



UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (USAL)

en colaboración con el

**INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES
(IGLOBAL)**

**Retos y desafíos del Sector Municipal de cara a la Agenda Legislativa
Constitucional y al Sistema Nacional de Planificación en República
Dominicana, 2006-2011**

Tesis para optar por el título

MÁSTER DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL SOSTENIBLE

Proponente:

TAMARA CELINA SOSA VÁSQUEZ

ASESOR:

LIC. HORACIO MEDRANO

**14 de febrero del 2012
Santo Domingo, República Dominicana**

ÍNDICE

CONTENIDO	Página
Portada	1
Índice	2
Lista de Acrónimos	5
Introducción	6
Capítulo I-----	8
1.1 Antecedentes	8
1.1.1 Constitución Política (CP) del 2010	10
1.1.2 Régimen Municipal. Normativas Políticas de Gestión	23
1.1.3 Agenda Legislativa Constitucional	28
1.1.3.1 Agenda Legislativa Municipal	32
1.1.3.2 Proyecto Transparencia y Control Social	34
1.2 Planteamientos del problemas	35
1.3 Objetivos	36
1.3.1 Objetivos General	36
1.3.2 Objetivos específicos	36
1.4 Justificación	37
1.5 Marco Teórico	39
1.5 Hipótesis	48
1.7 Metodología	49
Capítulo II-----	51
2.1 Descripción de Resultados	51
2.1.1 Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNIP)	52
2.1.2 Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE)	56
2.1.3 Régimen Municipal. Normativas. Propuestas y Políticas de Gestión	59

Capítulo III-----66

3.1 Conclusiones	66
3.2 Recomendaciones	68
3.2.1 Agenda Legislativa Constitucional de la Reforma	68
3.2.2 Sistema Nacional de Planificación. Sistema Municipal Planificación	70
3.2.3 Plan Fortalecimiento Municipal/Plan Estratégico Institucional MEPyD	72
3.2.4 Liga Municipal Dominicana	73
3.2.4.1 Recursos materiales y humanos	74
3.2.4.2 Recursos económicos	75
3.2.4.3 Criterios Generales de Organización Mesa Sectorial de Planificación	75

Capítulo IV-----77

4.1 Referencias Bibliográficas	77
4.2 Referencias Bibliográficas de anexos	80
4.3 Anexos de cuadros	i
4.3.1 Agenda Legislativa Municipal	i
4.3.2 Clasificación de municipios	ii
4.3.3 Esquema de recomendaciones	iii

“Los líderes tienen que balancear tendencias contradictorias: Servir de guardianes de la continuidad y al mismo tiempo, mostrarse como paladines y facilitadores del cambio”. (Gil, 2009, p.1)

LISTA DE ACRÓNIMOS

- 1 Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, (AECID)
- 2 Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, (USAID)
- 3 Banco Interamericano de Desarrollo, (BID)
- 4 Banco Mundial, (BM)
- 5 Consejo Nacional para la Reforma del Estado, (CONARE)
- 6 Consejo Nacional de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, (CONANI)
- 7 Comunidad Europea, (CE)
- 8 Constitución Política, (CP)
- 9 Estrategia Nacional de Desarrollo, (END)
- 10 Federación Dominicana de Municipios, (FEDOMU)
- 11 Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales (IGLOBAL)
- 12 Liga Municipal Dominicana, (LMD)
- 13 Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, (MEPyD)
- 14 Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo y Territorial, (DGDOT)
- 15 Oficina de Desarrollo Humano, (ODH)
- 16 Plan de Ordenamiento Territorial, (POT)
- 17 Pontificia Universidad Católica, Madre y Maestra, (PUCMM)
- 18 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD)
- 19 Sistema de Administración Financiera Integrada del Estado, (SIAFE)
- 20 Sistema Nacional de Capacitación Municipal, (SINACAM)
- 21 Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, (SNIP)
- 22 Sistema Integrado de Gestión Financiera del Estado, (SIGEFE)
- 23 Unión Iberoamericana de Municipalistas, (UIM)

Introducción

El ensayo *“Retos y Desafíos del Sector Municipal de cara a la Agenda Legislativa Constitucional y al Sistema Nacional de Planificación”* aborda los aspectos medulares del marco jurídico nacional, en el contexto de la reforma y modernidad del Estado, la Constitución Política del 2010, las disposiciones que inciden en los procesos de planificación y gestión financiera integrada, sus empatías, desencuentros y su relación con el quehacer de los Gobiernos Locales.

A su vez, enfoca los valores de una Carta Política Constitucional, considerada por el Presidente de la República Dominicana, Dr. Leonel Fernández Reyna, “como una revolución democrática, que construye un Estado eficiente, moderno, transparente, con equidad de género y al servicio de los ciudadanos y ciudadanas”.

Agregamos, una “Ley de Leyes que reinventa la administración pública”. Promueve la democracia participativa, la equidad, la autonomía, la descentralización, la autarquía, los principios “Estado Social y Democrático de Derecho” y legalidad. Fomenta además, una nueva visión de a los poderes que coexisten entre los dos niveles de gobierno: El Nacional y el Municipal. La investigación explora, directrices administrativas que interactúan con base al criterio “centralización normativa y descentralización operativa”.

En esos contextos, las preguntas que plantea, giran en torno al siguiente planteamiento: ¿Qué componentes de la Carta Magna y las Leyes, deben alinearse para impulsar una Agenda Legislativa cohesionada con los principios, reglas y conceptos de la autonomía, la descentralización y el buen gobierno? Sobre esta base, determinar, retos y desafíos de actuaciones institucionales, que propendan a fortalecer los déficits internos y concatenar los propósitos pautados en el proceso de planificación.

Con esta inquietud, se investiga y analizan los componentes de la “Agenda Legislativa Constitucional”, identificada en el Título IX “Del Ordenamiento del Territorio y la Administración Local”. Ampliamos, con alternativas y propuestas administrativas factibles para reordenar el estatus situacional y proyectar la construcción de planes institucionales, que armonicen la coordinación inter-sectorial, la mesa del diálogo y la concertación.

Con el marco de la investigación delineada, nuestro objetivo se centra en: Analizar de forma reflexiva y objetiva, principios, reglas y preceptos del marco Constitucional y legal, relativo a la gestión pública, nacional y municipal y cursos de acción, alineadas con la política estatal y el Sistema Nacional de Planificación.

Nuestra hipótesis afirma, que entre la Carta Sustantiva, las leyes que la complementan y la agenda legislativa, hay una relación directa y propositiva de coexistencia y socialización. Viabiliza la concertación de “Pactos Institucionales-Administrativos” que tiendan a promover la organización de una “Mesa Sectorial de Planificación Municipal” liderada por la Liga Municipal Dominicana, las municipalidades y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

Presupone además, descentralizar y potenciar las potestades normativas de la Asamblea General de Municipios para refrendar un “Manual de Planificación Municipal y Regulación Urbana”, cohesionado con los instrumentos y herramientas del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.

El universo del estudio es municipal. Naturaleza temática, jurídica e institucional. Adopta el método teórico, hermenéutico, heurístico y empírico. “*Investigación científica*” (Kerlinger, y Lee, (2001) p.13). Se ciñe además, al rigor del “*Manual de elaboración de tesis, monografías y ensayos académicos*”. Dividido en tres partes: método, descripción de resultados. Por último, conclusiones y recomendaciones, refiere tesis de autores y su relación con las informaciones consultadas.

Palabras clave: Agenda Legislativa Municipal. Planificación. Mesa Sectorial. Planificación. Manual de Planificación. Regulación Urbana. Sector Municipal.

Capítulo I

1.1 Antecedentes

En el nuevo contexto jurídico constitucional, el ensayo *“Retos y Desafíos del Sector Municipal de Cara a la Agenda Legislativa Constitucional y el Sistema Nacional de Planificación”*, reflexiona, analiza y evalúa de forma objetiva, el marco constitucional y legal que articula los procesos nacionales de planificación con la gestión municipal. Enfoca tópicos vinculantes con los principios “Unidad y continuidad del Estado”.

En este orden, se exploran doctrinas y postulados de autores nacionales e internacionales, que enfocan las temáticas de la autonomía, la descentralización, la democracia participativa, la transparencia y la planificación.

De forma puntual: J. Fidyka, Leopoldo (2006). Boisier Etcheverry, Sergio (2007). Albert Calderón (2009). Ortega, Manuel (2009). Rodríguez Otero, Manuel (2009). Sánchez Goyanes, Enrique (2010). Guevara, Nicolás (2011). Villamán, Marcos (2011). Se suman, otros autores, estudios, informes y artículos publicados en la prensa escrita.

Se hace referencia al ensayo de nuestra autoría: *“Reforma del Estado y Régimen Municipal: Una Agenda con casos Difíciles de Alinear”*. Galardón: Primer premio, modalidad Ángel Ballester, “Administración y Gobierno Municipal” (2011). Unión Iberoamericana de Municipalitas (UIM).

La Constitución de la República, el Régimen Municipal y la Agenda Legislativa Constitucional y Legal, son nuestros principales insumos. En este orden, los antecedentes se subdividen en tres partes, con ítems que se correlacionan:

- a. Análisis Constitucional y Legal. Aborda principios, reglas y conceptos formales en términos de directrices de gestión pública. Los plantea como indicadores de actos de gobiernos que por su adscripción al derecho positivo, son de cumplimiento compulsorio.

b. Régimen Municipal y Políticas de Gestión. Los diagnósticos formulados evalúan variables que permiten medir “déficits institucionales” y mecanismos de solución.

c. Agenda Legislativa Constitucional y Municipal. Guía que orienta las directrices del ordenamiento territorial, la planificación económica y social y la regulación urbano-rural.

- Constitución Política (CP) del 2010. Leyes que la complementan.

Desde el punto de vista estricto, la Carta Magna, hace referencia a un conjunto de potestades, prerrogativas y competencias inmutables con las normas que la subsidian. En el caso que nos ocupa, las siguientes:

- Ley 496/06 y 498/06, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, (MEPyD). Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNIP).
- Ley 5/07, Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE), instrumento homólogo al proceso de planificación de políticas económicas y financieras.

- Régimen Municipal. Normativas y Políticas de Gestión.

En el contexto de las disposiciones que anteceden, el régimen municipal está conformado por un conjunto de competencias articuladas a los sistemas, SNIP y SIAFE

- Ley 176/07 del Distrito Nacional y los Municipios, asigna potestades a las administraciones locales tuteladas por el Estado y los organismos rectores del SNIP y el SIAFE.

- Agenda Legislativa Constitucional/ Legislativa Municipal. Otros proyectos.

- Del título IX de la Constitución Política, se analiza las temáticas de la Agenda Legislativa Constitucional: Plan de Ordenamiento Territorial, Organización Regional. Por último, la Ley Orgánica de Administración Local.

- Del accionar municipal, la “Agenda Legislativa Municipal”, formulada por la Federación Dominicana de Municipios, (FEDOMU).
- Otros proyectos. “Experiencias de Transparencia y Control Social” en el marco del Pacto Global Anticorrupción¹

Con el marco de referencia identificado, nos concentramos en el análisis conceptual.

1.1.1 Constitución Política del 2010 y leyes que la complementan.

De acuerdo con este complejo escenario, las preguntas surgen: ¿Desde qué perspectivas procede analizar el tema de la eventual reforma legal, que pauta la CP? ¿Perspectiva política, social, administrativa, económica y del medio ambiente?

Las características de los Gobiernos Locales nos inclinan hacia todas. De esta forma, incorpora sus elementos más relevantes y su relación lineal con la gobernanza y el buen gobierno. Recordar que la Carta Magna en el “*Estado Social y Democrático de Derecho*” procura reservar los espacios y conquistas del Estado Liberal del Siglo XVIII, articulados por las ideas de Locke y Montesquieu y la teoría de la “Separación de Poderes”.

La estructura constitucional compuesta por un preámbulo, XV títulos, 4 capítulos, 43 secciones, 277 artículos, una disposición transitoria, 19 acápite y una disposición final, hace mención a un conjunto de disposiciones orgánicas, que enriquecen la ciencia del derecho. En ese contexto, sus preceptos sobrepasan la idea abstracta o el simple concepto filosófico de la ciencia del derecho.

Se convierte en una norma impositiva, obligatoria y compulsoria, que ordena y sistematiza prerrogativas exigibles ante cualquier instancia del Poder Judicial, aún coexistan sutiles diferencias conceptuales o posibles contradicciones.

¹ Gobierno de Canadá, Barrick, pueblo viejo: Red Dominicana del Pacto Global de las Naciones Unidas. Ministerio de Economía y Desarrollo. Seminario sobre las experiencias de 31 municipalidades en transparencias y auditorías sociales. Septiembre 2011.

En el esquema que antecede, se evalúan las siguientes disposiciones:

Título I: *De la Nación, Del Estado y de su Gobierno*. La supremacía constitucional. Su pre eminencia normativa anula cualquier disposición o acto que la contradiga. (Art, 6 C.P).

Un Gobierno Nacional: “*Esencialmente civil, republicano, democrático y representativo*”, dividido en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cada uno de ellos, independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Establece la división Político- Administrativa del Estado: Un Distrito Nacional, regiones, provincias y municipios. La ciudad de Santo Domingo de Guzmán, capital y asiento de gobierno.

La “Soberanía Nacional”, la “Unidad de la República” y la “Democracia” constituyen principios que dominan la concepción política y de políticas públicas en la toma de decisiones. Acto seguido, “*La función esencial del Estado*.”² El Jurisconsulto Español, Sánchez Goyanes en su obra “*Constitución Española Comentada*” (2003), intima, “*Estado Social*” con derechos sociales ciudadanos.

El Título II de la CP nacional, cita: “*Derechos, Garantías y Deberes Fundamentales*”. “*Económicos y Sociales*”. “*Civiles y Políticos*” “*Económicos y Sociales*.” “*Culturales y Deportivos*.” “*Colectivos y de Medio Ambiente*”. Citando al autor Álzala Villaamil, Oscar, el tratadista Sánchez G, (2003) identifica varias condiciones que fundamentan la razón de ser del “*Estado de derecho*”.

La proclamación del “*imperio de la ley*”. El respeto a la soberanía popular, (Regímenes del “rule of law” –regla de la ley- anglosajón y derecho administrativo). Por último, el pleno ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas.

² “Art. 8 CP: Protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa, progresiva, de libertad individual y justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y el derecho de todos y todas.”

Título IV, “*Poder Ejecutivo*”, ratifica al *Consejo Económico y Social y a los Partidos Políticos*, como instancias de concertación para la definición de políticas económica y financieras, planes y estrategias nacionales.³

Faculta al Presidente de la República a expedir reglamentos, decretos e instrucciones. Es el llamado “Poder Reglamentario Presidencial”, (Reglamento del SNIP). Asigna al Concejo Municipal, potestades normativas. La Ley Municipal, los clasifica en Ordenanzas, Reglamentos y Resoluciones. Condición para su validez, no colidir con la Constitución o las leyes nacionales. (Normas locales incidentes con el Sistema de Contrataciones Públicas).

¿Qué se ha debatido públicamente con relación a la Supremacía Constitucional? El proceso de votación que se requiere, cuando un proyecto de Ley Orgánica es observado por el Poder Ejecutivo. (Arts. 112 y 113). Tribunal Constitucional. Consejo Nacional de la Magistratura.⁴

¿Cómo se resolvió el impasse? A través de un pacto político, publicado en la prensa con el título: “*Pacto PLD y PRD allana camino para aprobar las Leyes Orgánicas.*”

³ La CP, se refiere a ella, en el Título XI “Del Régimen Económico y Financiero” Capítulo II, “De las Finanzas Públicas. Sección II: De la Planificación. Indica el artículo 241, lo siguiente: “El Poder Ejecutivo, previa consulta al Consejo Económico y Social y a los partidos políticos elaborará y someterá al Congreso Nacional una estrategia de desarrollo, que definirá la visión de Nación para el largo plazo. El proceso de planificación e inversión pública se regirá por la ley correspondiente.”

⁴ Procedimientos Parlamentarios para aprobar leyes orgánicas y ordinarias. (Debates por decisiones de la Cámara de Diputados a acoger en única lectura y por mayoría simple, observaciones del Poder Ejecutivo (PE) a la Ley Orgánica que crea el Consejo Nacional de la Magistratura. La Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), sustentó: La aprobación por mayoría simple a la observación PE viola Art. 112 de la CP. Otros grupos, abundan en que las Leyes Orgánicas, requieren la mayoría calificada. Es decir, las 2/3 parte de los miembros de cada Cámara. Gobierno Central, valida el procedimiento acogido por la Cámara de Diputados. Fundamentan en interpretar “el veto presidencial” como un procedimiento especial, sujeto a reglas particulares no dable para exigir que la observación sea ratificada por mayoría agravada.

Otros planteamientos relacionados con la firma del “pacto” publicado en el Diario Libre, columna, Ed., “Nuestra Opinión”⁵:

“Es un pacto político porque busca resolver una situación de carácter político que frenaba la aprobación de leyes importantes e impedía la conformación de organismos fundamentales en nuestro sistema político. No es un pacto legal, aunque sus consecuencias sean legales, porque si se analiza desde el punto de vista estrictamente normativo, algunos de los acuerdos logrados no alcanzan pasar el estrecho tamiz de su inconstitucionalidad o legalidad superior”.

Se adhiere al escenario constitucional, “*El Estatuto de Función Pública*”. Régimen de derecho público basado en el principio de meritocracia (Art. 142). Conviene recordar, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, (XIII Cumbre Iberoamericana de Jefe de Estado y de Gobierno (2003)).⁶ La Ley 41/08, define la Función Pública, como el “Conjunto de disposiciones legales reguladoras de las relaciones de trabajo entre el Estado y los servidores Públicos,” (Art. 4 y 9).

En cuanto a los servicios públicos, el art. 147 de la CP, establece: “La finalidad esencial de los servicios públicos, es satisfacer necesidades de interés colectivo. Al Estado, le corresponde definir su regulación. Como titular del “*poder de imperio*”, puede gestionarlo de forma directa. En su defecto, delegar su prestación tanto al sector público como privado. Mecanismos: Concesión, autorización, asociación en participación, transferencia accionaria u otra modalidad contractual. En ese tenor, la gestión de los servicios municipales, correrán la suerte que el Poder Ejecutivo les asigne.

⁵ En contraposición, la tesis, de que quienes sostienen tal argumento olvidan, que la aprobación de observaciones a una Ley Orgánica, implica, cambio a la ley congresual aprobada por una mayoría agravada y mal pudiera pensarse que puede consentirse sin que reúna esa mayoría. www.jorgeprats.com/app/dofrontpage.aspx

⁶ Ley 41-08 sobre Función Pública, Art. 142, establece que los niveles de desarrollo socio-económico de las naciones más avanzadas se vinculan con la puesta en práctica de sistemas de administración pública basados en la profesionalización que resulta de la aplicación del principio meritocracia. Pág 7.

En cuanto a la “*Responsabilidad civil de sus agentes y funcionarios públicos*”, la CP plantea, una responsabilidad, conjunta y solidaria por los daños y perjuicios que se ocasionen a personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica”, (Art.147).

De perfil al precepto, convergen entidades públicas representada por autoridades que se exceden en el ejercicio de sus competencias. En su defecto, apáticos a cumplir con sus deberes y competencias funcionales.

En el bloque “*Derechos económicos y sociales*”, la CP destaca: Corresponde al Estado garantizar la libre empresa, comercio e industria. El derecho y libertad de las personas dedicarse a la actividad económica de su preferencia. Limita los monopolios, salvo que no sean para provecho del Estado. El régimen económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano, (Art. 217), de esta forma, el Estado planea, conduce, coordina y orienta la actividad económica y social.

Direcciona el Plan Nacional Plurianual, los Planes Operativos Anuales, la Estrategia Nacional de Desarrollo y los Objetivos del Desarrollo del Milenio 2015. Propende la sostenibilidad fiscal de las entidades públicas. En la práctica, los Gobiernos Nacionales de turno, se resisten a trasladar hacia otros niveles de gobierno o poderes políticos, distintos al partido que ostenta la dirección nacional, competencias y recursos financieros. Se exceptúan, las administraciones alineadas ideológicamente con el partido que ostente el poder.

Vale decir, el principio de sostenibilidad fiscal, se “construye” sobre la base de decisiones mutables. En algunos casos, contradictorias con el interés colectivo.

La “planificación de políticas económica del Estado” (marco financiero), son definidas por el Gobierno Central de forma concertada con el “Consejo de Gobierno”. Se excluye de dicho consejo, a las Administraciones Locales.

Los ayuntamientos, definen sus proyecciones presupuestarias, conforme las asignaciones pautadas en la Ley de Presupuesto Nacional, tradicionalmente, del año que antecede. Se subsidian las inversiones y los déficits.

En cuanto al Sistema Tributario la CP plantea los siguientes principios: Legalidad, justicia, igualdad y equidad. Define de igual modo, los mecanismos de aprobación, recaudación y exenciones, incluida las rentas municipales.⁷ Señala la CP, “Los ayuntamientos podrán establecer arbitrios, siempre que no colidan con los impuestos nacionales, el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las Leyes. Por su parte, los ayuntamientos, reclaman nuevas fuentes de figuras tributarias.

Del análisis a los items, las reflexiones siguientes:

¿Valoran las autoridades políticas, la norma constitucional y sus principios? ¿Son coherentes sus actuaciones con lo que sus disposiciones establecen?

¿Visualiza el sector municipal, el alcance de esos preceptos como plataforma para el fortalecimiento del régimen municipal?

¿Permite la política presupuestaria del Estado, la gestión descentralizada?

¿Están los Gobiernos Locales en condiciones para mejorar sus fuentes de recaudación frente a normativas nacionales que reducen sus potestades tributarias? Por último,

¿Están los Gobiernos Locales en condiciones para enfrentar con éxito, los retos y desafíos planteados en la CP del Estado?

⁷ Requisitos de la exención: Que incida en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer la inversión de nuevos capitales para el fomento de la economía nacional o para cualquier otro objeto de interés social”

Concluimos el acápite citando lo que expresa el sociólogo (Bell, D. 1998 p. 20)

“El Estado-Nación es demasiado pequeño para los problemas grandes y demasiado grande para los pequeños problemas de cada día.”⁸

- Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, (SNIP).

En República Dominicana, la planeación al desarrollo social y económico de la nación, es una idea concreta conceptualizada en las directrices constitucionales y el marco instrumental del SNIP. Establecen los artículos 241 y 242 de la CP: “El Poder Ejecutivo, previa consulta al Consejo Económico y Social y partidos políticos, elaborará y someterá al Congreso Nacional una Estrategia Nacional de Desarrollo que definirá la visión de Nación para el largo plazo.

El proceso de planificación e inversión pública, se regirá por la Ley correspondiente”. (Leyes 496/06, 498/06 y sus Reglamentos de aplicación). Órgano rector del SNIP, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD).

Prosigue expresando la CP: El Plan Nacional Plurianual del Sector Público será remitido al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo, durante la segunda legislatura del año en que se inicia el periodo de gobierno, previa consulta al Consejo de Ministros. Los resultados de su ejecución se realizarán en un marco de sostenibilidad fiscal.

Para la concertación Social, la CP reconoce al Consejo Económico y Social, como órgano consultivo del Poder Ejecutivo en materia económica, social y laboral. Se integra por empleadores, trabajadores y otras organizaciones sociales. (Art. 251). La ley 498/06, asimila este Consejo con los Consejos Económicos y Sociales Municipales.

⁸ Del proceso de globalización surgen por una parte asuntos supranacionales, que el Estado por sí mismo, no puede acometer por sí solo. Y por otro, problemas cotidianos que son resueltos con mayor éxito en un nivel infra estatal, en el ámbito local. En contraste con el centralizado, el nuevo Estado debe aparecer descentralizado y localista en un escenario en el que sus representantes locales dejan de ser un simple eslabón de la cadena de mando, para convertirse en actores políticos y económicos relevantes..

Dispone la Ley municipal: “El Consejo Económico y Social Municipal, es un órgano de carácter consultivo, integrado por miembros del ayuntamiento, comunidades y representantes de las organizaciones de la sociedad civil”. (Arts. 252 y 253).

La interrogante surge: ¿Garantiza el Consejo Económico y Social del SNIP los mecanismos de participación comunitaria que pauta la Ley Municipal o en su defecto, constituyen dos niveles de la planificación?

De la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), relacionamos el “*Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de la República Dominicana*” Attali, J. (2010), y sus planteamientos.

En el informe, (Attali, 2010 p. 58), expresa: “La estructura de la administración pública nacional es de baja calidad y poca profesionalidad”. Acota en el informe emitido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “*Politics of policy*” para destacar: “La administración dominicana es clientelista, poco eficaz, politizada, de alta rotación personal y baja tendencia hacia la profesionalización, en virtud de lo cual, presenta las siguientes recomendaciones:

- “Racionalizar el organigrama del Estado, reagrupando instituciones con competencias similares”.⁹

Variables: Reingeniería organizacional. Ampliar la cobertura de la Ley 41-08 de Función Pública y los planes de profesionalización laboral.¹⁰ Hace mención a la distribución inequitativa de recursos. Política salarial desequilibrada: Estado-Municipios. Abunda en otras iniciativas.

⁹ Relaciona en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), Eje Estratégico No.1, políticas de transporte público monitoreada por siete institución es, de igual forma los servicios de construcción aduciendo que cada Ministerio cuenta con un departamento de construcción. Sugiere una auditoría para identificar las dualidades que acontecen, restando eficacia y eficiencia a la gestión pública.

¹⁰ Expresa la ley municipal en su artículo 100, los ayuntamientos ejecutarán planes y programas permanentes de capacitación de sus funcionarios y empleados. Liga Municipal Dominicana, organismo de asistencia técnica en materia de planificación y asesoría. Las leyes sistémicas SNIP, SIAFE, Sistema de Control Interno, Administración Pública plantean como prioridad, la asistencia técnica y la capacitación. Organiza dependencias especializadas. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) Centro de Asistencia y Capacitación en Gestión Financiera (CAPGEFI). Acciones formativas entre la LMD y los organismos financieros ejecutadas recientemente.

- “Devolver la confianza en las instituciones”. Variables: Reforma institucional, transparencia, acceso a la información pública. Aplicación legal del presupuesto.
- “Desarrollar servicios públicos de calidad” en aras de satisfacer necesidades de interés colectivo. (CP, Art. 147).

Corresponde a la municipalidad: Elevar la calidad de vida de los munícipes. Promover, la atención primaria de la salud. Desarrollar políticas públicas focalizadas en la mujer. Garantizar la equidad de género. Mejorar infraestructuras.

Algunos servicios, que por razones de interés público tienen que ser concurrentes, no se coordinan, mucho menos se planifican. En otros casos, se socializan en momentos de crisis, (Salud Pública).

Las intervenciones “groseras del sector centralizado” en la esfera competencial local. Los funcionarios del sector centralizado, sienten que les asiste el derecho de actuar de perfil o espalda al sector municipal,¹¹ parte de los problemas.

- “Formar las generaciones futuras”. Variables: Políticas de educación. Y asignación de recursos (4%). Protección derechos Niños, Niñas y Adolescentes.

En este renglón, le toca al sector municipal apoyar la educación inicial básica y el mantenimiento de infraestructuras (escuelas públicas). La Liga Municipal Dominicana, integra el Consejo Directivo del Consejo Nacional de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA). Velar por cumplimiento Código de Protección de NNA.

- “Preparar al país para la competencia internacional” “Principio Constitucional: Unidad de la República”.

¹¹ Atención y promoción ciudadana; servicios sociales, seguridad y orden público; gestión de riesgo y defensa civil, promoción a la cultura, los deportes y la recreación, fomento al turismo, protección de derechos, servicios de salud y educación. Control del tránsito, regulación de vías. Frente a una posible epidemia del cólera, el gobierno acordó con sus principales estamentos integrar a los ayuntamientos en las labores de saneamiento para combatir el mal. (La reunión se celebró a puertas cerradas, en el Palacio Nacional, con la asistencia de Salud Pública, Comité Nacional Contra el Cólera. Colegio Médico Dominicano. Ministerio de las Fuerzas Armadas). Diario Libre, “Gobierno extrema las medidas contra el cólera en todo el país.” 20 de mayo del 2011. Pág. 3

- “Desarrollo económico y social”. Plantea, alternativas para el acceso al crédito público. El fomento de micro empresas y mercados productivos. Transporte de mercancías. Centros de artesanías. Competencia coordinada, promover y fomentar el desarrollo económico local.
- “Preservación del patrimonio histórico y cultural”. Cita: Transporte público. Mercados de Abastos. Promoción y fomento al turismo.
- “Organizar el financiamiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo” ¿A través de cuáles instrumentos? Un pacto fiscal, sustentado en políticas macro económicas que garanticen el desarrollo sostenible.

Importante destacar, que el sector municipal percibe y administra recursos, sobre la base de asignaciones de transferencias del presupuesto nacional sin fluctuaciones. Del 10% que indica la Ley 166/03, se aproxima al 6%, especializado en cuatro partidas. (Personal, servicios e infraestructuras, programas de equidad, educación y salud). De esas transferencias, la Liga Municipal Dominicana, recibe un 5.44%, especializándose un 3.44% para sus gastos operativos.

- “Proteger el medio ambiente y organizar el territorio”. MEPyD: Ordenamiento y ordenación del territorio.

Expresa el Art. 67 de la CP: “Constituye un deber del Estado, prevenir la contaminación, proteger y mantener el medio ambiente en provecho de la presente y futuras generaciones” Se asocia con la escueta definición del concepto desarrollo sostenible,¹² recogido en el informe, Brundtland - Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1998.

¹² “Satisfacer las necesidades del presente, sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Escueta definición del concepto “desarrollo sostenible”, informe Brundtland (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1998. ¹² Comunidad Europea. <http://eu.europa.eu>

El Art. 193 de la Carta Magna, plantea: “El Plan de Ordenamiento Territorial, debe asegurar el uso eficiente de los recursos naturales de la Nación, acorde con la necesidad de adaptación al cambio climático.” Municipalidades: Regular el uso del suelo, proteger el medio ambiente. Crear y mantener las Unidades de Gestión Ambiental.

- “Organizar y regionalizar el territorio. ¿En busca de qué? Desarrollar políticas integrales de planificación y Medio Ambiente.

La LMD especializa de su presupuesto un 15% para apoyar programas de difusión y fortalecimiento al urbanismo.

La Ley 496/07 delega al MEPyD, la responsabilidad de formular estudios de impactos socioeconómicos. Definir pautas para la acción permanente de los servicios. Implementar proyectos dirigidos a la actualización del sector público y estructura. Promover el servicio civil, la gestión de servicios públicos y el uso de la tecnología de la información.

- Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, (SIAFE)

Regulado por la Ley 5/07, el SIAFE, dota al sector público financiero de un marco jurídico que preserva la unidad conceptual, normativa, sistémica y metodológica de los procesos que conforma la administración de las finanzas públicas, su dirección y gestión operativa. Procura, mayor efectividad, eficiencia y transparencia en el manejo de las cuentas públicas. Organismo rector: Ministerio de Hacienda.

El SIAFE, cumple con los siguientes propósitos: Viabilizar el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal aprobada por el Consejo Nacional de Desarrollo. Facilitar la vinculación de la planificación con el presupuesto. Mejorar los procesos de captación y asignación de los recursos públicos. Generar información física y financiera confiable y oportuna para la toma de decisiones y la evaluación de la gestión. Facilitar la rendición de cuenta. La gestión por resultados. Mejorar la transparencia. Divulgar.

Se integra por los siguientes procesos y subsistemas: Presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, planificación e inversión pública, recursos humanos, administración tributaria, bienes nacionales, contrataciones públicas y control interno. En su conjunto, dichos sistemas mantienen una unicidad conceptual y metodológica en materia de registros, procesamiento y presentación de la información con el SIAFE.

Opera de acuerdo con dos criterios: Interrelación de los sistemas. Centralización normativa y descentralización operativa

¿Qué se entiende por interrelación de sistemas? Implica coherencia entre normativas, responder en un mismo sentido a los diferentes tipos de informaciones que se generen y puntos de contactos.

¿Qué significa la centralización normativa? Concentrar las funciones del dictado de normas y metodologías y, delimitar funciones y competencias entre los niveles políticos y administrativos. ¿Qué requiere la descentralización operativa? Transferencias de capacidades para que puedan ejecutar, de manera independiente, las atribuciones que las leyes que integran el SIAFE, delegan.

Parte del criterio de la administración centralizada de la información básica. El art. 9 de la Ley 5/07 establece: “El Sistema de Información de Gestión Financiera del Estado, (SIGEFE) constituye un instrumento facilitador del cumplimiento de los propósitos del SIAFE. Es una herramienta modular automatizada, que establece y racionaliza procesos, estandariza e integra el registro de los procedimientos financieros, lo vincula con la gestión operativa y el registro de los sistemas relacionados.

¿Qué compromisos tienen que cumplir los ayuntamientos para implementar el SIGEFE Municipal? Expresa el Art. 12, “Las Instituciones Descentralizadas y Autónomas financieras, las Empresas Públicas Financieras y no financieras, el ayuntamiento del Distrito Nacional y de los Municipios, adoptarán el SIGEFE, como modelo de herramienta automatizada, adecuándolo a sus propias necesidades administrativas y contables, en la medida que su marco legal y características operativas lo permitan”.

¿Qué compromisos institucionales adquiere el Ministerio de Hacienda como órgano rector del SIAFE y SIGEFE?

La Ley 5/07 dispone en su Art. 7: “Dictar y divulgar las políticas que servirán como guía general para el diseño, implantación, funcionamiento y mantenimiento de los distintos sistemas que conforman el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado”. “Supervisar la correcta implantación del SIGEFE, en todos los Capítulos del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas y Autónomas no financieras y las Instituciones Públicas de Seguridad Social”.

“Organizar y promover la capacitación permanente y el desarrollo profesional de los recursos humanos que participen en la conducción y en la operación del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.”

¿Qué procesos deben ponderar los ayuntamientos? Los que se relacionen con la gestión de servicios financieros y presupuestarios, que involucren operaciones financieras que generen, compromisos económicos.

Amén de lo que antecede, el Estado como principal agente financiador del sector público, deberá garantizar la distribución equilibrada y razonable de la inversión pública. Definir las políticas de inversión, control y registro. Diseñar los instrumentos a través del cual se identifique “quién gasta, para qué se gasta y donde se gasta”.

En ese marco, se inscribe el *“Manual de Clasificadores Presupuestario del Sector Público Nacional”*. Así, nos encontramos con el clasificador geográfico. Punto de referencia, el territorio que parte de los municipios como unidad mínima del origen del gasto. A partir de aquí, se clasifican los gastos, según la disgregación municipal. Se reagrupan en las respectivas provincias y regiones. Disgrega, entre “gastos nacionales” para los casos de la deuda pública internacional. “Gastos binacionales”, cuando se refiere a proyectos que se vinculen con el medio ambiente y recursos naturales (zona fronteriza).

En el supuesto que cubra más una región, provincia o municipio, se clasifican como “Gasto multiregional, multiprovincial o multimunicipal”.

Tan importante como lo anterior, el tema de la política de transferencias de recursos: Gobierno Central y Municipal. El artículo 296 de la Ley municipal “*Participación en los ingresos del Estado*” expresa: “Los ayuntamientos y distritos municipales participarán en los ingresos del Estado en la cuantía y según los criterios que se establecen en la Ley.

¿Cuáles son estos criterios y sobre qué cuantía? La población y el diez por ciento. ¿Para qué se transfieren los recursos? Conforme indica la ley, para alcanzar la suficiencia financiera local en la prestación de competencias propias, coordinadas o delegadas”.¹³

De lo que antecede, se observa, que la gestión del proceso financiero municipal, se ata al poder decisorio de los organismos que ostentan la rectoría de los subsistemas que integra el SIAFE y SIGEFE. Estos organismos, desarrollan sus procesos de forma gradual. Se privilegia la administración central y descentralizada. Por último, los ayuntamientos. Costo: Elevado déficit en la gestión financiera local, discrecionalidad y dispersión de la información.

1.1.2 Régimen Municipal. Normativas. Propuestas y Políticas de Gestión

En este renglón nos interesa destacar, déficits institucionales y administrativos que reducen la eficacia de la gestión municipal. A partir de aquí, plantear actuaciones sostenibles para alcanzar el fortalecimiento institucional del sector municipal.

- Ley 176/07 del Distrito Nacional y los Municipios

Considerando los análisis que preceden, es lógico que tengamos que voltear la página y observar con sumo cuidado, qué cosas en el marco de la opinión pública y la reforma nacional y local, se cuestionan.

¹³ Se entiende por Transferencia del Estado, los aportes nacionales otorgado a las municipalidades para financiar sus operaciones e inversiones en obras físicas dentro del término municipal, las cuales podrían ser un mecanismo del Gobierno Central para alcanzar la “eficiencia y equidad” entre las municipalidades, mediante la aplicación de ajustes y reasignaciones de los recursos financieros.

Qué actividades se han puesto en práctica, sus resultados efectos y causas. El desafío gravita en reducir los déficits y, socializar los preceptos legales sin prisas, pero sin pausas. Finalidad: Evitar el riesgo de errar o sobre legislar. En su defecto, impulsar propuestas que puedan parecer contraproducentes con la autonomía y la descentralización.

La CP, organiza el Régimen Municipal y su gobierno político administrativo, en tres categorías. Distrito Nacional, Municipios y Distritos Municipales. Dentro de sus respectivas particularidades, esas demarcaciones y sus organismos, constituyen espacios de redistribución de un poder mayoritario que no margina las minorías (representación proporcional). Son cuotas del poder político local que surge de un proceso electoral, a todas luces, democrático y participativo.

Visto desde esta perspectiva, la separación de poderes públicos locales, (Alcaldías-Regidurías), se configura como un sistema de peso y contrapeso que se complementa con los mecanismos de participación comunitaria y la racionalización de cuotas de compromisos y competencias. (Alcaldías/Concejales). Consejos Económicos y Sociales. La gestión municipal requiere de Concejos Municipales más pluralistas. Representar de forma adecuada la heterogeneidad y diversidad de intereses y opiniones de la ciudadanía.

La XI generación de Maestría en Administración de Empresas de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, realizó un estudio que da cuenta de lo siguiente:

“El gerente municipal, debe manejar la administración, organización y logística, conocer la legislación vigente, tener capacidad de liderar, trabajar en equipo y por si fuera poco, arreglársela para resolver conflictos, conciliar, y, no enemistarse con la ética y la moral pública”. El titular del palacio municipal debe velar por el desarrollo y crecimiento del municipio y brindar excelentes servicios”.

La pregunta surge, ¿Ha evaluado el sector municipal esas percepciones? Además de lo que se cita, señalar, que no todos los pasivos del sector municipal, obedecen a factores internos, se sitúan en diferentes contextos y realidades.

Citamos, categorías y niveles territoriales, estructuras de gobierno. Desnivel Jurídico-legal. Administrativa y financiera. Cuotas de financiamiento y recursos. Se suman además, los items que se relacionan a continuación.

- Heterogeneidad Municipal. Brechas Territoriales y Funcionales. Costo Político

Concentración poblacional en municipios con mayor jerarquía urbana y desarrollo productivo. Desnivel en medios productivos e infraestructuras de comunicación (intermedio/rural). Territorios equiparables entre grandes metrópolis con otros periféricos con bajo nivel de desarrollo. Diferencias notables en la gestión y prestación de servicios que requieren recursos tecnológicos. Alta tasa de migración. En un mismo espacio geográfico, conviven realidades sociales con múltiples asimetrías.

- Financieras: Un patrón uniforme del Sector Municipal

La metodología presupuestaria, contenida en el “*Manual de Clasificadores Presupuestarios del Sector Público*”,¹⁴ define las instituciones descentralizadas o autónomas, (LMD/Municipalidad) como “Entes contables, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión otorgada por la Ley”. Conforme el clasificador funcional, la misión del sector municipal es social y de servicios. Grupo II: Servicios sociales: Función 228: “Servicios Municipales”.

¹⁴ Servicios Generales, función: Administración General, Justicia y Orden Público, Defensa Nacional, Relaciones Internacionales. Servicios Sociales: Educación, Deportes Recreación, Cultura y Religión. Salud, Asistencia Social. Vivienda y Urbanismo. Agua Potable y Alcantarillado. *Servicios Municipales*. Seguridad Social. Servicios Económicos: Agropecuaria y pesca. Riego. Industria y comercio. Minería. Transporte. Comunicaciones. Energía. Turismo. Protección del medio ambiente, función: Aire, agua y suelo. Protección a la biodiversidad.

Desde aquí, es entendible, que la política presupuestaria local y el destino del gasto, no pueda apartarse de lo que plantea la CP en sus artículos 205-207.¹⁵ Se suman: El presupuesto participativo. El Art. 21 “composición y destino del gasto” (Ley 176/01). Del Reglamento funcional de la LMD “Distribución de recursos asignados”.¹⁶ Art. 8.

Las variaciones del 10%, (Ley 166-03/Gastos Públicos), opera de acuerdo con el siguiente procedimiento: Los fondos municipales, se asignan y registran en la Ley Nacional de Presupuesto (Fuente 1955 - Ley 166-03 Régimen de transferencia). La Ley Nacional de Presupuesto, genera en cuanto al 10% una reforma anual a la Ley 166/03. El principio, “*Una Ley deroga otra Ley*”, el marco financiero, el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional, definen la suerte financiera del Sector Municipal.

Basta una simple lectura a la Ley Nacional de Presupuesto, 294-11 de fecha 26 de Octubre del 2011 y a su artículo 14, para razonar, que no se viola la Ley, se reforma.

A lo anterior se añade, la tendencia del sector a aprobar presupuestos, con medidas de efectos políticos y pocos efectos administrativos. La administración financiera: Sistema de control y registro, opera de forma discrecional. El presupuesto participativo, prioriza gastos para inversión en obras, excluye programas de desarrollo económico, social y medio ambiental. Revelan los informes, que los gastos corrientes tienen un mayor peso relativo frente a los gastos de inversión.

¹⁵ Constitución Política, Art.205, las entidades municipales, Distrito Nacional, municipalidades y Juntas de Distrito están obligados a mantener las apropiaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios. Art. 206, la inversión de los recursos se hará mediante el desarrollo progresivo de los Presupuestos Participativos. Art. 207, sus compromisos y obligación económica se sobreponen al aval que pueda delegarle el Estado y están sujetos a su propia responsabilidad en los términos, condiciones y límites que establezca la ley (Ley Nacional de Presupuesto y Ley de Crédito Público/Ley 176/07, composición y destino del gasto en partidas porcentuales.

¹⁶ El artículo 8 del Reglamento de la LMD (2011) distribuye los recursos de la LMD en cuatro partidas de gastos: Un 25% para personal y asesoría permanente. Un 30% para el desarrollo de las acciones tendentes al cumplimiento de su misión técnica y asesora. Un 30% destinado a la adquisición de equipos de infraestructura asociados a sus proyectos e inversión para iniciativas de carácter económico, local y social. Un 15% para publicaciones y eventos, nacionales e internacionales, para la creación de planes y programas municipales de apoyo y fortalecimiento de la gestión salud, educación, género, seguridad ciudadana y urbanismo.

Pocos ayuntamientos especializan recursos para la Contribución a la Seguridad Social. La compensación laboral por despidos injustificados. El salario 13 (regalía pascual).

Los procesos de control y auditoria, son esporádicos. Los organismos de control del sector público, cuentan con poco personal y desconocen la realidad local. En el peor de los casos, actúan después del hecho consumado. No se exigen planes de auditoría, como lo establece la Ley 10/07.

- Mancomunidad y Asociacionismo Municipal

Las mancomunidades municipales, se regulan de acuerdo con lo que pauta la Ley 122/05 Sobre Fomento de Organizaciones sin fines de Lucro. La tendencia del sector hacia estas figuras jurídicas, fragmenta, el alcance del concepto personalidad jurídica local.

Se crea a lo interior del sector las administraciones locales, entidades de derecho privado, que dependen para su ratificación de organismos ajenos al sector municipal.

La personalidad jurídica y la condición de entidad de derecho público, que le delega la Carta Magna y la Ley, al sector municipal, valida, la concertación de convenios jurídicos con la misma fuerza legal que la mancomunidad, como figura del derecho privado.

- Tecnología de la Información

Los expertos, centran su atención y plantean: la “Modernización tecnológica, versus Buen Gobierno”. La brecha digital (Gobierno Nacional y Local), exige diseñar una estrategia única, con aplicativos tecnológicos que se impulsen de forma equilibrada en todos los ámbitos de la actividad administrativa. Trabajar de forma alineada, especializar recursos. Transformar patrones de conductas e impulsar programas de formación y asistencia especializada.

- Estructura Administrativa

El Decreto 493/07 y Art. 124 de la Ley 176/07, delega a las Oficinas Institucionales de planificación, la calidad de entidades de coordinación inter-sectorial. La Ley 64/00, tales calidades a las Unidades de Gestión Ambiental.

Para el proceso urbano, las Oficinas de Planeamiento Urbano. Ley de Acceso a la Información Pública, plantea las Oficinas de Acceso a la Información Pública. El Sistema de Administración Financiera, las gerencias financieras.

¿Qué acontece? La Ley municipal, disgrega entre municipios y distritos municipales, esas organizaciones. Criterio, cantidad poblacional del municipio. Presupuestos asignados. Jerarquía territorial.

1.1.3 Agenda Legislativa Constitucional/Legislativa Municipal” y otros proyectos.

- Del título IX de la Constitución Política del Estado (CP), se desprende el componente “Régimen Municipal” y la Agenda Legislativa Constitucional: “Plan de Ordenamiento Territorial”. “Ley de Organización Regional”. “Ley Orgánica de Administración Pública” y, por último, la “Ley de Administración Local”.

El Título IX “Del Ordenamiento del Territorio”, Capítulo II “De la Administración Local”, Sección I “De las Regiones y Provincias”, define: “Las Regiones, como unidad básica, para la articulación y formulación de las políticas públicas en el territorio nacional.

Delega a la Ley establecer sus competencia, composición, organización, funcionamiento y número. Igual acontece con las Provincias: Demarcación política intermedia del territorio, dividida en municipios, distritos municipales, secciones y parajes.

En el Título IX, Sección II, “Régimen de los Municipios,” el Art. 199 “Administración local,” establece:

“El Distrito Nacional, los municipios y distritos municipales, son personas jurídicas de derecho público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio y autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley, sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía en los términos establecidos por ésta Constitución y las leyes”

¿Qué cosas adiciona la Ley local al precepto Constitucional? El término municipio (jurisdicción del gobierno local). El concepto descentralización, autonomía política, fiscal, administrativa y funcional.

La calidad a los Gobiernos Locales de “Agentes del desarrollo Local”. La potestad de convenir y formalizar actos con fuerza legal para el cumplimiento de sus fines y en la forma y condiciones que la Constitución y las Leyes determinen” (art.2).

- Gestión Descentralizada

La CP plantea, “El Estado propiciará la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, de conformidad con esta Constitución y la Ley. La implementación de estas transferencias conllevará políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos, (Art. 215). Estos requisitos, si bien es cierto, son válidos como técnica de la ciencia administrativa, ciertamente no lo serán, considerando las dimensiones que convergen en la actuación descentralizada.

Al margen de lo anterior, el traspaso de competencias y recursos (Gobierno Central/Gobiernos Locales, debe acompañarse de actos administrativos que definan el patrón y las líneas de actuación, entre el ente que delega y la instancia que reciba el mandato. Incluir, proyección de provisión de recursos que sean compatibles con el efectivo desempeño de la actividad, que se descentralice.

“Lo que más importa, no debe estar a merced de lo que importa menos. Hay que jerarquizar y focalizar pobreza con actos de gobiernos y, que atiendan necesidades colectivas posibles de ser ejecutadas de forma descentralizada.

- Autonomía Presupuestaria

Dispone la CP: *“Los ayuntamientos del Distrito Nacional, de los municipios y las juntas de distritos municipales estarán obligados, tanto en la formulación como en la ejecución de sus presupuestos a formular, aprobar y a mantener las apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios de conformidad con la ley”*. Como paradigma, *“El Presupuesto Participativo”*: Herramienta concebida para propiciar la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de políticas de desarrollo local.

De manera particular, priorizar las formas de invertir los recursos que se especialicen. (40% para inversión). La Ley municipal dispone: Las sectoriales del Gobierno Central deberán participar en las actividades del Presupuesto Participativo, especialmente en las Asambleas Seccionales (Bloques y Cabildo Abierto final). Coordinar sus planes de inversión con las autoridades locales y la comunidad. Lamentablemente, ese compromiso sectorial, se cumple de forma aleatoria, (Art.250).

- Mecanismos de Participación

“El referendo, los plebiscito e iniciativa normativa municipal”. La CP, señala: La ley de Administración local, establecerá los ámbitos, requisitos y condiciones para su ejercicio, con el fin de fortalecer el desarrollo de la democracia y la gestión local.

La inquietud surge: ¿Acaso la Ley 176/07 del Distrito Nacional omite estos procesos? Expresa la Ley 176/07, “La participación ciudadana en los asuntos municipales se podrá llevar a cabo por las siguientes vías: a) El derecho de petición, b) El referéndum municipal, c) El plebiscito municipal, d) El Cabildo abierto y, e) El presupuesto participativo (Art. 230).

- Ordenamiento Territorial

El momento en que nos encontramos, (Nuevo marco Constitucional) evidencia la necesidad de abordar con prontitud y destreza, el tema de la ordenación y regulación del territorio. La Carta Magna, plantea: El ordenamiento territorial debe propiciar su desarrollo integral, equilibrado, acorde con la necesidad de adaptación al cambio climático y el de sus habitantes. Es decir, articular necesidades con preservación de recursos naturales, identidad y valores culturales. Por último, estructurar propuestas coherentes con principios: racionalidad política, administrativa, social y económica.

Como componente reiterativo político-administrativo: El ordenamiento del territorio. Contrapartida: Normas subsidiarias desfasadas de época, que requieren ser reformadas y actualizadas. Toca al MEPyD propugnar por esos cambios.

En estos contextos, la actividad legislativa del “Plan de Ordenamiento Territorial” y la reforma del marco normativo que lo acompaña, no debe abordarse con criterio político. Mucho menos, alimentar ideas tendentes a fortalecer un poder y/o sector en detrimento de otro que, aún sus déficits relativos, tienen un significativo peso político.

Sí la reforma no puede concebir un territorio homogéneo, mucho menos, podrá encauzar, la END y los destinos del país, hacia un nivel de desarrollo competitivo y/o equilibrado con otros países con mayor fortaleza económica e institucional que el nuestro.

- Planificación del Ordenamiento Territorial

En el Ordenamiento Territorial (OT) acontece, lo que en la antigua Roma se denominó “*princeps legibus solutus est*”: Las leyes no obligan al príncipe.¹⁷ Los criterios definidos en el Art. 93 inciso d) de la CP: “Conveniencia política, social y económica”, son piezas de una ruleta rusa.

¹⁷ Esta frase de los antiguos romanos, sigue en la cabeza y en las acciones de algunos gobernantes actuales que consideran que están por encima de la ley. Se elevan demarcaciones que no reúnen condiciones mínimas en términos de sostenibilidad y rentabilidad social.

De uso discrecional y sujetas al azar del juego político. En la práctica, son pocos los municipios y distritos municipales (231), funcionalmente viables.

Por otra parte, la planificación territorial y su racionalidad plantea dos alternativas: Unificar y/o suprimir figuras territoriales. Costo: Reducir representaciones políticas y cuotas de poder. La inquietud surge: ¿Tendrían voluntad política los congresistas, para reducir el número de demarcaciones cuyos gobiernos funcionan de manera precaria? ¿Ha previsto el MEPyD, la DGOT y el sector municipal, esas opciones?

En el informe del Desarrollo estratégico (Attali, 2011p.122), propone: Reforzar el funcionamiento de la DGODT en materia urbana. Nos preguntamos ¿Cuál será el rol de las municipalidades en esta materia, ponderando que un 63.61% de la población, tal y como indica la Oficina Nacional de Estadística (ONE/2002) reside en las zonas urbanas?

- Organización Regional

La jerarquía Constitucional regional y posible costo económico y financiero, genera la siguiente inquietud: ¿De cuál partida presupuestaria se transferirán los fondos, para sostener la novísima organización regional? Por lo que acontece, podríamos pensar que de la ley 166/03? Se suma, su complejidad de cara a las tradiciones culturales y políticas de la población. Yuxtaposición administrativa, burocracias, más actores participando en el presupuesto público. Menores recursos para gestionar servicios fundamentales.

Sí los auspiciadores de la Ley regional no son cautelosos, desatará en el corto y mediano plazo conflictos entre niveles de gobierno. Desde esta óptica, nos atrevemos a afirmar que las Regiones, como figura Constitucional, son un exceso. Para el sector municipal, su mayor desacierto en términos funcionales, político, económico e institucional.

1.1.3.1 Agenda Legislativa Municipal,¹⁸ instrumento de orientación formulado por la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU). (Ver, Anexo: Cuadro No.1)

El politólogo (Bos 2007) “Rol de los actores en los procesos de transición”, plantea:

“Solo si las élites políticas logran establecer un consenso, a pesar de la divergencia de criterios que pueda existir o se crea una situación de consenso a partir de una convergencia de los intereses representados por los diferentes grupos, puede surgir una democracia estable y de adecuado funcionamiento.”

El “E.gobierno” en Europa publicó un artículo en Ciberp@ís, bajo el título “Los diez mandamientos para ser buen e-alcalde”, cita en uno de sus incisos:

“Asegúrate que la reforma tiene apoyo político. Nada de reforma partidista. En una legislatura no te va a dar tiempo a hacerlo todo, así que llega a un acuerdo con las demás fuerzas políticas para asegurarte de que cualquiera de ellas, apoya las reformas, y de que las continuará, si los ciudadanos te retiran su confianza”

Con estos planteamientos y la prudencia que amerita, abordamos algunos tópicos de la propuesta legal de la FEDOMU para readecuar la Ley 176/07. Sugiere, entre otras cosas: Una ley de Descentralización que permita impulsar la aplicación del Art. 204 CP, “Gestión Descentralizada”. Crear un Fondo de Cohesión y Solidaridad, (índice de pobreza, situación geográfica de municipios). La revisión al marco tributario. Diseño del Sistema Nacional de Capacitación Municipal, (SINACAM). (Ver, Anexo: Cuadro No. 1)

De la evaluación a sus componentes, se observa, un pliego de peticiones reivindicativas. Una guía legislativa relacionada con el Título IX de la CP (Ordenamiento Territorial y Administraciones Locales).

¹⁸ Taller Nacional “Construcción de una Agenda Legislativa Municipal.” Finalidad consensuar con Comisión Permanente de Asuntos Municipales de Cámara de Diputados, una matriz, con temas priorizados como marco de referencia para la reforma Municipal. Objetivo: Fortalecer los gobiernos locales. Liga Municipal Dominicana. Matriz y agenda de trabajo. Septiembre 2011.

Novedad: La creación de un “Ministerio de Descentralización”. La pregunta surge, ¿Carece acaso la Liga Municipal Dominicana, de calificación jurídica para impulsar actuaciones que fomenten la gestión descentralizada? La respuesta, la aporta la Ley 49 del 1938 que crea la LMD y, el artículo 106 de la Ley 176/07. Amén de ello, el valor agregado de la LMD, se concentra en su naturaleza colegida y pluralista. Organismos centralizados, descentralizados y autónomos. (Ministerio Interior y Policía, Municipalidades, ONG, FEDOMU y otros afiliados).

1.1.3.2 “Proyecto de Transparencia y Control Social “Pacto Global Anticorrupción”

El proyecto incluye a treinta y un municipios y distritos. Modelo: Seis municipios y similar número de distritos municipales. En su conjunto, conforman la denominada “Mancomunidad de la Franja Oriental Cibao Sur”¹⁹. Objetivo: Contribuir con el desarrollo socioeconómico de la comunidad, considerando la captación del 5% que aporta la Barrick Gold (extracción minera), para el diseño de planes, proyectos y programas de desarrollo y medio ambiente.

El proyecto en cuestión, impulsa procesos normativos locales que inciden en el marco del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas. Surge la pregunta, ¿Tienen los ayuntamientos facultad para deliberar y/o refrendar materias previamente normadas por una ley nacional? ¿Podría una Mancomunidad, como figura asociativa de derecho privado, validar reglas que se adscriben al derecho público y administrativo? En buen derecho, pensamos que no.

Los organismos internacionales, apoyan proyectos de fortalecimiento institucional, promueven la autonomía municipal. El Sistema Integrado de Centroamérica (SICA), promueve la Carta de Autonomía Local. Existen acuerdos y experiencias de capacitación entre la LMD, el Consejo Nacional de Reforma y Modernización del Estado, (CONARE), las sectoriales y las universidades para impulsar el SINACAM.

¹⁹ Fantino, Cotuí, Villa La Mata, Cevico, Maimón y Piedra Blanca. . Distritos Municipales: Las Canas, Quita Sueño Angelina, Hernando Alonzo, La Cueva, Comedero Arriba, Caballero y Platanal. Finalidad: Preservación de los recursos económicos y del medio ambiente. Gestionar ante el Estado dominicano obras de infraestructuras y servicios básicos. .

1.2 Planteamiento de problemas

La relación de las informaciones recopiladas y analizadas, muestran disparidad. Las iniciativas, actuaciones y actos de gobiernos reflejan inconsistencias y fuertes influencias políticas y de factores endógenos y exógenos.

Las demandas reivindicativas que expone el sector municipal y otros segmentos de opinión pública nacional, exigen reenfocar las fallas que combinadas con un manejo inadecuado de los intereses públicos, desestabilizan la sincronía institucional entre dependencias que persiguen similares objetivos. Nos referimos a la cohesión de políticas públicas, gobernanza y gobernabilidad.

De frente a lo que antecede, el debilitamiento del sector municipal, se encuentra a la par de una Agenda Legislativa Constitucional, aún incierta. En proyección: Ley de Partidos Políticos. Ley de Administración Local. Plan de Ordenamiento Territorial. Las Regiones y la Ley de Administración Local.

De lo que antecede se desprende que fortaleciendo los déficits institucionales se puede impulsar planes, proyectos y programas cohesionados con los principios, reglas y postulados que convergen en la Carta Magna y las líneas de actuación definidas en la Estrategia Nacional de Desarrollo (END). De igual forma impulsar una agenda legislativa que promueva la autonomía, la descentralización y la democracia participativa.

Los retos y desafíos, se concentran en re alinear la gestión pública, con los objetivos y propósitos planteados en el marco del Sistema Nacional de Planificación, las políticas financieras, y los programas de gobierno.

Son un sinfín de razones, informes y datos, que apuntan hacia estas vertientes, creando conciencia para dar respuesta a las tantas preguntas que se relacionan en el texto del presente capítulo y que apuntan hacia el diseño de adecuadas políticas locales.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

“Analizar de forma reflexiva y objetiva, los principios, reglas y preceptos del marco normativo nacional, con cursos de acción orientada a diseñar propuestas de políticas públicas locales, alineadas con la política estatal y el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.

1.3.2 Objetivos específicos

- Plantear, frente a los retos y desafíos de la Agenda Legislativa Constitucional y el SNIP, un esquema de participación institucional para viabilizar la articulación del sector municipal en la definición, formulación y diseño de políticas de desarrollo económico, social y territorial, en el marco del SNIP.
- Identificar prácticas político-administrativas y legales que favorecen y/o desfavorecen la eficacia de la reforma, la autonomía y la descentralización, como variables para impulsar una adecuación normativa y resolutive, sin afectar el orden jurídico nacional.

1.4 Justificación

Se puede afirmar que la reciente promulgación Constitucional del 2010, trae aparejada un conjunto de innovaciones al modelo de gestión pública nacional. Esas innovaciones, tal y como describen los antecedentes, el planteamiento de problemas y los objetivos, se acompañan de un conjunto de actuaciones, que aún los esfuerzos realizados, es incipiente si lo relacionamos con los ejes transversales que gravitan en torno a las potestades y competencias del sector municipal.

Desde aquí, se justifica la necesidad de acotar, de forma racional y concreta, en el diseño de propuestas adecuadamente evaluadas, ponderando las líneas transversales de la reforma nacional, sus alcances y dimensiones.

El posicionamiento del (SNIP) y el MEPyD, órgano rector titular de los principales procesos de la agenda: Ordenamiento territorial, regulación urbana, organización regional y, políticas de cohesión económica y social, es relevante. Similar situación, con el criterio “centralización normativa y descentralización operativa”, que de manera concurrente plantean todos los subsistemas vinculados con la gestión pública nacional, especialmente en el SIAFE.

Las estrategias de la agenda nacional hacen hincapié en temas novedosos, pero al mismo tiempo, desafiante para su concreción: Descentralización, autonomía, democracia participativa, presupuestos participativos, gobiernos electrónicos, calentamiento global. economía solidaria. Descuidar acciones para ampliar el acceso de otros liderazgos, sería un grave error, sobre todo, por el peso de la soberanía popular y democracia participativa.

Desde esta visión, es lógico entender la importancia de los temas que enfoca el presente ensayo. La unidad de la República y la continuidad del Estado, se articula desde la unidad básica del territorio, los municipios y sus gobiernos.

La tarea: Impulsar y poner en práctica una estrategia inter-sectorial, más pluralista y participativa. Potenciar potestades reglamentarias (LMD, municipalidad y MEPyD).

Construir propuestas que viabilicen, la consecución de planes, proyectos y programas con enfoque político, territorial, económico, social, cultural y medio ambiental. De esa manera, alcanzar sinergias.

Recordar, que la municipalidad dominicana aún no termina de desarrollar sus fortalezas y capacidades. Por otro lado, la parte dogmática constitucional exige consistencia con el orden y el fortalecimiento institucional de los organismos contrapartes. La intención: Motivar la concreción de “Pactos Institucionales de Gobiernos”. Relacionar pasivos funcionales con acciones proactivas.

Por último, visualizar la Agenda Legislativa Constitucional, como una ventana de oportunidad, que tienda a fortalecer facultades organizativas y funcionales. Coordinadas de forma estratégica, conforman la fuerza que dará impulso a los compromisos asumidos por el Estado, frente a la sociedad y la comunidad internacional.

1.5 Marco Teórico

“Analizar, de forma reflexiva y objetiva, los principios, reglas y preceptos del marco normativo nacional, con cursos de acción orientada a diseñar propuestas alineadas con la política estatal y el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, (SNIP), plantea evaluar el pensamiento de pensadores, tratadistas y expertos que convergen con los temas que se enfocan en la presente investigación.

Montesquieu C.1971, en la obra *Espíritu de las Leyes*,²⁰ proclama: “La experiencia muestra que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él y lo emplea, hasta que encuentra un límite”. En este caso el límite lo establece la Ley. A partir de aquí, hay que pensar, sobre todo, el sector municipal, en “rayar la cancha” y delinear una normativa que dé lugar al goce de sus potestades.

El ensayista (Acosta, 1978 p.10),²¹ posiciona la naturaleza jurídica del municipio con dos teorías: La Sociológica o jus-naturalista y la legislativa. La primera, visualiza el “municipio como institución de derecho natural, impuesta por las necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad”, (Principio de solidaridad humana). La teoría legislativa, relaciona “el municipio como una entidad creada por Ley”. En tal sentido, condiciona su existencia y funcionamiento de gobierno, al sometimiento pleno de un orden jurídico predeterminado.²²

Expone (Vásquez, 1990 p.7)²³ citando a Ochoa Campos, en su tesis: *Los Gobiernos Locales y su evolución*, lo siguiente: “El régimen municipal contemporáneo, es un fiel trasplante del régimen de la Antigua Grecia: Colectividad social determinada.

²¹ Principio de solidaridad humana. La CP dominicana, plantea que el Régimen Económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano. Se fundamenta en el crecimiento económico, y la distribución de la riqueza, en la justicia social. La equidad, cohesión social y territorial y sostenibilidad ambiental.

²² Tanto la CP del Estado, como la ley electoral, condicionan la organización política del Gobierno Local, a un proceso electoral previo de elección de sus representantes. Cualquier otra modalidad, resultaría ilegítima, conforme a este principio.

²³ El clasificador funcional presupuestario del Sector Público Nacional, relaciona las funciones del Gobierno y sobre la proporción de los gastos públicos que destina a cada función en particular. Entre ellos: Servicios generales, sociales, económicos y protección del medio ambiente que desempeñan las Instituciones Públicas. En el grupo servicios sociales la función servicios municipales.

Obligación jurídica de asegurar el derecho. Acatamiento y sanción a los actos contrarios. Y gestión de servicios públicos”.

Nos deja dicho, que la génesis y razón de ser de estas entidades, es representar y gestionar el interés colectivo y los servicios sociales,²⁴ en un orden justo, equitativo y de seguridad jurídica de derechos individuales, sociales y colectivos.

La primera fase podría considerarse un exceso, pretender relacionar el pasado con el presente. Sin embargo, solo así, se puede entender la razón y el por qué, de la permanencia de la inmutabilidad de los principios, que desde la época de la antigua Grecia, aún fluyen.

Con esa visión, las líneas estratégicas de la valoración municipal, se asocia al planteamiento de la antigua Grecia. Se suman los principios estatuidos en la Carta Magna, de cara a ellos, el poder normativo local.

Resulta interesante, detectar las empatías que existen, entre la Constitución Española (1978) y la Constitución Nacional (2010). Organización del Estado Social y Democrático de Derecho. Soberanía Nacional residida en el pueblo y, vinculantes con el Régimen Municipal. El concepto Gobernabilidad, referido a la cualidad de gobernable -gobernanza.²⁵ Por último, la transparencia.

En la parte de antecedentes, se citó al Jurisconsulto Español, (Sánchez G. 2003 p.54). En su obra, “Constitución Española Comentada” (2003),²⁶ conecta el “Estado Social” con derechos sociales ciudadanos. Proclama el “imperio de la Ley”, en un marco de organización política y democrática.

²⁵ Gobernanza, arte o manera de gobernar para el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado la Sociedad Civil y el Mercado de la Economía. Transparencia; Ejercicio de las funciones públicas de tal modo que la sociedad puede comprobar ese ejercicio y a la vez la posibilidad real de que los miembros de esa sociedad puedan llevar al Poder Judicial a los agentes públicos para sentar responsabilidades civiles, penales y administrativa. Corrupción abuso de lo público para favorecer intereses privados, mediante cualquier forma de o de retribución.

Plantea (Valadés, D. 2005), en su obra *Gobernabilidad y Constitucionalismo en América Latina*:

“Con un sentido semejante de gobernabilidad y buen gobierno, se utiliza la expresión calidad de la democracia. Supone, un proceso de racionalización del poder. Los fundamentos de ese poder, sustentado en la legalidad, en cuanto a su origen y racionalidad en su ejercicio. El poder que no resuelve conflictos y que, por el contrario, los exacerba, no es racional”.

Relaciona el Chileno (Boisier, 2008) en su tesis *Dialéctica de la Descentralización*, el teorema de descentralización de Oates 1999.

“Para un “bien público” será siempre más eficiente, que los Gobiernos Locales provean los niveles de “output pareto-eficientes”²⁷ a sus respectivas jurisdicciones que la provisión que realice el gobierno central. Bajo estos supuestos, habría una perfecta correspondencia entre jurisdicciones determinadas, preferencias y necesidades de la población con respecto a los servicios que requiere”.

Prosigue expresando, “Si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía con igual derecho a participar en el gobierno del Estado”.

Amplia con lo que expresa (Finot, Iván, 2001), “la soberanía, es algo distinto a la autonomía, participación y poder regulador”. Extrapolado a nuestro orden jurídico, lo adscribimos, con el principio de legalidad.²⁸

²⁷ Una asignación es óptimo de Pareto, si no existe otra asignación en el cual, al menos uno de los consumidores mejora sin que empeoren los demás. No involucra necesariamente equidad social.

²⁸ La Constitución dominicana refiere que la Soberanía popular reside en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejercen a través de sus representantes o en forma directa, en los términos que la misma normativa y/o las leyes establecen. El derecho a participar, se genera tanto en el ámbito central como en las municipalidades. Eficiencia, principio que forma parte de los requerimientos para la gestión de los servicios públicos por parte del Estado, o por los particulares. Eficiencia principio vinculado a gestión de servicios públicos prestados por el Estado y/o particulares. En República Dominicana, el teorema “Votar con los pies” se genera a partir de cambios influidos por mejoría en condiciones. Sugiere emigraciones de municipios rurales a intermedios, de intermedios a capitales de provincia.

En un artículo donde se comparan procesos de *Descentralización Fiscal en América Latina*, publicado en la web, el autor (Arellanos 1996), relaciona los límites de la descentralización con el problema de deficiencia institucional. Cita el teorema de Tibeout, Charles, “Votar con los pies.” Expresa: “Las instituciones deficitarias y las demarcaciones menos favorecidas, se desvalorizan”, (Municipios fronterizos).

Amén, de los pasivos políticos de índole electoral. Se añaden otros problemas: Cinturones de pobreza, hacinamiento, ocupación indiscriminada de áreas originalmente reservadas. Para Boisier, la descentralización política se formaliza con transferencias de competencias y ejercicio autónomo. Distingue dos tipos de descentralización: La política, (Gobiernos locales con poder de decisión). Y, la operativa y/o administrativa: ¿qué?, ¿cuánto? y ¿con qué?.

Se agrega al componente “descentralización” dos modelos en pugna a nivel de Centroamérica. Modelo neoliberal, inscribe la descentralización del Estado en la lógica del ajuste estructural y reducción del gasto público, trasladando por tanto responsabilidades centrales a los gobiernos locales, sin los recursos necesarios para afrontarlos. Modelo de descentralización democrática, orientada a la lógica de acercar al Estado a la ciudadanía, para aprovechar las ventajas asignadas a los Gobiernos Locales, fortalecer su autonomía, mejorar el desarrollo local y la prestación de los servicios.

La “Declaración Mundial de Autonomía Municipal” (1993), relaciona en el Art. 8, lo siguiente:

“Las autoridades locales deben percibir recursos financieros adecuados y propios, distintos de aquellos correspondientes a otros niveles de gobierno, disponer libremente de sus rentas dentro de sus competencias. La autonomía de las autoridades locales económicamente débiles requiere de un sistema financiero compensatorio”.

Por otra parte, la “Carta Europea de Autonomía Local” (1998), en su Art. 9, señala: “Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales puede disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.”

En el V Congreso Iberoamericano de Municipios (2000), se acordó “La aplicación de los principios descentralización y autonomía local, complementadas con ideas renovadas. Corresponsabilidad y reconstrucción de espacios de decisión pública de “abajo hacia arriba, sin poner en peligro, la eficacia de la gestión y la decisión local para el ejercicio íntegro competencial.”

El Catedrático español, (Manero, 2009 p.14), señala: “El papel esencial de la gobernanza, son sus diferentes formas de coordinación vertical y horizontal de la acción pública, de la capacidad estratégica de sus actores y la diversidad de procesos de cooperación que se organizan entre ellos”. Preconiza además, “el ejercicio de una acción pública, que trata de minimizar efectos perversos, conflictos no previstos, factores de riesgos, las situaciones de bloqueo y la ineficiencia funcional y vertical”.

Además, (Ortega, 2009 p. 48), analiza en su ensayo: “*Gobernabilidad y procesos de cambios en la esfera local*”, lo siguiente: “La gobernabilidad dice del carácter de la vinculación entre las demandas sociales y las respuestas públicas”.

“En una democracia “gobernable” los conflictos se manifiestan con una frecuencia e intensidad que son susceptibles de ser administrados por el Estado”.²⁹ En nuestro país, las metas del buen gobierno apuntan hacia el desarrollo humano y la protección de derechos.

Cita asimismo, “La ampliación de la democracia al espacio local, requiere, un gobierno territorial más representativo, participativo y transparente”.

²⁹ Aplicado a nuestra realidad, las necesidades insatisfechas se manejan por medio de promesas de atención futura. Pactos políticos. Esta tendencia genera reacciones como las planteadas en el artículo de prensa publicado en el periódico Diario Libre ¿Cuál democracia?, relacionando el caso de la aprobación de leyes orgánicas en defecto con el proceso Constitucional. 2011

La Carta Magna refiere: El Estado procurará el mayor bienestar a sus habitantes. Organiza y estimula la producción y el más adecuado reparto de riquezas. (Planificación). Expresa: Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Es de aquí el derecho a la población denunciar los actos que infrinjan esas garantías, pudiendo reclamar, incluso, su justa reparación.

Un mecanismo que procura, mejorar el equilibrio del poder: Estado-Entidades-Ciudadanía, es la democracia deliberativa, el pluralismo político y la opción de poder ciudadano. Resultados: Cuotas de poder político. Separación de poderes. Se complementa con Consejos Económicos y Sociales. Cabildos Abiertos, Referendo, Plebiscito e Iniciativa normativa, (función normativa local).

El teólogo, sociólogo, dominicano, (Villamán, M. 2011), entiende la democracia, como un espacio permisible para hacer políticas y la participación deliberativa. Punto de apoyo: Gobernabilidad y gobernanza. Homólogo a éstos, el buen gobierno. Plantea, el concepto gobernanza con participación múltiple de organizaciones con perspectivas e intereses comunes, en territorios regularmente urbanos.

Otro asunto que va de la mano con la gobernabilidad, es la transparencia. En ese contexto, se inscribe el “Pacto Global Anticorrupción”.

Un gobierno transparente, aumenta la credibilidad del colectivo social. Incentiva el comportamiento cívico hacia el desarrollo local. En resumen, fortalece la legitimidad de políticas cohesionadas e incluyentes. Aporta sostenibilidad.

El Constituyente dominicano apunta, control de legalidad. Responsabilidad civil, conjunta y/o solidaria. (Arts. 139 y 148 CP). Prohibición a incrementar remuneraciones, en el mismo período en que han sido electas sus autoridades. Obligación a rendir cuentas: Poder Ejecutivo a Legisladores. Legisladores a ciudadanía. Gobiernos Locales a organismos de control del Estado. (Contraloría General de la República. Contabilidad Gubernamental. Dirección General de Presupuesto. Cámara de Cuentas).

Una forma de cohesionar los objetivos específicos en un marco teórico consecuentemente con lo que se está planteando, es partiendo de dos enfoques. “Autarquía en el derecho administrativo”. Descentralización administrativa. A partir de esta concepción, los gobiernos locales tienen el derecho de auto-organización y poder de decisión. Según consta en el acta institucional, capacidad de auto administración y gobernarse conforme a estatutos orgánicos, que conforme nuestro sistema jurídico, proviene de un poder superior: El Poder Legislativo.

En el teorema de descentralización de Oates (1999). El autor hace tres observaciones: (a) La existencia de la información imperfecta o asimetrías en la información del Gobierno Central, en contraste, con Gobiernos Locales, que conocen mejor las preferencias de la población y costos de los servicios. (b) Los resultados del trabajo empírico. Sugiere, que la magnitud de los beneficios del bienestar de descentralización financiera pueda ser más amplia. (c) Los beneficios de la descentralización, tiene su fuente en el teorema de Tiebout (1956).

Presupone, una elevada movilidad de la familia, “voto con los pies”, para ubicarse en la comunidad que les proporcione un paquete fiscal acorde con sus capacidades y gustos. Agregamos, Gobiernos Locales, que oferten mejores programas, proyectos y planes. Replicado al proceso de planificación justifica, descentralizar la centralización normativa y la toma de decisiones.

Mayor transferencia, reducción de costos por servicios, (exenciones fiscales), motiva una gestión por resultados. Menores gastos administrativos, optimiza el equilibrio y la oferta de servicios (Regiones-Municipios). Fomenta la responsabilidad fiscal, (mejorar la recaudación). Mayor participación municipal en el gasto público. Armonía en proyectos y programas con proyección a los objetivos pautados en la END.

A estas ventajas, se agregan las iniciativas que describe el “Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de República Dominicana”.

Con relación al ordenamiento territorial, varias vertientes. Territorio como núcleo de asentamiento de la población. Espacio jurisdiccional electoral para la distribución del poder político. Territorio, como eje de la política fiscal (vocación del suelo y medios productivos). Territorio, como área geográfica para ubicar la inversión de la política de gasto. Indicador de la transferencia de recursos y de los índices de pobreza.

El Catedrático, (Rodríguez, C.2009 P.7), en su análisis “Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo” plantea diversas definiciones del Ordenamiento Territorial, (OT).

Citamos:

Carta Europea de Ordenamiento Territorial (1983), define el OT, como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica. Objetivo: El desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones. Mejorar la calidad de vida a través de la gestión responsable de los recursos naturales. Protección del medio ambiente y utilización racional del territorio. Observado lo que expresa, el Art. 193 de la CP, observamos que sus preceptos se ajustan a lo que plantea, la normativa Europea.

En cuanto al Ordenamiento Ambiental, la Unión Europea establece. “Expresión racional de la conjunción entre la capacidad, necesidad y uso del territorio. Permite potenciar los resultados en productos y servicios ambientales, consecuencia consustancial del desarrollo sostenible”.

Esta definición tiene en común con la finalidad regional, el impulso y protección de actividades socioeconómicas en el espacio geográfico en donde se desarrollan.

Según (Gómez, O. 2002 p704), “*ordenación territorial*”, los principios generales para elaborar un plan de ordenamiento territorial, deben partir de “un diagnóstico del sistema territorial. Prevenir el futuro, la gestión concurrente y sistemática. Tener en cuenta la responsabilidad compartida, sensibilización, comunicación, calidad del territorio y actividades productivas”.

Refiere por su parte, (Oliveres, Jordi. 2009 p10), “La planificación estratégica pública es un proceso que trabaja el futuro de una institución y/o para el futuro de un territorio”. Relaciona el criterio “mayoría social”, la cuantifica a través de la mayoría electoral.

Es maximizar las oportunidades de la comunidad que cohabita en el territorio con la actividad económica en su entorno geográfico”.

Finalmente, concluir, con el supuesto básico de que el marco teórico que precede, valida nuestras hipótesis (coexistencia y socialización). Los principios: Estado de derecho, legalidad, imperio de la ley, democracia participativa, gobernabilidad, gobernanza y buen gobierno, son una constante de la reforma, promueve una gestión pública capaz de asumir los retos y compromisos que se plantean.

1.6. Hipótesis

La regla Constitucional, la organización político administrativa del Estado, el Régimen Municipal y la Agenda Legislativa Constitucional está definida e indican el camino por seguir. (Hipótesis de coexistencia y socialización).

- I. La dinámica de los cambios son referencias medibles, que permiten evaluar el funcionamiento institucional, corregir, mejorar y articular procesos cohesionándolos con el ordenamiento jurídico vigente.
- II. Los dispositivos constitucionales y legales, plantean prerrogativas idóneas para impulsar una alianza política en procura de organizar una Mesa Sectorial de Planificación, liderada por el sector municipal. Reunidos en Asamblea General de Municipios con la MEPyD, tienen poder para refrendar un “Manual de Planificación y Regulación Urbana con enfoque Municipal”.

1.7 Método de Investigación

Nuestro plan de investigación, divide el análisis conforme la estructura que describe los antecedentes y está de acuerdo con la composición contenida en el “*Manual de elaboración de tesis, monografías y ensayos académicos.*” Metodológicamente, el estudio es rico en exposición de ideas. Se basa en la duda sistemática de la información recopilada. Relaciona sus partes, en busca de coherencia legal. Adopta el método teórico, hermenéutico, heurístico y empírico). “*Investigación científica*” (Kerlinger, y Lee, (2001) p.13).

Se complementa con fuentes documentales primarias y secundarias. Se apoya en juicios subjetivos, constructos teóricos y esquemas conceptuales afines. Apelamos a tres procedimientos: (a) Identificación de los marcos teóricos de referencia. (b) Revisión de la conexión entre sus preceptos y los procesos de planificación. (c) Mapeo y descripción de prácticas cotidianas del sector municipal.

Los datos se codificaron en varios niveles. Un primer nivel, consistió en organizar la información, considerando los temas preliminares de los antecedentes. Se acompaña a través de planteamientos de ideas construidas en forma de preguntas. Un segundo nivel, análisis de la documentación: Disposiciones legales, informes, ensayos, artículos de prensa escrita y marco teórico. Un tercer nivel de articulación y socialización.

Recopilada la documentación, (Base legal) pasamos a cuestionar y comparar sus disposiciones, frente a las necesidades y los objetivos planteados. Evaluamos su eficacia y eficiencia. Siguiendo el mismo método, indagamos, qué acontece en el sector público nacional y local.

El derecho dominicano, las normativas que la acompañan, la Constitución Política del Estado. El Título IX “Del Ordenamiento Territorial y Administración Local”. De la Ley del SNIP, analizamos sus reglamentos y planes estratégicos. De la Ley 176/07, sus empatías y contradicciones.

Del marco teórico, las principales corrientes y líneas de pensamientos (autores nacionales e internacionales). Se suman, artículos de prensa y ensayos que relacionan los tópicos que se enfocan.

Se divide en partes que se interrelacionan. Del marco Constitucional y Legal a prácticas político-administrativas, que destaca pasivos que desfavorecen la eficacia de la reforma, de la autonomía y la descentralización. De ella, a delinear los instrumentos que viabilizan la concertación de propuestas y recomendaciones.

El aspecto esencial del proceso metodológico es que aporta una visión global y particular de componentes que mantienen su coherencia conceptual y jurídica.

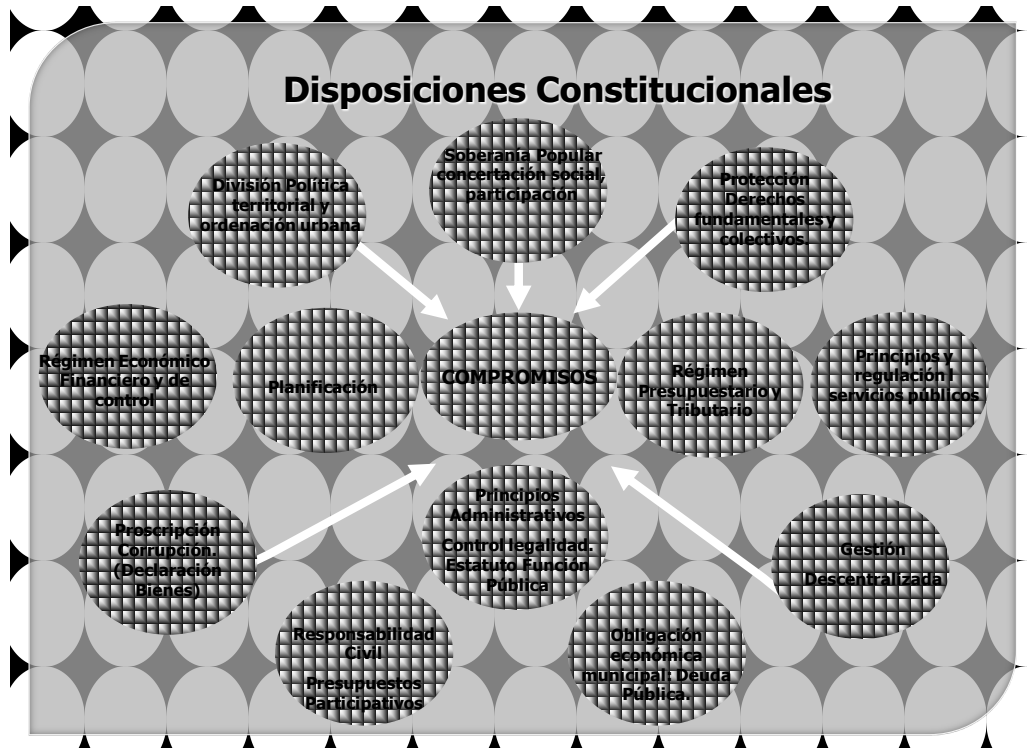
Capítulo II

2.1 Descripción de Resultados

La investigación demuestra, que no obstante la reforma acontecida, en la práctica los niveles de compromisos que se asumen con relación a sus productos, difieren según las prioridades e intereses de los actores que intervienen. No obstante ello, estamos ante una realidad que no admite cuestionamiento. Frente a los fuertes cambios acontecidos en el sistema jurídico nacional, el impacto constitucional, no se hace esperar en el ambiente y accionar político.

Reproducir con actuaciones lo que su texto plantea. Un conjunto de reglas y principios inmutables cuya relación lineal y transversal, rebasa la tolerancia de la comprensión de organismos de poder, que aún la nobleza de sus preceptos, no alcanzan a entender sus alcances, dimensiones y naturaleza compulsoria.

Gráfica 1. Relación de Reglas Constitucionales.



Fuente: Tamara Sosa. Ensayo Reforma del Estado y Régimen Municipal: Una Agenda con casos difíciles de alinear

La regla Constitucional, la organización político-administrativa del Estado, el Régimen Municipal y la Agenda Legislativa de la reforma, aún estar definida, no se implementa con el rigor que definen las leyes, contrastando con la hipótesis. Esto, influye significativamente con el principio de centralización normativa y legalidad de las actuaciones administrativas.

2.1.1 Sistema Nacional de Planificación en Inversión Pública, (SNIP)

Tal y como se planteó, el SNIP funciona bajo un esquema en el cual, las entidades del sector público deben formular, planes, proyectos y programas de forma conjunta y alineada con la política pública y los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional. Criterio: Centralización normativa, descentralización operativa.

Como parte de la problemática detectada, figuran inconsistencias de criterios. Una planificación local, desvinculada de líneas transversales afines con los objetivos que se planifican. La gestión por resultado (planeado y ejecutado), tanto en el ámbito nacional como local, es más conceptual que práctica. Los sistemas de monitoreo y registro de la cartera de proyectos del SNIP, se enfocan a la administración central. Se legitiman decisiones acordadas por quienes detentan el poder. (Consejo de Gobierno³⁰)

Se discriminan las líneas de acción contenidas en los Planes Municipales. La matrícula de los Consejos Provinciales y Regionales, regularmente, responden a otros intereses y/o desconocen la necesidad y particularidad del municipio.

³⁰ La forma de organización del Sistema Nacional de Planificación (Ley 486/06) por Consejos y las atribuciones que la normativa asigna para cada uno de ellos, se enfocan a fortalecer el rol del Consejo de Gobierno: Definición de lineamientos estratégicos Plan Plurianual del Sector Público y marco financiero. (excluye al sector municipal). Las líneas de acción contenidas en los Planes Municipales, requieren validarse, (Consejo Provincial/Consejo Regional). La matrícula de sus integrantes, regularmente responden a otros intereses y/o desconocen la necesidad y particularidad del municipio.

Cuadro 1

ANTECEDENTES PARA LA END							
							
• Distintos sectores e instituciones cuentan con Planes Estratégicos. Entre otros: – Plan Nacional de Competitividad Sistémica, 2007. – Plan Nacional de Educación 2008-2018 – Plan Nacional de Salud 2006-2015 – Plan Estratégico de Ciencia y Tecnología 2008-2018 – Plan Nacional de Igualdad e Equidad de Género 2006-2016 – Plan Estratégico de la Juventud 2007 – Estrategia Nacional para la Sociedad de Información 2007 – Plan Nacional de Alimentación y Salud 2000-2010. – Lineamientos de Política de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle, 2007-2012 – Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía de la República Dominicana 2006-2016 – Plan Hidrológico Nacional – Plan Nacional de Educación Superior – Plan Nacional de Educación Técnico Profesional – Plan de Acción para la Adaptación al Cambio Climático – Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario (en elaboración) • Varias demarcaciones cuentan con Planes Estratégicos Territoriales. Entre otros:<table><tr><td>– Distrito Nacional</td><td>-Hato Mayor</td></tr><tr><td>– Santiago</td><td>-Jarabacoa</td></tr><tr><td>– Puerto Plata</td><td>-Moca</td></tr></table>		– Distrito Nacional	-Hato Mayor	– Santiago	-Jarabacoa	– Puerto Plata	-Moca
– Distrito Nacional	-Hato Mayor						
– Santiago	-Jarabacoa						
– Puerto Plata	-Moca						

Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo. Disponible www.stp.gov.do

En cuanto a los instrumentos del SNIP, se observa, que las administraciones locales, aún no se encuentran empoderadas de los procesos, instrumentos y subsistemas que acompañan la planificación en el modelo del SNIP.

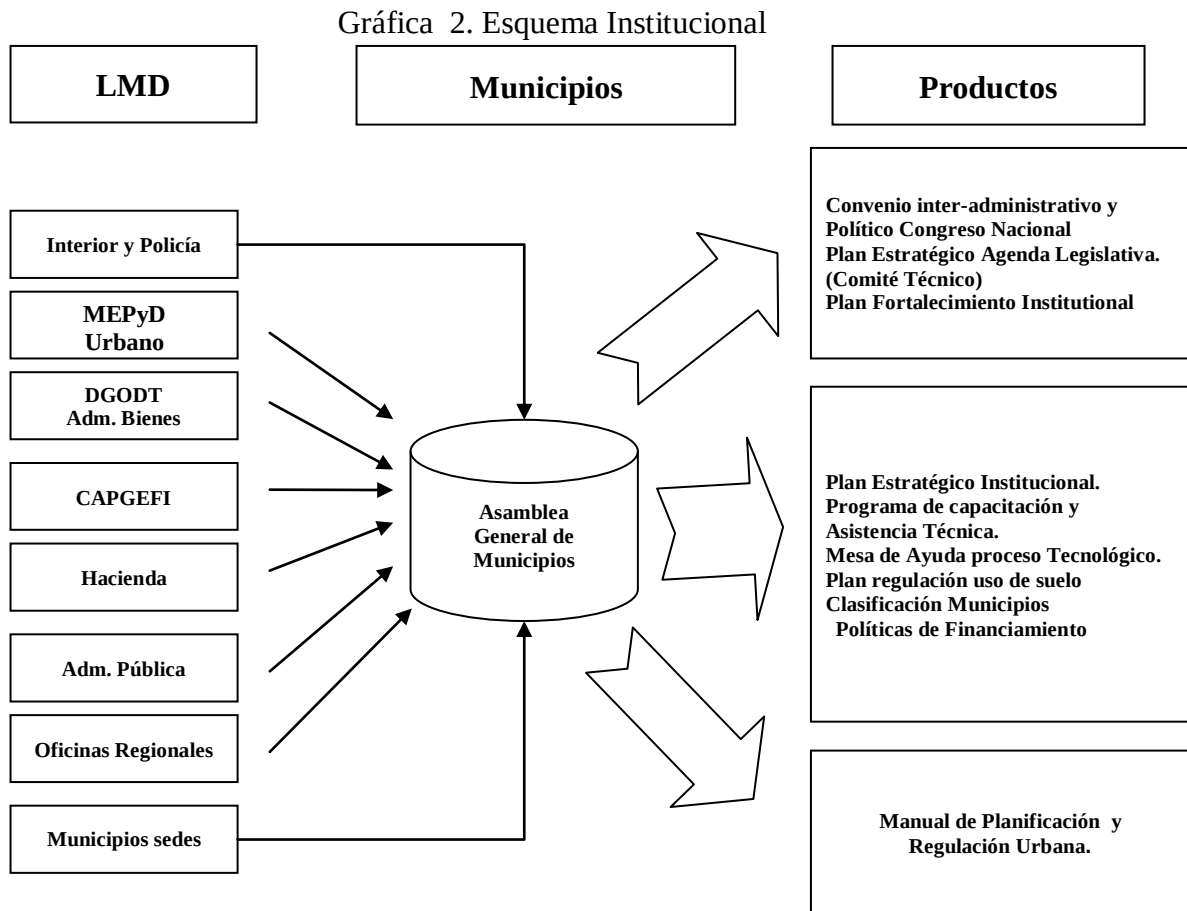
Cuadro 2. Instrumentos del SNIP.



Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo. Disponible www.stp.gov.do

Además de los aspectos abundados, los principales problemas de la planificación se concentran en el ejercicio de política y políticas públicas, incididas por factores externos a la Ley. Falta de coordinación. Relativo acceso del sector municipal en la definición de estrategias nacionales. Escasez de recursos, auspiciada por una política de transferencia con asignaciones fijas y sin variaciones.

La debilidad del sector y su relativa influencia en el MEPyD, justifica recomendar un “pacto institucional” que promueva una estructura que permite, articular procesos con actores políticos y administrativos. Orientaciones.



Tamara sosa

Las características jurídicas del MEPyD y la organización de LMD (Asamblea General de Municipios), viabiliza la coordinación inter sectorial, la emisión de normativas uniformes para la planificación y regulación urbana. La asistencia técnica, el fortalecimiento de nuevas capacidades gerenciales es un rol recurrente entre los sectores. Faltaría unificar esas prerrogativas, hacia la implantación del SNIP y el ambicionado Sistema Nacional de Capacitación Municipal, (SINACAM), que sirva de base para la formación de los recursos humanos municipales en el manejo del SNIP.

2.1.2 Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, (SIAFE)

Como se expresará en los antecedentes, el Estado, es el principal agente financiador del sector público. Por ende, responsable de viabilizar la distribución equilibrada y razonable de la inversión pública y políticas de transferencias. Con relación al sector municipal, acontece lo siguiente: “Las leyes de presupuestos de gastos públicos votada en los años anteriores a la promulgación de la Ley 166/03, no cumple la proporción porcentual, un diez por ciento (10%) definida en la actualidad.

Los Gobiernos Locales, en promedio, dependen en más de un 90% de las transferencias y aportes del Gobierno Central. La asignación porcentual del 10% nunca ha sido alcanzada y desde el año 2008, muestra tendencia decreciente.

Cuadro 3. Transferencias

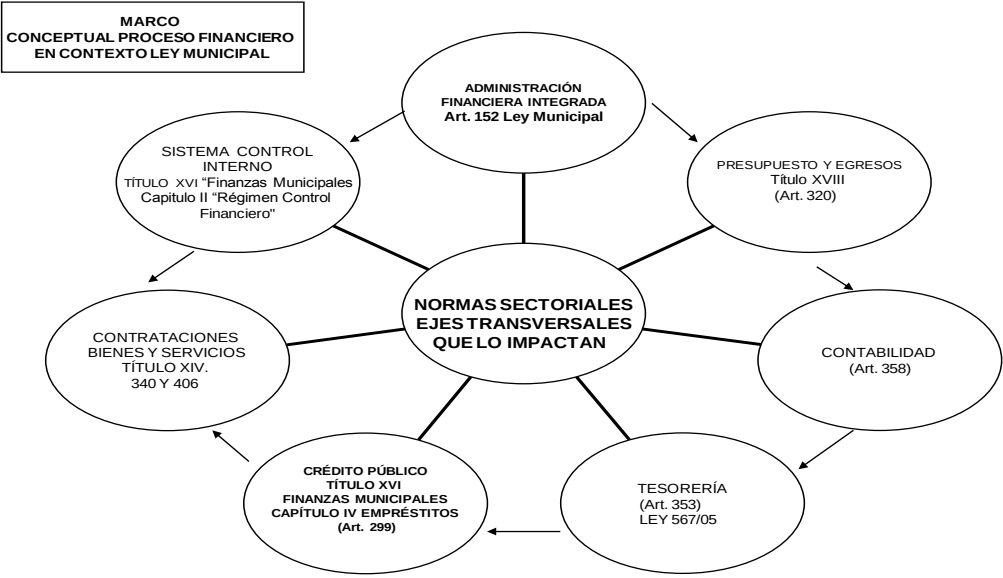
AÑOS	LEY	RD\$
1995	140-83	318,019,729.92
1996	140-83	583,000,008.88
1997*	17-97	1,177,594,898.49
1998	17-97	1,473,303,883.55
1999	17-97	1,624,182,960.10
2000	17-97	1,723,954,096.59
2001	17-97	2,525,094,082.86
2002	17-97	2,894,415,656.56
2003	17-97	3,889,914,525.53
2004	166-03	5,325,630,446.52
2005	166-03	10,254,308,441.44
2006	166-03	12,282,018,399.36
2007	166-03	12,942,666,871.29
2008	166-03	14,212,101,410.00
2009	166-03	14,212,101,410.00

Tamara Sosa. Ensayo: Reforma del Estado y Régimen Municipal una agenda con casos difíciles de alinear. Pág. 149

Impera, además, el centralismo del marco financiero, (Gobierno Central MEPyD/Hacienda). Por otro lado, una metodología presupuestaria concebida con el criterio “Centralización Normativa” que a su vez, sufre los embates de reiterados cambios a sus procesos.

Se suma, la complejidad del SIAFE y su relativo entendimiento por parte del sector local. Los procedimientos del SIAFE y el SNIP, se cumplen en el sector municipal de forma esporádica y discrecional.

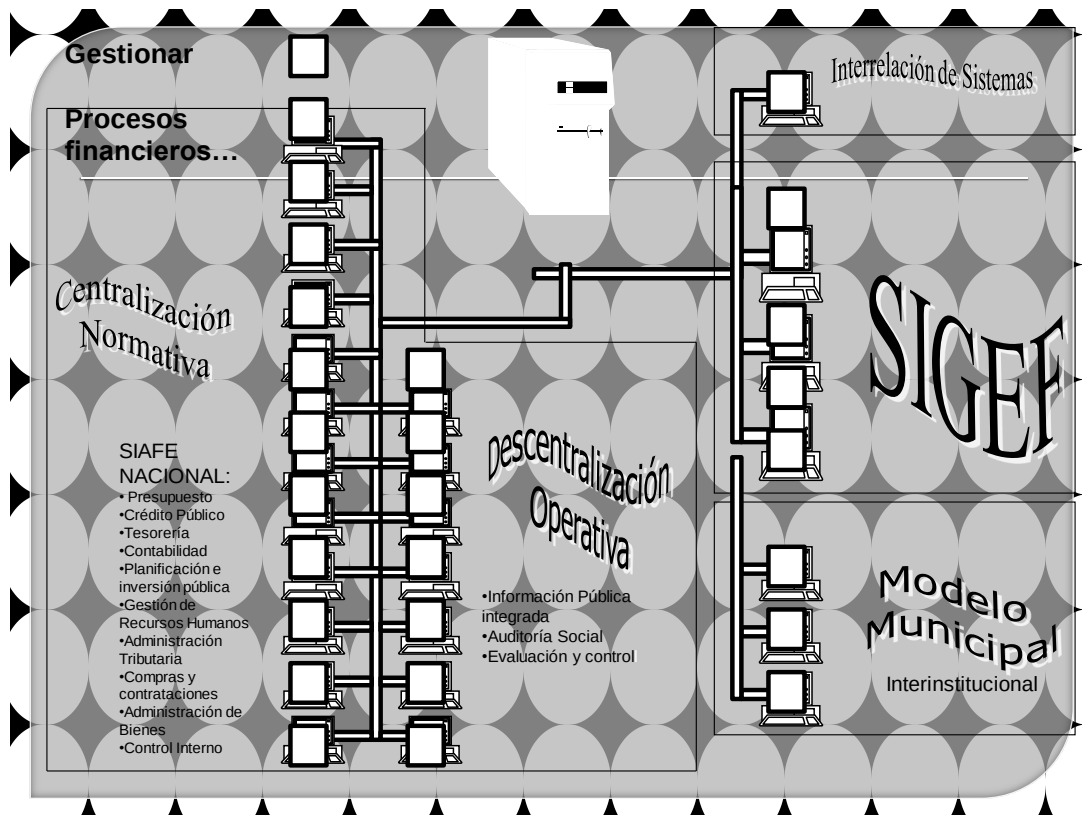
Gráfica 3. Sistema Financiero. Marco conceptual del proceso



Fuente: Tamara Sosa. Leyes Sectoriales

La modernidad tecnológica, es otro componente rezagado en el ámbito municipal. “Gobiernos Electrónicos”. Los sistemas de registro y uso de la tecnología de la información financiera, aún los esfuerzos realizados, están en proceso de desarrollo

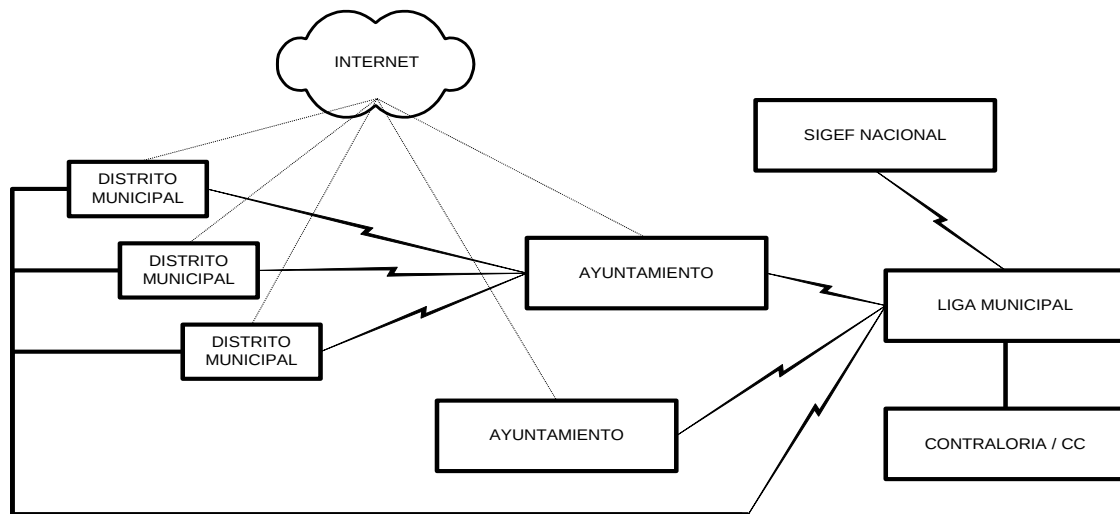
Gráfica 4. Sistema Integrado de Gestión Financiera.



Tamara Sosa. Presentación: Ponencia Gestión Financiera Integrada. Liga Municipal Dominicana.

En lo referente a los sistemas de informática, se propone, que tanto la LMD como municipios, sede de las Regiones Únicas de Planificación, cuenten con áreas de informática con sistemas cohesionados. Puntos de integración con otros subsistemas y sistemas. (Servidor central por oficina regional), conectado en línea de la forma que observa en la siguiente gráfica.

Gráfica No. 5 Sistema Tecnológico



Gráfica 5. República Dominicana, (2004). Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo Modelo conceptual Municipal. Pág. 92

Para los demás municipios, diseñar un sistema funcional único desconcentrado a nivel operativo. Asistida por una Mesa de Ayuda, monitoreada por la Dirección de Administración Financiera Integrada (DAFI), las Oficinas Regionales del MEPyD y una Oficina Técnica de la LMD.

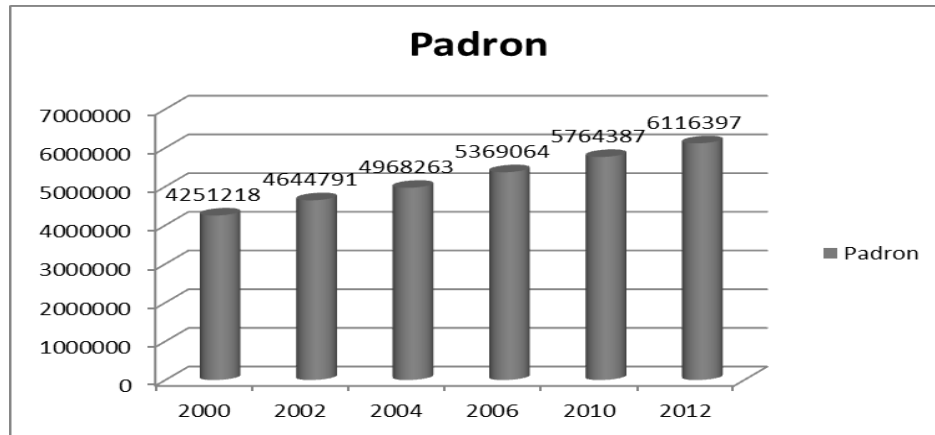
2.1.3 Régimen Municipal. Normativas. Propuestas y Políticas de Gestión

Los objetivos de la reforma y las finalidades que plantea la Carta Magna, el SNIP y el SIAFE traen aparejada el siguiente supuesto: Una reforma estructural global, integral y uniforme. (Leyes, Reglamentos, Resoluciones, Ordenanzas), apoyada con un plan estratégico de difusión, publicidad y capacitación. En la actualidad, difusa y esporádica y con alto costo político para la democracia participativa y el proceso electoral.

La población insatisfecha frente a los déficits de servicios públicos y relativo desarrollo territorial y económico, decide, trasladar su domicilio. Aplican el teorema de Tibeout “votar con los pies”.

Más allá de estas fronteras, de las brechas de recursos humanos y económicos, está la desorganización territorial y el costo político que esto implica. Los procesos Electorales.

Gráfica 6. Padrón Electoral



Tamara Sosa. Ensayo: Reforma del Estado, Régimen Municipal: Una Agenda con casos difíciles de alinear” Pág. 184

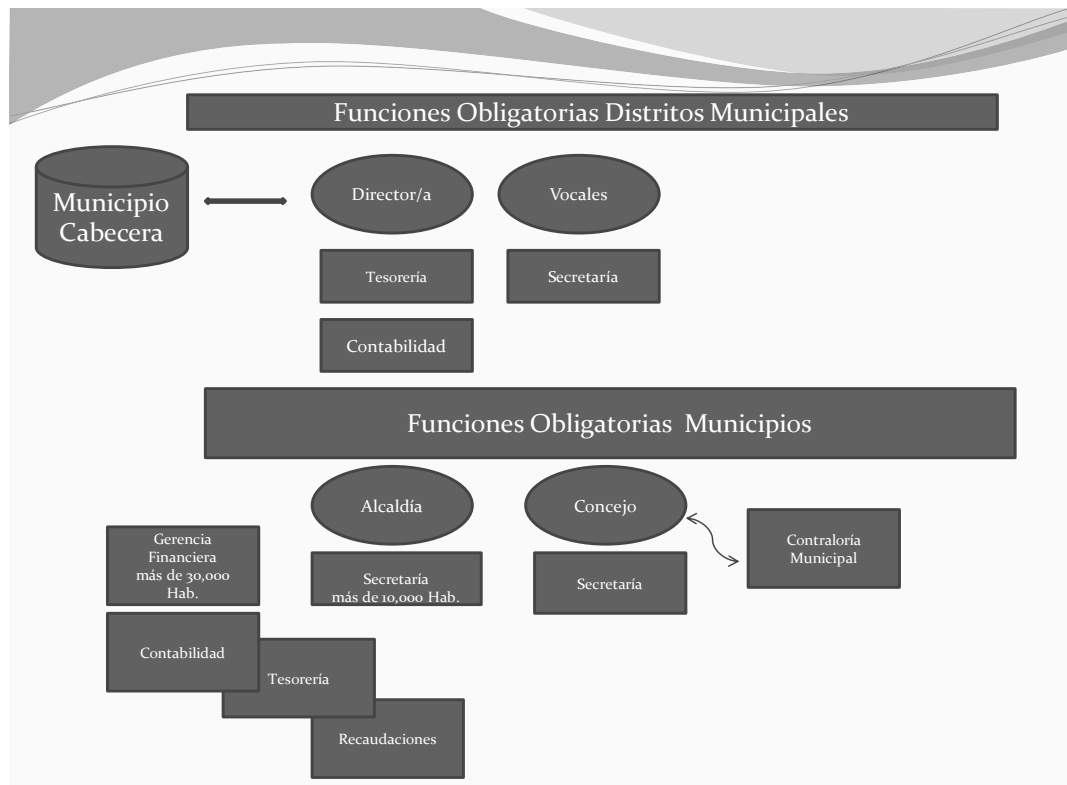
Las tendencias y preferencias por el partido y gobierno que enfrenta la crisis, hacen que potenciales votantes trasladen sus miradas hacia otras plazas, que aún resultarles inciertas, por lo menos, les generen nuevas expectativas. Se modifica el padrón electoral.

- Estructura Administrativa Municipal

No todas las entidades municipales, cumplen o están financieramente en capacidad de organizar la estructura que define la Ley 176/07 del Distrito Nacional y los Municipios. Mucho menos, sostener dependencias técnicas como las Oficinas Planificación y Programación. Las Unidades de Gestión Ambiental y las de Planeamiento Urbano.

Se adhiere a la problemática, la heterogeneidad que plantea la normativa municipal con relación a los Ayuntamientos y Distritos Municipales.

Gráfica 7. Estructura organizativa Municipios / Distritos Municipales



Tamara Sosa

Del análisis a este apartado, se puede concluir, que la Ley 176/07, aún sus aparentes contradicciones, es armónica con el marco normativo nacional. Permite a los ayuntamientos readecuar sus procesos internos, sin mediar modificaciones sustantivas a su Ley base. Los organismos internacionales, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Cooperación Española, apoyan proyectos de fortalecimiento institucional.

❖ “Agenda Legislativa Constitucional/ Legislativa Municipal” y otros proyectos

La planificación es un elemento fundamental de la Agenda Legislativa Constitucional, la Estrategia Nacional de Desarrollo, el Plan de Ordenamiento Territorial y la Organización Regional, su marco conceptual.

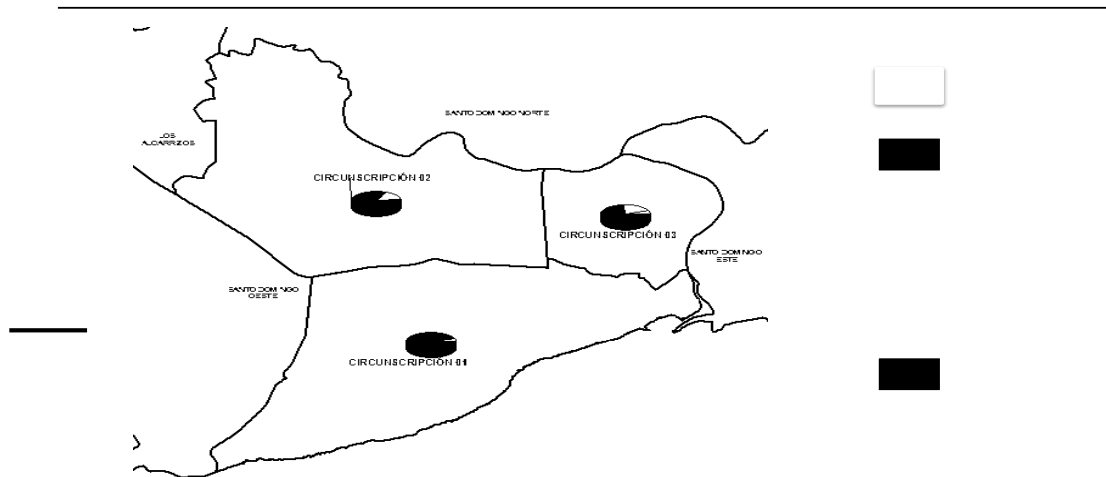
La “Ley de Administración Municipal” es una ventana de oportunidad para vincular de forma más lineal, al sector municipal con el Gobierno Central el SNIP y el SIAFE y la organización regional.

En este tenor, la planificación regional (aún en proceso), se enfrenta a una heterogeneidad de municipios, con límites ambiguos e imprecisos. Demanda un diagnóstico global (ex post), la consolidación de normativas que datan desde los inicios de la primera República, la categorización de municipalidades y la unificación de criterios con directrices articuladas y metodologías presupuestarias, (Clasificador Geográfico).

La política presupuestaria municipal, enfocada hacia la gestión urbana, no es la tradición. La mayoría de los municipios, específicamente, los que no son capitales de provincias, y distritos municipales, carecen de planes de ordenamiento territorial y políticas de regulación urbano-rural.

Otras demarcaciones y gobiernos, como acontece con el Distrito Nacional, definen políticas sociales, regulan y desconcentran servicios, nos atreveríamos a añadir, definen planes urbanísticos, tomando como punto de referencia, las circunscripciones electorales.

Gráfica 8. Hogares por Grupos Socio-Económicos según circunscripciones



Ayuntamiento Distrito Nacional. (2008). Ensayo: Reforma del Estado, Régimen Municipal: Una Agenda con casos difíciles de alinear” Pág. 180

Resumiendo, el proceso de reforma legislativa constitucional, aún en los actuales momentos, parece ser incierta, plantea objetivos que relacionan las políticas nacionales, de la planificación económica y social, los instrumentos del SNIP y las directrices de la END, fortalecidas por procesos sostenibles de desconcentración, viabiliza la construcción de la gestión descentralizada y su continuidad en los diferentes periodos de gobierno.

En el contexto de la reforma, la “descentralización democrática”, es una alternativa para acercar el Estado a la ciudadanía, aprovechar las ventajas legales, fortalecer la autonomía local y mejorar el desarrollo y la prestación de los servicios públicos.

En cuanto a los déficits institucionales, se observa una conducta reactiva, de perfil a los cambios acontecidos que no terminan de concretizar. El cúmulo de déficits se reflejan, tanto a nivel funcional, como en la relación de los informes remitidos por los organismos nacionales, internacionales y la prensa escrita.

Se suman, las incomprensiones de sectores que se resisten a apoyar el proceso. Los parámetros de conductas se repiten. Se omiten actuaciones, se revocan disposiciones.

En el peor de los casos, se soslaya de manera irresponsable las reglas de juego del orden jurídico. Triunfan los intereses partidarios y las luchas de poderes. Son obstáculos que entorpecen la realización de funciones y tareas que se expresan en brechas, entre las cosas que proponen hacer las autoridades y lo que efectivamente consiguen. Se ejemplifican en el ámbito interno o se vinculan con factores exógenos que se escapan al marco competencial de la Ley.

Por otro lado, la heterogeneidad del sector municipal y diversidad, limita la homogeneidad que fomenta la reforma. Asimetrías en el funcionamiento social, político, cultural y económico y dinámica funcional. Así observamos grandes diferencias, centralismo en la toma de decisiones, elevado gigantismo en el desarrollo de municipios capitales de provincias (10) en perjuicio de los 145 restantes y los 231 Distritos Municipales que lo acompañan.

Se observan, además, brechas territoriales y grandes diferencias entre municipios. Extensión geográfica, infraestructuras y comunicación. Concentración poblacional, migración, índice de pobreza y migración. Reducidos ingresos, medios productivos y otros. Esas situaciones crean diferencias en la forma de gestionar los servicios y capacidades distintas para impulsar políticas de desarrollo de interés colectivo.

Destacar, que las administraciones locales, están inmersos en constantes proceso de desarrollo. Las condiciones de la Agenda Legislativa Constitucional, impulsa un marco general, que apuesta por la democracia, modernidad e implantación de paradigmas y, procesos endógenos sociales en busca de respuestas inclusivas a sus necesidades.

De aquí que el proceso de transformación en los ámbitos municipales, particularmente su descentralización, estén generando tantas expectativas en el sector municipal (Agenda Legislativa Municipal). La resistencia más notable de la reforma, se observa en la descentralización fiscal-financiera local, la cual aún no ha logrado incluirse como agenda.

La Democracia, gobernabilidad y buen gobierno, está influenciada por la precariedad en los recursos y la deficiencia de los servicios. Las políticas sociales, son inequitativas en relación con la priorización del gasto. Se fomenta una nueva concepción de cohesión económica y social (SNIP).

La excesiva tutela del Estado, convierte a los ayuntamientos en entidades autárquicas.

El principio “una Ley deroga otra Ley”, diluye, el argumento municipal de violación a la Ley 166/03. El proceso financiero requiere de un mínimo de capacidad y recursos tecnológicos que pocos ayuntamientos poseen. La administración financiera está conformada por diez sistemas.

La tendencia del PP, es la inversión en obras. Los programas de desarrollo económico y social, - Medio ambiente y desarrollo sostenible- son relativos y escasos. Las mancomunidades inciden y adoptan funciones de carácter normativo, contradiciendo las reglas del derecho.

Las regiones constitucionales, pueden agregar complejidad a la estructura territorial del Estado. Inclusive, desatar conflictos entre niveles de gobierno, yuxtaposición administrativa, mayor burocracia, menos recursos para el sector municipal y más actores participando en el presupuesto público.

La Agenda Legislativa Municipal presentada por FEDOMU es un pliego de peticiones con demandas reivindicativas tradicionales. Tendencia, sobre legislar asuntos que pueden ser resueltos institucionalmente.

Capítulo III

3.1 Conclusiones

La relación de las informaciones recopiladas y su análisis descriptivo, demuestra, que las problemáticas de la administración pública nacional, en el contexto de la gestión municipal, el SNIP y SIAFE, son componentes que implementados de forma armónica, coadyuvan, a definir propuestas y actos administrativos dirigidos a la construcción de un pacto institucional inter-sectorial, entre el Poder Ejecutivo, los organismos rectores del SNIP, el SIAFE y los Gobiernos Locales. Se requiere conciliar fallas institucionales con cambios internos, readecuar la Ley y, de igual forma, los procesos que lo acompañan.

La expansión de iniciativas de cooperación inter-administrativa y profesionalización del personal municipal, es un proceso constante. Enfoca la capacitación y profesionalización de los recursos humanos de forma sostenible. La organización de instancias funcionales del sector municipal, homólogas a las del SNIP y el SIAFE, forma parte del plan de fortalecimiento institucional de los Gobiernos Locales. Existen partidas especializadas y proyectos que fomentan tales iniciativas.

Las líneas de actuación de la Estrategia Nacional de Desarrollo identifica objetivos, que no obstante su timidez para el sector municipal, hacen hincapié en temas novedosos. Descentralización. Autonomía. Democracia Participativa. Presupuestos Participativos. Gobiernos Electrónicos. Calentamiento Global. Economía Solidaria.

Debido a ese carácter innovador, las políticas de reforma plantean, la formación de nuevos liderazgos para impulsarlos.

Consecuentemente, es lógico entender, que la funcionalidad y operatividad de programas que enfoquen temas tan novedosos, exige la solidez del Estado de Derecho y la profesionalización. La tarea de poner en práctica esas iniciativas, se complementa, con actos de gobiernos excluyentes de pactos políticos nocivos al principio de legalidad y estabilidad del personal administrativo.

El avance más importante, ha sido la sensibilización de la sociedad dominicana en constante cuestionamiento, frente a prácticas que restan mucho al desarrollo y a la seguridad jurídica.

Desde esas perspectivas, planteamos recomendaciones, que estimulan la reconstrucción institucional hacia mejores prácticas y, una participación más concurrente entre los poderes públicos y niveles de gobierno.

El reto está sobre la mesa, la rentabilidad a la vista de todos y de todas. Falta actuar a fin de que los ayuntamientos se apropien y valoren en su justa dimensión sus potencialidades.

3.2 Recomendaciones

Basado en la descripción de resultados, planteamos recomendaciones.

3.2.1 Agenda Legislativa Constitucional de la Reforma

Actores responsables: Congreso Nacional. Comisión Permanente de Asuntos Municipales (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores). Conforme indica la CP: Plan de Ordenamiento Territorial/ Delimitación territorial. Organización Regional. Ley Orgánica de Administración Local. Estrategia Nacional de Desarrollo.

Por la naturaleza municipal del ensayo, las siguientes dependencias: Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo/ Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Sector Municipal: Municipalidad, Distritos Municipales, FEDOMU, Asociación Dominicana Distritos Municipales (ADODIM) y, LMD reunidos en Asamblea General de Municipios, poseen potestades deliberativas.

Las condiciones políticas, sociales, económicas e institucionales, son óptimas para impulsar dos opciones. Por un lado, un Plan Estratégico de Fortalecimiento Institucional ex post, (compromiso político) MEPyD/ Ministerio de Interior y Policía. Municipalidades /Organizaciones No Gubernamentales y LMD. Por el otro, la Mesa Legislativa Municipal.

A grandes rasgos, nuestra visión apunta hacia las siguientes acciones:

- Articular un plan estratégico para redefinir directrices de gobernabilidad y democracia participativa inter-municipal, distritos municipales y regiones.
- Desagregar y analizar conceptos y alcances: Autonomía, descentralización, desconcentración y autarquía administrativa. Finalidad: Racionalizar el ejercicio de competencias propias, concurrentes y delegadas.

- Alinear el criterio de “Centralización Normativa y descentralización operativa” con delegación de facultades decisorias concurrentes.
- Delimitar el alcance de la Gestión Descentralizada. Ley 176/07, (transferencia de funciones, competencias y recursos, de forma gradual, a todos los entes de la administración pública.) Autoridades Municipales, lo asocia con competencias y recursos. La CP, la condiciona a procesos de fortalecimiento institucional, profesionalización y capacitación.
- Potenciar la clasificación y definición de Ley Orgánica definida por la CP. Relacionar el principio “una Ley deroga otra Ley” y evaluar, procedimiento para aprobar la futura “Ley de Administración Local”.
- Plantear como parte del Plan de Ordenamiento Territorial, clasificación de municipios y distritos municipales, partiendo de la realidad que acontece. Diagnóstico ex/post. Ver anexos.
- Ordenar y racionalizar competencias DGODT y Municipalidad en materia de regulación del uso de suelo.
- Definir parámetros y criterios para la delegación servicios públicos por parte del Poder Ejecutivo. La imprecisión de la redacción del Art. 147 de la C.P fomenta discrecionalidad. Poderes Públicos: Ejecutivo y Legislativo.
- La Agenda Legislativa propuesta por la FEDOMU, debe ponderar principios constitucionales. Unidad del Estado. Jerarquía. Descentralización. Integración del Sector: Distrito Nacional/Municipios/Distritos Municipales/LM.D. Potenciar potestades normativas.
- Evaluar inconsistencias jurídicas de actuaciones normativas locales “Proyecto de Transparencia y Control Social “Pacto Global Anticorrupción”.

- De forma incorrecta se auspician actos incoherentes con la pirámide legal y el criterio centralización normativa, (Sistema Contrataciones Públicas).
- Organizar jornadas de sensibilización. Asistencia técnica organismos internacionales. Banco Mundial, Comunidad Europea, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Integrar LMD a estructura regional nacional. Categoría: “Organismo Autónomo Descentralizado”. Colegiado y mixto. Nicho: sector centralizado, (Ministerio Interior y Policía. MEPyD. Municipalidad y Distritos Municipales (Autónomas). Autoridades Políticas y Administrativas.
- Articular la estrategia del Pacto Administrativo-legal en la Asamblea General de Municipios. Órgano máximo de la Liga Municipal Dominicana.

3.2.2 Sistema Nacional de Planificación. Sistema Municipal Planificación

El Consultor Internacional, Sotelo Jorge, Aníbal planteó en el 2007:

*“El proceso del SNIP en el marco del nuevo modelo jurídico requiere de un espacio de discusión que profundice las bases conceptuales y metodológicas que lo sustentan y permita establecer procesos, perfeccionar y armonizar herramientas, así como adoptar, llegado el caso, nuevos instrumentos, que permitan hacer efectivo el mandato establecidos en las leyes promulgadas”.*³¹

- Aproximar el Sector Municipal al marco institucional del SNIP. Las Municipalidades son contrapartes de la gestión básicas del Estado. La Planificación maestra, que parta de un diagnóstico global del sector municipal en sus diferentes categorías y dimensiones.

- Provocar una alianza política de compromisos hacia la realineación de las normativas e instrumentos del SNIP. “Pacto político institucional de planificación”.

Alinear en el sector municipal las iniciativas planteadas en el “Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de República Dominicana,” (Attali, 2010 p.45).

- Los dispositivos constitucionales y legales, plantean prerrogativas sectoriales. Municipalidad, LMD y el MEPyD, pueden regular sus rutinas y provocar una alianza en busca de organizar la “Mesa Sectorial de Planificación, liderada por el MEPyD y la LMD.
- Impulsar, como parte de las líneas de actuación del MEPyD, un Plan Estratégico Institucional Municipal para fortalecer a los municipios y a la LMD.
- Impulsar el diseño de Planes Municipales alineados con END, el Plan Nacional Plurianual y los Planes Estratégicos Sectoriales. (Decreto 493/07 Art. 44).
- Difundir en el sector municipal los manuales, normas e instructivos y procedimientos para la aplicación del SNIP.
- Potenciar, la potestad de refrendar del MEPyD e impulsar el diseño de un Manual de Planificación con enfoque municipal. (Ver art. 50 Reglamento Ley 498/06). Refrendar la propuesta en la Asamblea General de Municipios.
- Aprobar el Manual de Planificación Municipal y Regulación Urbana. Organizar una convocatoria extraordinaria a la Asamblea General de Municipios, sería el camino más idóneo para un desarrollo de competencias respetuosas y armónicas.

3.2.3 Plan Fortalecimiento Municipal / Plan Estratégico Institucional MEPyD

La síntesis de los instrumentos administrativos, armónicos con la reforma y la potestad normativa se resume en dos categorías: Administrativa y Financiera.

Administrativa:

- Racionalizar la administración y estructura funcional municipal. Oficinas de Planificación y Programación. Unidad Gestión Ambiental. Oficinas Planeamiento Urbano. Acceso a la Información Municipal, etc., Departamento de Niños, Niñas y Adolescentes (Ley 136/01 Código del Menor).
- Fomentar la suscripción de convenios administrativos entre municipios, distritos municipales/Organizaciones No Gubernamentales.
- Evaluar los mecanismos de la mancomunidad y el asociacionismo, por limitar la eficacia de la capacidad jurídica municipal y aproximar al sector municipal a sectores ajenos al municipio. Procuraduría General de la República. Poder Ejecutivo MEPyD.

Financiera y Presupuestaria:

- Reingeniería a procedimientos presupuestarios y financieros. La heterogeneidad municipal, política, social y financiera, genera brechas en las transferencias de los recursos. Distritos municipales, mínimo RD\$ 504,000.00 mensuales.
- Actualizar base patrimonial del Estado. (Catastro y valoración de bienes) y dotar al sector municipal de insumos tecnológicos compatibles con el Sistema Integrado de Gestión Financiera del Estado SIGEFE.
- Regionalizar la Dirección Administrativa Financiera integrada (DAFI). Entidades intermedias Ministerio de Hacienda y centro de acopio de transferencia, recepción informes y tramitación expedientes de control interno.

- Ampliar la cobertura del Presupuesto Participativo. Priorizar programas y proyectos de desarrollo económico y social. Medio ambiente. Desarrollo sostenible. Regulación urbana.
- La planificación financiera en la política de gastos, relacionando presupuesto anual con plan de inversión. Presupuesto plurianual. Plan anual de compra y contrataciones públicas.
- Modernidad tecnológica. “Gobierno Electrónico”. La END plantea la tecnología como un instrumento de competitividad. La brecha digital justifica, un pliego reivindicativo del sector municipal, dirigida a los Ministerios y LMD. (Programas de formación especializada).

3.2.4 Liga Municipal Dominicana

- Organizar, por lo menos tres (3) Oficinas Macro Regionales de la LMD. Finalidad, coordinar propuestas y proyectos con las Regiones Únicas de Planificación. Ser contraparte del MEPyD y otras sectoriales para ejecutar programas de asistencia técnica. Convertirse en centros de acopio de informaciones estadísticas. Sistema Integrado de Gestión Financiera. Sistema CONANI-INFO. (Datos estadístico derechos de NNA).
- Celebrar convenios de asistencias técnicas, a fin de fortalecer los programas de capacitación con el sector centralizado, el sector municipal.
- Un plan estratégico para articular a los distritos municipales con los municipios cabecera, (Planes de desarrollo integral territorial). La política presupuestaria y el clasificador Geográfico definen esta cohesión.

3.2.4.1 Recursos materiales y humanos

La apuesta en este ensayo ha sido, demostrar que se puede con el apoyo de actos administrativos, impulsar parte de los requerimientos de la reforma del sector municipal. El “Plan estratégico, se concentra en dos actuaciones: Mesa Sectorial de Planificación.” “Manual de Planificación y Regulación Urbana para Uso de los Municipios”.

Marco Legal: CP, artículo 204, “Gestión Descentralizada”. Art. 241, Estrategia de Desarrollo. Planes Plurianuales. Planes Municipales de Desarrollo. Ley 498/06 de Inversión Pública. “Plan Estratégico Institucional 2008-2012.

Ley 176/07, Título IX Planificación “Los ayuntamientos deberán en la definición de sus planes tomar en cuenta los criterios propuesto por la legislación nacional. Arts. 105 -108 Ley 176/07 “Liga Municipal Dominicana.”

Instrumentos administrativos: Estrategia Nacional de Desarrollo. Plan Nacional Plurianual. Planes institucionales. Planificación global. Desarrollo territorial. Consejos de Desarrollo. Consejos Regionales y Consejos Municipales. Sistema Nacional de Información Estadística. Contratos de desempeño.

Colofón del proceso: “Reglamento sobre Organización y Funcionamiento LMD y Asamblea General de Municipios” (2011).

En su Art. 5 el Reglamento señala: La función de LMD es de asesoría en materia técnica y de planificación. Sus resoluciones no son vinculantes para la toma de decisión de los responsables de los ayuntamientos. Se exceptúa, cuando sean acogidos en la Asamblea General de Municipios.

3.2.4.2 Recursos económicos

Por Asamblea Anual y de forma concertada, con el MEPyD, se define el presupuesto de la LMD (Art. 108 Ley 176/07). Sistema de transferencia, un 5.44% de los recursos asignados en el presupuesto nacional a los ayuntamientos y distritos municipales. Destino del gasto: Un uno por ciento (1%) asignado a FEDOMU. Un uno por ciento (1%) para el fortalecimiento del Cuerpo de Bomberos. Un 3.44% para el funcionamiento de la LMD. Dividido en cuatro partidas de gastos (%).

Planes fortalecimiento institucional. Descentralización. Desarrollo local. Asistencia técnica, asesorías. Proyectos desarrollo económico, social, salud, educación, urbanismo y género.

Municipalidades. Aproximado un 6.5% por concepto de transferencias Gobierno Central (Ley Nacional de Presupuesto). Composición y destino del gasto, cuatro partidas. Un 25% para gastos de personal. Un 31% para servicios públicos. Un 40% para gastos de inversión. Un 4% para programas de educación, género y salud.

Racionalizando el presupuesto y el manejo del gasto con los fines de las END, se pueden administrar recursos con programas que aseguren el cumplimiento de los objetivos pautados en los planes nacionales y municipales.

3.2.4.3 Criterios Generales de Organización Mesa Sectorial de Planificación

La gestión de la planificación nacional y local para un eficaz y eficiente funcionamiento, debe plantear una organización multidisciplinaria y representativa. De acuerdo con las normativas vigentes, existen diez (10) Regiones Únicas de Planificación. En el caso que nos ocupa, la MEPyD, estaría representada a través de ellas. Conviene, organizar las mesas sectoriales que plantea el marco institucional del SNIP. En su contexto, la Mesa sectorial de Planificación económica, social y territorial con enfoque municipal.

Integración: Una Comisión Técnica de la LMD, designada por el Comité Ejecutivo, e integrada por el Ministerio de Interior y Policía, FEDOMU y asociados. Un representante por entidad. Sumarían tres (3) integrantes.

Los Concejos Municipales de los municipios sede de las Regiones Únicas de Planificación. Organizar Comisiones de Planificación, un representante por bloque de partidos. Los presidentes de Concejos, ostentarían su titularidad.

Por último, en términos deliberativos, el nivel gerencial político-administrativo de la LMD. Organizado en Asamblea General de Municipios.

Composición: Un alcalde o alcaldesa por Región. El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Ministerio de Hacienda, Ministerio de Interior y Policía. Ministerio de Administración Pública. Metodología de aprobación de propuestas similar a la que plantea el Art. 107 de la Ley municipal, para el financiamiento de LMD.

Valor agregado de la propuesta: Aproximar la figura de la descentralización y la democracia participativa. Viabilizar el equilibrio del poder funcional del Estado en la dimensión local. Validar el planteamiento de (De Tocqueville A. 1978), que expresa:

“la participación en los asuntos públicos, es la mejor escuela de la democracia y el mejor medio para construir ciudadanía.” En resumen, se delimitan derechos y responsabilidades. Se familiarizan las reglas de juego de la democracia y la planificación”.

El desafío está sobre la mesa y siembra una semilla de reflexión, que aspiramos sea compartido por los/as lectores/as de la presente investigación.

Capítulo IV

4.1 Referencias Bibliográficas

1. Acosta, M. (1978). *Relaciones entre el municipio, la Federación y las entidades Federativas, en los Municipios de México*. México ED. UNAM.
2. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). (2011). *Diagnóstico sobre la Situación del Sistema de Partidos en República Dominicana 2005-2010*. Disponible: www.juntacentralectoral.gov.do
3. Attali J. (2010) República Dominicana 2010-2030. *Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de República Dominicana*. Attali & Associés. Santo Domingo, 2010.
4. Boisier, S. (2007). *Territorio, Estado y Sociedad en Chile Dialéctica de la descentralización: Entre la geografía y la democracia*". www.eumed.net/tesis/2008
5. Bonnin, C. (2004). *“Principios de Administración Pública, 1812*. México: FCE.
6. De Tocqueville. A. (1978). *La democracia en América*. México: FCE
7. E Gobierno en Europa. Ciberp@ís. (Abril 24, 2007). Suben a la red de Puente, *Los diez Mandamientos para ser un Buen Alcalde*. Disponible: www.el país.com/articulo.
8. es.wikipedia.org
9. Finot, I. (2010). *Descentralización: Principios, Experiencias Latinoamericanas y propuestas preliminares para República Dominicana*. En el Foro sobre Políticas y Estrategias para el Fortalecimiento de los Ingresos Municipales. DEMUCA-FEDOMU
10. Fidyka, L. (2006). *Nuevos mecanismos de Participación Ciudadana en las Cartas Orgánicas Municipales*. Serie: Síntesis, No. 32 Instituto de Investigación urbana Territorial (IUT). Unión Iberoamericana de Municipalistas. Granada, España. Disponible: www.uimmunicipalistas.org
11. Furlany, J., y E.Guidi (2007). *Una estrategia para el fortalecimiento municipal en la mejora continua, la producción de servicios de calidad y la satisfacción de los ciudadanos*, Serie: Síntesis, No. 34 Instituto de Investigación urbana Territorial

- (IUT). Unión Iberoamericana de Municipalistas. Granada, España. Disponible: www.uimunicipalistas.org
12. Gil, F. y Shamir, B (2009). *Habilidades Directivas Gerentes Públicos: Liderazgo*. Maestría Dirección y Gestión Pública. La Antigua, Guatemala. Pág. 1
 13. Gómez, O. (2002) Ordenación Territorial. Pág.704
 14. Guevara, N. (2011). *La Regulación de los Partidos Políticos: Un desafío ético en la Democracia*. En la maestría en Políticas Públicas. Instituto de Altos Estudios en Ciencias Sociales, Santo Domingo, 2011
 15. Manero, F. (2009). *Formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas locales*. En la XIII Edición Maestría en Dirección y Gestión Pública Local. La Antigua Guatemala.
 16. Manual de Clasificadores Presupuestarios del Sector Público. www.hacienda.gov.do/sigef/documentacion/manualclasificadorespresupuestarios-2006.pdf
 17. Manual de Elaboración de Tesis, Monografías y Ensayos Académicos, Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales (IGLOBAL).
 18. Medina, G. (Enero 6, 2000). *El funcionario ideal: Más allá de los sueños*. Disponible: www.ListinDiario.com.do.
 19. Molne, C. (2007). *Gobiernos Municipales y Desarrollo Local en Iberoamérica* Serie: Síntesis, No. 06 Unión Iberoamericana de Municipalistas, (UIM). Granada, España. Disponible: www.uimunicipalistas.org
 20. Montesquieu, L. (1971). *Del espíritu de las leyes*. trad. Estévez N. México, Porrúa.
 21. Morilla, M. (2000). *Modelo de Gestión Municipal Participativa para el Ayuntamiento de La Vega* (Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Santiago de los Caballeros. 2000.
 22. Oliveres, J. (2009). *Planificación Estratégica*. En la Maestría: Dirección y Gestión Pública Local. Fundación DEMUCA. La Antigua Guatemala
 23. Ortega, M. (2009). *Gobernabilidad y procesos de cambio en la esfera local*. En la Maestría: Dirección y Gestión Pública Local. Fundación DEMUCA. La Antigua Guatemala

24. Perales, A. (1998) *El espacio político como garante de la democracia*. En la conferencia I Encuentro Gobiernos Locales España y República Dominicana. El Ayuntamiento, Calidad de Vida y Democracia. Ayuntamiento Distrito Nacional. Santo Domingo.
25. Prats, Jorge (Diario Libre, Columna ED, Nuestra Opinión) www.jorgeprats.com/app/dofrontpage.aspx y www.diariolibre.com .
26. República Dominicana, Consejo Nacional para Reforma del Estado. (2010). *Reforma y Estado de Derecho*, Revista Voces, 3 vol., Santo Domingo, 2010.
27. República Dominicana, *Constitución Política de la República Dominicana*, (2010). Colegio Dominicano de Abogados. Santo Domingo, 2010.
28. República Dominicana, Dirección General de Presupuesto y Ministerio de Hacienda (2006) *Manual de Clasificadores Presupuestario del Sector Público*. Colección SIGEF Serie 2003 Santo Domingo, 2006.
29. República Dominicana, Liga Municipal Dominicana. (2011). *Reglamento Sobre la Organización y Funcionamiento de la Liga Municipal Dominicana*. Santo Domingo, 2011.
30. República Dominicana, Liga Municipal Dominicana. (2007). *Ley 176/07 del Distrito Nacional y los Municipios*. Santo Domingo, 2011.
31. República Dominicana. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2006). *Nuevo Marco Institucional para la Planificación Nacional*. 1 vol., Santo Domingo, 2006.
32. República Dominicana. Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo. (1998) *Plan Estratégico 2008-2012*. Disponible: www.stp.do
33. República Dominicana. Ministerio de Hacienda y Banco Interamericano de Desarrollo (2004). *Modelo Conceptual Global del Sistema Integrado de Gestión Financiera del Estado (SIGEFE)*. Santo Domingo, 2004.
34. Rodríguez, C. (2009). *Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo*. En la maestría en Dirección y Gestión Pública Local. La Antigua. Guatemala.

35. Romero - Pérez (2009). *Reflexiones sobre el Buen Gobierno Democracia y Buen Gobierno*. Revista Ciencias Jurídicas No.118 (101-120). Disponible: www.latindex.UCT.ac.cr/jurídicas-118/jurídica.
36. Rosales, M. (1994). *Los secretos del buen Alcalde*. IULA-CELCADEL-1994.
37. Sánchez Joyanes. Constitución española comentada. (2003). Pág. 54.
38. Sosa, T. (2011). *Reforma del Estado y Régimen Municipal: Una Agenda con Casos Difíciles de Alinear* (V Concurso Internacional de Ensayos. 1er. premio en la modalidad Ángel Ballesteros de Ensayos sobre la Administración y Gobierno Municipal. (Pendiente de publicación). Unión Iberoamericana de Municipalistas, (UIM), 2011.
39. Valadez, D. (2005) *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*. México. Disponible: www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst15
40. Vásquez, C. (1990). Los Gobiernos Locales y su papel en la Estructura Administrativa del Estado. (Tesis Licenciatura, Universidad Colegio Dominicano Estudios Profesionales)
41. Villamán, M. (2010). *Gobernabilidad Local, Transparencia y Desarrollo Urbano*. República Dominicana. Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales.
42. www.elpais.com/global/

4. 2 Referencias Bibliográficas de Anexos

- 1 Reglas Constitucionales
Gráfica 1. Sosa T. (2011) Ensayo Reforma del Estado y Régimen Municipal: Una Agenda con Casos Difíciles de Alinear. Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM)
- 2 Antecedentes para la END
Cuadro 1. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.www.stp.do
- 3 Instrumentos del SNIP
Cuadro 2. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.www.stp.do
- 4 Estructura organizativa LMD. Pacto Institucional
Gráfica. 2. Sosa T., (2011). Ensayo Retos y Desafíos del Sector Municipal de Cara a la Agenda Legislativa Constitucional y Sistema Nacional de Planificación.

- 5 Relación Transferencia de Recursos Municipales
Cuadro 3. Sosa T., (2011). Ensayo Retos y Desafíos del Sector Municipal de Cara a la Agenda Legislativa Constitucional y Sistema Nacional de Planificación.
- 6 Sistema Financiero
Gráfica 3. Sosa T., (2010). Presentación Jornada Capacitación Municipal.
- 7 Sistema Integrado de Gestión Financiera
Gráfica 4. Sosa T., (2010). Presentación Jornada Capacitación Municipal.
- 8 Padrón Electoral
Gráfica 5. Sosa T., (2011). Ensayo *Retos y Desafíos del Sector Municipal de Cara a la Agenda Legislativa Constitucional y Sistema Nacional de Planificación*.
- 9 Estructura funcional Municipios y Distritos Municipales.
Gráfica 6. Sosa T., (2011). Ensayo *Retos y Desafíos del Sector Municipal de Cara a la Agenda Legislativa Constitucional y Sistema Nacional de Planificación*.
- 10 Hogares por Grupos Socio-Económicos según circunscripciones.
Gráfica 7. Sosa T., (2011). Ensayo *Retos y Desafíos del Sector Municipal de Cara a la Agenda Legislativa Constitucional y Sistema Nacional de Planificación*.
- 11 Sistema Tecnológico
Gráfica 8. República Dominicana, (2004). Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo. Modelo conceptual Municipal. Pág. 92