Americas' Accountability Anti-Corruption Project

Patricio Maldonado
Director

Joseph S. Balcer
Asesor Prinicipal

Gerardo Berthin
Sub-Director

Ian A. Canda
Mantenimiento Web

Miguel García Gosálvez
Gerente de Tecnologías de Información

Mariela Lanzas
Asistente Administrativa

Olga Nazario
Coordinadora
Anti-Corrupción Sin Fronteras

Sylvia M. Rodríguez
Especialista en Gobernabilidad/
Gerente de Proyectos Especiales

Lourdes Sanchez
Especialista en
Auditoría y Control Interno

FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL VIA MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REGIÓN DEL CIBAO

DIAGNÓSTICO PRELIMINAR

Septiembre 2002

1199 North Fairfax Street
Third Floor
Alexandria, Virginia 22314
(703) 920-1234 phone
(703) 920-5750 fax

Casals & Associates

USAID

www.respondanet.com

CONTENIDO

I. ANTECEDENTES……. 3

II. PROP0SITO ……. 3

III. METODOLOGÍA…… ……..3

IV. GENERALIDADES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA……3

V. IMPORTANCIA DE LA REGION DEL CIBAO EN LA SOCIEDAD DOMINICANA……4

VI. REANIMACION DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y DEL ESPIRITU DE PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA……6

VII. SITUACIÓN ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ALGUNOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN DEL CIBA0……..7

VIII. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA INFORMACION OBTENIDA……..14

IX. RECOMENDACIONES GENERALES……15

X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS……17

XI. CONCLUSIONES……..18

ANEXO 1. FACTORES QUE FAVORECEN Y LIMITAN LA GOBERNABILIDAD LOCAL……18

ANEXO 2. PRINCIPALES DISPOSICIONES JURÍDICAS RELATIVAS AL RÉGIMEN MUNICIPAL EN REPÚBLICA DOMINICANA……19

I. ANTECEDENTES

Este Informe sobre los mecanismos de participación ciudadana en la región del Cibao, República Dominicana, forma parte de las actividades del Proyecto Respondabilidad/ Anti-Corrupción en las Américas (conocido por sus siglas en inglés como Proyecto AAA)[1], auspiciado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) e implementado por la firma Casals & Associates. El Informe constituye un diagnóstico de las experiencias en la región del Cibao realizado por un equipo de consultores locales e internacionales durante la primera semana de septiembre de 2002.

II. PROPÓSITO

El propósito inicial del diagnóstico es el de conocer los mecanismos de participación ciudadana que se practican en las distintas comunidades del Cibao con el fin de recoger dichas experiencias y compartirlas con comunidades similares en otras partes de América Latina. Además, se busca fomentar la participación ciudadana en la gestión municipal como mecanismo para garantizar la transparencia y la rendición pública de cuentas. Para ello, se aprovechan como modelos las experiencias ya en curso en distintas comunidades en la zona del Cibao, haciendo una investigación de las necesidades y de recursos, y poniendo particular atención a los mecanismos de consulta, veeduría y auditoría ciudadana y de construcción participativa de planes estratégicos de largo plazo que allí se realizan. Se contempla además la construcción de un plan de mayor duración para dar apoyo a la participación ciudadana para la transparencia en la gestión municipal.

III. METODOLOGÍA

Con el fin de realizar este diagnóstico de información sobre experiencias entre comunidades en el Cibao se establecieron ciertos criterios para la selección de las comunidades. Las mismas debían cumplir un mínimo de dos requisitos: 1) haber realizado algunas actividades que indicaran la existencia de terreno fértil para otras iniciativas; y 2) haber establecido algún nivel de relación entre sociedad civil y gobierno local. Igualmente, se intentó establecer diversidad geográfica y política entre las comunidades escogidas.

Una vez identificadas las comunidades, se procedió a realizar un diagnóstico de las iniciativas de participación ciudadana en cada una de ellas y a señalar las necesidades prioritarias que las propias comunidades manifiestan.

Esta selección se realizó con el objetivo de identificar aquellas comunidades que estarían en las mejores condiciones para participar en talleres, ya establecidos por la propia actividad de AAA, para compartir las lecciones aprendidas. Un taller a celebrarse en Santiago de los Caballeros tendrá como tema de fondo el estudio de las experiencias en la creación del Plan Estratégico de Santiago. Igualmente, se anticipa compartir experiencias sobre participación ciudadana de otras partes de América Latina, incluyendo la Veeduría al Plan Estratégico de Medellín, Colombia y las de auditoria social en Honduras.

Este diagnóstico incluye recomendaciones para la acción futura con miras a promover la participación ciudadana en las comunidades seleccionadas. Dos anexos ofrecen datos sobre los "Factores que favorecen y limitan la Gobernabilidad Local" y las "Principales disposiciones jurídicas relativas al régimen municipal en la República Dominicana," los cuales facilitan un mejor entendimiento de la realidad municipal en el país.

[1] USAID's Americas' Accountability/Anti-Corruption Project (AAA).

IV. GENERALIDADES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

La República Dominicana inició su proceso de transición hacia la democracia hace menos de una década. No es hasta las elecciones de 1994 y la confirmación del fraude electoral por parte de organismos internacionales que el país comienza a dar pasos de consulta a la ciudadanía y de apertura hacia la democracia. Las elecciones de 1996 son las primeras en una larga historia de autoritarismo que cuenta con el libre concurso de la ciudadanía.[2]

El proceso de democratización dio inicio al fortalecimiento de la sociedad civil, la cual se agrupa inicialmente alrededor del tema de la participación ciudadana en las elecciones. Otros temas, incluyendo el de la justicia, también ocuparán más tarde a las organizaciones de la sociedad civil. Si bien estos movimientos se producen a nivel nacional, en los municipios se organizan los distintos grupos ciudadanos para promover intereses variados.

Las actividades de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito municipal han estado encaminadas, principalmente, hacia esfuerzos de descentralización de la administración municipal por parte del gobierno central, lo cual le daría más autonomía a los gobiernos locales. Si bien el tema de la lucha contra la corrupción no aparece como central en las iniciativas municipales, la descentralización y el interés en promover mayor responsabilidad por parte de las autoridades hacia los munícipes conllevan en sí mismas un proceso de transparencia y de rendición de cuentas.

La USAID acompaña el proceso de transición democrática en la República Dominicana. El Proyecto de Apoyo a las Iniciativas Democráticas (PID) facilitó el desarrollo de numerosas organizaciones de la sociedad civil a lo largo y ancho del país, a las cuales les proporcionó capacitación y apoyo para iniciativas específicas.[3] Al mismo tiempo, la USAID tiene acuerdos firmados con el Estado Dominicano para apoyar el fortalecimiento del sistema de Estado de Derecho, enfatizando las reformas al sistema judicial y la lucha contra la corrupción.[4]

V. IMPORTANCIA DE LA REGIÓN DEL CIBAO EN LA SOCIEDAD DOMINICANA

La región del Cibao cubre el 40 por ciento de la extensión territorial de la República Dominicana e igual porcentaje de población. En comparación, el área capitalina de Santo Domingo concentra el 23 por ciento de la población. Estas dos regiones concentran casi las tres cuartas partes de la población dominicana. Según el censo de 1993, de las 14 ciudades con más de 50 mil habitantes,

---

[2] La especialista Tirsa Rivero señala que, "la crisis llegó a tal extremo que para las elecciones presidenciales de 1996, existía un clamor popular de que las cosas debían cambiar." Tirsa Rivero-Cira, *El Sector Justicia y La Reforma Judicial en la República Dominicana* (Santo Domingo, RD: Diagramación, marzo 2000).

[3] El Proyecto de Iniciativas Democráticas (PID) fue aprobado en 1992 y tuvo una duración de diez años, con el propósito de promover una cultura más democrática y alentar la participación ciudadana en los asuntos públicos. El Proyecto alcanzó a más de 3,000 organizaciones de la sociedad civil. Ver, Joan Goodwin and Hal Lippman, "Democracy and Governance and Cross-Sectoral Linkages: Pilot Study, Dominican Republic," *Working Paper No. 314, August 1998 (USAID:* Center for Development Information and Evaluation, PN-ACG-600, February 2000), p. 3-4.

[4] Desde el 1997, la USAID tiene acuerdos firmados con el Estado Dominicano para emprender programas que contribuyan al "Fortalecimiento del Estado de Derecho y el Respeto a los Derechos Humanos." Estos acuerdos contemplan la Modernización de la justicia, ampliar el acceso a la justicia y fortalecer la capacidad del Estado de combatir la corrupción. Ver, Secretariado Técnico de la Presidencia, "Palabras de la Encargada de Negocios, Janice L. Jacobs," *Ceremonia de Suscripción de Enmienda del Programa para Fortalecer el Estado de Derecho y el Respeto a los Derechos Humanos. (*Santo Domingo, RD, 19 de Septiembre del 2001).

cinco están ubicadas en la región del Cibao: Santiago, San Francisco de Macorís, Puerto Plata, La Vega y Bonao.

Ciudad	Población según Censo 1993	Crecimiento intercensal 1981-1993
Santo Domingo	1,555,851	1.6%
Santiago	364,447	2.9%
La Romana	132,693	3.4%
San Pedro de Macorís	123,855	3.9%
San Francisco de Macorís	96,402	3.4%
San Cristóbal	88,277	3.7%
Puerto Plata	84,952	5.8%
La Vega	73,307	2.8%
Haina	68,183	6.4%
Bonao	63,070	2.9%
Barahona	61,530	1.7%
San Juan de la Maguana	61,214	2.0%
Higuey	50,078	3.8%

De igual forma, la región del Cibao también recoge la mayor cantidad de iniciativas municipales. Una recopilación de 52 experiencias de desarrollo local y descentralización preparada por Fran Cáceres y Josefina Nerio[5], indica que la distribución geográfica de las mismas fue como sigue:

Región	Iniciativas	Porcentaje
Área capitalina	11	21.1
Sur	15	28.9
Cibao	21	40.4
Este	5	9.6
Total	52	100.0

Aunque la recopilación, como advierten sus autores, no puede ser considerada exhaustiva de todas las iniciativas desarrolladas, a la luz del rol jugado por la región cibaeña en el curso de la historia republicana dominicana puede entenderse el mayor porcentaje de esta región en los resultados obtenidos por ese informe.

Debido al casi total abandono por la corona española, las regiones dentro de la República Dominicana mantuvieron comunicación limitada entre sí. Esto provocó la especialización productiva y la conformación de peculiaridades de cada una de las regiones: el Cibao desarrolló predominantemente el cultivo del tabaco, el Este la ganadería y el Sur la explotación de los bosques. La riqueza del suelo y el cultivo del tabaco, a diferencia de las otras regiones donde era característico la existencia de grandes haciendas, dio lugar a un de desarrollo regional en el siglo XIX, sobre el cual se han avanzado las ideas siguientes: [6]

a) El mercado del tabaco creó un campesinado con relativa autonomía.

[5] Cáceres, Fran y Nerio, Josefina; *Experiencias de desarrollo local y descentralización (Santo Domingo,* RD:, 2001)

[6] Yunén, Rafael E. "El espacio cibaeño" en Danilo de los Santos y Carlos Fernández Rocha (relatores), *Este lado del país llamado el norte,* 1998.

b) Dio lugar a la aparición del campesinado criollo
c) Con fuerte oligarquía terrateniente y comercial de "ideas liberales"

La prosperidad de la región descansaba en el tabaco: Puerto Plata fungía de puerto marítimo y el ferrocarril unía a toda la región (Sánchez, Santiago, La Vega y Monte Cristi; Santiago y Puerto Plata). Todo esto demuestra el peso que tenía la actividad comercial de importación y exportación, alrededor de la cual se cimentó un grupo social más poderoso que el de la ciudad de Santo Domingo y de las otras regiones.

A juicio de los historiadores esta realidad se complementaba con una mentalidad políticamente liberal. Así lo ponen de relieve importantes hechos de la historia, destacándose la lucha restauradora de la república contra el imperio español.

Con el paso del tiempo la centralización de la actividad económica alrededor del puerto de la ciudad de Santo Domingo, convirtió a todo el país en su periferia. La región del Cibao pudo atenuar su dependencia al centro capitalino, desarrollando un centro regional en la ciudad de Santiago con la región cibaeña como su periferia.

Estos procesos han perfilado una "conciencia cibaeña", mentalidad regionalista que se define en oposición al centralismo capitaleño y que se convirtió en aquella época en el receptor, gestor y protector de la "dominicanidad," según se manifestaban en el estilo de hablar, la música tradicional y otras expresiones culturales. Las propias limitaciones económicas no permitieron que la misma dinámica regional interna se desarrollara en el sur y e el este del país.[7]

VI. REANIMACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y DEL ESPÍRITU DE PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

En 1997, el Congreso dominicano aprobó la Ley No. 17, la cual dispone la transferencia del 4 por ciento de los ingresos fiscales del Gobierno Nacional hacia los gobiernos municipales. Estos fondos se distribuyen de acuerdo a la población de cada municipio.

A partir del cambio de gobierno en el 2000, los municipios recibieron 1 por ciento adicional (en 2001 y 2002) a través de la ley anual de presupuesto y gastos públicos del Gobierno Dominicano. La nueva administración ha anunciado su intención de elevar en 3 puntos porcentuales, para situar en 7 por ciento las transferencias de los ingresos recaudados por el gobierno nacional hacia los gobiernos locales.

Antes de la puesta en vigencia de esa ley, los gobiernos municipales apenas disponían de un 2.5 por ciento de los ingresos fiscales[8] y su distribución se hacía según el criterio de la Presidencia de la República.

Con la aplicación de la Ley 17-97 numerosos gobiernos locales, especialmente en los municipios con poblaciones pequeñas y medianas, experimentaron la multiplicación de hasta diez veces los recursos a su disposición.

Por otro lado, la generalidad de los gobiernos locales ha adoptado una postura de despreocupación respecto a su responsabilidad de aumentar sus ingresos por la vía de las figuras impositivas locales establecidas en la legislación existente. Entre 1997 y 1999, los recursos

[7] Op. Cit. p. 22.
[8] Espitía, Gonzalo; *Lineamientos para una Ley Tributaria Municipal* (2001), p.ág. 14

captados por estas vías representaron en promedio el 14 por ciento del total de los ingresos. En algunos municipios disminuye hasta a un 5 por ciento.[9]

Hay que reconocer, sin embargo, que el margen de los municipios para captar recursos es muy limitado. Los ayuntamientos municipales cobran tributos, tasas, proventos y arrendamientos. La estructura tributaria local consta de más de 70 tributos y para la recaudación de buena parte de los mismos la administración incurre en costos de operación mayores a lo recaudado como producto final.[10] Las diversas leyes que regulan la vida municipal han castrado toda posibilidad significativa de que los ayuntamientos cobren impuestos en su provecho.[11]

Tanto la Ley Orgánica Municipal como la propia Constitución de la República impiden la promulgación de impuestos en el ámbito municipal.[12] El Congreso de la República tiene la potestad para establecer los impuestos o las contribuciones generales, así como su modo de recaudo e inversión, y los ayuntamientos pueden –-con la aprobación que la ley requiera— establecer arbitrios, siempre que éstos no colinden con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución ni la ley.

A pesar de las limitaciones, el incremento experimentado en los fondos disponibles ha sido un gran aliento para las organizaciones ciudadanas de buscar de fórmulas participativas de consenso con los gobiernos municipales, para mejorar el uso eficiente de tales recursos en favor del desarrollo de la localidad y del bienestar de sus pobladores.

Por su lado, los ejecutivos de los gobiernos municipales (síndico o síndica, cuya equivalencia es el alcalde o alcaldesa en otros países) han dado pasos para organizar su representación social. En 2001, conformaron la Federación Dominicana de Municipios, FEDOMU. En su primer congreso, FEDOMU declaró su disposición a trabajar "en conjunto con otros actores locales y nacionales por la consecución de una sociedad más justa y equitativa, un estilo de desarrollo amistoso con el medio ambiente natural y construido, y un sistema político más democrático, pluralista y participativo".[13]

La creación de FEDOMU estuvo relacionada a la falta de creatividad de la Liga Municipal Dominicana (LMD).[14] Creada en 1950 y basada en la Ley 49 de 1938, la LMD es la institución del gobierno central que trata con los municipios. Su misión es la de fortalecer la cooperación entre los gobiernos municipales y de proporcionarles asistencia técnica. Además, administra la transferencia del presupuesto nacional asignado a cada municipio.

La cooperación internacional ha hecho contribuciones significativas a fortalecer las iniciativas municipales. La Agencia de Cooperación Española, la GTZ (alemana); la Unión Europea, la Fundación Interamericana, entre otros, han colaborado con estas iniciativas. Por ejemplo, la Cooperación Española ha apoyado el proceso de creación del Plan Estratégico de la Ciudad de Santiago; la GTZ tiene un plan piloto en 14 municipios al sureste de La Vega para implementar el sistema de administración financiera municipal, incluyendo el mejor manejo de fondos en la contratación de bienes y servicios; y la Unión Europea, a través del Proyecto de Apoyo Inmediato a la Reforma del Estado (PAIRE) apoyó los esfuerzos de descentralización y en la creación de

[9] Op. Cit., pág. 17.
[10] Espitía, Gonzalo, *Lineamientos para una Ley tributaria municipal, p. 20.*
[11] Ruiz, Angel, *Tributación Municipal*, pág. 23.
[12] Espitía, G. *Lineamientos para una ley tributaria municipal*, pág. 12.
[13] FEDOMU, *Declaración Política*, Primer Congreso Nacional (Abril 2001).
[14] Los propios funcionarios de la LMD reconocen que no han estado presente en muchos ámbitos en tiempos recientes debido a una política de recogimiento después de las críticas a la forma en que fue electo el secretario general en 1999.

FEDOMU y de la Red de organizaciones de sociedad civil por la descentralización. Hasta el momento no ha existido una colaboración estrecha entre todos los donantes.

Gobiernos locales y organizaciones cívicas del Cibao han sido terrenos fértiles para algunos de esos aportes. La formación histórica de la región del Cibao explica que este empuje descentralizador y democratizador se exprese con una mayor fuerza en su seno respecto al resto del país.

VII. SITUACIÓN ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ALGUNOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN DEL CIBAO

A. Santiago

Desde el inicio de la década de los noventa, Santiago ha estado encaminando en este municipio la iniciativa del Plan Estratégico de Santiago, el cual promueve la articulación de varios sectores sociales de la ciudad, con el propósito de impulsar un plan de largo plazo, que garantice la gobernabilidad local, la competitividad económica y el ambiente sostenible. Como resultado de este esfuerzo se ha conformado un Consejo con representación de diferentes instituciones (incluyendo el Ayuntamiento) de la ciudad. Se ha realizado un diagnóstico de los principales problemas, y se ha formulado un Plan Estratégico que se encuentra en fase de aplicación.

Una característica particular de esta iniciativa es que el sector empresarial es quien ha estado asumiendo el liderazgo, pero ha contado además con la participación de otros sectores de la sociedad de Santiago. Este proceso apunta a ser sostenible. El hecho de haber sobrevivido a tres administraciones municipales consecutivas de partidos diferentes, singulariza este proceso en un país en que los cambios de gobierno en el ámbito local conlleva la sustitución de todos los funcionarios municipales, provocando una situación de inestabilidad para la continuación de iniciativas de una anterior gestión.

Es importante resaltar que en Santiago no sólo existe la iniciativa del Plan Estratégico, sino que además hay otras experiencias sectoriales relevantes. Tal es el caso del Programa de Desarrollo Comunitario en el Sector Nordeste de Santiago. Desde agosto del 1998 el CEUR-PUCMM, con los auspicios del Grupo León Jiménez, empresa de gran capacidad financiera en el país, viene implementando un programa de desarrollo comunitario en la zona nordeste de la ciudad de Santiago. La iniciativa procura contribuir a la disminución de la situación de pobreza de dicho sector, cercano a donde se ubican algunos de los intereses económicos del Grupo. Esto se realiza mediante la integración y el esfuerzo conjunto de diversos actores. Este proceso ha permitido crear una alianza estratégica entre la universidad, la empresa y la comunidad, a la cual se han sumado otras instituciones incluyendo el ayuntamiento local. Esta iniciativa ha permitido que la comunidad se organice en el Comité Pro Desarrollo del Sector Nordeste (CODESNOR), la cual es una organización que agrupa a los pobladores de esta zona y cada vez más ha venido empoderándose y sirviendo como mecanismo de autogestión y contraloría social.

Otra iniciativa que también existe en la ciudad de Santiago es la del Consejo de Salud de la Zona Sur (CODESA), que ha permitido que la comunidad participe en la administración, monitoreo y control social del Centro de Asistencia Primaria Juan XXIII, construido a partir de una alianza entre el gobierno central, la comunidad y la Universidad Católica Madre y Maestra con fondos de la cooperación internacional. La administración tripartita ha posibilitado un nivel de eficiencia que mereció el premio a la gerencia social otorgado por el INDES–BID.

Por otra parte las iniciativas de capacitación y debate alrededor de los temas de participación, descentralización y modernización de la gestión municipal, han permitido que el Ayuntamiento de Santiago adopte cada vez más una actitud receptiva y de apertura frente a estos temas. En ese

sentido, vale resaltar la iniciativa que ha venido desarrollando el Centro de Trabajo Popular (CTP), una organización de la sociedad civil en la ciudad de llevar a cabo la veeduría de las sesiones de Consejos de Regidores, con el propósito de sistematizar esta experiencia y poder evaluar cuales son los aspectos que predominan en el funcionamiento de este órgano y hacer sugerencias para consolidar los aspectos positivos y superar las debilidades.

Cabe resaltar además, el alto nivel de organización que existe en el municipio. El Plan Estratégico de Santiago señala que "se calcula que en el municipio de Santiago existen más de quinientas organizaciones,"[15] entre las que se encuentran, asociaciones empresariales; juntas de vecinos; organizaciones populares; grupos religiosos; sindicatos; patronatos; gremios profesionales; productores agropecuarios; entre otros. De las 500, cuatrocientas se han catalogado como Juntas de Vecinos y Organizaciones Populares. Las diversas federaciones de Juntas de Vecinos existentes constituyen las organizaciones más dinámicas en la relación con el ayuntamiento. Existe además desde hace varios años una coordinación de las organizaciones no gubernamentales de la provincia.

B. La Vega

En La Vega está en marcha una gestión que tiene como cabeza al Ing. Fausto Ruiz, reelecto en las elecciones municipales de mayo del 2002 para un segundo periodo de cuatro años en la sindicatura o alcaldía del municipio. La misma ha desarrollado un estilo de gestión que se apoya en la capacidad y eficiencia de la gerencia. Esto ha servido para aumentar la confianza de los munícipes en el gobierno municipal, recuperar el orgullo local y prestar servicios con mayor nivel de calidad que el que sirven la mayoría de los ayuntamientos dominicanos.

Un adecuado manejo de la publicidad permite destacar los aspectos positivos de la gestión, resaltando la solución a aspectos elementales como la recolección de los desechos sólidos, el ornato de las plazas publicas, la señalización vial y el alumbrado público, así como la conversión de la celebración del carnaval en un acontecimiento de reforzamiento de la identidad cultural y una fuente de ingresos adicional para el ayuntamiento.

Estos logros han permitido una alta calificación para esta gestión municipal. El Ing. Ruiz ha recibido amplio reconocimiento en todo el país por su particular capacidad para manejar recursos, para planificar las tareas del cabildo y, para determinar con claridad cuáles son sus prioridades.[16] Por lo tanto, no sorprende que el síndico de La Vega sea el presidente de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU).

Todo lo anterior, sin embargo, no garantiza que lo que se está haciendo en este municipio sea sostenible si se produce un cambio de administración del gobierno local, pues no se detecta una articulación con visión estratégica con otros actores locales, como son el empresariado y las organizaciones de la sociedad civil. No se percibe una disposición para asumir la planificación estratégica u otra modalidad de gestión que involucre a los diferentes actores sociales. Sus relaciones con la sociedad civil, de acuerdo a la información disponible, son de alguna manera tutelada y limitadas a llenar requisitos formales para la construcción de obras de interés comunitario. Al parecer predomina un sentimiento de que no hay necesidad de cambiar, si las cosas marchan bien.

[15] *Santiago 2010:Plan Estratégico de Santiago* (abril del 2002), pág. 163.
[16] Álvarez Vega, Bienvenido, "Si Roberto actúa, tendrá respaldo" en *Hoy*, (Santo Domingo, 28 Agosto 2002), pág. 20.

C. Moca

En el municipio de Moca, cabecera de la provincia Espaillat, no se registran experiencias significativas que provengan desde el Ayuntamiento, pues, predomina un estilo de gestión tradicional y paternalista, centrado en la capacidad del actual ejecutivo municipal, que inició su cuarto periodo consecutivo en agosto del 2002, para dar respuestas a las demandas ciudadanas.

No obstante esta situación, existen factores que pueden facilitar algunas iniciativas dirigidas a generar procesos de planificación estratégica municipal con la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Esto es así por el hecho de que en el entorno de este municipio se desarrollan iniciativas que influyen directamente, como es el caso del Plan Estratégico de Santiago, y por la presencia de organizaciones de la sociedad civil con una trayectoria activa formulando propuestas y generando iniciativas para promover un desarrollo local concertado.

Organizaciones de la sociedad civil que como la Asociación para el Desarrollo de la Provincia Espaillat (ADEPE) y la Unión de Juntas de Vecinos vienen implementando iniciativas de capacitación dirigidas a fortalecer procesos de desarrollo local desde su propio ámbito, las cuales a pesar de la limitada receptividad que tienen en el ayuntamiento, mantienen un espíritu de colaboración con el mismo animándolo para que tenga mayor apertura y asuma procesos más integrales de relación con la ciudadanía a través de sus organizaciones.

D. Esperanza

Esperanza es uno de los municipios que integran la provincia de Valverde. En los últimos veinte años ha experimentado un inusitado crecimiento económico y poblacional de tal magnitud que, sin ser la cabecera de provincia, tiene un mayor peso en estas dimensiones que el municipio que tiene esa función administrativa. Un importante factor desencadenante ha sido la creación del parque industrial de zona franca, la mayor y más exitosa de las existentes en la Línea Noroeste, subregión integrante de la región del Cibao.

El nivel de crecimiento no ha tenido una respuesta adecuada en materia de servicios de los entes públicos responsables de su prestación a la población. [17] Una entidad local de la sociedad civil de segundo nivel, el Consejo Municipal de Desarrollo, dio inicio a la formulación de un plan estratégico a 10 años para Esperanza con la finalidad de articular una visión de largo plazo del desarrollo del municipio compartida por los actores sociales que inciden en su devenir.

El Consejo Municipal de Desarrollo recientemente dio a conocer el texto del plan. En su proceso animó y capacitó a un grupo de agentes de desarrollo integrado por 25 líderes comunitarios y sectoriales del municipio. También logró un acuerdo con el síndico, las agrupaciones empresariales (incluyendo la representación de la zona franca industrial) y comunitarias, religiosas y comunitarias para institucionalizar un espacio de concertación público-privado para impulsar la ejecución del plan estratégico.

Como parte del ambiente creado en el proceso, el nuevo incumbente de la Sindicatura solicitó la opinión del Consejo Municipal de Desarrollo acerca de las inversiones a realizar en los primeros cien días de gestión, la cual acogió casi en su totalidad. También ha manifestado su interés de debatir el presupuesto del próximo año 2003 con las organizaciones del municipio.

[17] Consejo Municipal de Desarrollo, Inc., "Diagnóstico" en *Plan Estratégico de Desarrollo de Esperanza 2012*, págs. 2-47

E. Constanza

Desde el año 1995 hasta el presente, se ha venido desarrollando en el municipio de Constanza -uno de los que integran la provincia de La Vega- un proceso de participación ciudadana en la gestión municipal, que básicamente ha sido promovido desde el ayuntamiento. El mismo surgió con el interés de enfrentar tres situaciones: 1) el Ayuntamiento intervenía de manera limitada en la solución de los problemas que aquejaban a las comunidades y además no facilitaba que estas participaran en la solución de los mismos, 2) tradicionalmente tanto las comunidades como las autoridades locales y las organizaciones comunitarias esperan que el gobierno central asuma la responsabilidad de resolver sus necesidades y 3) los ingresos de los ayuntamientos limitados para las demandas y obras comunitarias que debía resolver

En ese sentido el ayuntamiento desplegó iniciativas dirigidas a: 1) promover la organización de las comunidades rurales y urbanas en Juntas de Vecinos, 2) facilitar la participación de las personas, a través de sus organizaciones en la toma de decisiones sobre las obras que emprenda el Ayuntamiento en el Municipio, 3) realizar cabildos abiertos en el ámbito de las propias comunidades donde están focalizados los problemas, con el propósito de establecer un clima de armonía entre el Ayuntamiento y la sociedad civil de Constanza, orientado a garantizar la sustentabilidad del proceso.

Los actores fundamentales de este proceso lo constituyen el ayuntamiento municipal encabezado por el síndico, (el cual ha sido reelecto para un tercer periodo) y por el lado de la sociedad civil, ha contado con el involucramiento de numerosas organizaciones, grupos e instituciones existentes en el municipio. Estas han asumido diferentes roles, dependiendo de su naturaleza y de las circunstancias en que se han visto vinculadas al proceso. Las más destacadas han sido las Juntas de Vecinos, pues son las que han motorizado la articulación ayuntamiento-comunidad de manera más efectiva.

En la perspectiva de garantizar la sostenibilidad de este proceso de articulación entre el gobierno local y las comunidades, el ayuntamiento ha emitido dos importantes resoluciones; una dirigida a crear la Dirección Municipal de Juntas de Vecinos y otra que establece de manera formal la realización de los cabildos abiertos.

Entre las principales fortalezas de esta experiencia merecen destacarse las siguientes:

- La disposición del ayuntamiento para hacer alianzas con los diferentes actores e instituciones del municipio, así como con organismos nacionales e internacionales.
- La existencia de un significativo número de organizaciones trabajando de manera coordinada con ayuntamiento.
- El interés por la capacitación de parte de las autoridades municipales y las organizaciones.
- La capacidad desarrollada por las autoridades municipales, las comunidades y sus organizaciones para buscar salida en conjunto a las necesidades comunitarias.

En cuanto las limitaciones de este proceso:[18]

- Los limitados recursos económicos con que cuentan los ayuntamientos
- La centralización de las asignaciones a los ayuntamientos a través de la LMD, lo cual burocratiza el proceso.

[18] Ver en, Consorcio por la Municipalidad, "Experiencia de participación comunitaria en el municipio de Constanza" en *Aprendiendo de las experiencias de gestión local,* (Santo Domingo, RD: Mediabyte) págs. 63-86

- Las diferencias y el manejo inadecuado de los conflictos entre las autoridades del ayuntamiento y el Consejo Interinstitucional para el Desarrollo de Constanza.
- La conformación del Consejo de Desarrollo Municipal (al amparo de un decreto presidencial) ha generado contradicciones, que han provocado que el Ayuntamiento no participe y en consecuencia limite el accionar de este organismo.
- La resistencia que en ocasiones manifiestan los partidos políticos debido a que la iniciativa no proviene de ellos.
- La existencia de celos de liderazgos entre instituciones de la sociedad civil y el ayuntamiento local.

El éxito alcanzado por este proceso de articulación ayuntamiento-comunidad ha llevado al ayuntamiento a iniciar un proceso experimental de descentralización, creando las Oficinas Municipales de Desarrollo, con el propósito de establecer una en cada comunidad para que la gente pueda gestionar la solución de sus problemas comunitarios vía esta dependencia, sin tener que trasladarse al Ayuntamiento.

F. Villa González

En este municipio de 30 mil habitantes, uno de los siete que componen la Provincia de Santiago, se desarrolla desde el año 1997 una experiencia de participación de las comunidades en la gestión municipal, la cual se ha venido consolidando.

Esta iniciativa surgió alentada por la Fundación Solidaridad, una organización de la sociedad civil con base en la ciudad de Santiago. La situación que se buscaba superar entonces estaba conformaba por un ejercicio limitado de la democracia en el ámbito local, reducida sólo a la participación en la elección cada cuatro años de los integrantes del gobierno municipal. Enfrentaba además la baja capacidad de gestión de las organizaciones ciudadanas y la debilidad institucional y limitada capacidad de gestión del Ayuntamiento. Las comunidades eran vistas como objetos y no como sujetos de la acción municipal. No existían mecanismos institucionalizados que viabilizaran una sistemática relación y comunicación entre comunidades y Ayuntamiento.[19]

Un rasgo distintivo de este proceso es la apropiación que ha hecho del mismo tanto el ayuntamiento como las organizaciones de la sociedad civil. El primero ha emitido resoluciones estableciendo de manera expresa la participación ciudadana en la gestión municipal así como instaurando los mecanismos para viabilizar la misma.[20] Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil encabezadas por la Asociación de Agentes de Desarrollo han jugado un rol dinámico en la formulación de propuestas que se han convertido en normas municipales. y en la formulación de propuestas para darle salida a diversos problemas municipales.

Entre los más importantes resultados arrojados por esta dinámica relación entre ayuntamiento comunidad se destacan los siguientes:

- Creación del Departamento de Acción Comunitaria como mecanismo para articular e institucionalizar la relación ayuntamiento-comunidad.

[19] Consorcio por la Municipalidad, "Experiencia de participación comunitaria en el municipio de Villa González, " en *Aprendiendo de las experiencias de gestión local,* (cita anterior) págs. 87-114.

[20] Ver, Ayuntamiento de Villa González, Resolución No. 9-99 del 24 de junio del año 1999 y Resolución No. 10 del 7 de junio del año 2002

- Encuentros zonales participativos, realizados en los últimos tres años de manera consecutiva, por el Ayuntamiento de Villa González, la Fundación Solidaridad y la Asociación de Agentes de Desarrollo para:
  - Buscar solución consensuada a los problemas y necesidades del municipio, potenciando la participación de las comunidades en todo el proceso.
  - Definir las necesidades prioritarias a ser consideradas para la elaboración del presupuesto municipal e iniciar un proceso para definir una agenda de desarrollo local.
  - Conformar mecanismos de seguimiento a los acuerdos de los encuentros zonales.
  - Consolidar los mecanismos de participación, el diálogo y el consenso entre los diversos actores sociales, a fin de profundizar en el proceso de desarrollo del municipio.

- Asociación de Agentes de Desarrollo como mecanismo de coordinación para darle continuidad al trabajo en las comunidades. Integrado por 36 munícipes de Villa González que participaron en un proceso de capacitación teórico y práctico de 9 meses. En los actuales momentos están promoviendo la participación de las organizaciones en la solución de necesidades comunitarias en colaboración con el ayuntamiento.

Paralelamente con el desarrollo de la capacidad propositiva y de negociación, ha crecido el nivel de respuesta del ayuntamiento, lo cual se evidencia en el número de propuestas que se han transformado en resoluciones o que han encontrado una respuesta favorable de parte de las autoridades.

Las posibilidades de lograr la sostenibilidad de esta experiencia tiene como base de sustentación la existencia de la Asociación de Agentes de Desarrollo, la cual ha asumido la responsabilidad de dar seguimiento al proceso; igualmente la aprobación de varias Resoluciones que le dan consistencia legal y legitimidad a la iniciativa, así como la creación de un Equipo de Seguimiento a la Ejecución del Presupuesto Municipal; los Encuentros Participativos para la elaboración del presupuesto anual del municipio y la aplicación de un Reglamento donde quedan instituidos y regulados los mecanismos para la participación social y ciudadana en la gestión municipal, tales como: Cabildos abiertos, Encuentros Zonales, Registro de organizaciones, Consejo de desarrollo municipal, entre otros.

G. Cevicos

Este es uno de los tres municipios que conforman la provincia Sánchez Ramírez, en centro del país. En la gestión municipal del periodo 1998-2002 se dio inicio a un proceso de dialogo y concertación, que originalmente estuvo motivado por la intervención de varias organizaciones de la sociedad civil como mediadora en una crisis entre los miembros del Consejo de Regidores. Este proceso dio lugar a la organización de consultas a la ciudadanía que permitieron determinar de manera consensuada las principales prioridades para el ayuntamiento organizar su accionar.

A pesar de que esta comunidad esta ubicada en una de las zonas de mayor pobreza y que el mismo tiene una población predominantemente campesina, la intervención de algunas organizaciones de ciudadanos, como es el caso de Comunidad Cosecha, ha permitido que se cree una situación favorable para el impulso de iniciativas dirigidas a favorecer la participación ciudadana en la gestión municipal.[21]

H. Otros municipios

Existen en la región otras iniciativas que están dirigidas a promover el desarrollo local desde una perspectiva participativa, muchas están siendo promovidas por organizaciones de la sociedad civil

[21] Ver, Hernández, Ricardo, Comunidad Cosecha, *Diálogo y Participación por el bienestar municipal* (PID/PUCMM/AID) (San Francisco de Macorís, RD: Impresora del Nordeste, 2002).

que desarrollan proyectos con el apoyo de organismos de cooperación internacional. Entre estas se destacan las que han sido promovidas en San José de las Matas, Puerto Plata y Salcedo.

El Consejo para el Desarrollo Municipal de San José de las Matas, Inc. (CODEMUSA) da muestras de interés en asegurar mayor participación ciudadana en garantizar la transparencia en la gestión local. El Consejo está inmerso en el proceso de establecer un sistema de Rendición de Cuentas entre las organizaciones de la sociedad civil y espera que el mismo pueda ser extendido a las Instituciones del Estado.[22] También está interesado en la planificación estratégica, tipo Santiago.

En Puerto Plata, el Foro Social fue la ONG responsable del desarrollo del Programa de Desarrollo Provincial, orientado a la construcción de obras de infraestructura en los municipios de la provincia. Su desarrollo permitió la creación de algunos niveles de coordinación con los ayuntamientos. Sin embargo, estos no han tenido un papel protagónico en el desarrollo del mismo.

Otra experiencia notable es la de la Provincia Salcedo. A partir del año 1990, un esfuerzo dirigido a la conformación del Consejo de Desarrollo Provincial sirvió de modelo para que este tipo de instancia fuera eventualmente institucionalizado a lo largo del país. A pesar de la tradicional poca apertura en el ayuntamiento, las organizaciones de la sociedad civil en el área municipal, especialmente en la zona rural, anticipan mejores relaciones con el nuevo síndico, electo en mayo del 2002, quien ya ha expresado interés en mayor cooperación entre el Ayuntamiento y la sociedad civil.[23]

Existen otras localidades en las cuales también hay algunos niveles de participación de la ciudadanía en la gestión municipal entre estos se destacan el de Castañuelas en la Provincia de Montecristi y el de Mao en la Provincia Valverde, los cuales son parte de un programa de transparencia municipal animado por el Movimiento cívico Participación Ciudadana.

VIII. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA INFORMACION OBTENIDA

Este diagnóstico rápido en la región del Cibao, permite recoger un mínimo de datos, entre los que se destacan los siguientes:

- En casi todos los procesos descritos se ha ido avanzando de manera gradual, a través de aproximaciones sucesivas.

- Los procesos de capacitación tanto en el ámbito del Ayuntamiento como de la sociedad civil constituyen una condición clave para garantizar una participación calificada.

- El relacionamiento ayuntamiento-sociedad civil debe ser promovido partiendo de que en cada municipio, hay condiciones específicas, en la política, la producción, la cultura y las inter-relaciones de los actores sociales.

[22] A principios de 2002, San José de las Matas invitó al Programa Transparencia y Gobernabilidad para la celebración de un Encuentro Local de Transparencia, el cual contó con amplia representación de autoridades locales, candidatos y organizaciones de la sociedad civil.
[23] El nuevo síndico, el Sr. Élido Pérez, era el representante de CONARE en Santiago y por lo tanto, está sensibilizado con los esfuerzos de descentralización realizados en el Cibao por esa entidad.

- Independientemente de la valoración que las organizaciones comunitarias tengan de la gestión municipal, las mismas reconocen el Ayuntamiento como la autoridad competente para atender los problemas del municipio, incluso aquellos que escapan al ámbito de sus competencias, bajo el entendido de que poseen la legalidad y legitimidad necesarias de negociar soluciones con los demás entes de la administración pública.

- No puede concluirse que impulsar iniciativas de participación aparenta una tarea relativamente "fácil", porque depende de la voluntad de "pocos" actores. La realidad es que tiene dificultades para consolidarse y hacerse sostenible debido a la escasa presencia en la población de los municipios de personal capacitado técnicamente para darle fortaleza al proceso (no hay sociólogos, arquitectos, economistas, etc.) Además el Ayuntamiento todavía no constituye un mercado laboral atractivo.

- Las autoridades locales visualizan a las Juntas de Vecinos como el principal actor de la participación y colocan en segundo plano a otros actores, como el sector empresarial.

De lo anterior algunas lecciones pueden ser extraídas con el fin de potenciar la participación de la ciudadanía y para transparentar la gestión municipal:

<u>En el ámbito de los ayuntamientos</u>

- Instituir mediante resolución los mecanismos de participación ciudadana dentro de la gestión municipal (cabildos abiertos, rendición de cuentas, presupuesto participativo, etc.)

- Adoptar una actitud proactiva en la formación de Consejos Municipales de Desarrollo

- Aplicación de la ley de servicio civil y carrera administrativa.

- Crear los departamentos de Asuntos Comunitarios en los Ayuntamientos.

- Implementar un programa de capacitación intensiva para todo el personal del Ayuntamiento.

- Contratación por parte del ayuntamiento de asesorías externas para iniciar proceso de planificación participativa.

- Utilización de los medios de comunicación para informar y fomentar la participación de la ciudadanía.

- Instituir el Registro Municipal de Organizaciones para formalizar el status de las organizaciones de la sociedad civil ante el gobierno municipal.

- Realizar conjuntamente con otros ayuntamientos y organizaciones encuentros de intercambio de experiencias.

- Promover Asambleas Consultivas para conocer la opinión de todos los actores sociales antes de tomar decisiones de importancia para el municipio.

- Respetar las prioridades resultantes de procesos participativos.

<u>En el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil</u>

- Superar la práctica predominante en las organizaciones comunitarias de actuar en base a situaciones coyunturales.

- Incentivar la capacitación para superar la visión limitada del Ayuntamiento como recolector de la basura y constructor de obras pequeñas.

- Fortalecer la capacidad de proposición por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

- Incrementar la capacidad en las organizaciones de la sociedad civil para coordinarse entre ellas y actuar conjuntamente.

- Limitar la Influencia de las políticas partidistas en la vida de las organizaciones del municipio.

IX. RECOMENDACIONES GENERALES

De las consultas que se hicieron para este diagnóstico quedó clara la variedad de situaciones que se presentan aún en una región delimitada y relativamente homogénea como el Cibao. A pesar de que el desarrollo comunitario en general posee ciertas características y ciertos procesos que evidencian ser universales, cada comunidad –como cada persona—manifestará las etapas de desarrollo a su manera particular. Esto alerta la necesidad de que cualquier esfuerzo de promoción de la participación tenga presente la particularidad de cada situación y no pretenda la aplicación de intervenciones estandardizadas y/o al mismo ritmo. Más aún parece ser imperante que, para que sea sostenible, el manejo del proceso de cada comunidad debe emanar desde adentro de cada comunidad, lo cual sugiere un papel relativamente pasivo para los mecanismos de apoyo. Es decir, la relación del interventor externo con la comunidad debería ser una de "acompañante" –reactivo más que proactivo, disponible para asistir cuando es requerido--más que de colaborador constante. Esto tiene profundas implicaciones para los programas de apoyo, inclusive para fomentar prácticas de participación como las que aquí se persiguen.

Aún un rápido recorrido por las comunidades consultadas indica una gran riqueza de experiencia y una gran aptitud de análisis y adaptación. Todas han realizado acciones y experimentado con nuevas formas asociativas, intentado así construir nuevo "capital social", tanto *al interior de los grupos comunitarios mismos* (capital social "de enlace") como *con su relación con otros grupos sociales* (capital social "de puente") y *con las estructuras de poder* (capital social "de alcance"). Luego, aunque todas las comunidades probablemente reciban con beneplácito ideas nuevas e información vía talleres sobre lo que se ha hecho en otras partes, todas parecen capaces de procesar ellos esta nueva información sin necesidad de interpretación. En vez, lo más útil parecería ser la disposición de los mecanismos de apoyo para estar presentes e intervenir en momentos puntuales según se estime necesario. Estas intervenciones de respuesta podrían entonces ser:

- De conexiones (quién tiene y en dónde la información o el contacto especifico que haga falta en un momento dado);

- De sugerencia (en tal país hubo un problema similar que se atendió de tal manera);

- De asistencia técnica (cómo se llevan los libros, como se modera una reunión, cómo se organiza un taller).

Esta forma de cooperación para el desarrollo "co-responsable" requiere (1) una disposición especial por parte de los equipos técnicos de apoyo a ser servidores y no intentar dirigir los

procesos, y (2) una flexibilidad particular por parte de los entes financiadores a medir resultados en términos de procesos –con calendarios y dinámicas internas *sui generis*— y a no esperar resultados medibles, uniformes y de acuerdo a calendarios pre-programados.

X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

Dentro del contexto regional, la experiencia del Plan Estratégico de largo plazo de Santiago surge como notable en muchos aspectos, pero más que nada por ser única. Santiago es la ciudad dominante de la zona y cuenta con una infraestructura institucional, humana y económica que si no determinó la realización del plan, al menos lo facilitó y lo marcó de manera muy específica. Por lo tanto, aunque ayuntamientos más pequeños como Villa González han demostrado interés en la preparación de un instrumento similar, el proceso que deberá seguir Villa González y su cerca de 30 mil habitantes será muy distinto al que siguió Santiago con sus casi 500 mil habitantes.

Por lo tanto, proponemos un taller de capacitación sobre las distintas experiencias de participación ciudadana. El Plan de Santiago sería un punto de partida para observar los elementos principales del mismo, dando paso a una conversación sobre cuales son las experiencias más aptas para las demás comunidades presente.

Además, proponemos que las actividades en el Cibao se inserten todas dentro de un **Programa de Participación para Transparencia en la Gestión Municipal**. Dicho programa tendría una pequeña sede física en el Cibao y conexiones programáticas con las varias organizaciones de apoyo que ya funcionan en la zona. La idea sería maximizar el impacto programático con un mínimo de estructura organizacional nueva. Un primer esbozo de sus áreas de acción sería:[24]

1. Hacer un catastro de recursos técnicos de apoyo en la zona similar al recuento de necesidades y recursos ya efectuado en las comunidades;
2. Trabajo de formación del personal técnico de dichas instituciones de apoyo en cuanto a un estilo "no dirigista" y co-responsable de intervención;
3. Programas de concientización para --y en colaboración con—el sector privado de las ventajas económicas de la transparencia en la gestión pública y la conexión entre esta y la veeduría y participación ciudadana;
4. Programas de concientización similares para funcionarios municipales.
5. Establecer convenios abiertos de colaboración con instancias de participación ciudadana ya identificadas.
6. Comenzar a crear un "clearinghouse" permanente de recursos externos de apoyo de todo tipo para la participación en la gestión municipal, aprovechando las conexiones ya existentes de las agencias donantes que operan en la zona;
7. Del sondeo ya efectuado con experiencias de participación en la zona, determinar cuáles temas se prestarían para actividades de capacitación tipo talleres para beneficio de varias comunidades. (El taller sobre los planes estratégicos municipales en torno a la experiencia de Santiago podría ser el primero de estos).

[24] Las propuestas aquí enumeradas no duplican los esfuerzos de otras instituciones internacionales en el área municipal. La GTZ, por ejemplo, no tiene proyectos en el Cibao y los que tiene en la provincia de La Vega están focalizados en la implementación del sistema de administración financiera municipal. A partir de los contactos con el Programa Transparencia y Gobernabilidad, la GTZ está poniendo más énfasis en asuntos de transparencia, pero no tiene un programa en tal sentido. Igualmente, los aspectos de la transparencia del PARME, programa de la Unión Europea que da continuidad al PAIRE, son de poco alcance, según informó su sub secretario ejecutivo. Sí parece importante lograr mayor integración entre los distintos esfuerzos de las organizaciones internacionales en el área municipal en la República Dominicana.

8. Facilitar el intercambio de experiencias entre las propias comunidades, las cuales a menudo desconocen las iniciativas de participación ciudadana de sus vecinos;
9. Promover el intercambio de información y experiencia entre los donantes internacionales.

XI. CONCLUSIONES

La riqueza de las experiencias ya existente en el Cibao permite proponer que las mismas se aprovechen y fortalezcan con el fin de promover la participación ciudadana para la transparencia en la gestión municipal y para cimentar una metodología de apoyo, tanto a esas comunidades como posteriormente para otras en general. Dicha metodología buscaría aprovechar y depender primordialmente de la energía y recursos generados al interior de las comunidades. Luego, dependería de los recursos móviles entre otros actores en la zona (privados, municipales y del gobierno central) y por último se aprovecharían los recursos externos.

Como herramienta principal de movilización se usaría el poder de las redes de información: entre las mismas comunidades, con las organizaciones de apoyo, y con las instituciones donantes. Esto se lograría con una inversión mínima en un personal dedicado a este esfuerzo, capaz de fomentar una cultura de intervenciones distinta y capaz de alentar y nutrir permanentemente esas redes.

El taller sobre participación ciudadana, incluyendo el Plan Estrátegico de Santiago, permitiría iniciar este esfuerzo y serviría de catalizador. Posteriormente, se prepararía una propuesta a las entidades donantes para el apoyo necesario para cubrir el personal mínimo necesario por un período de continuación y gastos de facilitamiento relacionados (movilidad, comunicaciones, etc.).

ANEXO 1. FACTORES QUE FAVORECEN Y LIMITAN LA GOBERNABILIDAD LOCAL

Factores que la favorecen	Factores que la obstaculizan
• Legitimidad del gobierno local. • Relación respetuosa entre el gobierno local y el gobierno central. • Existencia de organizaciones de la sociedad civil dispuestas a participar de manera articulada con el gobierno local. • Que el gobierno local cuente con recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones y demanda de la población. • Procesos de descentralización política y económica del gobierno central hacia los gobiernos locales. • Existencia de marco legal que favorezca la participación ciudadana. • Transparencia en la gestión municipal. • Respeto por parte de los diferentes actores a los acuerdos contraídos. • Responsabilidad ciudadana. • Mejoría en los niveles educativos de la población. • Compromisos de las autoridades locales para promover procesos participativos. • Existencia de canales institucionales • Concertación o consenso alrededor de un proyecto común. • Disposición de las autoridades para promover procesos de participación.	• Conflictos políticos. • Manipulación de la participación. • Corrupción. • Bajos niveles de capacitación de las autoridades locales. • Ausencia de marco legal que favorezca la participación. • Conflictos entre autoridades locales y autoridades nacionales. • Alta dependencia económica del gobierno local de los recursos provenientes del gobierno central. • Carencias de planes y proyectos por parte del ayuntamiento. • Falta de mecanismos efectivos de integración de la sociedad civil en la gestión municipal. • Dispersión y falta de unidad de las organizaciones de la sociedad civil. • Centralización tanto en el gobierno central como en el gobierno local. • Existencia de una cultura autoritaria. • Propensión a conflictos sociales de índole violentos. • Existencia de actividades paralelas al ayuntamiento.

ANEXO 2. PRINCIPALES DISPOSICIONES JURÍDICAS RELATIVAS AL RÉGIMEN MUNICIPAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

DISPOSICIÓN	CONTENIDO
1. Constitución de la República Dominicana	**Establece lo referente a la división política del territorio nacional y a la creación de los municipios; esto lo recoge en los artículos 5, 37, 55, 82,83,84, 85, 90 y 110.**
2. Ley 3455 de 1952	**Esta Ley establece las atribuciones de los ayuntamientos y sus funcionarios, y regula todo lo relativo a los bienes municipales. También, autoriza a los ayuntamientos a mantener los arbitrios existentes y a establecer otros; trata lo relacionado a los empréstitos que pueden tomar; a la clasificación de los egresos; al presupuesto y la contabilidad de los gobiernos locales.**
3. Ley 3456 de 1952	Tiene las mimas características que la anterior pero para el Distrito Nacional.
4. Ley 5622 de 1961, de Autonomía Municipal	Establece que los ayuntamientos no tienen que pedir autorización del Poder Ejecutivo ni del Secretario de Interior y Policía para unas 22 atribuciones; también restringe la intervención de la Liga Municipal Dominicana (LMD), por eso se le conoce como Ley de Autonomía Municipal.
5. Ley 180 de 1966	**Dispone que los arbitrios a establecerse por los Ayuntamientos deben ser sometidos previamente al Consejo Nacional de Desarrollo, por medio del Secretario Técnico de la Presidencia. Esta modifica a la anteriormente mencionada Ley 5622 de 1961.**
6. Ley 49 de 1938	Crea la Liga Municipal Dominicana (LMD) y establece sus atribuciones.
7. Ley 17-97 de Enero de 1997	Después de un proceso de discusión a nivel del Congreso, el Poder Ejecutivo promulgó en fecha 17 de enero de 1997 la Ley 17-97, que deroga la Ley 140. Mediante esta nueva disposición se destina el 4% de los ingresos por concepto de las recaudaciones del gobierno central a los Ayuntamientos.
8. Decreto 613-96	El Poder Ejecutivo, mediante decreto, crea los Consejos de Desarrollo Provincial, en el año 1996, considerando que "se requiere de la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo que integre los representantes de la sociedad civil e instancias estatales en los niveles Comunitarios, Municipales y Provinciales".
9. Guía Normativa para el Ordenamiento Urbano de Santiago de los Caballeros (9 de Dic. del 1997).	La guía tiene por objetivo ordenar la organización espacial del ambiente urbano de la ciudad de Santiago de los Caballeros.
10. Resolución municipal de reconocimiento e institucionalización de las relaciones entre organizaciones comunitarias y sociales y el Ayuntamiento del Distrito Nacional (22 de Dic. de 1999)	Mediante Resolución de la Sala Capitular se reconoce a las organizaciones ciudadanas y comunitarias, y establece un registro de las diversas organizaciones en el Distrito Nacional. Crea un conjunto de mecanismos institucionales que norman la participación de ciudadanos/as y sus organizaciones representativas en la gestión municipal.

FUENTE*:* Elaboración propia a partir de:

- Collado, Faustino. *Legislación Municipal: Relación, Clasificación y Síntesis / Ley 3455 de Organización Municipal Dominicana (*Santo Domingo, RD: Unión de Vecinos Activos) 1997.
- *Constitución de la República Dominicana (*Santo Domingo, RD: Editora Diálogo) 1999**.**

- Corral, Julio César; Jorge Montenegro y Rafael Emilio Yunén. (Comps) *Guía Normativa para el ordenamiento ambiental urbano de Santiago de los Caballeros* (Santiago de los Caballeros: CEUR-PUCMMA/FUNDACIÓN FORD/FUNDACIÓN KELLOG) 1998.
- Figueroa, Octavio. "Hacia la participación municipal real," *Democracia es Participar*, Boletín del Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo (34): 2-3, Feb., 2000.