrumentos legales y operativos, que les permitan a los gobiernos locales, además de ordenar el territorio, organizarlo.

De igual manera la municipalidad tiene un deber y un compromiso de fomentar el desarrollo económico local, donde estén involucrados todos los actores, llámese, empresarios, las escuelas, las iglesias, las sociedad civil y el propio ayuntamiento, en aras de construir desde la nuevas tendencias y perspectivas de desarrollo local, tomando en consideración los ocho ejes temáticos que en su ensayo Desarrollo Local; Nuevas Perspectiva, definió Emilio Carrillo Benito, dichos ejes temáticos son: el territorio, el medio ambiente, la tecnología,, cultura local, eficacia social, intangibles, la propia economía y la esfera estrictamente operativo.

Para que desde la municipalidad se puede desarrollar una verdadera estrategia de desarrollo local, debemos ya sea mediante una Ley General de Descentralización, como ocurre en Guatemala, donde se establezcan los niveles de responsabilidades y coordinación entre las diferentes entidades pertenecientes al gobierno central, además de tomar en consideración los ejes que hemos definido anteriormente, en el ámbito operativo se deben desarrollar un sin números de acciones que coadyuven al logros de los objetivos trazados, entre estas acciones citaremos las siguientes: la generación de empleos, básicamente enfocando los empleos del futuro, alfabetización tecnológica y distribución social del conocimiento, esto implica desarrollar una serie de programas desde, movilizar el territorio para su incorporación activa a la Sociedad de la Información, visualizar el Ayuntamiento como agente de la sociedad de la información, la intervención en accesibilidad a los servicios telemáticamente, movilizar a los Agentes Económicos, Promover las nuevas tecnologías en el Sistema Educativo y de Formación Profesional y en el Sistema de Investigación, incluir la perspectiva de género, implementar la eficacia pública para el desarrollo, empoderar a la ciudadanía y involucrar a los políticos.

CAPITULO 6 La Participación Ciudadana

6.1 Elaborando un Concepto de Participación²⁶

El destacado sociólogo y escritor Italiano, en relación al concepto de participación expresa lo siguiente: Sartori (2007) “participación es tomar parte en persona, un tomar parte activo que es verdaderamente mío, decidido y buscado libremente por mí, p. 94”.

El autor costarricense Rafael González Baller (2009), define la participación como “Proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental, p.21”.

Fiallo Billine (2001), define el concepto de participación como “...Es toda situación, relación, clima o ambiente que permite individual o colectivamente decidir iniciativas, implementarlas o concretizarlas, ya sea como reflexión, opinión, punto de vista, demanda, petición, actividad acción, formulación o propuestas...p. 291”.

Desde la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, se define este concepto de la siguiente manera:

“A los efectos de la presente Carta Iberoamericana, se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales culturales, políticos y civiles de la personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos, p. 4”.

Después de analizar diferentes textos y documentos que tratan el tema de la participación desde diferentes puntos de vista, nos hemos formado nuestro propio concepto de participación, definiéndola como: un proceso, mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas se integran en los procesos de tomas de decisiones de políticas públicas, ya sea desde el punto de vista político, económico, social, cultural y medio ambiental; para satisfacer necesidades que les son inherentes.

²⁶ El Diccionario Larousse: define el concepto de participación de la siguiente manera “Acción y efecto de participar, formar parte de algo.

6.2 La Participación Ciudadana en el Derecho Comparado

En el marco de los conclave, foros, cumbres y eventos que han sido promocionado por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), sin lugar a dudas se han aprobado una serie de documentos e instrumentos novedosos de gestión pública, que tiene que ver con la eficientización de los servicios públicos, desde donde se trazan una serie de principios, lineamientos y pautas generales, para la formulación de políticas y estrategias de calidad en la gestión pública, las cuales han servido de inspiración para la que los países que forman parte del CLAD, la incluyan en sus respectivos ordenamientos jurídicos. En el caso de República Dominicana podemos poner como ejemplo, de lo expresado precedentemente, la Ley de función Pública No. 41-2008, la cual en sus artículos contiene principios que han sido inspirados sobre la base de las propuestas y conclusiones que se han postulados en los diferentes conclave desarrollado y patrocinado por el CLAD.

Dentro de los instrumentos que sirven de herramienta para la mejora continua de gestión en la Administración Pública, a continuación haremos una breve descripción de los principales instrumento de gestión que hemos aprobado en el marco de las diferentes cumbres, donde hemos participado, a continuación mencionaremos los siguientes documentos: Carta Iberoamericana de Función Pública, aprobada en Bolivia en el año 2003, Código Iberoamericano de Buen Gobierno, aprobado en Uruguay en el año 2006, Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, celebrado en Chile en el 2007, Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada en el Salvador en el año 2008, Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada en Portugal en el año 2009.

De todos estos documentos y para el interés de esta investigación en el siguiente acápite nos abocaremos a definir en líneas generales los aspectos más importantes que desde el punto de vista la de la participación, establece la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

6.2.1 Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Los países de Iberoamérica conscientes de la importancia y la necesidad de fomentar en la región la implementación de mecanismo e instrumentos jurídicos-Administrativos, que sirvan de guía y marco de referencia, en el marco de la XI Conferencia Iberoamericana, de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado patrocinada por el CLAD, la cual fue celebrada en Lisboa Portugal entre los días 25 y 26 de junio del año 2009, aprobaron un documento que marcaría la ruta o la génesis de lo que podríamos llamar el nuevo esquema de participación ciudadana y el marco de la gestión pública, nos referimos a la **Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública**.

En el ámbito de esta carta se parte de la concepción o se postula a que una buena administración es aquella que es capaz de lograr la articulación de una series de principios fundamentales, los cuales han de trazar las pautas en relación a la actuación de los poderes públicos, en ese sentido nos estamos refiriendo a los principios de **integridad, eficiencia, eficacia, efectividad, igualdad y equidad**, lo cual permite a la administración lograr un impacto positivo y esto indiscutiblemente lleva impregnado un mejor desarrollo social y una mejoría en la calidad de vida de las personas.

Uno del aspecto básico que se plantean desde la carta tiene que ver con el reto, en relación a impulsar la creación de mecanismo e instrumentos novedosos y participativo, tendentes a lograr establecer las bases para que todos los ciudadanos no importa su estatus social, tenga la oportunidad de participar en la formación de políticas públicas con la cual primero estaría exigiendo un derecho y segundo estaría contribuyendo con el logro de una transformación social.

Otro aspecto importante que se establece desde la carta es el que tiene que ver con la configuración de la participación ciudadana como un Principio de Responsabilidad Social, donde los ciudadanos y ciudadanas, ya sea agrupados en entes colectivo, asociaciones, juntas de vecinos de manera individual tiene el deber de contribuir a lograr el bien común o el interés general de la sociedad. Lo cual implica que haya una vinculación directa entre los deberes y derechos postulados desde la constitución en el sentido de la construcción de una democracia participativa.

Desde la carta también se plantea que el Estado en la construcción de un esquema que satisfaga los intereses colectivos tendentes a lograr un desarrollo social sostenible, donde prime la equidad y la justicia social, donde además el Estado sea garante del establecimiento de un orden social democrático lo cual guarda una estrecha y está vinculado con una cláusula postulada desde la carta magna sobre el Estado social Democrático y de Derecho.

Es importante destacar que esta Carta Iberoamericana de Participación, se suma a un catálogo de principios establecidos en otros documentos que preceden a la carta los cuales están llamados a la consolidación de una nueva forma de gestionar los asuntos públicos desde el Estado para lograr ofrecer un mayor servicio a los ciudadanos y ciudadanas nos estamos refiriendo a la Carta Iberoamericana de Función Pública, el Código de Gobierno Electrónico y la carta de calidad de la gestión pública, esta serie de documentos plantean y postulan un cambio de paradigma en la forma en que los poderes públicos deben administrar la cosa pública, ahora bien es importante hacer las siguientes puntualizaciones: **Primero:** Estos documentos no son vinculante jurídicamente para los Estados y **Segundo:** A pesar de que estos documentos no obligan al Estado a su cumplimiento, sirven de marco de referencia y que en algún momento pueden servir de inspiración a futuras normativas ya que estos documentos han sido aprobados por los representantes de los Estados en la marco de dicho conclave.

6.2.1.1 Finalidad u Objetivo de la Carta

Esta carta consta de 50 artículos, los cuales establecen una serie de puntos tendentes a potencializar la participación de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas, en ese sentido el capítulo 1 establece cual es el objetivo u finalidad de la misma desde donde se destacan los siguientes aspectos:

- a) Fija las bases fundamentales y los conceptos sobre los cuales se construye la participación ciudadana, como una vía para mejorar la calidad de Democracia.
- b) Define cuales son los derechos de los ciudadanos y ciudadanas para participar en la gestión pública.
- c) Establece un marco común de principios e instrumentos los cuales contribuyen a alcanzar un lenguaje común una relación a la participación ciudadana.

- d) Servir de guía y orientación para el desarrollo y consolidación de modelos de participación ciudadana.
- e) Contribuir al cumplimiento de los compromisos emanados de instrumentos internacionales referente a los derechos humanos suscritos y ratificado por los Estados.

6.2.1.2 Políticas desde Poderes Públicos para Fomentar la Participación

Desde la carta se definen y establecen una serie de política y acciones que deben fomentar e impulsar desde los poderes públicos para facilitar a la ciudadanía involucrarse e empoderarse en la formulación y ejecución de las políticas públicas que han desarrollarse los poderes públicos dentro de esta enunciativas de la participación podemos mencionar a grandes rasgos, las que consideremos más importante:

- a) Involucrar a la comunidad en la elaboración de diagnostico.
- b) Facilitar el acceso a la información y de documentación públicas.
- c) Desarrollar la rendición de cuentas a la ciudadanía.
- d) Diseñar propuesta que promuevan el presupuesto participativo.
- e) Propiciar la generación de redes de comunicación social.

6.2.1.3 Acceso a la Información Pública para la Participación Ciudadana

Este derecho que tienen los ciudadanos está consignado como un derecho fundamental, lo cual implica su vinculación como otros derechos como es el derecho a la participación ciudadana. Donde cualquier restricción al libre acceso a la información pública debe estar contemplada de manera tacita y expresa en el ordenamiento jurídico nacional.

En el caso de República Dominicana este derecho antes de estar constitucionalizado había sido puntualizado en la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública No. 200-2004, tal como lo establece el artículo 4, dicha normativa En adicción a esto y tomando en consideración que en muchos países no existe una normativa en ese sentido, desde la carta se establecen algunas lineamientos generales entre los cuales podemos detallar los siguientes:

- a) Acceder a la información pública que este en poder de la administración pública²⁷.
- b) Acceder a los registros y archivos de la administración pública.
- c) Ser asistido en la búsqueda de información.
- d) Recibir la información que solicitan, los plazos máximos establecidos en la norma.
- e) Recibir la información solicitada en forma y formato accesible para quienes los demanden.

El derecho a la participación ciudadana congrega o aglutina otros derechos fundamentales, como es el derecho a la información, el derecho a la publicidad, en ese sentido podríamos decir que hay una estrecha vinculación entre el derecho de la información y el derecho de la participación. En ese sentido el Tribunal Supremo español en varias sentencias ha externado la vinculación entre el derecho de la información y el derecho a la participación, mediante la sentencia 401/1968, este alto Tribunal ha expresado lo siguiente:

“Las libertades del art. 20 no son solo derechos fundamentales de cada ciudadano, sino que significan el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión publica libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político que es un valor fundamental un requisito de funcionamiento del Estado Democrático”.

De igual manera en la sentencia 159/1986, el Tribunal Supremo ha expresado lo siguiente:

“Para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas”.

La participación ciudadana implica el establecimiento de una motivación, crear una cultura social participativa, que puede ser política o ideológica, en ese sentido Borjas expresa lo siguiente:

(Borjas, 1987), “participación significa la incorporación de grupos de interés sociales y de valores culturales distintos a los que prevalecen en la administración publica, lo que produce cambios tanto en la organización interna como en los objetivos de la administración. Además desarrollo la conciencia cívica de los vecinos, refuerza los lazos de la solidaridad y hace mas comprensible y aceptable la noción de interés general, p. 67”.

²⁷ En la actualidad existen xx instituciones del Estado que tienen Oficina de Libre Acceso a la Información, como lo establece el artículo xx de la Ley.

6.2.1.4 La participación Ciudadana desde los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos

La participación ciudadana, es un derecho que se ha consagrado en los diferentes instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, pero además este derecho ha sido constitucionalizado en muchas constituciones de la región como un derecho fundamental, de esto se desprende que en muchos países, hayan extrapolado este derecho que tienen los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, para hacer más concreto el interés que tienen los Estados de fomentar la participación ciudadana, países como Nicaragua, han creado una Ley de Participación Ciudadana. A continuación vamos a enumerar en cuales de los instrumentos internacionales de derechos humanos, se encuentra la participación de la ciudadanía postulada:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada el 10 de diciembre del año 1948, consagra en su artículo 21, lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. De igual manera el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado el 16 de diciembre del año 1966, establece en el artículo 25 lo siguiente:

“Todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos directamente, o por medio de representantes libremente elegidos votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre voluntad de los electores y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.”.

Siguiendo en esa misma tesitura la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, también llamado Pacto de San José, aprobado del 7 al 22 de noviembre del año 1969, en San José Costa Rica, establece en el artículo 23 literal a, lo siguiente: “todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente, o por medio de representantes libremente elegidos”. De igual forma la Carta Democrática Interamericana aprobada el 11 de septiembre del año 2001, establece en su artículo 6, lo siguiente: “Por otra parte, establece que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.

6.2.1.5 La Participación Ciudadana en los diferentes Poderes del Estado

Como ya hemos descrito precedentemente la participación ciudadana en los asuntos públicos es un derecho y un deber, en consecuencia podemos decir que el ciudadano haciendo o ejerciendo ese derecho constitucional, puede participar en los diferentes ámbitos o esferas del Estado, en ese sentido puede participar en el ámbito del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo. A continuación tomando como marco de referencia lo expresado por la profesora Sánchez, en esta ocasión nos abocaremos a diferenciar las formas de participación ciudadana desde la participación en la función política, en la función judicial y en la función administrativa.

Participación en la Función Política

El ciudadano al momento de ejercer el derecho al voto para elegir sus representantes en los procesos electorales , traspasa de manera democrática la soberanía popular a sus representantes mediante el mecanismos directo de participación, en adicción a esto existe en muchos países el referéndum consultivo como otro mecanismos de participación en función política de manera indirecta, en el caso de España, el mismo se convoca por el Rey, lo que es propuesto por el Presidente del Gobierno, con la autorización previa del parlamento.

Participación en la Función Judicial

Este tipo de participación, en el caso de España, se establece en la constitución de dos formas, primero con la figura del jurado y segundo, con la acciones populares, en el caso de la República Dominicana, no existe la figura del jurado, pero sin la de los intereses colectivos y difusos que puede ser ejercida por personas e instituciones con personalidad jurídica. El ejercicio de las acciones populares abrió un debate doctrinario interesante, toda vez que autores como Sánchez Morrón, entendían que algunas entidades o asociaciones para actuar en acciones populares debían de estar legitimadas, por lo cual entre sus fines debían estar el interés que pretendía defender.

Esta posición de Morrón fue corroborada por las decisiones emanadas de algunos tribunales que habían denegado a algunas asociaciones el derecho de ejercicio de acción penal, donde interpretaban de forma exageradamente restrictiva los presupuestos procesales de

legitimación ha que hacia referencia Morrón, donde se consideraba que la acción popular solo podía plantearse por los ciudadanos y porque la asociación que quería ejercer la acción penal no había resultado directamente lesionada por el hecho delictivo. En ese sentido el Tribunal Constitucional Español mediante la sentencia 34/1994, expreso lo siguiente:

“No debe interpretarse de forma restrictiva la expresión ‘ciudadano’ que aparece en el artículo 125 de la Constitución Española y que esta no tienen por qué entenderse como referida en exclusividad a las personas físicas que también puede ampliarse a las personas jurídicas que puedan personarse en el proceso como acusadores populares, siempre que se vulneren sus fines”.

En esa misma línea el mismo tribunal mediante la sentencia 53/1983, ha expresado las siguientes puntualizaciones, veamos:

“Aun cuando el artículo 52.2 CE utiliza, como el artículo 125, el término ‘ciudadano’, este Tribunal ha venido sosteniendo que con él se hace referencia tanto a las personas físicas como a las jurídicas (así STC 53/1983), no ya porque ambas se refiere también el art. 162.1.b) CE, sino, antes aún, porque ‘si todas las personas tienen derecho a la jurisdicción y al proceso y se reconocen legítimamente las personificaciones que para el logro de un fin común reciben en conjunto el nombre de personas jurídicas, pueden afirmarse que el artículo 24.1 comprende en la referencia a todas las personas’, tanto a las físicas como a las jurídicas”.

Participación en la Función Administrativa

La participación en la función administrativa esta destinada al derecho que tiene el ciudadano de intervenir en la formulación e implementación de las políticas públicas, en ese sentido García de Enterría citado por la profesora Sánchez, clasifica esta participación en tres tipos, la participación orgánica, la participación funcional y la participación colectivas o de asociaciones.

Participación Orgánica

En este caso la participación se ejerce dentro de la estructura de la administración, puede ser en corporaciones públicas o en órganos de una administración, en este caso estamos hablando de los entes territoriales locales.

Participación funcional

Esta es ejercida desde fuera del aparato de la administración estatal, esta es individual y convierte al ciudadano en un colaborador de la administración, puede ser mediante la denuncia de ilícitos penales o administrativos.

Participación de Asociaciones

En este caso están las instituciones que defienden los intereses de la comunidad, como las medioambientales, los animales, etc.

Como hemos podido observar la participación ciudadana se erige como un eje vertebrador de la democracia, toda vez que mediante los diferentes mecanismos de participación estamos democratizando la democracia, en ese sentido Sánchez Sánchez expresa lo siguiente:

(Sánchez, 2004), “La participación como mecanismo de control de la actuación política y como medio para restablecer la comunicación entre los ciudadanos y gobernantes aparece como uno de los salvavidas de las Democracias actuales y permite a la clase política encontrar ideas frescas cercanas a sus representados y a éstos valorar más la labor que se realiza desde el poder ejecutivo y conocer directamente a muchos de sus representantes que siguen siéndolo y son conscientes de que en sus decisiones portan el espíritu del pueblo que les colocó en esa posición un día mediante un proceso electoral, p. 113”.

6.3 Participación Ciudadana en el Ordenamiento Jurídico Dominicano

6.3.1 Participación Ciudadana desde la Perspectiva Constitucional

Desde la carta magna se postula en el artículo 2, donde se establece que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes la cual es ejercida de manera directa o de manera delegada cuando se eligen sus representantes mediante elecciones libres y

democráticas. Desde el artículo 77 se postulan que la República Dominicana es un Estado Social, Democrático y Derecho, fundamentado en el respecto de la dignidad humana, los derechos fundamentales y la Soberanía Popular. En ese sentido como establece el artículo 8 Es función esencial del Estado, la protección efectiva de estos derechos lo cual además implica que desde el Estado se deben establecer de manera progresiva todos los mecanismos e instrumentos y para estos derechos puedan hacerse efectivo.

En ese sentido apoyando los planteamientos externados precedentemente, el escritor Solórzano (2005), plantea lo siguiente en relación a la democracia participativa, “...Sólo en el régimen democrático de participación se pudo impulsar la eliminación de la pobreza. Haciendo movimientos útiles en la democracia y por la participación... p. 61”.

Es importante puntualizar que desde la Constitución, se trazan las líneas generales para garantizar la participación ciudadana y el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos, mediante la inclusión de la ciudadanía en las tomas de decisiones de políticas públicas en el aspecto económico, político, social y ambiental, de tal manera que esto contribuya al fortalecimiento del Estado de derecho, la democracia, la gobernanza, la cohesión social, el desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población. Es en base a este componente democrático que desde la misma carta magna se establecen desde diferentes ámbitos mecanismos de participación ciudadana. A continuación enunciaremos, cuales son esos mecanismos de participación:

Desde el artículo 56, numeral 2, se establece que el Estado promoverá de manera progresiva la participación de los niños(@), en las actividades de la familia, la comunidad y de la sociedad, en relación a la formulación de las leyes, el artículo 97, establece la iniciativa legislativa popular, mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas podrán presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional. Desde la constitución en el artículo no. 203, se establecen una serie de mecanismos de participación en el ámbito local, entre los cuales están el Referendo, Plebiscitos y la Iniciativa Normativa Municipal, en el mismo ámbito local, se establece la participación ciudadana, para la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local, el artículo 206 establece el Presupuesto Participativo para estos fines.

En el ámbito electoral, el artículo 210, establece la figura del Referendo, como consultas populares para definir aspectos de interés nacional, que no sea para la aprobación o revocación de mandato de autoridad electa o designada. En el ámbito del régimen económico y financiero, el artículo 222, establece la Promoción de Iniciativas Económicas Populares, para fomentar la asociación comunitaria. En relación con el control de los fondos públicos, el artículo 246, establece las instituciones que velaran por el control y fiscalización de los fondos públicos y en su parte in fine, se expresa que la sociedad a través de los mecanismos establecidos por la Ley estará facultada para establecer ese control y fiscalización.

En un aspecto tan importante como la Concertación Social, el artículo 251 establece el Consejo Económico y Social, desde donde se plantea que la concertación social es un instrumento esencial para asegurar la participación organizada de la sociedad. En relación a las reformas constitucionales, el artículo 272 establece el Referendo Aprobatorio, para cuando la reforma constitucional verse sobre: garantías fundamentales, deberes, el ordenamiento territorial y municipal, en este caso se requerirá de la ratificación de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral.

6.3.2 Participación Ciudadana desde el Ámbito de la Ley 76-2007

Tomando en consideración el consenso que se ha establecido desde los diferentes instrumentos internacionales que han sido aprobado referente a la **Autonomía Municipal**, desde donde se establece dentro de la definición este concepto, que la autonomía local implica que las decisiones que se tomen, deben ser para beneficios de los ciudadanos y ciudadanas, pero además que dicha autonomía se erige como el sustento de la democracia del poder, lo cual implica que los gobiernos locales deben establecer todos los instrumentos y mecanismos tendente a fomentar la participación.

Tomando como punto de referencia lo expresado anteriormente, en el siguiente acápite detallaremos de manera sucinta los artículos de la ley que establecen o tratan el tema de la participación.

Al realizar una revisión integral sobre el articulado de la Ley, podemos observar que desde la misma en diferentes aspectos y vertientes en línea general se trata el tema de la

participación ciudadana en los asuntos municipales, desde dicha normativa iniciando con los principios generales, los deberes, derechos, todo lo relacionado con la planificación, el presupuesto participativo, el ordenamiento del territorio, el control, la fiscalización y la rendición de cuentas, en todos estos temas podemos dilucidar el componente de participación ciudadana. En este breve recorrido que habremos de realizar sobre la ley municipal, debemos destacar que en el artículo 6, literal j, se establece una definición de la participación de la ciudadanía en el ámbito municipal, de la manera siguiente: “Los ayuntamientos deben garantizar la participación de la población en su gestión, en los términos que defina esta legislación, la legislación nacional y la constitución”.

Siguiendo el análisis del articulado de la ley, nos encontramos que en el artículo 222 se establece como principio general lo siguiente: “Los ayuntamientos facilitaran la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la gestión municipal”. Visto estos dos primeros artículos que de manera general definen la participación, pasamos a lo que podríamos considerar la parte sustancial de la ley, donde se concretiza y se postula una definición más acabada sobre el tema en cuestión, en ese sentido, en el artículo 226 se establece la responsabilidad que tienen los gobiernos locales de fomentar la participación, estableciendo la siguiente: “Fomentaran la colaboración ciudadana en la gestión municipal con el fin de promover la democracia local y permitir la participación activa de la comunidad en los procesos de toma de decisión sobre los asuntos de su competencia”.

Desde la ley se crean algunas instancias de participación, las cuales están establecidas en el artículo 231, entre las cuales se encuentran: El Concejo Económico y Social Municipal, los Comités de Seguimiento Municipal y los Concejos Comunitarios. En relación a la iniciativa normativa ciudadana, el artículo 115, literal c, establece que los munícipes tienen derecho a plantear iniciativas para la creación de ordenanzas y reglamentos. En lo relacionado con el asociacionismo la ley crea el Registro Municipal de Organizaciones sin Fines de Lucro, en su artículo 228, pero además para incentivar y motivar la creación de instituciones de esta naturaleza, en el artículo 227, establece el Fondo Concursable de Asociaciones sin Fines de Lucro.

En lo relacionado con la delegaciones municipales, el artículo 67, establece que estos deberán facilitar la participación ciudadana en el territorio comprendido entre su rango de actuación, en lo referente al Consejo Económico y Social Municipal, el artículo 123, establece que para la elaboración, discusión y seguimiento del plan municipal de desarrollo, del mismo deben formar parte representantes de la comunidad. En relación a la formulación y ejecución presupuestaria establecido en el artículo 324, los ayuntamientos deben realizar todas las acciones que sean necesarias tendentes a garantizar la participación ciudadana y que para estos fines los ayuntamientos aprobaran un reglamento.

6.3.3 Presupuesto Participativo

El presupuesto participativo es una iniciativa de participación ciudadana democrática y novedosa, mediante la cual los ciudadanos tienen la oportunidad de participar de manera activa en la formulación de las políticas públicas, fundamentadas en las necesidades perentorias que les afectan, es importante puntualizar que con el advenimiento de la constitución política proclamada el 26 de enero del año 2010, esta herramienta o instrumento de participación adquiere un matiz y un relieve trascendental, ya que se ha constitucionalizado este derecho que tiene la ciudadanía. Es por ello que el artículo no. 206 de la constitución establece lo siguiente: “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”.

Todos estos mecanismos o instrumentos de participación a disposición de la ciudadanía, tienen como finalidad principal involucrar al ciudadano en las tomas de decisiones sobre la formulación e implementación de las políticas públicas, procurando promover y desarrollar el derecho de las personas a formar parte de los asuntos políticos, económicos, social y medio ambiental que les puedan afectar. La motivación para que los ciudadanos hagan suyos dichos instrumentos, contribuyendo al fortalecimiento de la democracia y hacer más viable la gobernanza y fortalecer la vinculación entre el Estado y el ciudadano. El presupuesto participativo se erige como una herramienta de democracia participativa o democracia directa, que permite a la ciudadanía incidir o tomar decisiones relacionadas a los presupuestos públicos, específicamente al presupuesto municipal.

Este instrumento de participación tiene su génesis en Brasil en 1989 en la ciudad de Porto Alegre (Rio Grande do Sul, Brasil), el objetivo principal del presupuesto participativo se centra en la justicia social, dándole a la comunidad el empoderamiento necesario para que ellos decidan sus necesidades y prioridades básicas. Porto Alegre es la Capital del Estado de Rio Grande do Sul, cuenta con una población aproximada de 1.5 millones de habitantes y está situada en el centro de una región metropolitana donde viven 3 millones de personas. Esta experiencia ha sido asimilada en por diferentes Estado, entre los cuales podemos citar: en Latinoamérica: Brasil, Chile, Argentina, Perú, Venezuela, Costa Rica, Brasil, Ecuador, Guatemala, México, en Europa: España, Francia, Portugal, Italia, Gran Bretaña, Holanda, Polonia, Bélgica, Alemania

Hablando de la génesis o de los precursores de la implementación del presupuesto participativo en la República Dominicana, tenemos necesariamente que hacer mención del primer Síndico que implemento por iniciativa propia el Presupuesto Participativo, fue el Lic. Víctor de Aza del Municipio de Villa González en el año 1999, quien en la actualidad es el director Ejecutivo de FEDOMU, luego de una visita que realizara a Brasil y observara todo el proceso de implementación de este instrumento de participación democrática en la ciudad de Porto Alegre, decidió conjuntamente con la comunidad aplicar esta herramienta de gestión administrativa.

Es importante destacar que en nuestro país, a pesar de que la promulgación y entrada en vigencia de la Ley No. 170-2007 que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo fue el 13 de julio del año 2007, ya en algunos municipios desde el año 1999 se venía implementando el Presupuesto Participativo en base a lo que establece la Ley no. 163-2003 de fecha 6 de octubre del 2003, la cual regula la ejecución de las partidas que reciben los Ayuntamientos y Municipios en base al Presupuesto Nacional del Estado. El artículo no. 10 de la Ley referida con anterioridad establece que los cabildos deben destinar el 25% para gastos de personal, el 35% para servicios municipales y el 40% para el desarrollo económico y social.

Los primeros municipios en aplicar presupuesto participativo fueron los siguientes:

Villa González en el año 1999, Constanza, Jima Abajo, la Sección burende en la Vega y Sabana Grande de Boya en el 2003. Como podemos apreciar las autoridades de estos municipios tuvieron la suficiente visión para la implementación de dicha iniciativa, la cual en esos momentos estaba lejos de estar descrita de manera estructural en una Ley.

Municipios que Implementan Presupuesto Participativo

En una entrevista realizada a la Lic. Karolin Reyes, encargada de la Unidad de Presupuesto Participativo de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), ella nos comentaba que el crecimiento y auge de implementación de esta herramienta de gestión municipal, ha sido vertiginoso, ya que en el 2004, cuatros (4) municipios lo implementaron, en el 2005 treinta (30) y en la actualidad aproximadamente el 98% de los municipios y distritos municipales están implementando el presupuesto participativo. Es importante puntualizar que para hacer realidad y lograr que todos estos municipios, entren en los procesos de implementación de Presupuesto Participativo, a lo largo de estos 11 años, los ayuntamientos han contado con la colaboración de diferentes instituciones nacionales y extranjeras, tanto desde el Estado como de la sociedad civil, las cuales han colaborado desde los siguientes aspectos: asesoría, cooperación técnica, logística, de recursos humanos y económicos; entre las instituciones que han contribuido a que estos procesos se hagan realidad tenemos las siguientes: Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), Programa de Apoyo y Modernización del Estado (PARME), Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE), Instituciones de la Sociedad Civil y la integración masiva de las comunidades .

6.3.4 Participación Ciudadana desde la Ley de Libre Acceso a la Información Pública

En aras de garantizar la participación ciudadana y el goce de manera práctica de este derecho fundamental, el cual ha sido reconocido en lo diferentes Tratados, Convenios, Declaraciones e instrumentos internacionales de derechos humanos, sobre la prerrogativa que le asisten al ciudadano a estar informado de las acciones y ejecutorias que realiza la administración, desde el Estado se están dando pasos concretos para viabilizar el acceso de los ciudadanos a las informaciones públicas, en ese sentido la Ley No. 200-2004 de Libre Acceso a la Información Pública constituye un precedente positivo ya que se erige como una normativa que entre muchas funciones, desde nuestro punto de vista cumple una función dual, en el siguiente sentido, primero: la información es un componente básico y fundamental de la transparencia, segundo: la transparencia es una herramienta que coadyuva a la lucha y el combate contra la corrupción administrativa en la esfera estatal.

Los tribunales jurisdiccionales haciendo acopio de las atribuciones o mandato que la ley les asigna en el sentido de que deben garantizar el derecho de la tutela judicial efectiva, en diversos casos que han sido promovidos desde la sociedad civil, en interés de que instituciones publicas le suministren información, ha establecido como criterio jurisprudencial que el derecho al acceso a la información pública esta consignado como un derecho fundamental y en ese sentido, las instituciones solo pueden negar las informaciones solicitadas en caso excepcional en que este en juego la seguridad nacional y en casos especiales.

6.3.5 Participación Ciudadana desde el ámbito de la Ley de END

En relación a la Participación ciudadana, tendiente Contribuir desde diferentes instancias, con desarrollo Municipal Sostenible, desde la Estrategia Nacional el Desarrollo se plantean una serie de Estrategias y Políticas, con la finalidad de que la ciudadanía realizando un ejercicio participativo responsable pueda contribuir con el desarrollo económico, Social y medioambiental, en ese sentido el eje Estratégico 1 plantea los siguiente;

“Un Estado con instituciones eficientes y transparente al servicio de una ciudadanía responsable y participativa que garantiza la seguridad y promueva el desarrollo y conveniencia pacifica”.

En ese sentido desde el Objetivo Estratégico No. 3 se plantea lo siguiente:

“Democracia participativa y ciudadanía responsable”

De este objetivo general, se desprenden dos objetivos específicos desde donde se plantean las siguientes cuestiones:

- a) Consolidar la democracia Participativa y el ejercicio responsable de los derechos de los ciudadanos.
- b) Consolidar el sistema electoral para que garantice la acotación responsable, democrática y transparente de los políticos y del Congreso Nacional.

6.3.6 Desde el Anteproyecto de Ley General de Participación

Partiendo de la necesidad de crear una ley marco, donde se regule desde una normativa todo el tema relacionado con la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, durante mucho tiempo desde diversos sectores de la sociedad civil, se han estado aportando ideas y reflexiones para la creación de un marco legal que permita y posibilite la instauración y creación en la República Dominicana de un Sistema Nacional de Participación (SNP). Tomando como punto de partidas las inquietudes en relación a la creación de un sistema que reconozca, regule y establezca las garantías necesarias para que los ciudadanos y ciudadanas puedan participar en las tomas de decisiones a nivel nacional y a nivel local, sobre los asuntos que les afectan y como una forma de fortalecer la democracia participativa, contribuir con la gobernanza y la cohesión social, se han gestionado durante más de 10 años desde diferentes ámbitos la Aprobación de una Ley General de Participación.

Es importante destacar que este proyecto se le ha dado lectura en la Cámara de Diputados en diferentes ocasiones, se han realizado consultas de opinión con la Comisión Técnica, pero por diversas razones, este proyecto no fue aprobado y podríamos decir que aun esta reposando en los archivos del Congreso Nacional. Queremos puntualizar que aunque aun no podemos contar con una Ley General de Participación, este Anteproyecto de Ley, ha servido de base para que se aprueben otras leyes sectoriales, reglamentos y códigos vinculados con el tema de la participación, entre los cuales están: la Ley Orgánica No. 41-00 que crea la Secretaria de Estado de Cultura, (hoy Ministerio), la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública no. 200-2004, la Ley Orgánica No. 64-2000 de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Ley Orgánica No. 498-2006 de Planificación e Inversión Pública, la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No. 423-2006, la Ley Orgánica General de Educación No. 66-1997, la Ley Orgánica de Salud Pública No. 42-2001, la Ley que instituye el Sistema de Seguridad Social No. 87-2001, entre otras, dichas normativas serán tratada de manera sucinta en el acápite relacionado con las leyes sectoriales que tratan el tema de la participación ciudadana.

Ahora nos toca en esta parte hacer un esbozo del contenido del Anteproyecto de Ley General de Participación Ciudadana, entonces nos surge la inquietud de ¿Qué se propone el Anteproyecto?, desde este Anteproyecto se postula la creación de un Estado más transparente y

dispuestos a trabajar de la mano con la ciudadanía, que ese interés en darle participación al pueblo en la formulación de las políticas públicas, no dependa de una voluntad política, sino que se establezca en una ley, donde además el Estado se compromete a garantizar este derecho universal de participar en los asuntos públicos, en ese sentido Martínez, expresa lo siguiente: (Martínez, 2008), “Por primera vez tendríamos la posibilidad de definir una agenda nacional de políticas publicas consensuada entre el estado y la sociedad civil”.

En relación al contenido de la ley, mediante esta normativa se plantean una serie de principios y mecanismos de participación en los diferentes ámbitos, nacionales, regionales, provinciales y municipales, además se establece la creación del Sistema Nacional de Participación (SNP), el cual estará compuestos de diferentes instancias a nivel territorial, y sectoriales, en adicción a esto se creara el Consejo Nacional Económico y Social, Consejos de Desarrollo Regionales, Provinciales, Consejo de Desarrollo Municipales y de Distritos Municipales. Es importante puntualizar es que el artículo 72 del anteproyecto, establece que la sociedad civil, ciudadanas y ciudadanos y demás actores del SNP tienen derecho a demandar contenciosa y administrativamente la puesta en funcionamiento de las instancias y mecanismos de participación que consagra la ley.

En un informe presentado por Daniel Montalvo realizado a través de la revista perspectivas desde el barómetro de las Américas 2008, Núm. 4, hacia un análisis detallado de los niveles de participación en las sesiones municipales ha sido tradicionalmente vistas por los especialista como una contribución importante al fortalecimiento y consolidación de la democracia, pero en el contexto latinoamericano son bajos los niveles de participación, lo cual afecta el compromiso cívico que necesita una democracia para perdurar en el tiempo. Según este informe existen varios factores individuales (además de los socio-económicos y demográficos) que determinan la participación ciudadana en sesiones municipales, primero: aquellas personas que han sido victimizadas por la corrupción por lo menos una vez durante los últimos doce (12) meses previo a la encuesta tienen una probabilidad mayor de participar en sesiones municipales que aquellos quienes no han sido victimizados, además si los individuos han sido victimizados por crimen esta participación aumenta, lo cual implica un incremento en la participación ciudadana, debido a que cuando los ciudadanos perciben que el gobierno no esta garantizando la

seguridad ciudadana y la transparencia tienden a aglutinarse en organizaciones para luchar por los derechos que les asiste.²⁸

Al finalizar este capítulo sobre la Participación ciudadana y haciendo acopio de lo establecido en nuestra constitución política en su artículo 7 desde donde se postula que la República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho. Es tomando esa definición del Estado democrático, donde se fundamenta la síntesis conclusiva de este capítulo, para darle la connotación que tiene el elemento de la Participación Ciudadana, en la configuración y consolidación de los regímenes democráticos necesariamente tenemos que remontarnos a la antigua Atenas donde Aristóteles uno de los más finos y visionarios pensadores, descubrió en su famosa obra la Política, que la democracia es el Gobierno de la mayoría, en ese sentido hay una estrecha vinculación entre democracia y los criterios de libertar y mayoría como valores supremo.

Este preámbulo del concepto y significado de la democracia, es importante, para explicar la importancia que reviste la participación ciudadana en los sistemas democráticos, partiendo de este punto podemos colegir que la participación se erige como un elemento nodal y eje vertebrado de la democracia desde donde se desprende que no hay democracia sin participación. Por lo expresado precedentemente, podemos decir que las sociedades democráticas, se mide en función del nivel de participación de la ciudadanía en los procesos de formulación, ejecución, control y supervisión de las políticas públicas diseminadas desde las diferentes esferas del Estado, estos procesos participativos deben darse desde los diferentes ámbitos tales como: económico, político, social, cultural y Medioambiental.

En el caso de la República Dominicana aunque desde hace varios años vivimos en aparente democracia desde el Estado no se ha fomentado e incentivado esta cultura participativa, esto ha sucedido por muchas razones, donde podemos hablar de: desinterés del Estado, por el bajo nivel educativo de la población etc. Un ejemplo para ilustrar lo que hemos expresado, es el siguiente, en una encuesta realizada en el año 2001. La encuesta Demos-2001, investigó si era importante para los dominicanos intervenir en las políticas públicas, la mayoría, en varios

²⁸ Un ejemplo de ello lo constituye el hecho de que cada día se están creando instituciones de la sociedad civil, juntas de vecinos, asociaciones, con la finalidad de luchar y hacer presión a al Estado para que garantice las prestación de los servicios mínimos.

aspectos respondió en promedio 66% que era importante, caso contrario ocurrió cuando se le pregunto si era muy importante, el promedio en este caso fue de un 27% lo que demostraba para ese entonces que de acuerdo a esa encuesta, la población no tenía bien claro la importancia de la participación ciudadana en fortalecimiento consolidación de la democracia.

CAPITULO 7 Los Partidos Políticos y su contribución con el Desarrollo Municipal Sostenible

En este capítulo queremos puntualizar la importancia que tienen los partidos políticos y como las decisiones con un alto grado de contenido político influyen e impactan en los procesos de descentralización y en el desarrollo municipal sostenible, tomando en consideración que en países como el nuestro donde hay arraizado desde hace mucho tiempo en la cultura política nacional el bipartidismo, pero además tomando como parámetro el conocimiento o el fanatismo político que impera en la sociedad dominicana y como lo demuestran diferentes estudios y encuestas realizados, los cuales expresan de que los ciudadanos son más proclive a participar en actividades políticas que en las tomas de decisiones en consejos municipales, esto nos demuestra que la política gravita de manera significativa en la cultura dominicana.

Tomando en consideración lo expresado precedentemente, podemos puntualizar que las grandes decisiones que se han tomado, han sido desarrollada o en el marco de un crisis política o producto de un acuerdo político, para ejemplificar estas puntualizaciones podemos señalar que la constitución política puesta en vigencia el pasado 26 de febrero, a pesar de que en su construcción fue producto de una serie de debates de opinión pública y consultas populares, llegó un momento que se creó una crisis parlamentaria y fue necesario la realización de un acuerdo político de las dos principales fuerzas políticas²⁹ para poder aprobar la carta sustantiva, esto fue posible gracias al famoso pacto político llamados, “**pacto de las corbatas azules**”.

Esta situación no es propia solamente en la República Dominicana, ya que como veremos mas adelante esto ha sido una situación que se ha venido generalizando en todos los países de la región, los estudios que se han realizado visualizando la descentralización desde este enfoque, hacen énfasis sobre la necesidad de analizar y explicar cuáles son las principales causas y consecuencias que marcaron la génesis de estos procesos en América Latina. Desde este punto de vista debemos analizar u observar los efectos que tienen determinadas instituciones políticas en la descentralización y como esto influyen y determina el nivel de profundidad de estos procesos en la región.

²⁹ Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y Partido Revolucionario Dominicano (PRD).

Tomando en consideración los puntos que hemos abordados en el párrafo anterior consideramos sumamente importante responder las siguientes interrogantes, entre las cuáles mencionaremos las siguientes: ¿Cómo influye la descentralización en los procesos electorales?, ¿En la estructura y funcionamiento de los partidos políticos?, ¿En el presidencialismo?. Respondiendo a la pregunta sobre las causas de la descentralización en América Latina, podemos decir que en este contexto han influido el aspecto político y que la racionalidad fiscal que ha afectado la región desde los años 80, no es el argumento central para explicar este fenómeno, en ese sentido Rojas expresa lo siguiente: (Rojas, 1999), “Las fuerzas que pudieran determinar la descentralización son de naturaleza fundamentalmente política, el regreso de la democracia a Brasil, Paraguay, Colombia y Guatemala, los procesos de pacificación interna en Nicaragua, la multiplicación de centros de poder en Venezuela y la reorganización de la sociedad civil en Bolivia son claros ejemplos de los orígenes de la descentralización en América Latina, p.80”.

En ese mismo tenor Rojas, plantea una excepción al aspecto político como eje motivador de la descentralización y es el caso de Chile, donde estos procesos fueron iniciados con la motivación de lograr mayor eficiencia en el uso del gasto público para fortalecer las capacidades de gestión del Estado. Pero estos procesos chocaron con un muro de contención, patrocinados por diferentes sectores, tal y como expresa Whitfor, tuvieron resistencia de gobiernos nacionales, en algunos casos de partidos políticos nacionales, lo cual provocó que la descentralización estuviera controlada y monitoreada. De lo expresado anteriormente se infiere que para lograr procesos de descentralización efectivo, es necesario realizar una gran alianza, donde estén involucrados el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil; en ese sentido las puntualizaciones que expresan doctrinarios como Blanco y Brewer-Carias, son sumamente interesantes y arrojan luz en torno a la importancia de involucrar los partidos políticos en estos procesos.

Es tan importante el rol que juegan los partidos políticos, que su influencia puede determinar el avance o el atraso de los procesos de descentralización, esto se evidencia por el hecho de que en países con partidos políticos nacionales o hegemónicos como México y Venezuela es donde esta muestra sus peores avances, por el contrario países que cuentan con partidos políticos regionales o con partidos que cuentan con sistemas de decisión más descentralizada como es el caso de Brasil y Argentina, se observan mayores avances en materia de descentralización.

En el caso de la República Dominicana, la participación en actividades políticas resulta un proceso muy atractivo para los ciudadanos, ya que en tiempos de campaña electoral el entusiasmo desborda pasiones y los ciudadanos son más propensos y proclives a participar en actividades políticas que en actividades de protestas pacíficas como son los consejos municipales y las protestas reivindicativas, en ese sentido, para corroborar lo expresado precedentemente nos remitimos a una publicación realizada en el periódico hoy el día sábado 22 de enero del 2011, según el informe de Barómetro las Américas 2010, coloca a la República Dominicana en relación a dos (2) encuestas donde participaron 25 países, la primera sobre la participación de la ciudadanía en la política y la segunda sobre el porcentaje de participación en las protestas. En el caso de la participación en la política la República Dominicana ocupa el 5to lugar con un porcentaje de 44.5 y en la participación en las protestas ocupa el puesto no. 18 con una puntuación de 5.1 o sea el caso inverso.

Los partidos políticos son instituciones que nacen en el seno de la sociedad, ya que esta es la raíz de donde provienen, en ese sentido podríamos decir que la configuración humana de los partidos políticos en cierta medida es un reflejo de la sociedad, estos se erigen como instituciones nodales y de gran importancia para la consolidación de la democracia y constituyen instrumentos vertebradores y fundamentales para la gobernabilidad, de lo expresado anteriormente se desprende que los partidos políticos tienen el deber y la responsabilidad de fomentar la democracia hacia lo interno, la institucionalidad, lo cual le imprime que sus actuaciones deben estar inscrita en el marco de la responsabilidad frente a los ciudadanos y la transparencia.

En las últimas décadas se han suscitado considerables transformaciones sociales e innovaciones tecnológicas, hemos observado el gran auge y despliegue que han tenido las tecnologías de la información y la comunicación, lo cual implica que los partidos políticos están

funcionando en un ambiente muy distintos, donde las redes sociales han jugado un papel estelar en muchos procesos de campaña, para ejemplificar lo expresado anteriormente podemos mencionar el caso del Presidente de los Estados Unidos, Barak Obama, el cual con recursos limitados y auxiliándose de la tecnología, logra calar en el gustos de la población. Siguiendo estas puntualizaciones Josef Thesing, ha expresado cuales son las funciones que deben jugar los partidos políticos de cara al siglo XXI, veamos las siguientes consideraciones:

(Thesing, 1995), “Cooperar en la gestación de la opinión publica es una función de creciente importancia para los partidos políticos. La política la hacen los hombres. En política, el dirigente es la figura destacada, de ahí la importancia que reviste la calidad de la dirigencia política. La política necesita contar con personalidades y dirigentes destacados y creíbles. Capacidad de conducción significa que un político posea la debida calidad humana y técnica para poder explicar situaciones y hechos en un lenguaje adecuado, con criterio de idoneidad y con un alto grado de credibilidad. Estas cualidades se dan por naturaleza, deben ser aprendidas. Para un partido, es una necesidad formar nuevos dirigentes ya que sus posibilidades de influir serán mayores en la medida en que pueda ofrecer dirigentes debidamente calificados en los diferentes niveles, p. 14”.

En ese mismo orden de ideas se expresa Nickson, cuando hace el siguiente planteamiento: (Nickson, 2003), “La descentralización es un fenómeno reciente e irregular, y afirma que los riesgos de transferir competencias y recursos a gobiernos locales se puede transformar en una herramienta para fortalecer el caudillismo de ciertos partidos y líderes políticos, p.81”. En ese sentido Nickson expresa que se deben resolver tres (3) grandes desafíos o retos fundamentales: **Primero:** mejorar la gestión de los recursos humanos, **segundo:** mejorar la rendición de cuentas con el nivel central del gobierno, **tercero:** promover una relación más estrecha con la ciudadanía.

CONCLUSION

Al finalizar esta investigación sobre el desarrollo municipal sostenible en la República Dominicana, podemos observar que el concepto de descentralización es considerado por la doctrina científica mayoritaria como un principio de la organización administrativa del Estado, en ese sentido podemos colegir que dentro de los objetivos básicos o fines que se persigue con la descentralización, en primer lugar esta: la idea que subyace es la de llevar los servicios lo mas próximo como sea posible al ciudadano, en ese sentido la instancia que cumple esta función es el municipio, en segundo lugar: tenemos que mediante la descentralización se promueve y se fomenta la participación ciudadana en la formulación, ejecución e implementación de las políticas públicas.

Tomando en consideración que nuestra constitución³⁰ establece que somos un Estado Social y Democrático de Derecho, haciendo acopio de lo establecido por esta cláusula constitucional, podemos colegir que para hablar de democracia, necesariamente tenemos que hablar de participación, ya que esta es consustancial a la democracia, desde donde se desprende que no hay democracia sin participación, por lo expresado precedentemente podemos inferir que la descentralización es un desarrollo progresivo del derecho que tienen los ciudadanos en un Estado Democrático a participar en la formulación de las políticas públicas, en consecuencia es una función³¹ del Estado la promoción y establecimientos de los mecanismos que le permitan al ciudadano el ejercicio de los derechos postulados en la carta magna, por lo expresado precedentemente podemos decir que la descentralización se erige como un elemento que coadyuva al Estado a la realización de una de sus funciones básicas y esenciales.

Un aspecto importante que debemos puntualizar y que ha sido una de las principales causas por las cuales los procesos de descentralización en América Latina, no han logrado los cometidos que desde este principio se postulan, tiene que ver con el hecho de que nuestros países han descentralizado competencias y funciones en el ámbito municipal, pero han seguido centralizado, las causas que nos motivan a realizar esta aseveración viene dada por el hecho de que descentralizar no significa simplemente una transferencia de competencias y de recursos

³⁰ Artículo 7 de la Constitución Política de la República Dominicana.

³¹ Artículo 8 de la Constitución Política de la República Dominicana.

desde el gobierno central a los gobiernos locales, esto va mas allá, significa desarticular, creando los instrumentos jurídicos normativos que permitan a la municipalidad ejercer esas competencias delegadas de la mejor manera posible.

En consonancia con lo expresado precedentemente desde el gobierno central se debe establecer una estrategia o política de Estado de descentralización, lo cual sirva de marco o guía para que desde la municipalidad se establezca una estrategia local de desarrollo, donde desde el ayuntamiento se construya una visión de desarrollo local, partiendo del análisis de **que somos, que queremos ser y como vamos a lograrlo**. Esta estrategia debe ser promovida y fomentada desde la municipalidad, donde estén involucrados todos los sectores del ámbito local: los empresarios, la sociedad civil, las iglesias y el ayuntamiento, es importante que en esta estrategia se han tomado en consideración las tendencias modernas de desarrollo local, lo que Carrillo Benito las nuevas perspectivas de desarrollo local, fundamentada básicamente en ocho ejes temáticos, dentro de los cuales están: el territorio, el medio ambiente, la tecnología,, cultura local, eficacia social, intangibles, la propia economía y la esfera estrictamente operativo.

Esta investigación la hemos estructurado tomando en consideración los diferentes actores que intervienen o contribuyen en el desarrollo municipal sostenible, como son: el Estado, la Participación Ciudadana, la municipalidad y un cuarto elemento o componente que esta llamado a jugar un papel estelar en la construcción y promoción de una estrategia de desarrollo local, este último elemento lo constituyen los partidos políticos, máxime en nuestro país donde el elemento político esta muy arraigado en la cultura dominicana y esto lo podemos constatar fácilmente cuando observamos que a pesar de lo desacreditado que están los partidos políticos, hoy en la República Dominicana hay un bipartidismo que ocupan aproximadamente el 90% de la preferencia del electorado. Por que decimos que los partidos políticos juegan un rol estelar, por el hecho de que en nuestro país para llegar a un cargo electivo en la actualidad los mecanismos más idóneo y fácil es a través de un partido político, en consecuencia las decisiones en el ámbito municipal tienen un alto contenido político.

Luego de analizar toda la información referente al tema de la descentralización y la participación y observar los criterios esgrimidos por las diferentes Cortes Constitucionales, en relación a la obligación de los Estados de establecer todos los mecanismos necesarios para garantizar, que la ciudadanía puede hacer operativa o materializar el ejercicio y goce de los

derechos postulados en la constitución y las leyes, estamos convencidos que los procesos de descentralización en el caso específico de América Latina, para alcanzar el éxito, deben tomar en consideración los ejemplos de buenas prácticas que se han suscitado en la región, de manera tal que en materia de descentralización en el caso específico de la República Dominicana, es mucho lo que hay que hacer, desde los diferentes instancias del Estado, en aras de lograr un desarrollo municipal sostenible, máxime que como ha establecido la doctrina el municipio se erige como un segundo gobierno, razón por la cual el tema del desarrollo local hay que prestarle mayor atención, donde los problemas que acontecen en la municipalidad repercuten y tienen una incidencia y vinculación trascendental en el ámbito nacional

Al concluir esta investigación hemos podido constatar que la hipótesis que nos habíamos planteado al inicio de esta investigación, ha resultado ser una hipótesis positiva en parte, porque decimos en parte, esto se debe a que en América Latina y en el caso específico de la República Dominicana, no hemos podido avanzar en el tema de la descentralización, no solamente por la inexistencia o ausencia de una Ley General de Descentralización como tienen otros países por ejemplo Guatemala, sino que en adicción a este marco normativo que ha de regular la coordinación intersectorial entre las diferentes instancias del Estado y definir algunas líneas generales sobre las relaciones gobierno central y entes locales, es necesario una política o estrategia general de descentralización que sea promovida desde el Estado para que irradie todo el ámbito nacional, donde cada municipio elabore dentro de la estrategia nacional una estrategia local de desarrollo.

Estamos convencido que el tema de la Descentralización y la participación están íntimamente vinculados, en ese sentido creemos que sería interesante abordar estos temas desde otros puntos de vistas, donde tratemos de dar respuestas a las siguientes interrogantes: ¿Cómo influye la descentralización en los procesos electorales?, ¿En la estructura y funcionamiento de los partidos políticos?, ¿En el presidencialismo?, ¿Cuáles son las causas por la que la descentralización no ha logrado mejorar la calidad de vida de los ciudadanos?, ¿Qué debemos hacer para lograr que la población participe activamente en la formulación de políticas públicas?, ¿Cuáles reformas deben realizarse de manera urgente en relación con el marco regulatorio, la gestión y la prestación de servicios a los ciudadanos.

REFERENCIAS

Amarante Baret, Carlos (2004) *Política Social: El camino de la solidaridad*, primera edición Santo Domingo, República Dominicana, Editora Centenario, S. A.

Albuquerque, F., G. Aghon y P. Cortés (2001, *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. Santiago de Chile. CEPAL/GTZ.

Borja, J. otros (1987), *Organización y Descentralización Municipal*, ediciones EUDEBA, Buenos Aires, Argentina.

Banco Mundial (2000), *Los indicadores del desarrollo mundial año 2000*. Washington D.C.

Bardhan, P. (2002), *La decentralization of governance and development* journal of economics perspectives, 156, 4: 185-2005.

Carrión, F, (2003), *Proceso de descentralización en la Comunidad Andina*, Quito, Ecuador Flacso.

Carrillo Benito, Emilio (2002), *Desarrollo Local: Nuevas Perspectivas*, Andalucía, España, Editora Dirección General de Administración Local, Conserjería de Gobernación, Junta Andalucía.

Dworkin, Ronald (1984). *Los Derechos en Serios*, (5ta Ed.) Barcelona España, Editorial Ariel, S.A.

Fiallo Billini, José Antinoe (2001), *Democracia, Participación Popular y Reforma Constitucional* (1ra Ed.) República Dominicana, Santo Domingo, Editora BUHO.

Finot, Iván (1998), *Descentralización del Estado y participación ciudadana en América Latina. Un enfoque critico*. CEPAL, LC/IP/R165.

García de Enterría, Eduardo (2001), *Problemas del derecho público del siglo* (1ra. Ed.) Madrid, España: Civitas.

Gordillo, Agustín (2003), *Tratado de Derecho Administrativo Tomo II*, (8va edición), Buenos Aires Argentina, Editora F.D.A.

Haggard, S, (1998) *La reforma del Estado en América Latina, Reforma y Democracia*, 11.

Informe Latinobarometro (2001), *Sinóptica Económica de América Latina 2010-2011, Balance Político Electoral 2011*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarometro.

Lira, L. (2003), La cuestión regional y local en América Latina, CEPAL, serie gestión pública, 44.

López Valladares, Mirtha (2001), Potencialidades del municipio para el desarrollo local en Venezuela, Revista Venezolana de Gerencia, año 6, No. 15.

Martínez, Radames, (2008), Análisis de Coyuntura sobre la Ley de Participación, Centro Montalvo, Santo Domingo, República Dominicana.

Ivanega, Miriam Mabel, (2010), Instituciones de Derecho Administrativo, primera edición, Bogotá, Colombia, Digiprint Editores EU.

Mortecinos, Egon (2005), Los Estudios de descentralización en América Latina, Revista Eure (vol. XXXI, no. 93), Santiago de Chile.

Nickson, A, (1998), Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina, Revista reforma y Democracia.

Penagos, Gustavo (1997), La descentralización en el Estado unitario, ediciones doctrina y Ley Ltda., Bogotá D.C.

Prates, L. (1998), Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad, Reforma y Democracia, 12.

Parejo Alfonso, Luciano (1998), Perspectivas del derecho administrativo para el próximo milenio Bogotá, D.C.: Ediciones Jurídicas Ibáñez.

Rodríguez, R. Librado (1998), Derecho administrativo general y colombiano, 10ma, edición, editorial Temis, Bogotá, Colombia.

Rodríguez Gómez Cristóbal (2011). Wikileaks en tres actos, Revista Global, Volumen no. 8, Núm. 38 Enero-Febrero, Santo Domingo, República Dominicana.

Ramírez Morillo Belarmino (2010). Derecho Constitucional Dominicano, Estado Social y Procedimiento Constitucional, (1era. E) República Dominicana, Editora Centenario, S.A.

Reilly, C. (1994), Nuevas políticas urbanas, las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana. Arlington, Virginia: Fundación Interamericana.

Sánchez Morón, Miguel (1992), La coordinación administrativa, como concepto jurídico en Documentación Administrativa, Madrid, España, INAP.

Sánchez Sánchez, Zulima (2004), Estudio práctico de las Asociaciones: Democracia directa y otras formas de participación ciudadana, 1era. Edición, Editorial LEX NOVA, S.A., Valladolid, España.

Sartori, Giovanni (2007), Que es la Democracia, (2da. Ed.) Madrid España, Santillana Ediciones Generales, S.L.

Solórzano, César (2005), Democracia Participativa (1ra Ed.) Caracas Venezuela, Editorial Pomaire.

Constituciones

Constitución Política de la República Dominicana del año 2010.

Constitución Española del año 1978.

Constitución comentada del Perú, Tomo I y I

Leyes

Ley no. 176-2007 del Distrito Nacional y los Municipios.

Ley de Función Pública, no. 41-2008

Ley de Libre Acceso a la Información Pública, no. 200-2004.

Ley General de Descentralización de Guatemala no. 14-2002.

Anteproyecto de Ley General de Participación.

Anteproyecto de Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo (END-2010-2030).

Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Tribunal Supremo Español.

Tribunal Constitucional Español.

Corte Constitucional de Colombia.

Tribunal Constitucional de Perú.

Tribunal Constitucional de Venezuela.

Tribunal Constitucional Alemán.

Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

Instrumentos Internacionales de Autonomía Municipal y Participación Ciudadana

Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano del año 1972.

Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992.

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana.

Carta Europea de Autonomía Local.

Carta de Autonomía Local Iberoamericana.

Carta de Centroamericana de Autonomía Local.

Índice	Pág.
Introducción	
CAPITULO 1 Aspectos Metodológicos.....	1
1.1 Planteamiento del problema.....	4
1.3 Objetivos	7
1.3.1. General	7
1.3.2 Específicos	7
1.4 La justificación del estudio	7
1.5 Marco Teórico.....	8
1.5.1 Marco de Referencia	10
1.6 Metodología	11
1.6.1 Tipo de Investigación.....	11
1.6.2 Técnicas de Recolección de Datos	12
1.6.3 Instrumentos de la Investigación.....	12
CAPITULO 2 Introducción Metodológica.....	13
CAPITULO 3 La Descentralización como principio rector de la Administración Pública	16
3.1 Elaborando un concepto de Descentralización.....	16
3.2 Principios de la Organización Administrativa	18
3.2.1 Centralización.....	19
3.3 Tipos de Descentralización	22
3.3.1 Descentralización Político Administrativa.....	23
3.5 Armonización entre Estado Unitario y Descentralización Territorial.....	25
4.1. La Descentralización vista desde el ámbito constitucional	28
4.2. Clausula del Estado Social, Democrático y de Derecho.....	29
4.1 Principios de la Descentralización	33

4.1.1 El principio de coordinación	33
CAPITULO 5 La Municipalidad en el Derecho Comparado y en la República Dominicana.....	38
5.1 Elaborando un concepto de Municipio.....	38
5.2. La Municipalidad en el Derecho Comparado.....	39
5.2.1 Instrumentos Internacionales de Autonomía Local.....	39
5.2.2 El Principio de Autonomía Local.....	42
5.3 La Municipalidad en el ordenamiento jurídico dominicano.....	43
5.3.1 Desde el ámbito constitucional	43
5.3.2 La Municipalidad desde la Clausula Estado Social, Democrático y de Derecho.....	45
5.3.3 En el ámbito de la Ley 76-2007 del Distrito Nacional y los Municipios	47
5.3.4 En la Ley de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030	48
5.4 Los procesos de descentralización en la República Dominicana	51
5.4.1 Desarrollo Económico Territorial.....	53
5.4.2 Las finanzas de los gobiernos locales en la República Dominicana	54
5.4.3 Generación de Ingresos Propios.....	56
5.4.4 Fortalecimiento de la Capacidad Técnica Financiera.....	57
6.1 Elaborando un Concepto de Participación	59
6.2 La Participación Ciudadana en el Derecho Comparado.....	60
6.2.1 Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública	61
6.2.1.5 La Participación Ciudadana en los diferentes Poderes del Estado	66
6.3 Participación Ciudadana en el Ordenamiento Jurídico Dominicano.....	68
6.3.1 Participación Ciudadana desde la Perspectiva Constitucional	68
6.3.2 Participación Ciudadana desde el Ámbito de la Ley 76-2007	70
6.3.3 Presupuesto Participativo	72
6.3.4 Participación Ciudadana desde la Ley de Libre Acceso a la Información Pública	74
6.3.6 Desde el Anteproyecto de Ley General de Participación.....	76

CAPITULO 7 Los Partidos Políticos y su contribución con el Desarrollo Municipal Sostenible.....	80
CONCLUSION.....	84
REFERENCIAS	84