



JUNIO 2015

# LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS Y OPERATIVOS PARA LA POLÍTICA NACIONAL DE REFORMA MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE

Punto de partida y líneas de trabajo



**LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS Y OPERATIVOS PARA LA POLÍTICA NACIONAL  
DE REFORMA MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE**

**Punto de partida y líneas de trabajo**

**JUNIO 2015**

## **1. INTRODUCCIÓN**

Desde finales de la década de los 90 del siglo pasado, en República Dominicana se han impulsado programas de reforma del Estado dirigidos a producir una mayor calidad de la gestión pública. Estos procesos tienen un punto de inflexión en la aprobación de una nueva Constitución del Estado Dominicano en 2010 y el proceso de discusión y aprobación de la Ley 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030, gracias a la cual se ha entrado en una nueva etapa de reformas de la administración pública orientada, por primera vez, sobre la base de una imagen objetivo de país y un conjunto de objetivos estratégicos, hacia una sociedad más cohesionada y democrática, con mejor calidad de convivencia y desarrollo humano.

A nivel de la administración local, ambos instrumentos legales abren la posibilidad de implementar un nuevo ciclo de reforma de la administración local en el país. Por un lado, la Constitución consagra el principio de autonomía municipal y mandata la aprobación de una actualización del marco jurídico municipal como Ley Orgánica de la Administración Local. Por otro lado, la END establece un conjunto de objetivos y líneas de acción, que el nuevo marco jurídico e institucional deberá tener en cuenta, para que el accionar de los gobiernos locales contribuya de modo más adecuado al logro de un desarrollo nacional más inclusivo, territorialmente equilibrado y sostenible.

El presente documento denominado Lineamientos Estratégicos y Operativos para la Política Nacional de Reforma Municipal y Desarrollo Local Sostenible, ha sido formulado para dar apoyo a la definición del plan de trabajo de la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal, recientemente creada por el Decreto No. 85-15, como responsable para la elaboración e implementación de una política integral de reforma y modernización de la gestión de los gobiernos locales dominicanos, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República Dominicana y por la Ley No. 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

Su objetivo central y alcance es la presentación del conjunto de problemas y limitaciones que enfrenta actualmente la cuestión municipal y, en base a ellos, una propuesta de acciones integradas a partir de un enfoque que pretende ser abarcador, efectivo y sostenible para la política nacional de reforma municipal. En ese sentido, el documento se estructura en cinco partes a considerar.

En primer lugar, un breve análisis de la situación por la que atraviesan las administraciones locales, intentando determinar sus déficits más significativos, las raíces estructurales de los mismos y la forma en que se traducen en la operatoria cotidiana de los ayuntamientos.

En segundo lugar, la presentación de un enfoque estratégico mediante el cual se pretende integrar de manera lógica el marco a partir del cual concatenar un conjunto de acciones

concretas y operativas para alcanzar el escenario deseado. Ello incluye una descripción objetiva del punto de partida que condiciona cualquier alternativa de solución, basada en el análisis del marco normativo y con insumos generados a partir de un conjunto de estudios específicos realizados recientemente en el marco del Programa PASCAL; un breve ejercicio referido a los distintos escenarios posibles para una política de reforma y modernización de la gestión local, las posibles trayectorias que podrían iniciarse y los riesgos que las mismas pueden implicar; las bases conceptuales del enfoque mediante las cuales se pretende enmarcar el conjunto de las acciones a llevar a cabo; y, finalmente, los lineamientos operativos que componen el modelo de abordaje propuesto, incluyendo las acciones que ya han sido emprendidas en los últimos meses, sumadas a otros elementos que pretenden dotar de integralidad la política de reforma y modernización de las administraciones locales.

Finalmente, en base a todo lo anterior, se presenta una propuesta de las líneas de trabajo que deberían conformar la agenda de la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal, con el objeto de adoptar de manera efectiva y sostenible la construcción de una Política Nacional para la Reforma Municipal y el Desarrollo Local Sostenible, como política integral de reforma y modernización de la gestión de los gobiernos locales dominicanos, en el marco de lo establecido por la Constitución Política de la República Dominicana y la Ley 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Asimismo, se incluye un resumen de los actores involucrados en el proceso de reforma municipal así como los recursos y aportes disponibles para contribuir a los trabajos de la comisión presidencial de reforma municipal.

## **2. ANÁLISIS DEL CONTEXTO**

A los efectos de contextualizar correctamente el entorno sobre el cual debería operar una política integral para la reforma y modernización de la Administración Local, resulta pertinente, en primer término, definir algunas variables y problemáticas claves vinculadas a la situación actual de los gobiernos locales en la República Dominicana. Dichas variables nos ubican frente a un conjunto de dilemas y disyuntivas sobre las cuales resulta conveniente reflexionar en un contexto en el que el funcionamiento del Estado Dominicano se encuentra evolucionando en su conjunto.

Es necesario, en primer término, definir cuál es el problema focal que incluye al conjunto de los problemas y dificultades por las que hoy atraviesan los ayuntamientos dominicanos: *actualmente los municipios dominicanos presentan una situación de incapacidad para mejorar su entorno y constituirse como agentes del desarrollo local*, mandato establecido en la actual legislación municipal y en la propia END.

Las razones profundas que condicionan dicho problema focal deben buscarse en un conjunto de reglas que determinan cultural y normativamente el actual contexto. Una primera regla

condicionante nos remite al Artículo 193 de la Constitución Política de la República Dominicana, que establece que el principio de organización territorial del país es de carácter unitario. Dicha definición, la cual recoge una larga y arraigada tradición histórica, tiene su correlato práctico en cuestiones que determinan el marco de actuación de los gobiernos locales. Entre ellas debe mencionarse la rectoría que ejercen sobre los sistemas de gestión municipal las instituciones de la Administración central, constriñendo la autonomía de los ayuntamientos; y la incorporación de los gobiernos locales en los marcos normativos y reglamentarios de los sistemas de gestión, sin visualizar las particularidades y características específicas de las realidades territoriales diferenciadas.

Por otra parte, también debe considerarse como regla condicionante la cultura política imperante y las prácticas políticas que de ella devienen. La fuerte tradición presidencialista, la cual profundiza aún más el carácter unitario de la administración, promueve y consolida liderazgos de tipo paternalista. Este tipo de liderazgos, a su vez, han conducido de manera natural al ejercicio de prácticas patrimonialistas y, fundamentalmente, clientelistas. Como contrapartida, esa cultura política ha ocasionado que la administración de los ayuntamientos sea percibida como desordenada, ineficaz en el suministro de servicios, con escasa transparencia y rendición de cuentas, y, lo más importante, actualmente los ayuntamientos no son visualizados por la ciudadanía como verdaderos agentes del desarrollo local.

La combinación de ambas reglas –sistema político unitario y cultura política- dan como resultado una tercera regla de vital incidencia: la profunda dependencia política, administrativa y financiera de los ayuntamientos respecto al Gobierno central. La misma se expresa de diversas maneras, por ejemplo: al menos el 80% de los recursos financieros que gestionan los ayuntamientos dependen de las transferencias del Gobierno central; del 10% de los ingresos públicos que deberían transferir el Gobierno central a los ayuntamientos, sólo se transfiere el 3,77% (ejercicio presupuestario 2015); existe rigidez por objeto del gasto en base a lo establecido por el artículo 21 la Ley No. 176-07; la unificación de elecciones municipales con las nacionales para los próximos comicios; tributos de vocación municipal/territorial centralizados en agencias de la administración central; imposición externa de la estructura programática del presupuesto; inviabilidad de una política de crédito/endeudamiento municipal; debilidad formal de los ayuntamientos en la consecución de los objetivos de END; gradual pérdida de competencias propias e intrínsecas de los gobiernos locales; y participación marginal y/o secundaria de los ayuntamientos en las políticas del Gobierno central.

Ahora bien, las reglas mencionadas, en particular la última, impactan en la gestión de los gobiernos locales generando un conjunto de acumulaciones o déficits estructurales. Los mismos condicionan el campo de actuación de los ayuntamientos y establecen límites objetivos a las posibilidades de modernizar y optimizar su desempeño. Entre los más significativos debemos mencionar:

- Bajo nivel de coordinación entre los niveles del gobierno central y municipal
- Baja institucionalidad de la Administración pública municipal
- Escasa evolución del marco normativo para los gobiernos locales
- Clientelismo político en la gestión local
- Malversación y corrupción en el manejo de los recursos públicos
- Marco competencial limitado a la prestación de servicios en desmedro de la promoción del desarrollo local
- Insuficiencia financiera y baja capacidad para la generación de recursos propios
- Bajo nivel de capacidad institucional para gestionar
- Excesiva fragmentación territorial

La existencia de estos déficits estructurales tiene su correlato operativo en la gestión cotidiana de los ayuntamientos. En efecto, es posible verificar un conjunto de flujos que implican situaciones puntuales, limitando de manera sustantiva el accionar de las administraciones locales. Entre los más destacados debemos señalar:

- Recursos Humanos no profesionalizados
- Ausencia de planificación efectiva
- Bajos niveles de rendición de cuentas
- Inexistencia de procesos de trabajo homogéneos
- Falta de participación ciudadana efectiva
- Presupuesto sin reflejo de la producción real de los ayuntamientos
- Desconfianza ciudadana
- Ausencia de tecnología para la gestión
- Baja calidad/cobertura en la prestación de bienes y servicios
- Desequilibrios territoriales

### **3. PROPUESTA DE ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA LA REFORMA MUNICIPAL**

Dado el contexto institucional actual, anteriormente señalado, el abordaje estratégico del proceso de reforma municipal parte de la consideración de la relación entre tres dimensiones de la gestión municipal (autonomía, transparencia y capacidades) que nos llevarán como resultado esperado a la configuración de una Administración Local adaptada a los requerimientos establecidos en la Constitución y la END 2030.

#### **3.1. PUNTO DE PARTIDA: ROL, MARCO COMPETENCIAL Y RECURSOS**

El artículo 1 de la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, al igual que el considerando décimo segundo de la Ley No. 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, establece el rol que deben ejercer los gobiernos locales en los siguientes términos: *“ejercer, dentro del marco de la autonomía que los caracteriza, las competencias, atribuciones y los servicios que les son inherentes; **promover el desarrollo y la integración de su territorio, el mejoramiento sociocultural de sus habitantes y la participación efectiva de las comunidades en el manejo de los asuntos públicos locales**”.*

En relación a ello, la Ley No. 176-07, en su artículo 19, determina las competencias propias de los ayuntamientos dominicanos, a saber: *ordenamiento del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas y rurales; normar y gestionar el espacio público, tanto urbano como rural; prevención, extinción de incendios y financiación de las estaciones de bomberos; ordenamiento del territorio, planeamiento urbano, gestión del suelo, ejecución y disciplina urbanística; normar y gestionar el mantenimiento y uso de las áreas verdes, parques y jardines; normar y gestionar la protección de la higiene y salubridad públicas para garantizar el saneamiento ambiental; construcción de infraestructuras y equipamientos urbanos, pavimentación de las vías públicas urbanas, construcción y mantenimiento de caminos rurales, construcción y conservación de aceras, contenes y caminos vecinales; preservación del patrimonio histórico y cultural del municipio; construcción y gestión de mataderos, mercados y ferias; construcción y gestión de cementerios y servicios funerarios; instalación del alumbrado público; limpieza vial; servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos; ordenar y reglamentar el transporte público urbano; y promoción, fomento y desarrollo económico local.*

Por otra parte, en el mismo artículo, también se establecen aquellas competencias de naturaleza compartida con la Administración central, a saber: *la coordinación en la gestión de la prestación y financiación de los servicios sociales y la lucha contra la pobreza, dirigido a los grupos socialmente vulnerables, y principalmente, a la infancia, la adolescencia, la juventud, la mujer, los discapacitados y los envejecientes; coordinación, gestión y financiación de la seguridad ciudadana y mantenimiento del orden público; coordinación y gestión de la prestación de los servicios de atención primaria de salud; promoción y fomento de la*

*educación inicial, básica y capacitación técnico vocacional, así como el mantenimiento de los locales escolares públicos; coordinación de la provisión de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; promoción de la cultura, el deporte y de la recreación; defensa civil, emergencias y previsión de desastres; promover la prevención de la violencia intrafamiliar y de género, así como de apoyo y protección de derechos humanos; desarrollo de políticas públicas focalizadas a mujeres jefas de hogar y madres solteras; y promoción y fomento del turismo.*

Finalmente, la misma Ley, mediante su artículo 20, determina los servicios mínimos que deben ser prestados por los ayuntamientos a sus comunidades, siendo los mismos: *cementerios y servicios fúnebres; recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos urbanos y rurales; limpieza vial, acceso a los núcleos de población, reconstrucción y mantenimiento de calles, aceras, contenes y caminos rurales, plazas, parques públicos; biblioteca pública; instalaciones deportivas, matadero; mercado; protección y defensa civil; prevención y extinción de incendios; protección del medio ambiente; y planeamiento urbano y servicios sociales básicos.*

Desde el punto de los recursos necesarios para ejercer sus competencias y prestar los servicios requeridos, no existe un cálculo del coste real que supone el ejercicio de estas competencias. Debido al escaso margen de potestad tributaria, su principal fuente de financiación son las transferencias del Estado. Para el ejercicio presupuestario de 2015, los ayuntamientos reciben, en concepto de transferencias del gobierno central, RD\$ 16.994.435.488 que suponen el 3,77% del total de ingresos no especializados para un total de 387 gobiernos locales para una población total censada en el 2010 de 9,4 millones de personas con una tasa de pobreza de hogares de 40.4%. Las transferencias del gobierno central representa un 72% del total de los ingresos y gastos de los ayuntamientos, observándose, en un extremo, administraciones locales que alcanzan el 50% de sus ingresos mediante recursos propios, y otras en las que las transferencias del gobierno central representan hasta un 98%.

El elemento que complementa el cuadro de competencias/recursos para los ayuntamientos dominicanos se encuentra dado por el artículo 21 de la citada Ley, mediante el cual se establecen topes de gasto para el total de los ingresos de acuerdo al siguiente criterio: *hasta el veinticinco por ciento (25%) para gastos de personal, sean éstos relativos al personal fijo o bajo contrato temporal; hasta el treinta y un por ciento (31%) para la realización de actividades y el funcionamiento y mantenimiento ordinario de los servicios municipales de su competencia que prestan a la comunidad; al menos el cuarenta por ciento (40%) para obras de infraestructura, adquisición, construcción y modificación de inmuebles y adquisición de bienes muebles asociados a esos proyectos, incluyendo gastos de pre inversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social; y un 4% dedicado a programas educativos, de género y salud.*

### 3.2. ALGUNOS DATOS SOBRE EL ESTADO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL: RECURSOS HUMANOS Y SERVICIOS MUNICIPALES

El marco institucional anterior, sin embargo, ha generado diversas dificultades, tanto para los gobiernos locales como para los organismos del gobierno central –en particular los entes de control- en tanto pareciera que no existe una relación lógica entre las competencias y servicios básicos que deben cubrir los municipios respecto a los recursos con los que cuentan y los condicionantes existentes en materia de estructura organizativa y distribución del gasto.

Frente a ello, desde el Programa PASCAL se han realizado estudios tendientes a analizar en base a datos concretos la situación de las administraciones locales, entre los que destacamos dos trabajos puntuales. El primero de ellos se centra en el estudio del coste de las estructuras organizativas municipales en base a una muestra representativa de 33 municipios, cubriendo el 54% de la población del país y abarcando 35,992 personas registradas en nóminas de estos Ayuntamientos. Dicho estudio ha permitido conocer en profundidad la realidad de esos municipios en materia de costo de nóminas y, desde allí, poder realizar proyecciones al conjunto de las administraciones locales en base a una tipología por criterios poblacionales. El otro estudio nos remite al coste de los servicios municipales, en particular a siete<sup>1</sup> de los once servicios mínimos establecidos por la Ley No. 176-07, en 15 gobiernos locales seleccionados en base a 4 características<sup>2</sup>, la construcción de un modelo matemático, una tipología por coste de servicios, y proyecciones a los 387 gobiernos locales del país. Dicho estudio permite definir los costes reales de los servicios y umbrales de costos de la prestación de servicios según tipología, identificar los niveles de ingresos por servicio, realizar comparaciones agrupando por población, por vocación productiva, por desarrollo socioeconómico y por ubicación geográfica, y establecer una proyección país a partir de una tipología basada en población.

A continuación se presenta una breve síntesis de una parte de los resultados más relevantes de ambos estudios.

#### Estudio sobre Coste de Estructuras Municipales

- Se estima en base a proyecciones que existen 92.419 servidores/a municipales en **los 387 Gobiernos Locales**, de los cuales:
  - ✓ 2.661 (1.67%) son de elección popular;
  - ✓ 1.542 (2.88%) son cargos de confianza (asistentes)

---

<sup>1</sup> 1. limpieza, ornato público, parques y plazas; 2. recolección y disposición final de residuos; 3. cementerios y servicio fúnebre; 4. mercados; 5. mataderos; 6. alumbrado público; 7. incendios – bomberos.

<sup>2</sup> Ubicación, población, principal actividad productiva, desarrollo socio económico.

- ✓ 419 (0.45%) son de libre nombramiento (asesores)
  - ✓ 13.955 (15.10%) estarían en puestos susceptibles del ingreso a la carrera administrativa
  - ✓ 47.356 (51.24%) serían de estatuto simplificado
  - ✓ 26.486 (28.66%) no estarían contemplados en la actualidad por las categorías establecidas por el MAP
- De las **35.992 personas** registradas en las nóminas de los 33 Ayuntamientos estudiados: **el 35% son mujeres y el 65% son hombres**, situación inversa del nivel de la Administración Pública Central (de 289,507 empleados/as públicos registrados/as en el SASP/MAP, el 63.71% son mujeres y el 36.29% son hombres).
- De las **35.992 personas** registradas en las nóminas de los 33 Ayuntamientos estudiados, **2.588 personas ocupan 29 cargos de carácter obligatorio** establecidos por leyes y/o decretos, entre las cuales **el 22% son mujeres y el 78% hombres**.
- La incidencia de esos 29 cargos obligatorios para el conjunto de los Ayuntamientos afecta de manera significativa la composición del gasto de nómina (25% de los ingresos totales):
- ✓ Municipios con menos de 15.000 habitantes, supone en promedio el 38% de los ingresos
  - ✓ Municipios entre 15.001 y 25.000 habitantes, supone en promedio el 28% de los ingresos
  - ✓ Municipios entre 25.001 y 50.000 habitantes, supone en promedio el 32% de los ingresos
  - ✓ Municipios entre 50.001 y 75.000 habitantes, supone en promedio el 23% de los ingresos
- Del total de personal:
- ✓ el 0,9% son regidores/as percibiendo el 9,14% del total de la masa salarial
  - ✓ los alcaldes/as y vicealcaldes/as son el 0,17% percibiendo el 1,95 %
  - ✓ el 28,8% son obreros/as percibiendo el 18% de la masa salarial
  - ✓ el 4% son jubilados percibiendo el 3% de los pagos por nómina
  - ✓ el 12% pueden asimilarse como ayudas sociales representando el 5% de la masa salarial

- ✓ los/as 2.588 empleados/as que ocupan los 29 cargos obligatorios representan el 7% del total y reciben el 20% de la masa salarial (RD\$ 51.070.036,08 de RD\$ 252.979.297,56)
- Obrero/a, Auxiliar administrativo/a, Supervisor/a, Encargado/a, Policía, Conserje, Chofer, Inspector/a, Secretario/a, Asistente, Alcalde (sa) pedáneo, Ayuda social, Jubilado o pensionado/a; suponen 80.33% de los servidores/as y el 64.47% de la masa salarial
- El salario promedio en los municipios analizados es d RD\$7.028,76. Aunque en 13 de los ayuntamientos estudiados el salario promedio en inferior a los RD\$5.000
- El 88% de los empleados/as reciben menos de RD\$10.000, entre los cuales el 52% recibe en promedio menos de RD\$5.000
- Salario promedio de los/as 2,588 empleados/as ocupando los 29 cargos obligatorios: RD\$ 29.815

#### Estudio sobre Coste de Servicios Municipales

- El 89.5% del coste de la totalidad de los servicios en la mayoría de las municipalidades son el gasto de personal y en los costos de operación de vehículos y maquinarias pesadas vinculados a la recolección y disposición de los residuos y en menor medida de los bomberos
- Las municipalidades pueden actualmente ofrecer sus servicios por los bajos salarios que pagan a sus empleados. El salario promedio general pagado por los municipios y distritos municipales de la muestra para los empleados afectados a la prestación de servicios, RD\$4.280.00, es el 83% del salario mínimo del sector público que es de RD\$5.117.00
- Los altos costos que poseen los municipios en la operación de los vehículos y de los equipos pesados en la recolección y la disposición de los residuos, responde a la obsolescencia de estos equipos que en más de un 80% han agotado su vida útil porque están excedidos en promedio 5 años de lo recomendado para ese tipo de trabajos y el 96 % en el caso de los equipos pesados

- Ningún servicio genera ingresos que cubran el cien por ciento de sus costos. En sentido general, el ingreso generado por los servicios equivale a un 18% de los costos de los 7 servicios estudiados
- Las estimaciones indican que el ingreso por uso de los Mercados y Mataderos apenas representa el 0.3% y el 0.7% de la actividad económica generada en ellos
- Los costos de Limpieza, Ornato Público y Parques y los de Recolección y Disposición de los Residuos representan en sentido general alrededor del 87% del costo total de los 7 servicios estudiados
- El coste de todos los servicios supone el 55 % del ingreso total anual de las Municipalidades. Los costos de los siete servicios en estudio llegan al 32% del ingreso total de las municipalidades. Solo una parte de los recursos que financian los servicios se canalizan a través del Fondo de Servicios, en razón que los costos de los servicios rebasan el tope del 31% del total de los ingresos. Las municipalidades financian los costos de los servicios en un 62% a través del Fondo de Servicios y el restante 38% a través de los otros tres fondos
- Los más grandes municipios como el Ayuntamiento del Distrito Nacional, Santiago y San Pedro de Macorís transfieren una parte importante de sus costos en salario y en las operaciones de las unidades motorizadas de recolección y disposición de los residuos a empresas privadas subcontratadas. Sin embargo el pago a estas empresas es muy elevado, representando el 61.9% de todos los costos de los siete servicios considerados en el estudio, y entre el 48%, el 19% y el 14%, respectivamente del ingreso total anual de los municipios que contratan estas empresas

### **3.3. ESCENARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL**

De cara a definir, la estrategia de reforma municipal y teniendo en consideración la problemática de la gestión municipal y los datos presentados en el ítem anterior, se considera pertinente la construcción de escenarios alternativos que permitan definir la situación de la cual se parte, la imagen objetivo que se quiere alcanzar y las posibles desviaciones que podrían poner en riesgo la estrategia de reforma y modernización de las administraciones locales.

En base a ello, es conveniente analizar de manera crítica una de las disyuntivas más significativas que presenta la cuestión local: la tensión existente en el actual contexto histórico

dominicano entre autonomía y transparencia<sup>3</sup>. Es decir, considerar las distintas combinaciones posibles entre el grado de autonomía que debería corresponder a los gobiernos locales para convertirse en verdaderos agentes del desarrollo territorial y gestionar más y mejores servicios, respecto a los necesarios niveles de transparencia que dichos gobiernos locales deberían alcanzar para garantizar una gestión responsable en el uso de los recursos públicos.

En ese sentido, para facilitar la contextualización de la cuestión, resulta pertinente considerar algunos de los interrogantes:

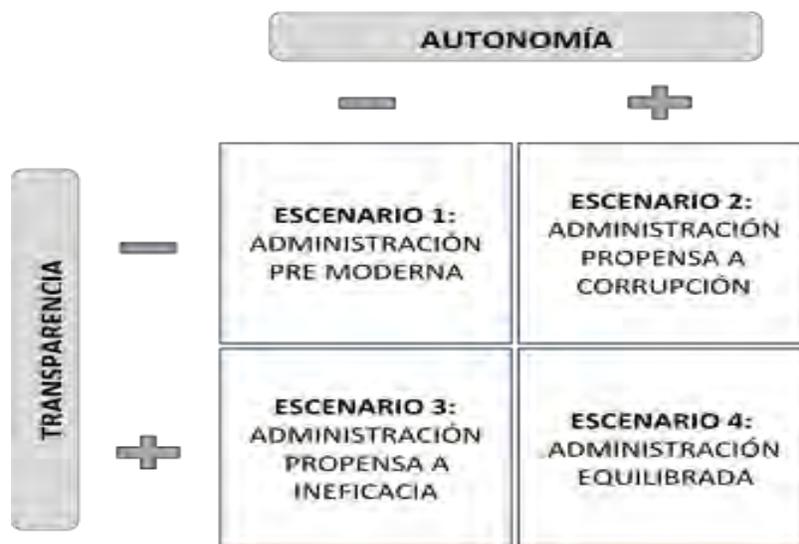
- ¿Los gobiernos locales dominicanos requieren de mayor autonomía política, administrativa y financiera para mejorar la calidad del gasto, ser más eficaces en la prestación de bienes y servicios y dar respuesta a las necesidades de la población?
- En el actual contexto, ¿es posible que los gobiernos locales puedan ser más autónomos y, al mismo tiempo, más transparentes?
- ¿El aumento de la restricción de autonomía, basada en un aumento de los controles de cumplimiento procedimental por parte de los organismos de control del gobierno central, permitiría que los municipios sean, al mismo tiempo, más eficaces en la prestación de bienes y servicios?
- ¿Resulta viable que los gobiernos locales reclamen por mayor autonomía y mayores transferencias financieras en un contexto de opinión pública desfavorable como consecuencia de la falta de transparencia?
- ¿Cómo deberían combinarse idealmente los niveles de autonomía y transparencia, de modo de garantizar municipios con más y mejores servicios?

Teniendo en cuenta estos interrogantes, se propone de manera sencilla las posibles combinaciones entre ambas variables, autonomía y transparencia, desde el punto de vista de la garantía y mejora en la prestación de los servicios municipales, y por tanto, del cumplimiento del rol promotor del desarrollo de los gobiernos locales en el territorio. En tal sentido, presentamos el siguiente cuadro analítico y sus respectivos tipos ideales:

---

<sup>3</sup> En este análisis se entiende por *Autonomía*: los márgenes para la toma de decisiones en materia política, administrativa y financiera, que los municipios dominicanos deberían alcanzar para disponer un nivel superior en la prestación de bienes y servicios y con ello estar en condiciones de ejercer un rol promotor del desarrollo en sus comunidades. Ello supone estar en capacidad de auto regularse, auto dirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado en su conjunto.

Por *Transparencia*: los grados de cumplimiento efectivo de procedimientos normativos que los municipios dominicanos deberían cumplir para garantizar un uso racional y eficiente de los recursos públicos que gestionan. Estos grados de cumplimiento incluyen niveles de rendición de cuentas, tanto a las entidades de control como a la ciudadanía, suponiendo niveles de apertura hacia ésta última lo suficientemente consistentes como para ser efectivos y evolucionar desde procedimientos reactivos a procedimientos proactivos.



### **Escenario 1 (Baja Autonomía y Baja Transparencia): Administración pre moderna**

Este escenario es el menos deseable, en tanto supone una situación a ser necesariamente transformada. La combinación de bajos niveles de autonomía con bajos niveles de transparencia, conducen a entidades públicas ineficaces en su cadena de producción de bienes y servicios a la comunidad y, paralelamente, genera las condiciones necesarias para el manejo irregular de los recursos públicos. Debemos considerar que en República Dominicana actualmente pareciera existir un porcentaje considerable de gobiernos locales en esta situación.

### **Escenario 2 (Alta Autonomía y Baja Transparencia): Administración propensa a la corrupción**

Tal como se planteó en los interrogantes presentados más arriba, resultaría poco viable en el actual contexto político emprender acciones tendientes a propiciar una mayor autonomía de los gobiernos locales. Es decir, dotarlos de un mayor margen en su autonomía para la toma de decisiones políticas, administrativas y financieras, sin que ello sea acompañado de mecanismos de control efectivos sobre el cumplimiento de ciertos procedimientos que garanticen un manejo transparente de los recursos públicos. Ello conduciría, probablemente, a un aumento de las denuncias por corrupción, con el consecuente aumento en la percepción negativa de la sociedad, llevándola a niveles críticos y generando eventuales situaciones de ingobernabilidad local, contribuyendo, en definitiva, a incentivar un proceso reactivo a cualquier iniciativa descentralizadora.

### **Escenario 3 (Baja Autonomía y Alta Transparencia): Administración propensa a la ineficacia**

Este escenario combina niveles aceptables de transparencia con bajos niveles de autonomía, presentando aún mayores dificultades para que los gobiernos locales puedan prestar bienes y servicios de calidad. En el actual contexto dominicano, los niveles actuales de dependencia política, administrativa y financiera de los gobiernos locales frente al gobierno central, combinado con un aumento de los mecanismos de control procedimental sobre la gestión de los recursos públicos, podría conducir a un aumento significativo en los niveles, de por sí altos, de ineficacia en la prestación de bienes y servicios a nivel municipal, pudiendo generar impactos importantes en términos de legitimidad de las autoridades locales.

### **Escenario 4 (Alta Autonomía y Alta Transparencia): Administración equilibrada**

Este escenario nos presenta un horizonte idealizado, pero que puede servir de referencia para la estructuración de una política integral de reforma de las administraciones locales en la República Dominicana. En efecto, entidades municipales con niveles aceptables de

autonomía política, administrativa y financiera, que permitan generar condiciones razonables para el desarrollo efectivo del territorio, insertas en un marco normativo procedimental adaptado a las características territoriales que posibilite un manejo transparente de los recursos públicos, nos proporciona una imagen objetivo capaz de contener y dar racionalidad al conjunto de acciones y políticas actualmente dispersas.

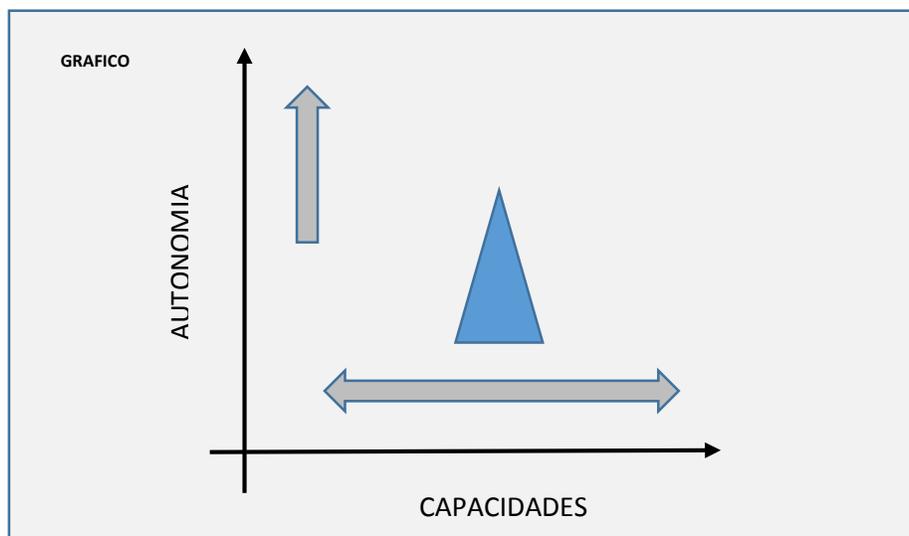
Resulta obvio y evidente que el camino que debería emprenderse es el que conduce al escenario 4. Para ello deberían considerarse una serie de elementos a tener en cuenta:

- **Los criterios para el aumento de los grados de autonomía política, administrativa y financiera**, deberían estar planteados de manera gradual y basado en un régimen de incentivos que, de alguna manera, vincule la mejora efectiva en los procesos de gestión transversal (profesionalización de recursos humanos; planificación y programación para el desarrollo territorial y el fortalecimiento institucional; gestión efectiva del presupuesto de recursos públicos; optimización de los procesos de compras y contrataciones; acceso a la información y rendición de cuentas a la ciudadanía; participación activa de la sociedad civil en la gestión pública local y salto cualitativo en la gestión presupuestaria participativa), con el aumento de los niveles de autonomía.
- **Los criterios normativos procedimentales para estructurar el marco de control de los procesos de gestión en el ámbito local**, destinados a aumentar los niveles de transparencia en el manejo de los recursos públicos, no pueden seguir manteniendo la lógica de la administración central, sino por el contrario adaptarlos a las características culturales, sociales, políticas, técnicas y económicas de los territorios y sus realidades diferenciadas. Para ello es de suma importancia que la política de reforma de la gestión a nivel municipal integre desde su inicio niveles razonables de desconcentración y adaptabilidad en las líneas directrices y marcos normativos emanados por las entidades rectoras del gobierno central para propiciar una mayor incidencia en el proceso de transformación de los gobiernos locales respetando su nivel actual de autonomía. Asimismo es imprescindible que desde el inicio se conjugue la suficiente voluntad política y los recursos necesarios para que la reforma de la administración pública integre a los gobiernos locales no como beneficiarios o sujetos pasivos de esa reforma sino como actores fundamentales e indispensables para el funcionamiento efectivo y funcional del Estado y la puesta en marcha de políticas de desarrollo que realmente permitan un salto cualitativo en las condiciones de vida de la ciudadanía.

### 3.4. ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA UNA ADMINISTRACIÓN LOCAL EQUILIBRADA

La posibilidad de avanzar de manera gradual pero sostenida al escenario de Administración Equilibrada, requiere hacer foco en la relación existente entre los niveles de autonomía y las capacidades en sentido amplio que requieren los gobiernos locales para alcanzarlo. De esta manera, el enfoque plantea una interrelación directa entre las posibilidades de aumentar los grados de autonomía con el necesario nivel de capacidades requerido para hacer sustentable y efectivo el incremento de los márgenes de decisión y de actuación por parte de los gobiernos locales.

La Constitución Política así como Ley No. 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 establece objetivos y líneas de acción muy claros y precisos respecto al fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo local y territorial como base necesaria para el aumento de los márgenes de autonomía (Ejes 1 y 2 de la END). Sin embargo, en la actualidad los niveles de capacidad que presentan los municipios dominicanos no parecen ser aptos para promover un aumento en los grados de autonomía.



Como puede apreciarse en el Gráfico 1, la base de sustentación de la pirámide (las capacidades de los gobiernos locales), resulta demasiado estrecha para posibilitar un aumento en los grados de autonomía. En consecuencia, resulta necesario la implementación de acciones tendientes a ensanchar la base de capacidades.

Las capacidades que deben ser fortalecidas pueden diferenciarse entre *capacidades blandas* y *capacidades duras*. Las capacidades blandas refieren al aumento de las capacidades de gestión municipal en términos técnicos, gerenciales, de planificación, de estandarización de procedimientos, de transparencia, de participación social y de profesionalización de los recursos humanos. Las capacidades duras, por su parte, nos remiten a las capacidades *stock*;

es decir aquellas capacidades vinculadas a los recursos, en sentido amplio, de las cuales disponen los ayuntamientos para mejorar la gestión.

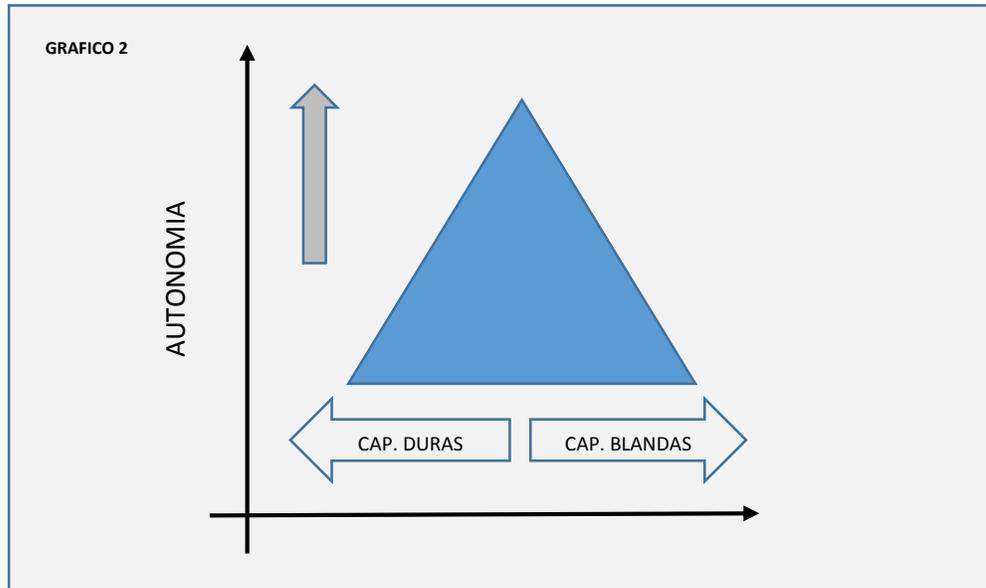
Aquí es necesario realizar un breve paréntesis relacionado con las capacidades duras. Existe consciencia de las limitaciones fiscales existente para suponer livianamente que el aumento de las capacidades duras se soluciona con un aumento de las transferencias realizadas por el Gobierno central a los ayuntamientos (el tradicional pero inconsistente reclamo del 10%). Sin embargo, también es necesario tomar en cuenta algunos aspectos significativos que nos impone la realidad y que hacen ineludible la cuestión de los recursos financieros, aunque el enfoque requiera una perspectiva distinta e innovadora. Algunos ejemplos en ese sentido:

- Para garantizar que todos los empleados municipales vinculados a la prestación de servicios cobren al menos **el salario mínimo y puedan reponerse el total de los vehículos y equipamientos** vinculados a la prestación de los servicios en el conjunto de los Gobiernos locales dominicanos harían falta alrededor de **RD\$ 2.017.232.350** anuales
- Para poder **garantizar en todos los Gobiernos Locales el conjunto de los servicios establecidos** sin que tengan que recurrir a las otras cuentas de gasto (personal, inversión, gasto social), harían falta alrededor de **RD\$ 4.101.373.203** anuales **adicionales**
- Para garantizar una política salarial homogénea que permita que el salario sea equivalente para las mismas funciones (mismas funciones=mismas competencias=mismo salario) en el conjunto de los Gobierno locales sobre una tipología de Gobiernos Locales, harían falta **RD\$ 7.100.000.000** anuales **adicionales**
- Pero si esa política salarial fuera homogénea con los salarios que se pagan en la Administración central harían falta **RD\$ 10.800.000.000**; y si fuera homogénea con los salarios pagados en el sector privado harían falta **RD\$ 10.400.000.000**
- Aún faltaría determinar el costo y las condiciones para que el conjunto de los empleados/as municipales puedan ingresar a sistema previsional que les permita jubilarse

---

<sup>4</sup> Datos extraídos de los estudios para el “Análisis de Costes de Implementación de Las Estructuras de Los Gobiernos Locales Dominicanos” y “Análisis de Costes de Servicios Municipales”. Programa PASCAL, 2015.

Por lo tanto, se trata de aumentar de manera gradual pero sostenida la base de capacidades de las administraciones locales –tanto blandas como duras- para, a partir de ello, promover un aumento sostenible de los niveles de autonomía (ver Gráfico 2).



### 3.4. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS Y EJES OPERATIVOS

Derivado del enfoque anterior, los trabajos de la comisión presidencial se referirán a dos **lineamientos estratégicos** principales:

- i. La articulación de un sistema de fortalecimiento de capacidades blandas o de mejora del desempeño
- ii. El estudio y acuerdo sobre reformas tendentes a fortalecer las capacidades duras o de gestión para el desarrollo local y territorial

Como **ejes operativos** de cada uno de estos lineamientos se consideran los siguientes:

- i. **Para la articulación de un sistema de capacidades blandas o de mejora de desempeño de los gobiernos locales:**
  - a) **Seguimiento y consolidación del Sistema de Monitoreo de la Administración Municipal (SISMAP Municipal) como herramienta de promoción e incentivo de la mejora continua de la gestión municipal. Para ello se promoverá la ampliación del SISMAP Municipal a los 387 gobiernos locales** así como el aumento cualitativo de los indicadores que lo integran, evolucionando de indicadores sólo centrados en el cumplimiento de marcos normativos a indicadores de desempeño y calidad en la

prestación de bienes y servicios, incluyendo de género como medio de transversalizar su aplicación en las políticas públicas.

- b) **Articulación de un Sistema Nacional de Capacitación Municipal vinculado al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).** La comisión consensuará y dará seguimiento a los planes de fortalecimiento institucional en áreas básicas de la gestión municipal ejecutados por los órganos rectores en función de su mandato específico. Asimismo estudiará las propuestas para la concreción de un ente coordinador y ejecutor de un sistema nacional de capacitación municipal y en vinculación a ello, una ruta de implementación de la carrera administrativa municipal.
  - c) Puesta en marcha de una **estrategia de control interno para la administración local** por parte de la Contraloría General de la República bajo un esquema de desconcentración territorial.
  - d) Puesta en marcha de **mecanismos efectivos para la rendición de cuentas y la participación de la sociedad civil en el proceso de reforma y modernización de la gestión municipal.** Para ello se requiere establecer un canal de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil con base territorial de manera de avanzar en un esquema basado en la corresponsabilidad y colaboración, articulando de forma efectiva el ejercicio de la veeduría en el proceso de reforma con una activa participación en la gestión pública local.
- ii. **Para las reformas tendentes a fortalecer las capacidades duras o de gestión para el desarrollo local y territorial**
- a) En primer término, avanzar en un nuevo modelo conceptual y práctico para **la adecuación del marco competencial y capacidades de gestión a las diversas realidades territoriales.** Actualmente, en un contexto de alta fragmentación territorial, el marco normativo establece que todos los municipios deben cumplir con las mismas competencias –sean ellas propias o compartidas-, prestar los mismos servicios mínimos, contar con la misma cantidad de posiciones orgánicas establecidas por distintos marcos y ajustarse a los mismos topes de gasto. Con el objeto de armonizar el marco legal a las actuales condiciones objetivas de cada territorio, se plantea desarrollar un modelo o tipología de administraciones locales que permita adecuar las competencias y responsabilidades en base a marcos competenciales diferenciados; servicios mínimos diferenciados; topes de gasto diferenciados; posibilidad de especializar ingresos; cargos y estructuras diferenciadas; y articulación competencial territorial.

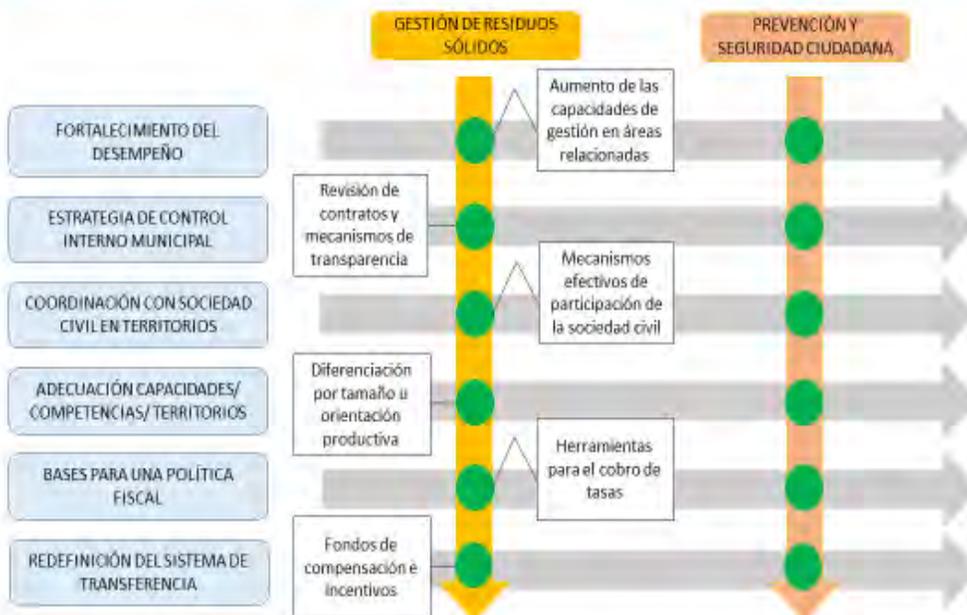
- b) En segundo término, y al mismo tiempo, para contribuir a disminuir las diferencias de oportunidades de desarrollo marcadas por las diferencias territoriales, se plantea la necesidad de **redefinir el sistema de transferencias municipales** de modo tal que al criterio de distribución se sume, junto al nivel de población, variables como nivel de pobreza, condición urbano/rural, ubicación, vocación económica y desempeño institucional. Ello incluiría también el establecimiento de transferencias especializadas o fondos de compensación o incentivos, ya sea destinados a determinados servicios o competencias municipales.
- c) Finalmente, **el establecimiento de las bases para una política fiscal municipal**. La necesidad de recursos no debe ser abordada desde la mera demanda al Gobierno central para el aumento de los montos de transferencias; por el contrario debe plantearse un aumento de la base fiscal a partir de la participación gradual de los Gobiernos Locales junto con el Gobierno Central en el cobro de impuestos y tasas de clara vocación municipal. Para ello deberán llevarse a cabo una serie de estudios que permitan encarrillar la discusión sobre bases sólidas, en tanto la puesta en marcha de dicha política es de mediano y largo plazo.

En síntesis, el enfoque presenta **seis ejes operativos de carácter transversal**, a saber:

- Fortalecimiento del desempeño de los Gobiernos Locales
- Estrategia de Control Interno para la Administración Local
- Rendición de Cuentas y Participación de la Sociedad Civil
- Adecuación de competencias y capacidades a los territorios
- Redefinición del sistema de transferencias
- Bases para una Política Fiscal Municipal

Sin embargo, también deben considerarse, dentro del mismo marco conceptual, **proyectos específicos de carácter vertical**, que atraviesan a modo de matriz los distintos ejes transversales. Los dos proyectos de carácter vertical identificados para una primera etapa son: a) Gestión de Residuos Sólidos; y b) Prevención y Seguridad Ciudadana.

## CRITERIOS TÁCTICOS Y OPERATIVOS



De esa forma el esquema asume una lógica matricial, dentro de la cual los lineamientos transversales asumen una dinámica propia de desarrollo, mientras que los proyectos verticales se formulan e implementan en base a la estructura lógica del marco transversal. El modelo se expresa gráficamente de la siguiente manera:

#### **4. LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA COMISIÓN PRESIDENCIAL**

- I. Aprobación de la Política Nacional para la Reforma Municipal y el Desarrollo Local Sostenible
- II. Articulación del sistema de fortalecimiento de mejora del desempeño municipal
  - Seguimiento y consolidación del Sistema de Monitoreo de la Administración Municipal como herramienta de promoción de la mejora continua de la gestión municipal
  - Articulación de un Sistema Nacional de Capacitación Municipal vinculado al Instituto Nacional de Administración Pública.
  - Puesta en marcha de una estrategia de control interno para la administración local por parte de la Contraloría General de la República.
  - Puesta en marcha de mecanismos efectivos para la rendición de cuentas y la participación de la sociedad civil en el proceso de reforma y modernización de la gestión municipal.
- III. Reformas vinculadas al fortalecimiento de capacidades para la gestión del desarrollo local y territorial
  - Estudio y acuerdo sobre adecuación marco competencial y organizativo a la realidad territorial
  - Estudio y acuerdo sobre reforma al sistema de transferencias: inclusión principio de cohesión social y territorial junto fomento del desempeño: transferencias directas y trasferencias condicionadas
  - Estudio y acuerdo sobre condiciones para el fortalecimiento sistema tributario y de generación de ingresos a nivel municipal
  - Definir estrategia y mecanismos sobre transferencia y fortalecimiento marco competencial
- IV. Gestión de residuos sólidos
- V. Prevención y Seguridad Ciudadana
- VI. Plan de Comunicación de la reforma municipal

## 4.2. ACTORES Y RECURSOS VINCULADOS AL PROCESO DE REFORMA MUNICIPAL

Actores implementando el Programa PASCAL disponiendo de recursos económicos<sup>5</sup> y de recursos humanos para la reforma municipal:

- Ministerio de Administración Pública (MAP): 14,220,000.00 Euros
- Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU): 600,000.00 Euros
- Consorcio Sociedad Civil "Ciudadanía Activa": 1,400,000.00 Euros
- Asistencia Técnica Internacional - EPTISA-AENOR-GDSI-Fundación DEMUCA: 1,900,000.00 Euros
- ROOM Creativo - Comunicación Reforma Municipal: 200,000.00 Euros

Otros actores gubernamentales interviniendo en el Programa PASCAL:

- Dirección General de Cooperación Multilateral (DIGECCOM)
- Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT)
- Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES)
- Dirección de Contrataciones Pública (DGCP)
- Contraloría General de la República
- Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG)
- Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)

Principales estudios realizados o en curso:

- Estudio de costos de estructuras municipales, sobre la base de una muestra de 33 Ayuntamientos, cubriendo el 54% de la población del país - (finalizado)
- Estudio de costos de servicios municipales, sobre la base de una muestra de 15 Gobiernos Locales - (finalizado)
- Estudio sobre el gasto social municipal, sobre la base de una muestra de 40 Ayuntamientos - (en curso)
- Propuesta de tipología de administraciones locales: definición de marcos territoriales, competenciales y financieros diferenciados en cumplimiento de los principios de cohesión territorial y en contribución a la mejora del desempeño de la gestión municipal – (en curso)
- Desarrollo de Capacidades Institucionales en Gestión de la Inversión Pública Municipal, incluyendo definición metodológica del Plan Municipal de Inversión Pública (PMIP) - SNIP – (en curso)

---

<sup>5</sup> Total Programa PASCAL: 18.72 Millones Euros.

<sup>6</sup> Colectivo compuesto por 10 OSC: Oxfam, Ciudad Alternativa, Fundación Solidaridad, Ce-Mujer, CEPAE, Participación Ciudadana, Comunidad Cosecha, CESAL, PLAN, PROGRESSIO.

- Estructuración de instrumentos de detección necesidades de capacitación para la planeación en la formación de servidores públicos – (en curso)
- Consolidación de necesidades de capacitación y acreditación/homologación de contenidos formativos (inicia en Julio)
- Propuesta funcional para la unificación de información solicitada a municipios por órganos de control (CGR – Cámara de Cuentas – DIGEPRES – Contabilidad Gubernamental), en base de datos única (inicia Agosto)