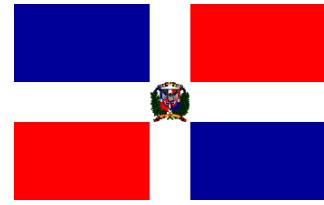


República Dominicana



Capital: Santo Domingo de Guzman **Habitantes:** 9.3 millones (2010) **Area territorial:** 48.921 km²

1. Introducción



República Dominicana se ubica en el centro de las Antillas, compartiendo la Isla de la Española con la República de Haití. Su extensión territorial es de 48.700 km² y su población se eleva a 9.3 millones de habitantes (Censo Nacional de Población y Vivienda 2010). Su capital es Santo Domingo de Guzmán (Distrito Nacional) con una población estimada de 935 mil 58 habitantes (Censo Nacional de Población y Vivienda 2010). El país posee un desarrollo humano medio, con una esperanza de vida de 72,8 años, escolaridad promedio de 6,9 años y un Producto Interno Bruto per cápita de US\$ 8.273 (Informe Desarrollo Humano PNUD-2010)

La Constitución -aprobada en 1966- ha sido sometida a varios procesos de reformas. Las últimas fueron en 1994 – cuando se elimina la reelección presidencial y fueron separadas las elecciones congresuales y municipales de las presidenciales -, en el 2002 para reintroducir la reelección presidencial y en el año 2010 – cuando se lleva a cabo un amplio proceso de reforma al texto sustantivo. Las elecciones legislativas y municipales que antes eran de término medio, a partir del año 2016 serán celebradas junto a las presidenciales.

El Presidente de la República es el Jefe de Gobierno y, se elige por un periodo de 4 años

sin tener derecho a reelección consecutiva. El Congreso es Bicameral con un Senado integrado por 32 senadores, uno por el Distrito Nacional y uno por cada provincia; y la Cámara de Diputados cuyos legisladores son electos en proporción de uno por cada 50 mil habitantes. Los Senadores y Diputados son elegidos directamente por períodos de cuatro años, con excepción de los electos en el año 2010.

Durante la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo (1930-1961) la institucionalidad municipal fue afectada, al igual que la del Estado. Mediante la Ley No.49 del 23 de diciembre de 1938, se crea la Liga Municipal Dominicana (LMD) –que llevaba las relaciones con los municipios- y el 21 de diciembre del 1952 se promulgan las leyes de Organización Municipal y de Organización del Distrito Nacional, ambas. Formalmente los municipios ejercen importantes competencias: suministro de la energía eléctrica, del agua potable y educación primaria. En la práctica, no son independientes, ni logran sus sus funciones.

El triunfo del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) en las elecciones de 1978, reencausa la democracia en el país y los municipios vuelven a tener autoridades legítimas. A partir de las elecciones de 1978, las autoridades municipales se renuevan regularmente cada cuatro años y a partir del 1998 estas autoridades se eligen por separado con el voto directo de la ciudadanía.

En 1996 se inicia un programa de reforma y modernización del Estado. Los principales avances de la reforma del Estado y la descentralización se registran en el ámbito municipal. La Ley No.163-01 crea la provincia de Santo Domingo y fija nuevos límites al Distrito Nacional y la Ley No.166-03 dispone la transferencia del 10% de los ingresos corrientes

no especializados del presupuesto nacional a los municipios.

Más recientemente se promulga la Ley No.170-07 del Presupuesto Participativo Municipal que reconoce y legitima la existencia de un movimiento de participación social y voluntad política en los municipios, iniciado con la puesta en práctica del Presupuesto Participativo en el municipio de Villa González en el año 1999, bajo la gestión del entonces Alcalde Víctor D’Aza, actual Director Ejecutivo de FEDOMU; y la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, que integra totalmente la Ley 170-07, la cual después de diez años de discusión y consenso sustituyó a la Ley No. 3455 y 3456 de Organización Municipal y del Distrito Nacional respectivamente, vigentes desde 1952.

En el 2006, el gobierno convoca a un proceso de consulta de la sociedad civil para consensuar las reformas a introducir. Entre los temas a modificar se encuentra el reducir las prerrogativas presidenciales y profundizar la descentralización del Estado.

2. Organización territorial y autonomía local

Autonomía local y municipios

La Constitución del 2010, establece la autonomía de los Ayuntamientos: en los artículos 199 y 201 la autonomía política; en el 200 la autonomía administrativa y financiera

La creación de los Municipios y Juntas Distritales se determinan por ley. Desde el año 2006, el territorio nacional está dividido en 32 provincias, incluidos el Distrito Nacional, más 155 municipios y 231 distritos municipales. Por tanto, en total funcionan 386 gobiernos locales.

En el nivel provincial el Poder Ejecutivo designa al Gobernador Civil como su representante. Las provincias cuentan con una Cámara Penal y una Cámara Civil y Comercial que ejercen el Poder Judicial. El régimen provincial y las atribuciones y funciones de los gobernadores civiles están definidos por la Ley 2661 del 31 de Diciembre de 1950.

El gobierno local descansa en el ayuntamiento que integran el Alcalde, la Vice Alcaldesa y los

regidores con sus suplentes. La ley fija el número de regidores que integran cada Concejo municipal, atendiendo a la población del municipio, aunque nunca estos pueden ser menos de cinco.

Los municipios se pueden dividir –mediante ley– en Distritos Municipales atendiendo las áreas dentro del territorio con interés socio-económico común. Para ejercer el gobierno distrital, existen las Junta de Distritos Municipales (gobierno local), las cuales están integrada por un Director de la Junta de Distrito – que es elegido por voto popular en la misma boleta en la que se elige al Alcalde del municipio correspondiente– y otros tres miembros, deno minados vocales con sus suplentes. De entre ellos, se elige a un Presidente, un Vicepresidente y un vocal por periodos de un año. También se nombra a un Tesorero y un Secretario. La Junta de Distrito ejerce, con ligeras excepciones, las mismas funciones de un gobierno local en su territorio,

Principales Leyes del Régimen Municipal

- Ley 49 del 3 de Enero de 1938, crea la Liga Municipal Dominicana.
- Ley 3455 Organización Municipal del 21 de Diciembre de 1952. Es la legislación que regula la organización municipal en la República Dominicana.
- Ley 3456 del 21 de Diciembre de 1952, trata exclusivamente sobre la Organización y Funcionamiento del Ayuntamiento, D. N., modificada por leyes posteriores.
- Ley 5379 de 1960 que define el número de regidores.
- Ley 5622 – 61 de Autonomía Municipal del 20 de Diciembre de 1961. Es la legislación que estableció la autonomía municipal.
- Ley No. 6232 del 6 de Abril de 1963 con la cual se estableció un proceso de planificación urbana e introdujo modificaciones orgánicas en las instituciones municipales.
- 673 Revisión Presupuesto, fija las regulaciones para los presupuestos de ingresos y gastos de los ayuntamientos municipales y faculta a la Liga Municipal Dominicana para efectuar todas las investigaciones y consultas que estime.
- Ley No. 163 – 01, del 16 de Octubre del 2001, que creó la provincia de Santo Domingo, considerando que la capital de la República desbordaba ya los límites establecidos en la Ley No. 262 del 25 de Noviembre de 1975, e

introdujo las delimitaciones que se ajustaban a las realidades actuales.

- Ley 166 – 03 del 6 de Octubre del 2003 que establece un nuevo esquema de asignación de recursos a los ayuntamientos los cuales a partir del 2005 deberían ser del 10 % del Presupuesto Nacional.
- Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios

3. Democracia Local

Sistema político local

Los Alcaldes, son electos por voto directo, por períodos de cuatro años en elecciones democráticas. Los regidores, directores de juntas distritales y vocales, son electos por voto directo, pero con arrastre del Alcalde. Las candidaturas pueden ser registradas por los partidos políticos legalmente inscritos, pero también por asociaciones políticas, ya sean de carácter regional, provincial o municipal, aunque esto último en la práctica apenas se produce.

Desde 1998 se han efectuado cuatro procesos electorales para la elección de las autoridades legislativas y locales (1998, 2002, 2006 y 2010). En las elecciones del 2002 el resultado determinó un dominio del Partido de la Revolucionario Dominicano (PRD) logrando este 29 de los 32 senadores y una mayoría relativa en la Cámara de Diputados y en los gobiernos locales. En las elecciones de Mayo del 2006 triunfa el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), alcanzando 22 senadurías, una mayoría relativa en la Cámara de Diputados. El 2010 las elecciones son ganadas también por el PLD y el presidente es reelecto.

Mediante la Ley 5379 de 1960 se establece que el numero de regidores a ser electo en cada municipio se determinaría en base a la proporción de 1 por cada 17 mil habitantes o fracción de 9 mil para el caso de Santiago y 1 por cada 14 mil o fracción de 7 mil en el resto de los municipios. Los regidores integran el Concejo Municipal y eligen entre ellos un Presidente y un Vice Presidente.

Respecto de la participación de la mujer en cargos electivos locales, entre 2002-2006 solo el 7 % de las alcaldías estaban ocupadas por mujeres. A partir de las elecciones municipales y

congresionales de mayo del 2006 unas 18 mujeres son electas como Síndicas, siete de ellas reelectas y 11 de nueva elección. Continúa siendo muy débil la presencia de la mujer en las instancias del gobierno local a pesar que los partidos están reservando cuotas en las candidaturas.

En las secciones y parajes más remotos el Ejecutivo Municipal se hace representar por un Alcalde Pedáneo, el cual es nombrado por la Alcaldía y Junta Distrital respectivamente. Se dispone también de un Juzgado de Paz, que ejerce en el Municipio el Poder Judicial.

Participación ciudadana

Gracias al impulso desarrollado desde 1999 por las instituciones de la sociedad civil y la cooperación internacional, se ha dado un fuerte impulso al Presupuesto Participativo. En el año 2010 se aplica en el 90% de municipios y distritos municipales, habiéndose invertido en el 2009 mas de 2 mil millones de pesos en obras y proyectos, lo que legitima la existencia de un vigoroso movimiento de participación social en los municipios

En el 2007 el Banco Mundial asigna a la República Dominicana un fondo de US \$ 35.000 dentro del Programa de Pequeñas Donaciones, (PPD), para entregar hasta un máximo de US \$ 10.000 a municipios que resulten ganadores en un concurso para promover una mayor integración de las organizaciones de la sociedad civil en la planificación de la agenda de desarrollo de los gobiernos locales.

4. Relaciones entre el nivel central y el local

La Liga Municipal Dominicana (LMD) asumía un rol central en las relaciones entre el Gobierno Central y los municipios. Fue creada por la Ley 49 de 1938, como un órgano para asesorar y asistir a los ayuntamientos además de ejercer control y fiscalización sobre los mismos. No obstante, su actuación genera polémicas. Se considera que las leyes 673 de 1965 y la 166 del 2003 -que otorgan a la LMD la facultad de aprobar los presupuestos de los ayuntamientos-violaban la Constitución de la República – vigente para la época- que en su Artículo 83 señalaba que los alcaldes y los ayuntamientos

son independientes en el ejercicio de sus funciones, es por ello que a partir de la Ley 176-07, los ayuntamientos aprueban el presupuesto de la LMD.

La LMD ejercía además la responsabilidad de gestionar las transferencias de fondos del Gobierno Nacional a los municipios, reteniendo el 5% de los recursos por concepto de gestión

A la luz de los cuestionamientos se aprueba en el Congreso, la ley No. 176 – 07 del 17 de Julio del 2007 del Distrito Nacional y los Municipios que restringe los poderes de la Liga Municipal Dominicana (LMD) como órgano de supervisión y fiscalización de los municipios para ser una entidad de asesoría técnica y planificación, cuyos ingresos y presupuestos anuales depende de las autoridades municipales en acuerdo con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Como remanente de la era trujillista, la Presidencia de la LMD recae de oficio en el Ministro de Interior y Policía.

El 28 de noviembre del año 2000 se funda la Federación Dominicana de Municipios – FEDOMU– la cual integra a los municipios y distritos municipales de la Republica Dominicana, organizándolos, a través de Asociaciones Regionales, la cuales poseen sus Juntas Directivas, integradas por autoridades electas, uno de los cuales ejerce la función de Presidente, y sus Oficinas Técnicas, dirigidas por un Coordinador Técnico, contando con el recurso humano necesario para llevar a cabo la misión de FEDOMU en el territorio. Las asociaciones municipales no son entidades de derecho público –aunque están formadas por ayuntamientos y juntas distritales-, teniendo el status de organismos desconcentrados de la Federación Dominicana de Municipios, la cual es una entidad amparada en la Ley 176-07 y en la Ley 122-05 de Fomento y Regulación de Asociaciones sin Fines de Lucro. En la actualidad, existen diez asociaciones regionales que agrupan a los municipios del país, acorde con la división política administrativa del territorio dominicano, establecida en el Decreto 685 del año 2000, modificado por el Decreto 710 del año 2004. Las actividades de las mismas son mayormente financiadas por la Federación Dominicana de Municipios y se centran en la realización de eventos y cursos, así como

acompañamiento y asesoría técnica a los municipios de sus respectivas regiones.

FEDOMU agrupa a todos los municipios del país, los que son dirigidos por los diferentes partidos políticos con representación congresual y municipal. Su gestión se ha centrado en la lucha para que el gobierno central asigne a los municipios mayor presupuesto, defender la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos locales y fortalecer sus capacidades para cumplir con las competencias que les asigna la legislación vigente.

5. Responsabilidades locales (competencias)

Los servicios públicos bajo responsabilidad municipal poseen un bajo nivel de cobertura y calidad. La mayor parte de estos servicios son prestados de manera directa por los municipios, salvo la recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos, que en los municipios muy grandes como los de la Provincia de Santo Domingo y Santiago, están concesionados a empresas privadas con una historia llena de conflictos entre estas empresas y las gerencias municipales.

En los mercados, mataderos y galleras con frecuencia se alterna la gestión directa con el régimen de concesión a personas o a empresas privadas, dependiendo del tamaño del municipio o de factores muy locales.

En el caso de la construcción y mantenimiento de las aceras y contenes, de plazas y parques públicos como otras infraestructuras, por lo general los ayuntamientos la realizan por administración directa, con la excepción de proyectos muy grandes que son escasos.

No obstante, la Ley No.176-07 del Distrito Nacional y los Municipios establecen como servicios municipales mínimos a ser proveídos:

“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, proyección del medio ambiente, planeamiento urbano y servicios sociales básicos”.

Competencias coordinadas o compartidas:

(Con entes público que deben aportar financiación)

- Coordinación, gestión y financiación de servicios sociales y lucha contra la pobreza de grupos vulnerables: infancia, adolescencia, juventud, mujer, discapacitados, adultos mayores.
- 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 y mantenimiento de locales escolares públicos.
- Coordinación de la provisión de servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- Promoción de la cultura, deporte y recreación.
- Defensa civil, emergencias y previsión de desastres.
- Prevención de la violencia intrafamiliar y de género y apoyo y protección de derechos humanos.
- Políticas públicas focalizadas a mujeres jefas de hogar y madres solteras.
- Promoción y fomento del turismo.

Ley 176-07 de 2007, título II, artículos 18-21

Competencias municipales propias

(Corresponde exclusivamente a los municipios)

- Ordenamiento del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas y rurales.
- Normar y gestionar el espacio público urbano y rural.
- Prevención, extinción de incendios y financiamiento de los cuerpos de bomberos.
- Ordenamiento del territorio, planeamiento urbano y gestión del suelo.
- Normar y gestionar el mantenimiento y uso de áreas verdes, parques y jardines.
- Normar y gestionar la higiene y salubridad pública y garantizar el Saneamiento Ambiental.
- Construcción de infraestructura y equipamiento urbano, pavimentar vías urbanas, construcción y mantenimiento de caminos rurales, construcción y conservación de aceras, contenes y caminos vecinales.
- Preservar el patrimonio histórico y cultural municipal.
- Construcción y gestión de mataderos, mercados y ferias.
- Construcción y gestión de cementerios y servicios funerarios.
- Instalación del alumbrado público.
- Limpieza vial y servicios de ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
- Ordenar y reglamentar el transporte público urbano.
- Promoción, fomento y desarrollo económico local.

Ley 176-07 de 2007, título II, artículos 18-21

municipales. A su vez, los ingresos municipales se componen de tributos, tasas, de transferencias del Gobierno Central y contribuciones especiales. El principal aporte proviene de las transferencias recibidas del Gobierno Central -a través de la Tesorería Nacional- que en muchos ayuntamientos llega a representar hasta el 95 % de sus ingresos totales.

La Constitución Nacional otorga a los ayuntamientos la facultad de recaudar arbitrios, que sean de su competencia, siempre y cuando estos no colidan con la carta magna y otras leyes. Esta prohibición de la constitución establece que los tributos que impongan los ayuntamientos, no pueden contrvenir los impuestos nacionales, el comercio intermunicipal y las exportaciones. Algunos ayuntamientos llegan a cobrar el 30 % de los arbitrios a los que se les puede aplicar cobro.

6. Finanzas y administración de personal

Potestades tributarias y finanzas locales

El artículo 271 de la Ley 176-07 establece que los recursos financieros municipales se componen de las transferencias del gobierno y de las tasas establecidas por ordenanzas

Existe gran distorsión en la comprensión de la estructura de impuestos de responsabilidad del municipio. Si bien la ley establece obligaciones y hasta las penalizaciones que pueden aplicarse por negligencia en el cobro de los impuestos, tasas y derechos en los municipios, la gestión de cobro sigue siendo mínima.

De este modo, los ayuntamientos tienen una gran dependencia de las transferencias del Estado para la financiación de sus presupuestos, lo que genera morosidad fiscal. Dada las deficiencias y falta de cobro de los arbitrios internos, y especialmente de la débil institucionalidad que cuestiona el estado de derecho al no cumplirse con los mandatos de las leyes, las transferencias estatales a los municipios, se mantienen estáticas durante los últimos cuatro años, no obstante, el aumento

Estructura del gasto de 277 municipios y distritos municipales, 2002-2004

Concepto	Total
Servicios Personales	38%
Servicios no personales	26%
Materiales y Suministros	12%
Maquinarias y Equipos	5%
Adquisición de inmuebles	1%
Construcción obras y plantaciones agrícolas	1%
Aportes Corrientes	4%
Aportes de capital	9%
Deuda pública	0%
Desembolsos financieros	0%
No Clasificados	2%
Total	100%

Fuente: ODH/PNUD en base Contraloría General de la República, citado en INDH R. Dominicana PNUD¹

del Presupuesto de la Nación, y de que la ley establece cantidades porcentuales para los municipios. Esto desestimula el esfuerzo recaudatorio tributario local.

La Ley 166 – 03 del 6 de Octubre del 2003 y la Ley 176-07 determinan el Régimen Jurídico en que se sustentan los derechos de participación de los Ayuntamientos y Juntas de Distrito Municipales en los ingresos nacionales. Según esa norma las asignaciones del presupuesto nacional a los gobiernos locales irán progresivamente aumentando para que en el

año 2005 se alcansace un 10 % de los ingresos de orden interno pautados en el Prssupuesto General del Estado, incluyendo los ingresos adicionales y recargos.

Sin embargo, en el 2003 y 2004, pese al elevado déficit fiscal, fue cuando se alcanzo el nivel mas alto sólo llega ndo al 8,3%; a partir del 2005, no obstante el aumentop del Prssupuesto General del Estado, paradógicamente, ha ido en descenso en términos porcentuales, llegando el la actualidad a menos del un 6%.

En el 2005 el Gobierno Central transfiere RD \$ 10.254,3 millones a la LMD para su entrega a las municipalidades. Esta retuvo RD 512, 7 millones y distribuye en los ayuntamientos RD \$ 9.741,6 millones. Con una tasa promedio de RD \$ 33 por dólar en ese mismo año la transferencia del Gobierno Central a la LMD fue de US \$ 310.1 millones que representa un 1.15 % del PIB.

El año 2006 los recursos locales llegan a los US\$ 403 millones, lo que representa el 5,3% del gasto del gobierno general (CGLU-2010) para ese periodo. Los fondos transferidos se asignan sujetos la Ley 176-07, la cual modifico la Ley 166-03 y estableció los siguientes límites:

- Hasta 25 % para gastos de personal (tanto fijos como temporales)
- 31 % para servicios municipales y gastos operacionales, y
- 40 % como gastos de capital e inversión.
- 4% para programas de educación, salud y genero.

No obstante esta norma no se llega a cumplir a cabalidad como se verifica en el cuadro.

La Ley establece también que en ninguna circunstancia la asignación podrá ser menor a los 500 mil pesos (cerca de los 15 mil dólares al cambio de diciembre del 2006) para los Ayuntamientos, ni menor a 250 mil pesos

¹ En algunos casos, este comportamiento tiene su origen y explicación en el hecho de que falta claridad en el personal que labora en los ayuntamientos realizando servicios o en ocasiones de la realización de obras de infraestructura, apareciendo como personal pagado y obviamente disparando el límite del 25% para pago de personal, como por ejemplo el personal que labora en el aseo de las ciudades.

(alrededor de los 7 500 USD a igual tasa) en el caso de los Distritos Municipales.

En algunos municipios está en ejecución el Sistema Integrado de Finanzas Municipales – SIFMUN - con el cual se introduce un control automatizado de las finanzas municipales. En el 2005 ya se aplicaba en 25 ayuntamientos y en la actualidad unos 49 lo han instalado.

Potestades de endeudamiento municipal

La Ley 176-2007 establece que los ayuntamientos pueden concertar operaciones de créditos de corto y largo plazo en todas sus modalidades.

El personal municipal

Según un estudio en 28 municipios (2001), el perfil de personal de los ayuntamientos es:

- 68% de personal de sexo masculino.
- 53% mayor de 40 años.
- 89% con salarios menores a RD\$5,000.00
- 54% nominal, es decir no fijos.
- 33% sin educación o con educación básica.
- 62% no satisfecho con su labor actual.
- 83% con menos de 4 años en el puesto

No obstante, es observable una mejoría posterior de este perfil por el mayor ingreso de transferencias a los municipios durante los años 2003 y 2004, lo que permite a los ayuntamientos pagar salarios más altos y competitivos. También a la introducción de procesos informáticos en la administración de los ayuntamientos, especialmente del Sistema Integrado de Finanzas Municipales (SIFMUN), a una mayor cantidad de autoridades municipales con educación superior y a la existencia de una mejor oferta de profesionales con educación universitaria en el país

7. Conclusión:

En los últimos años la República Dominicana ha visto incrementarse el número de entidades territoriales, con la creación de nuevos municipios y Distritos Municipales, habiendo ahora 154 municipios, un Distrito Nacional y 231 distritos municipales, lo cual se considera en algunos casos, expresión del proceso de descentralización y en otros se cataloga de

forma negativa como atomización del territorio y creación de entidades territoriales con escasa capacidad de gestión.

Las asignaciones presupuestarias para los gobiernos locales debían llegar el 2005 al 10 % del Presupuesto Nacional. Pese a constituir una violación legal, no se ha alcanzado una efectiva recurrencia judicial por parte de los municipios ni de la FEDOMU. La única decisión judicial a instancia de FEDOMU ha sido catalogada por el tribunal como un conflicto de leyes, lo que genera en cierto modo debilidad institucional y cuestionamientos del estado de derechos. Muchos congresistas alegan que en virtud de que la transferencia a los municipios está contenida en el Presupuesto General del Estado, el cual es aprobado por una ley emanada por el Congreso Nacional y que por tanto no existe tal violación legal.

En la mayor parte de los municipios continúa siendo débil o inexistente la gestión de cobro de los arbitrios municipales.

En Julio del 2007 el Congreso aprueba nuevas leyes que inciden en el funcionamiento de los municipios, con una incidencia menor de la Liga Municipal Dominicana y en el 2010 se aprueba la nueva Constitución de la República la cual impacta considerablemente el régimen municipal.