

eman ta zabal zazu



Universidad Euskal Herriko  
del País Vasco Unibertsitatea

## **La promoción del desarrollo económico desde los municipios en la República Dominicana**

Tesis doctoral presentada por:

**María Elizabeth Rodríguez Martínez**

Director de Tesis

Dr. Vicente Camino Beldarrain

Donostia-San Sebastián, 2016



eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

## **La promoción del desarrollo económico desde los municipios en la República Dominicana**

Tesis doctoral presentada por:

**María Elizabeth Rodríguez Martínez**

Director de Tesis

Dr. Vicente Camino Beldarrain

Donostia-San Sebastián, 30 de octubre de 2016



## RESUMEN

Las múltiples complejidades y exigencias de la economía mundial del siglo XXI, así como la inconformidad sistémica generalizada, están reivindicando el papel del Estado. Pero no un Estado centralizador, sino más bien un Estado con una fuerte vocación democrática, que pueda ser flexible y aproveche al máximo todos sus recursos institucionales, especialmente las administraciones locales. Consideramos que, más que pensar globalmente para actuar localmente, se trata de lo contrario: pensar localmente para actuar globalmente. El objetivo es de implementar una estrategia de desarrollo endógeno, que le permita al país integrarse de manera competitiva en la globalización. Éste modelo de desarrollo económico “bottom-up”, más cercano al ciudadano y enfocado en el desarrollo humano, aboga por una aplicación transversal del principio de subsidiariedad, enfatizando los valores de la libertad (acceso equitativo a las oportunidades), la corresponsabilidad (Estado-ciudadano) y la justicia social. Este modelo, a la vez, rechaza los modelos centrados en el dinero como fin en sí mismo, o en modelos que fomentan la codependencia, el paternalismo y el infantilismo de efectos paralizantes para todo y todos.

Nuestra hipótesis es que una descentralización político-administrativa efectiva y un buen gobierno municipal, tienen el potencial de fomentar el desarrollo económico local, identificando y valorando de manera creativa e innovadora los recursos endógenos, que sirvan para crear más riquezas, mejores empleos, y mayor bienestar para todos los munícipes y, a la vez, capacitarles y darles la oportunidad de realizar su potencial.

En esta investigación, hacemos una revisión de la literatura del marco teórico relevante: desarrollo económico local-endógeno, la descentralización del Estado y el buen gobierno municipal. Complementamos la teoría con casos empíricos, al ofrecer buenas prácticas extranjeras y nacionales, con el fin de mostrar las realidades y las posibilidades. Tomamos como caso de estudio a Santiago de los Caballeros, ciudad pionera en la planificación municipal en la República Dominicana y documentamos otras iniciativas de desarrollo local en el país. Desde un enfoque jurídico, realizamos un diagnóstico y análisis de la realidad de los municipios dominicanos. La revisión de la literatura tiene como objetivo entender, cuáles eran los factores estructurales necesarios para implementar una exitosa estrategia de desarrollo económico local. En la segunda parte, buscamos entender si existen estas condiciones necesarias y cómo estas afectan la aplicabilidad del mandato legal de los municipios, de promover el desarrollo endógeno.

Todo lo anterior queda justificado al ayudarnos a identificar los insumos para poder hacer recomendaciones de cómo consolidar el proceso de descentralización político-administrativo, mejorar la calidad de gestión municipal para lograr un desarrollo económico más humano, justo y equitativo en la República Dominicana. Finalmente, presentamos los principales sectores de productividad económica al nivel local, y hacemos una propuesta de cómo fortalecer el desarrollo económico local a través del esfuerzo de los gobiernos municipales. Encontramos que la falta de institucionalidad, el uso y manejo ineficiente de los recursos de por sí limitados, el pobre imperio de la ley, el exceso de politización partidaria y las múltiples demandas de los ciudadanos, la mayoría de los cuales viven en niveles significativos de pobreza, desempleo, subempleo e informalidad, son serios obstáculos para que los gobiernos locales asuman este rol de manera proactiva y protagónica.

**Palabras claves:** Desarrollo económico local en la República Dominicana, desarrollo endógeno, descentralización del Estado, buen gobierno municipal, principio de subsidiariedad

## ABSTRACT

The many complexities and demands of the global economy of the XXI century along with widespread systemic nonconformity are together vindicating the role of the State. Though, not a centralized State, but rather a State with a strong democratic vocation that can be flexible and make the most of all institutional resources, especially local governments, in order to implement a strategy of endogenous development that will enable the country to competitively integrate into the global economy. We suggest that rather than thinking globally to act locally, it is quite the opposite: think locally to act globally. This "bottom-up" model of economic development provides that the government, closest to the citizen and focused on human development, advocates for an across-the-board application of the principle of subsidiarity, emphasizing the values of freedom (equal access to opportunities), co-responsibility (State-citizen) and social justice. This model rejects models that are centered on money as an end in itself, or models that promote co-dependency, paternalism and infantilism resulting in paralyzing effects for everything and everyone.

Our hypothesis is that a good local government, with an effective and decentralized political and administrative structure, has the potential to foster local economic development by identifying and valuing creative and innovative ways that endogenous resources can serve to create more wealth, better jobs and greater prosperity for all constituents, as well as empowering and giving them the opportunity to realize their potential.

This study begins with a review of the literature and the relevant theoretical framework to include: endogenous local economic development, decentralization of the State, and municipal governance. The theoretical framework is complemented with empirical cases, offering international and national best practices in order to better comprehend the realities and possibilities, followed by a case study of Santiago de los Caballeros in the Dominican Republic, a city best known for being a pioneer in municipal planning. We document other local development initiatives in the country and make a diagnosis and analysis of the reality of Dominican municipalities from a legal perspective. The literature review aims to aid in identifying and understanding the structural factors needed to implement a successful local economic development strategy. In the second part of the study, we seek to understand whether these necessary conditions to promote endogenous development exist or not, and how in turn it affects the applicability of this legal mandate at the municipal level.

This systematic approach helps us identify the inputs to make recommendations needed to consolidate the political-administrative decentralization process in order to improve the quality of municipal management necessary to achieve a more humane, just, and equitable economic development in the Dominican Republic. Finally, we present the main sectors of economic productivity already taking place at the local level, and make a proposal for strengthening local economic development through the efforts of municipal governments.

Nonetheless, we found that the lack of strong institutions, inefficient use and management of the limited resources, poor rule of law, extreme partisan politics, the multiple demands of citizens for the most part living in poverty and stricken by unemployment, underemployment and informality, present serious obstacles to local governments wishing to assume a proactive and leading role in the local economic development.

**Keywords:** Local economic development in the Dominican Republic, endogenous development, decentralization of government, municipal governance, principle of subsidiarity

Dedico esta tesis a mi padre por su amor incondicional en la Tierra,  
y a mi madre por su amor angelical desde el Cielo.





## **AGRADECIMIENTOS**

Agradecida ante todo a Dios, y Su amor infinito.

Agradezco a las autoridades académicas de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) por la visión de extender la calidad de sus programas a América Latina, y a la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) por facilitar esta oportunidad en la República Dominicana. En especial, estoy agradecida al Dr. Francisco Javier Caballero Harriet, por su labor encomiable y noble en hacer realidad esta visión como director de los programas de postgrado en América Latina y por su fe en mi. También a Irene Zapirain, porque sé que detrás de esa visión, se necesitan personas con su compromiso para llevar el día a día de estos programas. Gracias a todos los profesores por su dedicación al cruzar el Atlántico para impartir las clases del doctorado, y a mis compañeros del doctorado porque de ellos también aprendí.

Especialmente, agradezco a mi director de tesis el Dr. Vicente Camino por sus críticas constructivas, rigurosidad académica, disposición y disponibilidad sin par, así como su, tiempo, paciencia, ánimo oportuno, guía acertada, consejos que condujeron a un feliz termino de mi proyecto de investigación. Definitivamente, haber trabajado con el profesor Camino ha aportado a mi crecimiento académico, y ha sido un verdadero honor para mi. Gracias pues sin la calidad de su acompañamiento y su nobleza esta tesis no fuera una realidad.

A mi padre, Pedro Augusto, por darme animo al expresarme constantemente que soy “una campeona” y que debo seguir pa'lante. Presenciar su patriotismo, y el de mi madre, Griselda Dolores, que desde niña ambos me han inspirado a poner mi granito de arena para aportar al progreso de nuestro país. Con su ejemplo me enseñaron el valor de servir al prójimo con y por amor, esta es mi mejor herencia.

A mi esposo, Nahum de Jesús, por su amor, apoyo y generosidad con nuestro tiempo, y por entender y compartir lo importante que era para mí concluir esta meta profesional. Gracias a él pude dedicarme exclusivamente a esta tarea durante el último año y medio de mi investigación doctoral.

A la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE), donde laboré durante gran parte de mi investigación doctoral, como Directora de Proyectos. En FUNGLODE, tuve la gran oportunidad de trabajar en el proyecto de investigación de la emigración dominicana en el exterior, con el objetivo de forjar una mejor relación con el Estado dominicano, y en la creación e implementación de una gran iniciativa que hoy es realidad –el Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales (IGLOBAL)-, donde fui su primera Vicerrectora Académica. Gracias a ambas instituciones por su apoyo en este proyecto profesional, facilitándome en varias ocasiones realizar estadias de investigación en San Sebastián, compartir estas y otras ideas en la *Revista Global*, así como el uso de su Biblioteca Juan Bosch.

Mis sinceras gracias mi amigo y periodista, Sully Saneaux, por su invaluable y generoso apoyo con la edición de la versión final de la tesis.

Importantes han sido las contribuciones de las personas entrevistadas que gentilmente compartieron sus experiencias, investigaciones y conocimientos, especialmente al profesor Domingo Matías, Sociólogo y municipalista; al profesor Rafael Emilio Yunén, Geólogo y a la señora Rosa Arlene María de Rivas, urbanista y ex directora del Plan Estratégico de Santiago. También agradecemos a los señores Reynaldo Peguero, director del Plan Estratégico de Santiago y Leivan Díaz, director de planificación del Ayuntamiento de Santiago.

A todas las personas que me apoyaron en las consultas realizadas, en especial a Horacio Álvarez, José Leopoldo Artiles, Lelis Annamir Canalda, Alexandra Olivo, Elka Scheker y Mirthia Solano.

Finalmente, a todos, familia y amigos, que me han animado durante todo el camino de esta investigación doctoral: mil gracias!

## TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO.....	xi
TABLA DE ILUSTRACIONES.....	xvi
LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS .....	xviii

### PARTE I: INTRODUCCIÓN

1. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA.....	25
1.1 Motivación .....	26
1.2 Justificación .....	28
1.3 Hipótesis y objetivos.....	29
1.4 Metodología .....	31
1.4.1 Plantear la situación del problema .....	31
1.4.2 Fundamento Teórico-Conceptual.....	32
1.5 Estructura de los capítulos .....	35

### PARTE II: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2. LA LITERATURA SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y EL BUEN HACER MUNICIPAL.....	43
2.1 Desarrollo económico local – desarrollo endógeno.....	46
2.1.1 ¿Qué es el desarrollo económico local? Los conceptos.....	48
2.1.2 Desarrollo humano: una cuestión de poder y libertad .....	54
2.1.3 Desarrollo Endógeno .....	56
2.1.4 Desarrollo regional.....	73
2.1.5 Críticas, limitaciones y retos del desarrollo económico local y regional .....	93
2.2 Buen hacer municipal: los pilares de la modernización de los gobiernos locales .....	99
2.2.1 Fortalecimiento institucional y democrático.....	102
2.2.2 La buena gestión .....	108
2.2.3 Gobernabilidad y gobernanza .....	118

2.2.4	La consolidación de su autonomía.....	130
2.2.5	Capital social: inversión en los recursos humanos, calidad de liderazgo político y cívico, y alianzas estratégicas .....	134
2.3	La descentralización como ruta de desarrollo y el principio de subsidiariedad .....	170
2.3.1	La descentralización como ruta de desarrollo.....	172
2.3.2	La subsidiariedad como principio fundamental en la descentralización y el desarrollo económico local .....	187
2.4	Otros principios.....	196
2.4.1	Principio de autonomía .....	196
2.4.2	Principio de la universalidad de la competencia.....	197
2.4.3	Principio de diferenciación .....	198
2.4.4	Principio de la solidaridad .....	199
2.5	La economía municipal del siglo XXI: el vínculo entre local-global.....	200
2.5.1	De lo macro a lo micro: el municipio como plataforma para fomentar el desarrollo y progreso en la era de la hiperglobalización .....	200
2.5.2	Fortalecer el vínculo entre lo global y lo local: pensar localmente para actuar globalmente.....	203
	<b>SÍNTESIS .....</b>	<b>208</b>
<b>3.</b>	<b>BUENAS PRÁCTICAS EN EL DESARROLLO LOCAL: ESPAÑA, MÉXICO Y LA REPÚBLICA DOMINICANA .....</b>	<b>209</b>
3.1	España: referencia de municipio moderno.....	210
3.1.1	El ordenamiento municipal vigente: organización y competencias.....	211
3.1.2	El desarrollo endógeno en el terreno: Ayuntamiento Vitoria-Gasteiz.....	221
3.1.3	Una gestión municipal con rostro humano: Ayuntamiento Sant Boi de Llobregat .....	230
3.2	Buenas prácticas de gestión de desarrollo económico en municipios mexicanos: el caso de Mexxicacán .....	239
3.3	El municipio como instrumento de desarrollo y progreso en la República Dominicana: caso de estudio Santiago de los Caballeros .....	243
3.3.1	Breve perfil de Santiago de los Caballeros del ayer .....	245
3.3.2	Breve perfil de Santiago de los Caballeros en la actualidad.....	247
3.3.3	Plan Estratégico de Santiago (PES) del Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros .....	250
3.3.4	Retos y obstáculos pendientes del Ayuntamiento y el PES.....	259
3.3.5	Ayuntamiento de Santiago: su experiencia en la gestión del desarrollo económico local .....	272
3.3.6	Avances de la gestión del CDES y el Ayuntamiento.....	278

3.3.7	Conclusión del caso de estudio Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros	282
3.4	Las experiencias de desarrollo local y regional en el país	285
3.4.1	Una experiencia desde el gobierno central para promover el desarrollo regional: Cibao Oriental	285
3.4.2	Una experiencia de empoderamiento local: Provincia Monseñor Nouel	288
3.4.3	Una experiencia de fortalecimiento institucional para el desarrollo local: subregión del Enriquillo	290
3.4.4	Una experiencia en desarrollo local desde fortalecimiento de la democracia local: Municipio de Cotuí	293
3.4.5	Una experiencia pionera en el desarrollo local: Provincia de Salcedo	295
3.4.6	Una experiencia de desarrollo humano integral: Provincia de Pedernales	300
3.4.7	La sostenibilidad de las iniciativas y los programas locales	303
	SÍNTESIS	306

### PARTE III: ANÁLISIS EMPÍRICO

4.	LA MUNICIPALIDAD EN LA REPÚBLICA DOMINICANA	311
4.1	Antecedentes históricos: orígenes y evolución de la descentralización del Estado y la autonomía municipal	316
4.1.1	Evolución territorial de Quisqueya y la República Dominicana	316
4.1.2	Evolución de la descentralización en la República Dominicana	321
4.1.3	El inicio de los esfuerzos institucionales de la descentralización en la República Dominicana	326
4.2	El marco jurídico municipal	337
4.2.1	La evolución del tema municipal en las Constituciones dominicanas	337
4.2.2	El marco normativo municipal y otras leyes vinculantes para la administración local	347
4.2.3	Ley Orgánica 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios	349
4.3	La descentralización y municipalidad dominicana: algunos problemas estructurales	403
4.3.1	La atomización del territorio	404
4.3.2	Fuertes asimetrías territoriales	413
4.3.3	Débil autonomía política: injerencias no legítimas y partidistas	414
4.3.4	La exclusión social y débil cohesión social	416
4.4	Las experiencias de los Presupuestos Participativos Municipales (PPM)	418
4.4.1	El origen de los PPM	419
4.4.2	El marco legal de los PPM	420

4.4.3	La implementación de los PPM .....	423
4.5	Las experiencias de los Consejos de Desarrollo Provinciales y la figura del Gobernador .....	429
4.6	Análisis de la Ley 176-07 y el desarrollo económico local .....	433
4.6.1	La ley municipal y el desarrollo económico local .....	433
4.6.2	La experiencia de los gobiernos municipales en el desarrollo económico local .....	440
4.7	Hacia la consolidación de la descentralización dominicana: los avances.....	443
4.7.1	Marco normativo moderno .....	444
4.7.2	Mayor apoyo institucional desde el gobierno central e iniciativas de asociatividad de los gobiernos locales .....	445
4.7.3	Aumento significativo de los ingresos.....	451
4.7.4	Creación y fortalecimiento de los mecanismos de participación.....	451
4.7.5	La descentralización político-administrativa y territorial de la Provincia de Santo Domingo .....	451
	SÍNTESIS .....	454
5.	LA ECONOMÍA DOMINICANA Y EL DESARROLLO LOCAL.....	457
5.1	Panorámica de la económica dominicana: su perfil y comportamiento .....	458
5.1.1	Perfil de la económica dominicana según el marco legal .....	458
5.1.2	Las políticas económicas de la República Dominicana.....	463
5.1.3	Comportamiento de la economía dominicana.....	485
5.2	Principales campos de actividad económica en la República Dominicana .....	506
5.2.1	Generadores de mayores empleos: la industria local y las mipymes.....	508
5.2.2	Casos exitosos en la economía, pendientes de un mayor vínculo endógeno: las zonas francas y el turismo.....	536
5.2.3	Buenas prácticas dominicanas con enfoques endógenos: el comercio justo en la agricultura y los clústeres .....	568
5.3	Estrategia a implementar en los municipios dominicanos para el desarrollo económico local.....	592
5.3.1	El rol de los Alcaldes (gobiernos locales) en el desarrollo económico de su comunidad.....	593
5.3.2	Propuesta de desarrollo económico local en República Dominicana desde los municipios.....	597
5.3.3	Recomendaciones para implementar una estrategia de desarrollo económico local desde el gobierno central .....	612
	SÍNTESIS .....	624

## PARTE IV: CONCLUSIONES

6. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES .....	629
BIBLIOGRAFÍA .....	639
ANEXO I: LISTA DE LA NORMATIVA MUNICIPAL DOMINICANA VIGENTE.....	681
ANEXO IIA. TABLA DE RECAUDACIONES PROPIAS Y TRANSFERENCIA DE INGRESOS A LOS MUNICIPIOS 2012 .....	691
ANEXO IIB. TABLA DE ASIMETRÍAS EN LOS INGRESOS TRANSFERIDOS A LOS MUNICIPIOS 2012 .....	692

## TABLA DE ILUSTRACIONES

### GRÁFICOS

Gráfico 2.1: Crecimiento del PIB de la República Dominicana 1995-2015.....	53
Gráfico 2.2 Evolución turismo dominicanos residentes en el extranjero .....	163
Gráfico 2.3 Evolución del gasto por estadía del turista dominicano residente en el extranjero .	163
Gráfico 4.1 Salarios en los municipios dominicanos.....	382
Gráfico 5.1 Flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) en la RD 1993-2013 .....	475
Gráfico 5.2 Ingresos tributarios según tipo de impuesto 2012 .....	482
Gráfico 5.3 Pobreza monetaria en la República Dominicana 1984-2015.....	490
Gráfico 5.4 Evolución pobreza monetaria general y extrema en la RD 2000-2015 .....	491
Gráfico 5.5 Pobreza general por región en la República Dominicana 2000-2014 .....	497
Gráfico 5.6 Crecimiento del PIB por actividad económica 2015 .....	499
Gráfico 5.7 Evolución del porcentaje de las exportaciones ZZ.FF. sobre el total del país.....	543

### TABLAS

Tabla 2.1 Estrategias atracción de inversiones anticuadas vs estrategias nuevas.....	150
Tabla 2.2 Gasto y estadía promedio dominicanos no residentes 1993-2015.....	164
Tabla 2.3 Valor anual de remesas familiares 2010 - 2015.....	169
Tabla 3.1 Empleos según actividades económicas en la Provincia de Santiago .....	249
Tabla 3.2 Indicadores de gobernabilidad en la República Dominicana 2014.....	265
Tabla 4.1 Evolución de la división territorial de la República Dominicana.....	321
Tabla 4.2 División territorial por macroregiones, regiones y provincias de la República Dominicana 2015 .....	345
Tabla 4.3 Participación de impuestos de vocación municipal .....	362
Tabla 4.4 Asociaciones de Municipios por Región en la República Dominicana.....	390
Tabla 4.5 Análisis FODA de la Municipalidad en la República Dominicana .....	453
Tabla 5.1 Acuerdos de Libre Comercio de la República Dominicana .....	473
Tabla 5.2 Exportaciones totales por sectores 2010-2015.....	474
Tabla 5.3 Flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) por sector en la RD 2004-2013 .....	476
Tabla 5.4 Cifras pobreza monetaria en la República Dominicana 2000-2015 .....	490
Tabla 5.5 Evolución del Ranking en Competitividad Global .....	504
Tabla 5.6 Índice Doing Business en la República Dominicana.....	505
Tabla 5.7 Evidencias de un sesgo anti-exportador: trabas a las exportaciones .....	515
Tabla 5.8 Evolución del costo de la canasta familiar 2011-2015 .....	548
Tabla 5.9 Polos turísticos de la República Dominicana .....	562
Tabla 5.10 Organizaciones que participan en el Comercio Justo en la RD .....	576
Tabla 5.11 Tipos agrupamientos según manual de mini cadenas productivas, ONUDI .....	583
Tabla 5.12 Clústeres en la República Dominicana 2015 .....	625



## FIGURAS

Figura 2.1 Desarrollo endógeno del territorio: factores explicativos .....	62
--	----

## MAPAS

Mapa 4.1 Las X regiones para la coordinación administrativa en la República Dominicana ....	346
Mapa 5.1 Parques de ZZ.FF., ZZ.FF. Especiales y Empresas Ley 56-07 en la República Dominicana .....	546
Mapa 5.2 Clústeres en la República Dominicana .....	626

## LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ACIS	Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago
ADODIM	Asociación Dominicana de Distritos Municipales
ADOEXPO	Asociación Dominicana de Exportadores, Inc.
ADOVA	Asociación Dominicana de Vocales
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AENOR	Asociación Española de Normalización y Certificación
AFNOR	Asociación Francesa de Normalización
AIRD	Asociación de Industrias de la República Dominicana
AIREN	Asociación de Industriales de la Región Norte
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AMI	Acuerdo Multilateral sobre Inversiones
ANJE	Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios
ASODORE	Asociación Dominicana de Regidores
BANDEX	Banco Nacional de las Exportaciones
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNV	Banco de la Vivienda y la Producción
BOE	Boletín Oficial del Estado
BREXIT	“British Exit” (salida de Gran Bretaña de la Unión Europea)
CAF	<i>Common Assessment Framework</i> (marco común de evaluación)
CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco
CCAA	Comunidades Autónomas
CCT	<i>Compulsory Competitive Tendering</i> (licitación obligatoria)
CDC	Consejos de Desarrollo Comunitario
CDCs	Community Development Corporations (Corporaciones de Desarrollo Comunitario)
CDES	Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y Municipio de Santiago
CDP	Consejos de Desarrollo Provincial
CE	Constitución Española
CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local
CEI-RD	Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CET	Centro de Entrenamiento de Trabajo
CEUR	Centro de Estudios Urbanos y Regionales
CIDEU	Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano
CJ	Comercio Justo
CNC	Consejo Nacional de Competitividad
CNZFE	Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación
CODOPYME	Confederación Dominicana de la Pequeña y Mediana Empresa
CONARE	Consejo Nacional de Reforma del Estado
CONFOTUR	Consejo de Fomento Turístico

CREES	Centro de Regional de Estrategias Económicas Sostenibles
DEL	Desarrollo Económico Local
DGA	Dirección General de Aduanas
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DGODT	Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
DIGEIG	Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental
DIGEPRES	Dirección General de Presupuesto
EFA	<i>Education for All</i> (Educación para Todos)
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
ENFT	Encuesta de Fuerza de Trabajo
EPA	Economic Partnership Agreements (Acuerdo de Asociación Económica entre la Unión Europea y los países África, Caribe y Pacífico, ACP)
EUDEL	Asociación de Municipios Vascos
EUREPGAP	Euro-Retailer Produce Working Group
FAI	Federación de Asociaciones Industriales
FAO	Organización Mundial de Alimentación
FEDA	Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEDOMU	Federación Dominicana de Municipios
FEESL	Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrarias
FINE	<i>Fair Trade Advocacy Office</i> (oficina de las organizaciones comercio justo)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONFIDES	Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Santiago
FSE	Fondo Social Europeo
FUNDESA	Fundo para el Desarrollo de Santiago
FUNGLODE	Fundación Global Democracia y Desarrollo
GATS o AGCS	<i>General Agreement on Trade in Services</i> (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios)
GO	Gaceta Oficial
GTZ	Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (en la actualidad GIZ)
HTA	<i>Hometown Associations</i> (Clubes de Oriundos)
I+D	Investigación y Desarrollo
I+D+i	Investigación y Desarrollo e innovación
ICAM	Instituto de Capacitación Municipal
ICV	Índice de Calidad de Vida
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDIAF	Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales
IED	Inversiones Extranjeras Directas
IEH	Índice de Empoderamiento Humano
IFOP	Instrumento Financiero de Orientación Pesquera
IGLOBAL	Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales
IHDI	Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad

ILPES-CEPAL	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
INTEC	Instituto Tecnológico de Santo Domingo
IPCN	Iniciativa para la Productividad y la Competitividad Nacional
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
LBRL	Ley de Bases de Régimen Local
LJ	Ley Jurisdiccional
LMD	Liga Municipal Dominicana
LOTIC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
MAP	Ministerio de Administración Pública
MEPYD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MICE	<i>Meetings, incentives, conferences and exhibitions</i> (reuniones, incentivos, conferencias y exhibiciones)
MIPYMES	Micro, pequeña y mediana empresas
MIP	Ministerio de Interior y Policía
MOVIREA	Monitoreo y Vigilancia de Residuos de Plaguicidas en Alimentos
MPFE	Mesa Presidencial de Fomento a las Exportaciones
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i> (Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN))
NRGI	<i>Natural Resource Governance Institute</i>
OAIM	Oficina de Acceso a la Información Municipal
OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONAPI	Oficina Nacional de Propiedad Industrial
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
ONE	Oficina Nacional de Estadísticas
ONG	Organizaciones No-Gubernamental
ONUDI	Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPP	Oficina Provincial de Planificación
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OXFAM	<i>Oxford Committee for Famine Relief</i> (Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre)
PAIRE	Programa de Apoyo Inmediato a la Reforma y Modernización del Estado
PARME	Proyecto de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado
PASCAL	Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y las Autoridades Locales
PCTI	Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación
PDESAN	Plan de Desarrollo Económico Local de Santiago
PDHSL	Programa de Desarrollo Humano Sostenible Local

PES	Plan Estratégico de Santiago
PIB	Producto Interno Bruto
PISDE	Parque Industrial de Santo Domingo Este
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPI	Plan Piloto de Innovación
PPM	Presupuesto Participativo Municipal
PRODEMIPY	Programa para el Desarrollo de la Microempresa
PROMIPYME	Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
PUCMM	Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
PYMES	Pequeña y Mediana Empresas
SASP	Sistema de Administración de Servidores Públicos
SIET	Sistema de Información Estadística Territorial
SIFMUN	Sistema Integral de Finanzas Municipales
SIGA	Sistema Integrado de Gestión Aduanera
SINACAM	Sistema Nacional de Capacitación Municipal
SISMAP	Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SRI	Stanford Research Institute
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TPM	Tasa de Política Monetaria
TRIMS	<i>Trade-related Investment Measures</i> (Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio-MIC)
TRIPS	<i>Trade-related aspects of Intellectual Property Rights</i> (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio - ADPIC)
UPV/EHU	Universidad del País Vasco/ <i>Euskal Herriko Unibertsitatea</i>
UNMUNDO	Unión de Mujeres Municipalistas Dominicana
USAID	United States Agency for International Development (Agencia de Desarrollo Internacional de los EE.UU.)
USTR	<i>Office of the United States Trade Representative</i> (Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos)
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
VUI-RD	Ventanilla Única de Inversión de la República Dominicana
WBI	<i>World Bank Institute</i> (Instituto del Banco Mundial)
WEF	<i>World Economic Forum</i> (Foro Económico Mundial)
WGI	<i>Worldwide Governance Indicators</i> (Indicadores de Gobernabilidad Mundial)
ZZ.FF.	Zonas Francas



## **PARTE I: INTRODUCCIÓN**





## 1. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

La complejidad y competitividad del mundo actual, requiere del involucramiento de los distintos niveles administrativos del Estado, tanto gobierno central, como el gobierno local, juntos coordinando e implementando estrategias modernas de productividad económica. Deben existir excelentes relaciones intergubernamentales, caracterizadas por una armonía que permita la fluidez en la gestión de los problemas y una coordinación diligente y colaboración efectiva. La economía dominicana debe iniciar una reestructuración más vinculada al potencial endógeno y el gobierno central no puede hacerlo solo, necesita el apoyo del gobierno local para identificar las oportunidades de desarrollo en el territorio y dar mejor seguimiento a las necesidades de los ciudadanos. Consideramos que un enfoque en lo territorial ayudaría a reducir asimetrías entre las regiones, así como las deudas sociales pendientes. Sin embargo, el territorio no debe ser sólo un enfoque, como veremos en el transcurso de la investigación, también es un recurso en sí mismo. Es decir, desde una buena gestión municipal, se puede fomentar el desarrollo y la competitividad, creando un entorno favorable (*enabling environment*), donde las empresas puedan ser más productivas y haya mejores oportunidades de empleo. Idóneamente, esta riqueza sería distribuida de manera más equitativa, favoreciendo que los ciudadanos puedan lograr su potencial y su realización personal. Necesita buenos gobiernos municipales de aliado.

Tras una historia de centralismo, paternalismo y presidencialismo, la República Dominicana se embarcó en los años 1990, en una verdadera descentralización del Estado y modernización de sus administraciones municipales. Un testimonio de este compromiso lo vemos en un amplio marco jurídico, que otorga mayores potestades y seguridad jurídica a los municipios. Igualmente, vemos este compromiso con la municipalidad en la Constitución. La penúltima reforma Constitucional en 2010 muestra una coherencia no sólo con el principio de descentralización, que es importante resaltar, sino además, con las transformaciones institucionales que paulatinamente se han venido dando en el ámbito local, incluyendo una mayor financiación y apoyo desde las instituciones del gobierno central. Además, es un reconocimiento por parte del mismo Estado, de que para continuar por el sendero del desarrollo y las exigencias cada vez mayores de la globalización económica, política y social, se requiere de un Estado más flexible, mejor articulado y más eficiente- en fin, más moderno. Entendemos que para obtener una descentralización efectiva que responda a las múltiples exigencias del

desarrollo humano, es necesario contar con un buen gobierno municipal, que tenga las condiciones de verdadera autonomía, fuerte institucionalidad, imperio de la ley, buena gerencia, liderazgo visionario que trabaje en aras de la gobernabilidad e invierta en los recursos humanos.

## **1.1 Motivación**

¿Desarrollo económico local para qué? Nos resultan particularmente interesantes las posibilidades concretas que presenta el desarrollo económico local, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, cogestionando desde los municipios en alianza con el gobierno central y los actores locales relevantes.

Por otro lado, vemos el potencial de enfocar el desarrollo económico local como política de Estado en dos vertientes: 1- como una respuesta al desgaste del actual modelo económico neoliberal, al cambiar el enfoque de velar por el bienestar del mercado y la empresa, a velar por el ser humano y su capacidad de emprendimiento e innovación; 2- como una respuesta al actual modelo económico dominicano, que mantiene unos altos niveles de pobreza y desigualdad. Aunque ningún modelo debe alienar al sector privado (empresarios e inversionistas), pues son pieza clave en la producción de riqueza y creación de empleos, sea al nivel de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) o las multinacionales. Lograr un balance óptimo es un reto necesario. Igualmente, es de importancia reconocer que tener una gran parte de la población viviendo prácticamente condenada desde el nacimiento por la pobre movilidad social existente, en la pobreza, el desempleo, subempleo e informalidad, no sólo falta a la ética humana y justicia social, sino además, no conviene a la meta de mejorar la productividad y competitividad de la economía dominicana.

La idea de realizar esta investigación fue sencilla y poderosa a la vez: pensamos que no eran sostenibles unas políticas de desarrollo económico del país, que no estuvieran enfocadas según el potencial del territorio – nivel local y regional. En ese momento, pensamos en las grandes disparidades que existen entre los municipios del norte (Santiago de los Caballeros) y sur (San Cristóbal), del este (Punta Cana/La Romana) y del oeste (Pedernales/Jimani) del país, en cuanto a calidad de los servicios, disponibilidad de recursos, oportunidades de empleo, niveles de pobreza, cantidad de la inversión pública y privada y bienestar en sentido general para la población. Al aproximarnos al tema, la primera pregunta que nos surgió: fue ¿Cómo puede ser

efectivo aplicar las mismas políticas públicas al nivel nacional, cuando la realidad local de cada municipio es tan distinta una de la otra? Entendíamos que para ser más efectivos, habría que ir a la localidad y conocer mejor su realidad para, de ahí, partir hacia el diseño de políticas públicas relevantes al territorio y en alianza con los gobiernos locales que permitieran dinamizar las economías locales, crear empleo y eliminar la pobreza. El fin, lo hemos tenido claro desde el principio, proponer la creación de nuevas oportunidades de empleo, tomando en cuenta los recursos locales y cómo los gobernantes municipales tienen un rol protagónico en esta tarea. Esa fue nuestra motivación y visión.

Nos motivó también la falta de trabajos de investigación sobre la municipalidad dominicana y, específicamente, el desarrollo económico local. Salvo muy pocas excepciones, el país no cuenta con investigaciones sobre estos temas. Es una realidad que afecta significativamente a la adecuada planificación del desarrollo y fortalecimiento de la municipalidad.

Además, nos motiva aportar una investigación que enfoque el tema de la municipalidad y su potencial para influenciar en el desarrollo económico, con el fin de mejorar el nivel de vida de todos los dominicanos. Consideramos la descentralización del Estado y un buen gobierno municipal como requisitos para una implementación exitosa de este modelo económico. Parte de esta toma de conciencia, es conocer mejor el potencial de su desarrollo y los cambios que habrá que realizar para implementar dicho modelo.

Finalmente, con nuestra investigación hemos pretendido facilitar a los municipalistas y funcionarios de las administraciones locales una referencia académica sobre lo que es un buen gobierno municipal en teoría y la práctica, así como la importancia de cumplir con la función de promocionar y fomentar el desarrollo económico local, con el fin de crear más y mejores empleos. Esperamos que nuestra investigación sea un aporte en la creación de una mayor conciencia del camino recorrido en la descentralización y experiencia de desarrollo local y, sobre todo, el camino pendiente a recorrer, así como ofrecer ideas y mejores prácticas para consolidar lo logrado al momento y continuar avanzando. Nuestra investigación busca hacer un aporte a los gobiernos locales, para que el desarrollo económico esté en su agenda de trabajo y para que sus respectivas gestiones sean más eficientes con el fin de elevar la calidad de vida de todos los ciudadanos en su localidad. La esperanza radica en que los gobiernos municipales tengan la

visión, convicción, compromiso y las herramientas, para trabajar conjuntamente con el gobierno central y el sector privado hacia esa meta.

## **1.2 Justificación**

La complejidad y el ritmo acelerado de cambio en la economía mundial, no favorece la centralización administrativa, ni el unilateralismo, ni la rigidez en el proceso de toma de decisiones, etc. La tendencia mundial, es hacia la descentralización de los poderes del Estado. La República Dominicana no es ajena a esta realidad. Desde hace un par de décadas, en la República Dominicana se viene dando el proceso de otorgar más poder de decisión y ejecución al nivel local. Sin embargo, permanece una tensión real entre el gobierno central, que concentra el poder y los recursos, y los gobiernos locales, que entienden que por ley les corresponde cumplir con sus funciones y para ello recibir los recursos asignados legalmente. Esta tensión radica en el hecho de que no se respeta del todo la autonomía de los gobiernos municipales, pero estos tampoco muestran la capacidad para ser autónomos ni reciben la totalidad de los recursos que la ley le asigna. Parte del problema es que no se ha realizado una descentralización efectiva en la República Dominicana.

Aunque se ha avanzado, en la actualidad, en la República Dominicana existe una verdadera batalla de facto, entre el gobierno central y los gobiernos locales, por la descentralización del poder, la descentralización administrativa, la descentralización de los recursos, etc. De jure la autonomía municipal está otorgada y protegida por las leyes, pero en la práctica el país sigue, aunque se haya avanzado en la municipalidad, con su tendencia presidencialista. Lo cierto es que es una batalla que cada día tiene más dolientes, debido a que la sensibilidad (concientización) en el tema, ha aumentado en las últimas décadas. Todavía está pendiente la tarea de mejorar los criterios de asignación de recursos ya que, hasta el momento, el único criterio es el demográfico. Se ha hablado de la necesidad de ampliar los criterios de la asignación de recursos para incluir, por ejemplo: considerar la productividad, el uso eficiente de los recursos, desequilibrios territoriales, el buen desempeño administrativo a la hora de asignar los recursos.

Por otro lado, se consolidan como tendencias generales las estrategias económicas que favorecen el desarrollo endógeno, por lo que entendemos la relevancia de este estudio que se

fundamenta en que ha llegado el momento de que los líderes locales apliquen el *artículo 19* de la Ley 176-07 (o) *Promoción, fomento y desarrollo económico local*, con el fin de que empoderen y emprendan una verdadera labor de identificar todos los recursos del municipio y así ponerlos a producir, atraer inversiones, apoyar las que ya existen y, de esta manera, aumentar la productividad, las oportunidades de empleo y la calidad de vida de los ciudadanos. Tan importante como la planificación estratégica con objetivos claros, es la disciplina al priorizar y ajustar los recursos disponibles, así como la capacidad estructural de adaptarse a los cambios, la flexibilidad que exigen las nuevas demandas del desarrollo y la importancia de cumplir la ley. Es sumamente importante lograr un balance justo y ético, en un país con recursos limitados y prioridades de necesidades básicas que compiten por los mismos.

### **1.3 Hipótesis y objetivos**

Partimos de la hipótesis de que la República Dominicana sólo podrá ser competitiva y, a la vez, facilitar el desarrollo humano, en la medida en que valore y aproveche sus riquezas locales y cuente con la gestión e institucionalidad municipal adecuada para fomentar un vínculo estratégico entre lo local y lo global, que incentive a las pymes, las exportaciones y demás actividades económicas y, en su conjunto, se creen los empleos dignos necesarios para salir de la exclusión socioeconómica y política que padece gran parte de la sociedad. Entendemos la importancia de una descentralización efectiva y madurez institucional de un buen gobierno, como prerequisite para desarrollar económicamente el territorio de manera sustentable. Nuestras variables son las que entendemos como los pilares de un buen gobierno: calidad institucional y democrática, óptima gobernabilidad, excelente gestión, autonomía financiera y capital social que incluya recursos humanos capacitados.

Esta investigación tiene como objetivo principal, analizar la madurez institucional municipal en la República Dominicana, con el fin de determinar si los gobiernos locales tienen las condiciones y la capacidad para promover el desarrollo económico en su municipio, como indica la ley. A partir de los hallazgos, estaremos en condiciones de recomendar una estrategia de desarrollo económico local a ser implementada desde los municipios.

Los objetivos específicos para la tesis:

- Revisar la literatura y estudiar los conceptos teóricos de desarrollo económico local y desarrollo endógeno, buen gobierno municipal, descentralización del Estado, con el fin comprender y analizar la compleja realidad municipal, y, proponer cómo mejor gestionar esa realidad, para producir más y mejores oportunidades para aumentar el bienestar económico.
- Hacer un diagnóstico panorámico de los municipios en la República Dominicana, incluyendo Santiago de los Caballeros, pionero en la planificación local, para tener un parámetro de cuál ha sido la experiencia y entender los obstáculos al desarrollo y ver cómo podemos proponer un plan para fomentar el desarrollo económico de la localidad.
- Analizar el marco normativo municipal dominicano, a la luz de nuestros objetivos, con el fin de determinar el cumplimiento del mismo, y como esto afecta a las condiciones necesarias para desarrollar la economía local desde las administraciones locales.
- Realizar una investigación innovadora en la República Dominicana que enfoque de manera integral el desarrollo municipal y su vínculo con el desarrollo endógeno. Parte de esta innovación sería estudiar y documentar la experiencia de la inclusión formal de la diáspora en el desarrollo económico local como aliados de codesarrollo. La diáspora dominicana a pesar de que tiene una incidencia sobre el desarrollo nacional que va más allá del envío de remesas o visitas como turistas no es un elemento que esté integrado en la estrategia de desarrollo diseñada por el gobierno.
- Proponer, a partir de la realidad económica dominicana, aquellas medidas de políticas públicas que faciliten el desarrollo económico, social, territorial y administrativo sostenible, tomando en cuenta el uso racional y eficiente de los recursos institucionales, así como los recursos tangibles e intangibles.

## 1.4 Metodología

### 1.4.1 Plantear la situación del problema

La República Dominicana es un país de ingresos medios, que ha tenido un crecimiento económico significativo en las últimas décadas. Sin embargo, debido a la estructura productiva, sus niveles de equidad y competitividad no son los mejores. Entendemos que a pesar de las riquezas producidas en el país a través de actividades económicas, los recursos no son manejado con la eficiencia y eficacia necesarias para enfrentar de manera integral y estratégicas las tareas socioeconómicas aun pendientes. A pesar de las limitaciones que tienen los municipios dominicanos, entendemos que con las condiciones necesarias y el apoyo del gobierno central, el país podría embarcarse en la implementación de un modelo de desarrollo endógeno, asegurándose que todas sus actividades económicas tomen en cuenta el bienestar de los municipios. El problema radica en que a pesar de que la ley establece que los municipios deben promover el desarrollo económico, estos no cuentan, por lo general, con los recursos económicos, ni los técnicos, ni la fortaleza institucional ni de gerencia para cumplir con esa función. Queremos conocer si efectivamente los pocos recursos económicos, la débil gobernabilidad y la pobre institucionalidad municipal, son impedimentos al desarrollo económico local. Así como qué estrategia se puede presentar para dar solución al problema de manera realista.

**Delimitación del tema:** Para tratar de manera integral nuestras preguntas de investigación, nuestro marco teórico no se limita al desarrollo económico local o desarrollo endógeno, sino que también incluye los ejes teóricos de la descentralización del Estado y el buen gobierno municipal. Después de una amplia revisión de la literatura, arribamos oportunamente a nuestro objeto de investigación, cual es el de estudiar la relación entre la madurez institucional y gestión administrativa de los gobiernos municipales así como la promoción del desarrollo económico local. De manera específica, queremos estudiar cuáles son las condiciones que deben existir en la administración del municipio, para que se pueda facilitar la promoción del desarrollo económico local. Partimos de que la primera condición es una descentralización del Estado efectiva y, en segundo lugar, una gestión caracterizada por ser un buen gobierno y lo que esto implica. Ambas

condiciones facilitarán el entorno administrativo, la madurez institucional y capacidad de ejecutar la función: desarrollo económico local.

**Delimitación espacial:** Estudiaremos la municipalidad en la República Dominicana, con una atención específica como caso de estudio en Santiago de los Caballeros. En cuanto a la República Dominicana, también hacemos una revisión de la literatura previa sobre la experiencia de desarrollo local en el país. Tomaremos casos de estudios de municipios en España y México, a fin de conocer buenas prácticas que nos den luz hacia cómo debe y puede ser una gestión favorable al desarrollo económico local.

### **1.4.2 Fundamento Teórico-Conceptual**

Debemos reconocer que a la hora de iniciar esta investigación para la tesis de doctorado, el tema era nuevo para nosotros con la excepción de la investigación previamente realizada para la tesina o suficiencia investigadora (DEA). Por lo tanto, en la investigación, lo primero que hicimos fue hacer una revisión de la bibliografía disponible en el tema, con el fin estudiar la problemática, ver los diferentes enfoques y argumentos, comparar la metodología, considerar las diferentes variables usadas por otros investigadores con el objetivo de conseguir una orientación que nos llevara a donde estamos hoy, en la posibilidad de, humildemente, aportar algo nuevo a la limitada investigación de la municipalidad en la República Dominicana.

Nuestros objetivos de investigación nos llevan a conceder atención preferente al estudio de la literatura económica que trabaja el tema del desarrollo económico local, una temática que, por otra parte, nos ofrece una amplia base bibliográfica. Identificando algunos de los autores fundamentales que nos han servido como referencia en nuestro trabajo podemos citar a Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose y John Tomaney; Ignasi Brunet Icart y Carmen Cincunegui; John Blair; Edward.J. Blakely y Ted K. Bradshaw; John Luke; la profesora Merilee S. Grindle y quiero destacar la extensa obra de Antonio Vázquez Barquero que ha tenido un papel central como base teórica de nuestra investigación. Junto a las obras de autor hemos recurrido a los trabajos de instituciones, como Naciones Unidas y el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) así como a las publicaciones de expertos locales dominicanos como Domingo Matías para iluminar la realidad de la Administración local dominicana.



## **Presentación de los datos: cualitativos y cuantitativos**

Los datos e informaciones aportadas durante el transcurso de la investigación son tanto cualitativos y cuantitativos. Las cualitativas son ofrecidas por las entrevistas abiertas y los casos de estudios analizados; las cuantitativas recogen los datos ofrecidos por instituciones como la Oficina Nacional de Estadística, el Banco Central de la República Dominicana, la Cámara de Cuentas, las investigaciones de índole económica del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, así como los informes de otros ministerios y entidades públicas que utilizamos para documentar y respaldar nuestros argumentos. Las entrevistas complementan bien la investigación realizada, debido a que hay que contar con esa experiencia y visión de los investigadores y actores municipales, toda vez que el país, con muy pocas excepciones, no cuenta con datos e investigaciones rigurosas en el tema municipal.

Para conocer de primera mano el caso de Santiago, hemos realizado una entrevista en profundidad a unos de los fundadores del Plan Estratégico de Santiago (PES), el Sr. Rafael Emilio Yunén, exdirector del Centro de Estudios Urbano y Regional de la Universidad Católica Madre y Maestra (UCMM). Él llevaba, a petición y con el apoyo institucional del ayuntamiento de Santiago durante sus primeros años, la parte técnica del PES. Es una iniciativa y alianza público-privada, que ha sido sostenida en el tiempo y ha sido pieza clave en la planificación del desarrollo a largo plazo de Santiago de los Caballeros. Para profundizar en la realidad local, visitamos el Municipio de Santiago de los Caballeros, donde realizamos una entrevista al actual director ejecutivo del Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y Municipio de Santiago (CDES), con el fin de analizar sobre el terreno la importancia que se da al desarrollo local en ese territorio. También nos reunimos con Rosa María de Rivas, coordinadora técnica de la Asociación de Municipios de la Región Cibao Norte y ex directora ejecutiva del CDES. Igualmente, en julio 2016, entrevistamos al director de planificación del Ayuntamiento de Santiago, Leivan Díaz. En noviembre 2015 y marzo 2016, nos reunimos con Domingo Matías quien, como municipalista e investigador en los temas de nuestras tesis ha sido fundamental en esta investigación. Todas las entrevistas, nos arrojaron mucha luz sobre la realidad municipal dominicana, especialmente la de Santiago, así como comprender mejor las complejidades cotidianas y las posibilidades de transformación. Estas entrevistas nos ayudaron a conectar la teoría con la práctica y a obtener una visión más completa de la experiencia de desarrollo local

de Santiago, al ser el municipio pionero en realizar un plan de desarrollo municipal denominado el Plan Estratégico de Santiago (PES). A todos ellos estamos especialmente agradecidos, pues hacen una labor, desde mi punto de vista incalculable, al abogar por la modernización de los municipios.

Por otro lado, las consultadas realizadas directamente a instituciones como el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), el Ministerio de Administración Pública (MAP), el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), el Viceministerio de Fomento a las PYMES del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), el Consejo Nacional de Competitividad (CNC), la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, entre otras, han resultado de enorme valor para nuestra investigación. A todas ellas les agradecemos por su labor encomiable.

### **Paradigma de producción de conocimiento**

Tras recopilar y revisar de manera exhaustiva la normativa municipal, examinando de manera tanto cualitativa como cuantitativa el proceso de la descentralización y la municipalidad dominicana, estaremos en condiciones de realizar un diagnóstico para determinar la existencia o no de características de “buen gobierno” y de proponer aquellas medidas que hagan viable un programa de desarrollo económico local. Hacemos un esfuerzo importante por buscar valores empíricos para las variables de referencia susceptibles de ser medidas, documentados por las mismas instituciones del gobierno central y municipal, o bien obtenidos a través de diversas publicaciones o la realización de entrevistas. Ello no obstante, reconocemos los límites de la data de nuestra investigación, por cuanto se trata de unos ámbitos de la actividad económica y social poco documentada por las estadísticas oficiales.

Iniciamos este estudio con el deseo de ofrecer una investigación de índole jurídico-propositiva. Sin embargo, no conocemos de manera exhaustiva las debilidades de la normativa en la práctica, como para hacer las recomendaciones necesarias. Hemos aprendido que nuestro aporte no radica en hacer una propuesta de la normativa actual, sino más bien es determinar si el modelo de desarrollo económico local, puede ser implementado desde los gobiernos municipales. Para esto, hemos realizado una larga investigación de la literatura relevante al marco teórico, con el objetivo de entender cuáles deben ser nuestras propuestas para la República

Dominicana. La investigación realizada sobre la historia del proceso hacia la autonomía municipal y su organización interna, ha sido suficiente para responder las inquietudes de nuestra investigación. Es decir, que la revisión de la literatura del marco teórico, así como la revisión de la evolución de la descentralización y consolidación de la autonomía municipal, nos permitirá entender y analizar mejor la realidad dominicana y hacer las recomendaciones de mejores políticas públicas y prácticas, para la integración óptima con el territorio, la gente y las instituciones.

No obstante, consideramos que la revisión de la literatura externa e interna sobre el desarrollo local, más la exploración jurídica municipal y económica, nos han aportado suficiente conocimiento como para ofrecer una investigación que pueda ayudar a comprender los retos y tareas pendientes de la municipalidad y dar esperanzas a una descentralización de Estado de robusta y de mayor calidad democrática. Por lo que más que predecir el futuro del municipio en la República Dominicana y su rol en la gestión del desarrollo económico, hemos querido explicarlo con el fin de sensibilizar sobre la importancia que tiene su modernización, en aras de que eventualmente, más pronto que tarde, pueda cumplir cabalmente con la normativa que le rige, especialmente, promover el desarrollo económico local. Por otro lado, estaremos interesados en explicar el por qué no se ha podido aplicar esta parte de la ley y cuáles han sido los obstáculos, tanto internos como externos, para que eso suceda. Unos objetivos que nos explican la utilización de unas técnicas de investigación esencialmente cualitativas, complementadas con valores cuantitativos.

## **1.5 Estructura de los capítulos**

Nuestra tesis doctoral está compuesta por **seis capítulos**, incluyendo la introducción y las conclusiones. Como hemos mencionado, nuestro punto de partida ha sido el llevar a cabo una revisión de la literatura con el objetivo de dotarnos de las herramientas conceptuales que nos ofrece la literatura económica para explicar la problemática relativa al desarrollo local. Nos van a permitir comprender mejor la normativa municipal y analizarlas con más claridad sus efectos sobre la realidad económica y social municipal. Así pues, dedicamos el **capítulo dos**, a la revisión de literatura concerniente a los temas de desarrollo económico local-endógeno y regional y los temas vinculantes, como las asimetrías regionales y cómo estas afectan al

desarrollo endógeno, cuáles han sido las soluciones propuestas, los sistemas de innovación regional y como parte de estos sistemas los clusters económicos que buscan potenciar la productividad local. Concluimos este subcapítulo, con las críticas o limitaciones del desarrollo económico local y el por qué es un gran reto su implementación sobre todo, para un país en vías de desarrollo.

En el capítulo dos, también hacemos una revisión de la literatura que estudia el buen hacer municipal y el buen gobierno. Esto, con el fin de que nos dé pautas sobre qué condiciones y capacidades debemos buscar en los municipios dominicanos. Aquí nos enfocamos en estudiar la importancia de las variables de lo que significa realizar, ser y tener un buen gobierno: institucionalidad, gobernabilidad y gobernanza local, gestión eficaz y eficiente, contar con las autonomías y los recursos para cumplir con las responsabilidades asignadas, así como la importancia del liderazgo local en el cumplimiento de estas metas y la generación de capital social. También hacemos un breve repaso de los principios que rigen la municipalidad, poniendo énfasis en los principios de la descentralización y el de la subsidiariedad, que asigna un peso significativo a la corresponsabilidad (y no al asistencialismo), como vía para que el desarrollo del país tenga mejores resultados y sea más sustentable. En este subcapítulo, también analizamos las bondades y los riesgos de la descentralización, con el fin de, a contra luz, analizar el proceso de descentralización del Estado dominicano. La revisión de la literatura llevada a cabo en este capítulo dedicado al marco teórico, nos ha brindado pautas para entender las cosas que deben hacerse para que las dinámica que se desarrollen a nivel local funcionen.

En el **tercer capítulo**, enfocamos la atención sobre algunos casos prácticos con el fin de ilustrar algunas experiencias claves para nuestra investigación. Iniciamos con la identificación y análisis de las experiencias prácticas extranjeras que seleccionamos, por entender que nos ayudan a alumbrar el camino que se debe seguir, y, en el caso de Santiago de los Caballeros y demás experiencias locales dominicanas, con el fin de entender cuál ha sido la realidad de la planificación y desarrollo municipal. En ese subcapítulo resaltamos la experiencia de España como una buena referencia de lo que es un municipio moderno. Tomamos como ejemplo dos municipios que nos parecen ser las antorchas que iluminan el camino hacia una municipalidad preocupada por el desarrollo y bienestar integral de sus habitantes: el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en el País Vasco y el Ayuntamiento Sant Boi de Llobregat en Cataluña. En este subcapítulo presentamos, también, el caso del municipio mexicano de Mexxicacán, por querer

incluir en nuestra investigación un tema innovador- y es la relación de alto potencial estratégico y productivo en la diáspora y el desarrollo económico local. La República Dominicana tiene aproximadamente el 15% de su población residiendo en el exterior. Parte importante de esa población, mantiene fuertes lazos políticos, económicos y sociales con su país de origen. Entendemos que es una fuerza que ya está actuando al nivel local, y que de manera planificada y estructurada, dicha relación puede ser más fructífera para todos.

Después de realizar una revisión de la experiencia internacional sobre cómo sería un buen gobierno municipal que favorece el desarrollo endógeno, hacemos una revisión de las experiencias nacionales para ver como se sitúa la realidad local con relación a la revisión de la literatura teórica y práctica. Como parte de las experiencias prácticas nacionales, estudiamos de manera concreta un municipio dominicano, Santiago de los Caballeros, lo que podría representar un caso cercano a lo que recomendamos ya que ha sido pionero en el país en crear un Plan Estratégico para su desarrollo a largo plazo y es considerado una referencia nacional e internacional. Entendemos que una ventana de tiempo del 1992-2016, 24 años, nos daría una visión de cómo se ha desarrollado el municipio de Santiago y si puede ser un modelo de desarrollo local para el resto del país. Igualmente, en este capítulo hacemos una revisión de la literatura existente en materia de experiencias de desarrollo local en la República Dominicana y hacemos una presentación de algunas de estas, con el fin de que nos ofrezcan, junto con el caso de estudio de Santiago, una visión más completa de la realidad de los municipios dominicanos, cuáles han sido parte de sus buenas prácticas y los obstáculos a las mismas.

En el **capítulo cuatro**, fue fundamental hacer un levantamiento de la investigación ya realizada en el país sobre los temas a tratar y las implicaciones de los mismos en el desarrollo del país. Lo iniciamos ofreciendo un recuento de la evolución territorial y de la descentralización en la República Dominicana. Fue neurálgico para nuestra investigación, conocer a profundidad la normativa que regula la vida municipal en la República Dominicana, incluyendo la evolución del tratamiento del tema en la Constitución. Analizamos con más profundidad la Ley Orgánica 176-07 que rige la vida municipal. Aquí nos enfocamos en los temas que más afectan a los “pilares” de un buen gobierno y que son necesarios para el desarrollo económico local, incluyendo la calidad de la gestión, autonomía financiera, la gobernabilidad e institucionalidad al nivel municipal. Igualmente, identificamos cuáles son sus principales debilidades estructurales. Tratamos la importancia de los Presupuestos Participativos Municipales (PPM), como

herramientas para no solo ayuda a transparentar la gestión y lograr una mayor *accountability* (rendición de cuentas), sino también como oportunidad para que los municipios tengan la corresponsabilidad de su desarrollo, incluyendo el desarrollo económico de su localidad. También analizamos la figura del Gobernador, representante del poder ejecutivo en la provincia y cómo también pueden jugar un papel clave en el desarrollo económico local a través de los Consejo de Desarrollo Provinciales (CDP). Concluimos este capítulo con algunas recomendaciones sobre cómo consolidar el proceso de descentralización en la República Dominicana.

En el **capítulo cinco**, hacemos un repaso de la economía dominicana y las actividades de productividad económica que en la actualidad son los motores de la economía. Partimos con el análisis de algunas de las políticas económicas y cómo estas afectan el desarrollo económico. Hacemos una presentación de los sectores productivos, como la industria local y las mipymes, que son las generadoras de mayor empleos. Sin embargo, también son los sectores con mayores trabas y que tradicionalmente menos apoyo del sector público han recibido. En este capítulo, también presentamos los sectores que sí han contado con el apoyo del gobierno y que sí han tenido experiencias exitosas, con competitividad comprobada y sostenida al momento, pero que necesitan ser reformados para que tenga una mayor competitividad y, sobre todo, un mayor impacto en el bienestar de la localidad. Estos sectores son las zonas francas, empresas que disfrutan de una plataforma exportadora preferencial y el turismo, también con incentivos especiales, que se ha dedicado a explotar la belleza de la naturaleza del territorio dominicano, por lo general de espaldas a las comunidades donde están estos hoteles todo-incluido. Igualmente, hacemos un recuento de experiencias innovadoras, que buscan agregar valor a la exportación, como es el nicho del comercio justo esencialmente en la agricultura, así como la innovadora experiencia en organización de la producción como lo son los clústeres. Todas estas experiencias las documentamos con el fin de ilustrar el potencial de las mismas, de tener un mayor impacto sobre la economía local y un aprovechamiento de los recursos disponibles, especialmente el talento dormido de los munícipes que están a la espera de mejores oportunidades de empleo y calidad de vida.

Este capítulo cinco, lo concluimos abogando por el rol indispensable que pueden jugar los alcaldes como promotores del desarrollo económico de su localidad. Igualmente, resaltamos la responsabilidad y oportunidad que tienen los alcaldes para promocionar y fomentar el

desarrollo económico local, ofreciendo una plataforma de mejores servicios públicos, sirviendo de agente promotor del desarrollo municipal y enlace entre los actores relevantes que fomentan la productividad, además de asegurar un entorno favorable donde puedan crecer. Reconociendo las limitaciones existentes, las oportunidades económicas presentes y potenciales, hacemos una propuesta a los gobiernos locales para que el desarrollo económico esté en su agenda de trabajo, para que trabajen conjuntamente con el gobierno central y el sector privado hacia esa meta. La esperanza radica en que los gobiernos municipales, tengan la visión, convicción, compromiso, recursos y las herramientas para que sus respectivas gestiones sean más eficientes, con el fin de elevar la calidad de vida de todos los ciudadanos en su localidad. Que las buenas intenciones no se queden en los estudios o planes, sino más bien, que se implementen de manera sostenible y consistente para el bienestar de todos.

Finalmente, en el **capítulo seis** de la investigación presentamos las conclusiones y consideraciones finales de esta tesis doctoral.





## **PARTE II: FUNDAMENTOS TEÓRICOS**



## **2. LA LITERATURA SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y EL BUEN HACER MUNICIPAL**

### **INTRODUCCIÓN**

El siglo XX concluyó y dio inicio al nuevo, con un polémico debate sobre las debilidades y bondades de la globalización económica así como sobre la necesidad de repensar el capitalismo global como lo conocemos y ponderar un nuevo orden económico-financiero, que mejore la gobernanza mundial, apegado al principio de justicia social y centrado en la dignidad intrínseca e inalienable del ser humano. Esta investigación propone que, para aprovechar las oportunidades de desarrollo económico que ofrece la globalización, no sólo es necesario conocer bien el entorno y las regulaciones del comercio internacional, sino que también es oportuno trabajar desde el ámbito local, identificando los recursos disponibles e innovando constantemente su uso sostenible para el bien colectivo.

En ese sentido, este estudio resalta la importancia de tomar en cuenta a los gobiernos locales como aliados, para fomentar el potencial económico a través de un modelo de desarrollo endógeno, basado esencialmente en la calidad del capital humano y social, la calidad de las instituciones e imperio de la ley y la calidad del sistema de producción económico y su capacidad de aprovechar de manera integral y sostenible los recursos locales.

En un país en vías de desarrollo como lo es la República Dominicana, se hace indispensable planificar, de manera eficiente y efectiva, en todos los niveles del gobierno, los recursos limitados, con el fin de asegurar la inclusión social e invertir debidamente en los servicios sociales (educación, salud, seguridad, agua, entre otros), claves para desarrollar el potencial humano, la base para la productividad económica y la creación de empleos.

Precisamente, un modelo de desarrollo económico local (DEL) es favorable a la inclusión social y ambos puntos deben estar en la agenda de los gobiernos locales de manera sistemática. Sin embargo, lo cierto es que los gobiernos locales dominicanos cuentan con recursos limitados para cumplir con sus múltiples responsabilidades de Estado y están por lo general enfocados a la vez, o más bien abrumados, con sus funciones básicas y las necesidades básicas de sus municipios.

A pesar de esta realidad, consideramos que el siglo XXI exige de los gobiernos locales una gestión más que moderna... humana, menos reactiva y una nueva generación de políticas

públicas y cultura de planificación, que tenga un mayor impacto a largo plazo en el bienestar de sus ciudadanos. Lo que se propone es una alianza estratégica entre el gobierno local y el central, para insertarse exitosamente en lo global, donde se aprovechen las fortalezas de cada cual y se minimicen sus respectivas debilidades- que trabajen como una entidad unitaria-. El estado dominicano, como una entidad unitaria, basada en el principio de la descentralización y la autonomía municipal, podrá contar con la eficiencia y flexibilidad necesarias, para aprovechar mejor las ventajas comparativas y competitivas del país y así despertar tanto el potencial del territorio como el potencial humano.

Para implementar un modelo de desarrollo local, esencialmente de accionar y vocación democrática, conviene contar con una efectiva descentralización político-administrativa del Estado, con el fin de pasar de una administración esencialmente centralizada y presidencialista, a una donde haya una verdadera autonomía local y flexibilidad al accionar, para crear un entorno favorable al desarrollo económico.

“La descentralización sin capacidades, sin empoderamiento ni participación social, reproduce el clientelismo y el caciquismo, mientras que el empoderamiento sin descentralización crea frustración, conduce a la individualización de las demandas sociales y, en ocasiones, al caos social”.<sup>1</sup>

Según Font Llovet, “no tiene sentido predicar y garantizar la autonomía local para unas entidades cuyo gobierno no sea radicalmente democrático, en su sentido más profundo, ni para unas entidades que no tengan una mínima capacidad efectiva de gestionar los asuntos de su comunidad”.<sup>2</sup> Por lo que entendemos que un buen gobierno local es indispensable no sólo para consolidar el proceso de descentralización del Estado, sino también para poder promocionar y fomentar el desarrollo económico local.

En este capítulo se hace una revisión de la literatura sobre los temas de desarrollo económico local (endógeno) y regional, la descentralización del Estado y del buen hacer municipal, con el fin de conocer las investigaciones de algunos de los principales autores en estos temas y ver la interrelación que puedan tener.

Se parte de la premisa de que, para que una localidad pueda desarrollar su potencial económico, debe contar con un buen gobierno municipal. Igualmente, consideramos que para

---

<sup>1</sup> Informe Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008: 9

<sup>2</sup> Font Llovet, 2008: 14

que haya un buen gobierno, éste debe contar con la autonomía y la flexibilidad que se consigue con una efectiva descentralización del Estado. Se introducen los pilares que deben componer un buen hacer municipal y cómo estos también se interrelacionan y complementan. Se enfatiza la importancia de los principios de la municipalidad, en especial el de la subsidiariedad que promueve la corresponsabilidad, clave para desarrollar un modelo económico de múltiples actores y con un alto grado de complejidad.

La subsidiariedad nos llevará a entender el desarrollo, no sólo en el ámbito económico, sino también como espiritual.<sup>3</sup>

Finalmente, enfatizamos la importancia de valorar y pensar los recursos endógenos, con el fin posicionarse estratégicamente en lo global y de esta manera, crear mejores vínculos entre lo local y lo global.

La literatura disponible en nuestro tema de investigación es prolífica y el mayor reto ha sido elegir bien y enfocar la elección de la misma. A lo largo del texto, iremos mencionando las referencias utilizadas para conformar nuestra visión de las cosas.

Sí quiero destacar algunos autores que han jugado un papel especial en el desarrollo de mi investigación. Una autora que me ha resultado especialmente clarificadora de la problemática referida al gobierno municipal, ha sido la profesora Merilee Grindle, tanto desde el punto de vista teórico como práctico. Indispensables en nuestra investigación han sido los textos de

---

<sup>3</sup> Espiritual porque al ofrecer al individuo oportunidades para desarrollar su potencial y habilidades innatas y no natas, así como para lograr su realización y tener una mejor calidad de vida para ellos mismos y en servicio a los demás. Según Marina y Satrústegui “El campo económico –en el que todos inevitablemente vivimos- deriva de nuestra inteligencia, que se ha enfrentado, desde el comienzo de los tiempos, al reto de satisfacer las necesidades y deseos humanos, siempre más amplios que los recursos para hacerlo. Por eso tienen la razón los economistas que definen la economía como la gestión de la escasez. Nunca habrá bastante, porque cada nivel de vida alcanzado, en vez de aplacarnos, nos lanza a deseos más amplios”. (Marina y Satrústegui, 2013: 10) Schleyer también nos indica, “precisamente por eso estas necesidades destacan con mayor fuerza cuando se admite que la seguridad y el bienestar es algo que debe darse plenamente por de contado, como cosa natural y evidente. Ello significa que tienen sus propias peculiaridades y que no pueden verse totalmente satisfechas ni por la mera existencia de una perfecta constitución estatal ni gracias a una oferta superabundante de bienes y servicios materiales accesible para todos. Las exigencias, anhelos y pretensiones del hombre son inagotables y susceptibles de trueque alguno”. (Schleyer, 1980: 9) Marina y Satrústegui así también lo indican cuando exponen las “leyes de expansión de los deseos humanos”, lo que asegura que el deseo humano nunca queda definitivamente satisfecho”. (Marina y Satrústegui, 2013: 34-35). Y agregan que parece que el ser humano viene de fábrica con esta inquietud, e indican que “San Agustín llegó incluso a reconocer en esa irrequietud del alma nada menos que la nostalgia de Dios”. (Ibidem 35) “El hombre, en todas las épocas, se ha sentido siempre impulsado por el anhelo de acceder a una vida mejor. Ello es consecuencia de la imperfección de todas las cosas terrenales y de la propia finitud del hombre, hechos básicos que impiden siempre la plena realización en este mundo de nuestras concepciones ideales y que hacen que la sociedad perfecta pase de ser una utopía inalcanzable. También contribuye a esta inquietud que impulsa a progresar, el hecho de que no sólo de pan vive el hombre, pues, efectivamente, no hay ningún grado plétora de bienes materiales que sea capaz de satisfacer plenamente sus necesidades espirituales e intelectuales”. (Schleyer, 1980: 40)

Antonio Vázquez Barquero, así como los de John Blair, Edward J. Blakely, Ted K. Bradshaw, John Luke y la contribución reciente de Ignasi Brunet y Carmen Cincunegui. La nómina utilizada, a la que haremos referencia a lo largo del capítulo, ha sido, lógicamente, mucho más amplia.

## 2.1 Desarrollo económico local – desarrollo endógeno

*Ello exige asumir que (...) el territorio es construido mediante estrategias que se proponen, además de desarrollar los aspectos productivos (agrarios, industriales, de servicios), potenciar las dimensiones sociales y culturales que afectan al bienestar de la sociedad. Dimensiones que subrayan que el desarrollo endógeno es un proceso social y culturalmente sostenible en el que el hombre constituye el elemento central del proceso no sólo porque sus capacidades y su creatividad son la base sobre la que se apoya el proceso de acumulación y progreso de las localidades y territorios, sino también porque el hombre es el beneficiario del esfuerzo de transformación económica y social. El desarrollo endógeno es, desde esta óptica, 'desarrollo humano y expresión de la capacidad de los ciudadanos para escoger y elegir libremente su proyecto de vida y, de esta forma, el sendero de cambio y de transformación de la economía y de la sociedad' (Vázquez, 2007).<sup>4</sup>*

En una sociedad que estructuralmente está estancada en la informalidad y altos niveles de desempleo, estas estrategias que persiguen desarrollar el potencial del territorio, están seriamente comprometidas. De acuerdo con algunos economistas, el desempleo es un problema vinculado a la posición de competitividad de un lugar o una localidad en la economía nacional y mundial.<sup>5</sup> Es por eso que entendemos que, si el problema es estructural, la solución también debe serlo. En otras palabras, si parte esencial del problema es la hiperdependencia de los ciudadanos sobre el Estado como fuente de empleo o subsistencia, lo cual es el resultado del centralismo y politización transversal a toda actividad posible, agravado con un historial de fallar en la provisión de servicios públicos de calidad, incluyendo una baja inversión en educación, la solución debe estar en capacitar a los ciudadanos y facilitar la creación de empleos en el sector privado para que rompan con la dependencia con el sector público. Pero, además, y sobre todo, ha resultado en una falta de verdadero empoderamiento, por lo que consideramos que sería interesante ponderar un modelo que enfrente estas debilidades. Precisamente, el modelo de

---

<sup>4</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 120

<sup>5</sup> Blakely y Bradshaw, 2002: 23

desarrollo económico local está enfocado en el desarrollo humano y se caracteriza por un proceso de desarrollo desde “abajo hacia arriba” que apuesta con empoderar a los actores y factores de la localidad (lo micro).

El territorio es considerado como un factor más dentro del proceso de producción. También le caracteriza una preferencia por la organización participativa y plural -todos los actores públicos o privados son importantes y dan sostenibilidad a lo consensado y colaboran entre sí para sacar adelante el potencial de la localidad y de ellos mismos-.

Es una teoría económica integral que no sólo enfoca lo económico, sino que también considera lo social y lo político como parte del todo, de una complejidad que cuanto más se trabaje de manera transparente y conjunta, mejor es para todos: mayor cooperación, mayor productividad y, finalmente, mayor competitividad. Para esto es ideal que la localidad parta de una descentralización administrativa efectiva y cuente con los “pilares” que componen un buen gobierno, que facilite el entorno favorable a la creación de empleos dignos.

Como ya hemos mencionado, el desarrollo económico local-endógeno, apuesta a una estratégica de desarrollo nacional que gestione el desarrollo desde abajo (desde los ciudadanos y empresas), no desde arriba (gobierno central). Es una estrategia que valora los recursos disponibles y usables en la localidad.

Por ejemplo, mientras posiblemente el gobierno central cuenta con más recursos y capacidad gerencial, no cuenta con la información valiosa que supone estar en proximidad con los ciudadanos del territorio. En este subcapítulo analizaremos el por qué es importante ver el desarrollo, no simplemente como mayor crecimiento económico o productividad, sino, sobre todo, como la creación de oportunidades y desarrollo de capacidades al nivel local desde el enfoque del ser humano.

### 2.1.1 ¿Qué es el desarrollo económico local? Los conceptos.

*Uno de los mitos más grandes es que para promover el desarrollo económico, una comunidad debe aceptar crecer. La verdad es que el crecimiento debe distinguirse de desarrollo: crecimiento significa agrandar, desarrollo significa mejorar- es un aumento en la calidad y la diversidad.<sup>6</sup>*

¿Qué tipo de desarrollo económico local y para quién? Los autores Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, aconsejan primero iniciar la respuesta con una definición sobre qué es el desarrollo local y regional, con una referencia al contexto histórico, así como a la importancia de los conceptos geográficos de espacio, territorio, lugar y escala. Segundo, explorar la naturaleza, carácter y forma de desarrollo local y regional, así como los principios y valores que varían de lugar en lugar y diferentes periodos de tiempo. Tercero, medir los objetos, sujetos y dimensión de bienestar social para entender las desigualdades sociales.<sup>7</sup>

En ese sentido, resaltamos la necesidad de medir el desarrollo económico más allá del indicador del PIB, con el fin de que no sólo tengamos una idea del crecimiento económico sino, también, sobre el impacto que éste tiene en la calidad de vida de la sociedad.

No obstante, para iniciar, queremos ofrecer algunas definiciones o conceptualizaciones de lo que es el desarrollo local. El desarrollo económico local busca maximizar el potencial de los recursos del territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. El potencial del desarrollo económico local se alimenta de los siguientes recursos: recursos económicos financieros, recursos técnicos, recursos socioculturales, recursos humanos, recursos físicos.<sup>8</sup>

Dentro de los recursos de infraestructuras, están las económicas o técnicas y las sociales. Las económicas o técnicas incluyen: transporte, telecomunicaciones, abastecimiento de energía, abastecimiento de agua, industriales y medio ambiente.<sup>9</sup> Las infraestructuras sociales incluyen las relativas a la educación (escuelas e institutos, universidades, centros de investigación), salud y sanidad (hospitales, red de asistencia primaria, centros de rehabilitación), servicios urbanos

---

<sup>6</sup> Comisión del Gobierno Local 2004 (es una asociación de gobiernos locales en los EE.UU.) citado por Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006: 23

<sup>7</sup> *Ibíd*em

<sup>8</sup> Del Castillo, Barroeta, Bayón y Cordero, 1994: 32

<sup>9</sup> *Ibíd*em 37



colectivos, deportes y turismo, servicios sociales, cultura (museos, teatros, cines, bibliotecas) y medio ambiente natural.<sup>10</sup>

Todo proceso de desarrollo local tiene tres objetivos: la transformación del sistema productivo local, el crecimiento de la producción y la mejora del nivel de vida y de empleo de la población, con el fin de crear puestos de trabajo cualificados para la población, alcanzar una estabilidad económica local y construir una economía diversificada.<sup>11</sup>

Una de las metas principales del desarrollo económico es la creación de empleo. El desarrollo económico local puede definirse, como señala Rodríguez-Pose cuando usa la definición de la Organización Internacional del Trabajo, como «un proceso de desarrollo participativo, que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común, a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica».<sup>12</sup>

Al modelo de desarrollo económico local le caracteriza la diversidad y flexibilidad que permite usar los recursos endógenos para el bien común, por lo que es un modelo que, manejado de manera efectiva, sistemática y sostenible, fomenta la esperanza de alcanzar, bajo el trabajo a largo plazo y la planificación, el bienestar de la localidad.

Según Fournier y Rofman, “la noción de desarrollo local se ha instalado en distintos espacios académicos y de gestión pública, como un novedoso modelo de intervención sobre la cuestión social que permitirá lograr resultados efectivos en aquello que las políticas sociales anuncian como sus ‘promesas’ mejorar las condiciones de la vida de la población ampliando los márgenes de integración social y, por lo tanto, reduciendo la exclusión, la marginalidad y la pobreza”.<sup>13</sup>

Agregaríamos que la forma o el cómo lograr esos resultados es a través de la creación de capacidades (humanas, institucionales, redes), que permitan una dinámica de productividad tal que facilite la creación de empleos. El enfoque de desarrollo económico aunque sea integral, tanto social como político y económico, debe entenderse no como fin, sino como una

---

<sup>10</sup> *Ibidem* 38

<sup>11</sup> Blakely citado en Del Castillo, Barroeta, Bayón y Cordero, 1994: 28

<sup>12</sup> Rodríguez-Pose, 2001: 9

<sup>13</sup> Fournier y Rofman, 2004: 1

herramienta para lograr desarrollar el potencial de cada ser humano, que sería el fin. Claro está, todo vinculado a la cohesión social, instituciones eficientes y transparentes, gobiernos comprometidos y responsables.

El desarrollo económico local es un modelo integral y toma en cuenta la complejidad del territorio. Fournier y Rofman indican que “buena parte de los programas y proyectos sociales nacidos en los 90s sobre un complejo entrelazamiento de los problemas que no sólo superan la barrera de la provisión de recursos para abarcar aspectos de educación formal, capacitación laboral, cuidado de la salud, entre otros, sino que llegan a incluir problemáticas habitualmente no identificados con las políticas sociales como el desarrollo productivo, el medio ambiente, los factores culturales, el ejercicio de derechos, etc.”.<sup>14</sup>

Además de tener un enfoque más integral, en la actualidad tenemos investigaciones que buscan entender el vínculo relacional entre la economía y otros factores, como respuesta a entender esa complejidad de nuestra realidad humana. Igualmente, el concepto de desarrollo en sí ha evolucionado con el avance del estudio de la economía.

Existe una visión más amplia y un reconocimiento de que el desarrollo económico es mucho más complejo y es influenciado por múltiples factores: las instituciones (Rodrik 2003 y 2009), la geografía<sup>15</sup> (Gallup y Sachs 1999), la cultura (Huntington 1997). También existen los economistas que están complementando esta visión y nos indican que hay que profundizar en la calidad del desarrollo y piden tener en cuenta al ser humano y que el desarrollo es un proceso que reclama tener acceso al poder (PNUD 2008), la libertad (Schleyer 1980 y Sen 2008), más ética (Klikberg 2006), felicidad (Layard 2005), entre otros enfoques.

Esta complejidad ha dado paso a los múltiples enfoques del desarrollo económico local: desarrollo territorial sostenible, desarrollo humano, desarrollo como libertad y acceso a la educación, salud, otros servicios claves para lograr el potencial del ser humano.<sup>16</sup> Es decir, en la actualidad existe una tendencia en la literatura económica a entender el desarrollo como un proceso integral y a medir más la calidad de vida y no dejarlo únicamente en la medición del PIB.

---

<sup>14</sup> *Ibíd*em 3

<sup>15</sup> Sachs, 2012

<sup>16</sup> Esta tendencia por la economía de bienestar viene cambiando lo que Sen indica: la posición de la economía del bienestar en la teoría moderna ha sido bastante precaria. En la economía política clásica no había límites tajantes entre el análisis de la economía del bienestar y otros tipos de investigación económica. (Sen, 1988: 29)

Caballero Harriet diferencia con claridad los conceptos de crecimiento y de desarrollo, “... para fundamentar el futuro, es necesario una distinción radical entre ambos conceptos dado que ‘la mejora del bienestar es algo que se realiza fuera del crecimiento infinito en las cantidades producidas y consumidas, fuera del camino de la mercancía y del valor de cambio. Se realiza en el valor de uso y de la calidad del tejido social que puede nacer a su alrededor’”.<sup>17</sup>

Esta revisión que hemos hecho de desarrollo, nos indica un cambio de paradigma en la literatura acerca de cómo entendieron los economistas el desarrollo. Consideramos que este cambio data desde el inicio del siglo XX con las propuestas del economista Schumpeter. Según este autor, refiriéndose al “desarrollo,” éste se debe entender como los cambios en la vida económica, que surgen desde dentro y por iniciativas propias y no aquellos cambios impuestos por fuerzas externas. Agrega, que si tales cambios no nacen de la esfera económica y que si el fenómeno que llamamos “desarrollo económico” es de hecho basado exclusivamente en el cambio de data y un ajuste continuo de la economía a la data, entonces se puede determinar que no hubo desarrollo económico. Y que el desarrollo económico no debe explicarse económicamente, más bien que la economía en si misma sin desarrollo, es arrastrada por los cambios de su entorno, y que las causas y las explicaciones de este desarrollo deben buscarse fuera de los hechos descritos por la teoría económica. Tampoco considera que el crecimiento de la economía, como resultado del aumento en la población y riquezas, sea parte del proceso de desarrollo.<sup>18</sup>

Precisamente, parte del argumento del enfoque de desarrollo humano es su crítica al uso del PIB para medir el desarrollo de un país o la calidad de vida de sus habitantes. El uso del PIB puede ser usado para medir el crecimiento de la producción, pero no es el mejor indicador para medir la calidad de vida de la gente.<sup>19</sup> El PNB “no pretende medir aspectos cualitativos, no mide la calidad de la vida o el bienestar alcanzado en ese país. En segundo lugar, mide el esfuerzo, el desgaste, pero no discrimina sobre el uso final de un producto. No tiene en cuenta las cuestiones medioambientales”.<sup>20</sup>

Igual de importante a resaltar es que el PIB o PNB per cápita es un promedio de la renta, no tiene en la cuenta cuál es la distribución de la riqueza en el país. Es por eso, que cada vez se

---

<sup>17</sup> Caballero Harriet, 2009: 295-296

<sup>18</sup> Schumpeter, 2007: 63

<sup>19</sup> María Teresa Virgili Bonet, “La medición del desarrollo humano” en Barrenetxea Ayesta, Bou Geli y Gutiérrez, 2006: 50

<sup>20</sup> *Ibíd*em

usa menos, a la hora de hablar de desarrollo económico, desarrollo humano, pues como hemos visto existen países con alto crecimiento económico y pobre distribución de las riquezas generadas, lo cual resulta en alto niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social.

Cada vez más, se distingue, pues, entre crecimiento económico y desarrollo económico. Crecimiento por sí sólo puede ser un mejoramiento o detrimento. Blair nos da el ejemplo, si una empresa que paga muy bajos salarios se instala en un área determinada y como resultado, la población y la economía crecen, pero el per cápita y la calidad de vida pueden sufrir. No obstante, sabemos que el crecimiento sí es indispensable para el proceso de desarrollo económico, ya que provee empleo y recursos que pueden mejorar la calidad de vida. Sin crecimiento, eventualmente, el desempleo sería tal que habría una emigración de la localidad. Dicho todo esto, insistimos en que el crecimiento económico es insuficiente para indicar el bienestar de los ciudadanos.<sup>21</sup>

Sin embargo, el crecimiento económico “no dejar de ser un paso en la dirección correcta, por lo que parece razonable tenerlo en cuenta, cuando menos, como un elemento indicativo del rendimiento relativa de una nación o de una región”.<sup>22</sup> Sólo que hay que tener en cuenta la distribución ya que una pobre distribución, otorgaría una nota alta a los países con grandes desigualdades y se puede entender que van por buen camino cuando realmente no es el caso.<sup>23</sup>

Según Nussbaum, refiriéndose al enfoque de medición del PIB, “hace pasar por una especie de embudo unificador aspectos de la vida humana que, no sólo son diferenciados, sino que están escasamente correlacionados entre sí: salud, longevidad, educación, seguridad física, derechos y accesibilidad políticos, calidad medioambiente, oportunidades de empleo, ocio y otros más”.<sup>24</sup>

Caso ya de renombre que ilustra este dilema, es el de nuestro caso de estudio, la República Dominicana. Como muestra el gráfico 1, la República Dominicana, por varias décadas ha experimentado un alto crecimiento económico medido por su PIB, uno de los más altos de la América Latina y el Caribe. Sin embargo, cuando profundizamos sobre la calidad del gasto público, la fortaleza de sus instituciones, su respeto por las leyes (imperio de la ley), gobernabilidad, calidad de sus servicios (educación, salud, seguridad), niveles de competitividad,

---

<sup>21</sup> Blair, 1995: 14

<sup>22</sup> Nussbaum, 2012: 68

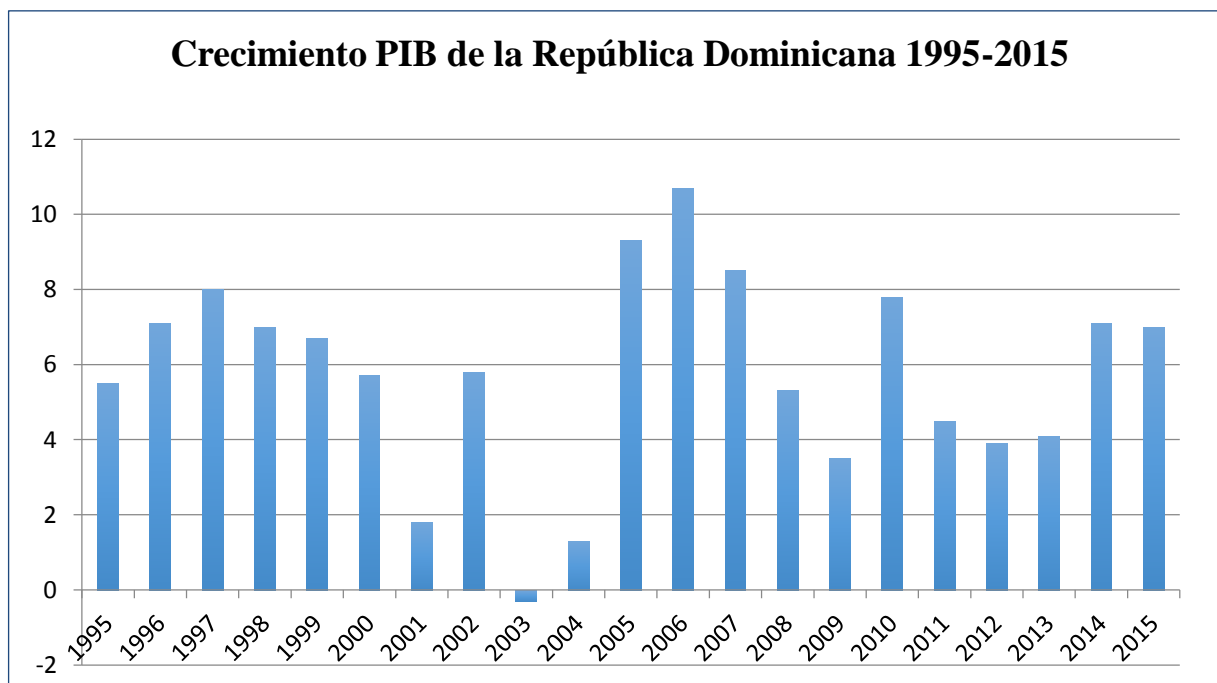
<sup>23</sup> *Ibíd*em 70

<sup>24</sup> *Ibíd*em 71

entre otros factores decisivos sobre la calidad de desarrollo, todos quedan mal parados estadísticamente, igual que en sus indicadores de desigualdad (coeficiente de Gini).

Profundizaremos más sobre esto en los próximos capítulos. Por ejemplo, solo hemos querido celebrar su alto crecimiento, es necesario e importante, pero sobre todo hemos querido resaltar lo que indica la data y es que un alto crecimiento económico no se traduce necesariamente en un alto nivel en los indicadores de desarrollo humano, sin las políticas públicas sociales adecuadas. Tampoco se ha aprovechado este crecimiento para desarrollar y crear mayor riqueza en la economía local y conectarla con mayor intensidad a la economía global -aquí la excepción es el turismo, sector que ha sido exitoso, aunque todavía con mucho potencial para mejorar-. Resaltamos todo esto, para ir ilustrando la calidad del sistema productivo y sus debilidades estructurales, incluyendo su capital social y humano, pues si partimos de un desarrollo endógeno basado en el ser humano, este debe tener las capacidades para dar lo mejor de sí.

**Gráfico 2.1: Crecimiento del PIB de la República Dominicana 1995-2015**



Fuente: Banco Central de la República Dominicana<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Año de referencia 1991, con la excepción del 2015 para el cual se usa el año referencia 2007.

### 2.1.2 Desarrollo humano: una cuestión de poder y libertad

*Vemos entonces que el verdadero problema de la democracia (y, por tanto, de la participación política) no es ya de orden cuantitativo (cuántos deben participar del poder en las condiciones demográficas y estructurales de la sociedad moderna), sino de orden esencialmente cualitativo (cómo y por qué, participando en el poder, se puede influir sobre el sistema de las desigualdades naturales e institucionales a fin de producir, en el plano social, una considerable igualdad de posibilidades sobre cuya base la libertad de cada uno pueda desarrollarse junto a la libertad de todos los demás).<sup>26</sup>*

El PNUD, en su informe del 2008, entiende al desarrollo como “desarrollo humano” y asegura que es “una cuestión de poder”. El Informe del PNUD, resalta que la investigación realizada en la República Dominicana, constató la desigualdad en la distribución de las capacidades y oportunidades en las provincias y en el interior de éstas, así como entre grupos y personas, las cuales se reproducen por la estructura institucional y la cultura política.

Quizás lo más grave de todo, es el sesgo en la aplicación de las políticas públicas a nivel nacional, pues, según el PNUD, no es lo mismo en cuanto a la calidad de servicios (educación, salud, seguridad, transporte, agua, etc.) o empoderamiento económico vivir en Santo Domingo o Santiago, que en Peravia, El Seibo o Elías Piña.<sup>27</sup>

Según el Índice de Empoderamiento Humano (IEH) del PNUD, la región con mayor IEH es la Metropolitana, seguida por el Norte (donde está ubicado Santiago de los Caballeros), el Sur y el Este.<sup>28</sup> Aunque el estudio data del 2008, estas desigualdades se mantienen y documentaremos más adelante (en el capítulo V) con estudios más recientes del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD). Esto trae consigo otros factores a considerar en la ecuación del desarrollo económico local: las asimetrías territoriales que también trataremos más adelante por su relevancia para el éxito o fracaso de las políticas públicas y la capacidad de aplicar las leyes.

Mientras para el PNUD el desarrollo se logra a través de la inserción en la estructura de poder, para Sen el desarrollo es sinónimo de libertad. El fin final según la tesis de Sen es la libertad -que el ser humano debe tener libertad de las privaciones que resultan de la falta de

---

<sup>26</sup> Tomasetta, 1972: 39

<sup>27</sup> Informe PNUD, 2008: 19 y 22

<sup>28</sup> *Ibíd*em 5

educación, salud, vivienda y empleo.<sup>29</sup> Estas privaciones afectan su calidad de vida. El PNUD considera que “el resultado combinado de la eficiencia, la equidad y el empoderamiento es la libertad, el aumento de las opciones humanas, que a su vez generan un círculo virtuoso con la eficiencia, la equidad y el empoderamiento que permiten alcanzar el desarrollo humano”.<sup>30</sup> Estas visiones de desarrollo ven al ser humano como el fin y no como el medio, como lo ven en las políticas neoliberales, donde podríamos decir que el fin, o lo más importante, son los mercados (y o la creación de riqueza a cualquier precio para los dueños del capital).<sup>31</sup> O como indicaría Chomsky, “el beneficio es lo que cuenta”.<sup>32</sup>

Estos enfoques hacen énfasis en la necesidad de ofrecer a la población oportunidades de desarrollar su potencial. Para esto, es necesario ofrecerle una educación funcional, salud, es decir, sus necesidades básicas dentro de un marco estructural que respete la cultura y fomente las instituciones. Por lo tanto, el desarrollo es un proceso continuo de transformaciones de la economía y la sociedad, que permite a los ciudadanos elegir las capacidades que quieren desarrollar.<sup>33</sup>

Este enfoque hace énfasis en el ser humano y su capacidad creatividad y emprendedora. “Esta capacidad creadora (creativa), ha permitido que se creen los mecanismos económicos, tecnológicos e institucionales, que facilitan el aumento en la productividad y la posibilidad de alcanzar el progreso económico y cambiar la sociedad”.<sup>34</sup> La mejor manera de empoderar a las personas es educándolas, democratizando la educación de calidad.<sup>35</sup> “Garantizar a los

---

<sup>29</sup> Sen, 2000: 15

<sup>30</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Foro sobre Desarrollo Humano 2, 2007: 14

<sup>31</sup> Nota: “El enfoque de las capacidades está estrechamente vinculado a la deontología. Uno de sus antecedentes históricos más importantes es Kant, ya que sostiene que la persecución del objetivo del bienestar social jamás debería realizarse de un modo tal que vulnerara los derechos fundamentales de las personas...El principio de que cada persona es un fin en sí misma,..., es una versión de ese deber de respeto a la humanidad como fin en sí misma (y de la obligación consustancial de tratarla como un simple medio) propugnado por Kant en su momento”. (Nussbaum, 2012: 117)

<sup>32</sup> Chomsky 2000. Kliksberg al citar a Stiglitz: “enfatisa que la confusión medios-fines ha sido frecuente en la aplicación del Consenso de Washington: ‘Se ha tomado la privatización y la liberación comercial como fines en si mismo más que como medios para alcanzar un crecimiento sostenible, equitativo y democrático. Se ha focalizado demasiado en la estabilidad de los precios, más que en el crecimiento y estabilidad de la producción. Se ha fallado en reconocer que el fortalecimiento de las instituciones financieras es tan importante para la estabilidad económica como controlar el déficit presupuestario y aumentar la oferta de dinero. Se ha centrado en la privatización, pero se ha puesto demasiado poca atención en la infraestructura institucional, que es necesaria para hacer que los mercados funcionen, y especialmente, en la importancia de la competición’.”(Kliksberg, 2006: 27)

<sup>33</sup> Vázquez-Barquero, 2010: 62

<sup>34</sup> *Ibídem* 63

<sup>35</sup> Para salir adelante, el país de salir de la cola de la pobre calidad de educación. En América Latina estamos en los niveles más bajo en cuanto a la calidad de la educación. Ver *Situación Educativa de América Latina y el Caribe:*

dominicanos y dominicanas una educación de calidad, mediante la formación de hombre y mujeres libres, éticos, críticos y creativos; capaces de construir una sociedad libre, democrática, justa y solidaria, y de esta forma contribuir al desarrollo nacional y al suyo propio”.<sup>36</sup>

Hemos iniciado este capítulo, enfocando el componente de desarrollo humano del modelo de desarrollo económico local, con el fin de enfatizar que la mejor manera de aplicar una estrategia de desarrollo endógeno es, precisamente, preparando a los munícipes para que vean y valoren su propio potencial y el del territorio, y se sientan comprometidos a desarrollarlos. Para esto deben también conocer sus derechos y deberes, y actuar consecuentemente con las autoridades locales.

La calidad de la gestión pública es un reflejo de la madurez cívica de los ciudadanos, por cuanto podemos decir que las instituciones no son otra cosa que el resultado aglomerado de sus ciudadanos (su educación, cultura, historia, miedos, sueños, ambiciones, etc.). Por esto, es indispensable conocerse a sí mismo y su tierra para ver que frutos se pueden dar y eso es necesario, para que estos frutos sean los mejores. Esta tarea es sumamente compleja y difícil. También lo es la aplicación de la estrategia de desarrollo endógeno. Sin embargo, continuar por el sendero contrario no es sostenible, ni saludable, ni óptimo, pues queda dormido el potencial tanto de las personas como del territorio.

### 2.1.3 Desarrollo Endógeno

*La perspectiva territorial y/o endógena considera al territorio como un recurso, como un factor de desarrollo y de competitividad, en el que la cooperación de sus agentes constituye un valor intangible que aporta un incremento del capital social del territorio al incrementar la cohesión social, a partir de cuya adquisición resulta más viable activar el potencial de innovación del territorio, y esto se debe a que la cooperación social favorece la innovación y la competitividad, y es que afirma Vence (2007), parece bastante claro que con lo que sabemos las políticas ‘no pueden centrarse en promover la inversión en factores por separado (capital físico, I+D, educación, etc.) o con el foco puesto en el comportamiento de las empresas individualmente consideradas, sino que deben tomar en cuenta el carácter complejo, interactivo y sistémico de los*

---

Hacia la educación de calidad para todos al 2015, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (ORALC/UNESCO Santiago, 2013: 106); disponible en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf>

<sup>36</sup> Misión del Ministerio de Educación de la República Dominicana 2012. Ver <http://www.minerd.gob.do/Transparencia/InformeLogros/Memoria%202012.pdf>



*procesos de creación de conocimiento y, sobre todo, de los procesos que permiten convertir el conocimiento en actividad económica*.<sup>37</sup>

El desarrollo endógeno forma parte del desarrollo económico local. Hasta hace poco, el paradigma teórico dominante fue el de desarrollo “desde arriba”, caracterizado por la polarización y la concentración territorial. Según Garofoli, este modelo ha fracasado en explicar la cada vez más compleja redistribución de las actividades productivas en el territorio, por lo que cada vez más el desarrollo endógeno ha ido ganando más adeptos.<sup>38</sup> La exclusión generada por las políticas públicas de arriba-abajo, han dado lugar a una serie de iniciativas para el desarrollo local endógeno y regional.

La teoría del desarrollo endógeno está enraizada en los grandes paradigmas de la teoría del desarrollo económico y los debates transcurridos desde los años 50, 60 y 70.<sup>39</sup> Vázquez-Barquero nos explica que después de la segunda Guerra Mundial, surgió un enfoque singular del desarrollo económico promovido por Abramovitz (1952), Arrow (1962), Kuznets (1966), Lewis (1954) y Solow (1956), entre otros. Este nuevo enfoque, concernía esencialmente a procesos de crecimiento y cambio estructural, que buscan satisfacer las necesidades y demandas de la población y mejorar su nivel de vida y propone, específicamente, el aumento del empleo y la reducción de la pobreza.<sup>40</sup>

En esa misma línea, Vázquez-Barquero indica que desde los años 80, se ha desarrollado una interpretación nueva de las teorías de Schumpeter y Solow, en lo que se podría llamar desarrollo endógeno, que considera el desarrollo como un proceso territorial (y no funcional), que metodológicamente descansa en casos de estudios (y no en análisis transversal –*cross-sectional*), y considera que las políticas de desarrollo, son más efectivas si son diseñadas e implementadas por actores locales (y no por el gobierno central).<sup>41</sup>

Giorgio Fua (1994), citado por Vázquez-Barquero, intelectual vinculado a Abramovitz, sostiene que la capacidad de desarrollo de una economía depende de las fuentes inmediatas de crecimiento, tales como el tamaño de la población activa, el número de horas trabajadas y la disponibilidad de bienes de equipo y capital social. Sin embargo, lo que realmente es decisivo

---

<sup>37</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 119-120

<sup>38</sup> Garofoli, 1992: 4

<sup>39</sup> *Ibidem* 69-70

<sup>40</sup> Vázquez-Barquero, “Endogenous Development: Analytical and Policy Issues” citado en Scott y Garofoli, 2007: 24

<sup>41</sup> Vázquez-Barquero, 2010: 28

para el desarrollo sostenible son los factores que Fua define como estructurales, tales como la capacidad empresarial y organizativa, la capacitación laboral y las capacidades, los recursos medioambientales y el funcionamiento de las instituciones.<sup>42</sup> Precisamente, parte de lo que proponemos en esta investigación, son los pilares de una buena gestión local, o buen gobierno.

También John Friedmann y Walter Stöhr enfocan el desarrollo y las dinámicas de los sistemas de producción, desde una perspectiva territorial y le dan gran importancia, a las iniciativas de los actores locales a través de sus decisiones de inversión y la participación en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo.<sup>43</sup> Ellos argumentan que “solo es posible el progreso económico del territorio, cuando las empresas y otros actores locales interactúan entre sí, se organizan y llevan a cabo inversiones dirigidas al desarrollo de la economía local y la sociedad”.<sup>44</sup>

En este sentido, recomiendan estrategias de desarrollo “bottom-up” (desde abajo)<sup>45</sup> que permitan movilizar y canalizar los recursos y las capacidades del territorio.<sup>46</sup> Aquí reside la gran oportunidad de los gobiernos locales, de ser quienes promuevan esta asociatividad entre las empresas y actores relevantes, así como en sentido general, asegurar un entorno favorable al desarrollo de las actividades económicas, partiendo del hecho de cumplir con funciones y ofrecer servicios de calidad.

Según Vázquez-Barquero, el enfoque de desarrollo humano y autocentrado (*self-centered development*), es un enfoque optimista y utópico.<sup>47</sup> Agrega que el enfoque evolutivo del desarrollo, sin embargo, analiza el crecimiento económico y el cambio estructural dentro de los lugares y territorios, para intentar explicar el proceso de acumulación de capital y la competitividad de las ciudades y las regiones. Este enfoque, agrega, hace que la teoría de desarrollo endógeno sea más rigurosa.<sup>48</sup>

Enfatizamos, que el propósito final del desarrollo endógeno es identificar y emplear los recursos y potencial local, para mejorar la calidad de vida de los habitantes. Es por esto que el

---

<sup>42</sup> Vázquez-Barquero citado en Scott y Garofoli, 2007: 25

<sup>43</sup> Vázquez-Barquero, 2010: 30

<sup>44</sup> *Ibidem*

<sup>45</sup> Stöhr (1978,1981 y 1984) citado en Garofoli, 1995: 114

<sup>46</sup> Stöhr y Taylor 1981 citado en Vázquez-Barquero, 2010: 30

<sup>47</sup> Nota: Sin embargo, agregaríamos: “una de las funciones de la inteligencia es conocer la realidad, pero otra cosa, igualmente importante, ‘es inventar posibilidades’”. (Marina y Satrustegui, 2013: 20)

<sup>48</sup> Vázquez-Barquero, 2010: 55

desarrollo endógeno también es conocido como “desarrollo desde abajo”, debido a que son los actores locales que se organizan, para movilizar y canalizar los recursos que tiene la localidad.

Lo cierto es que muchas veces los recursos son limitados y estas localidades reciben ayuda tanto del gobierno central como de organizaciones internacionales, incluso ayuda técnica, pues es una estrategia de desarrollo que requiere de mucho esfuerzo empleado a largo plazo.

Sin embargo, hay que tener cuidado con depender demasiado de la ayuda internacional, ya que hay muchos que entienden que el desarrollo no puede ser importado, sino producido por los esfuerzos de las comunidades locales y sus recursos económicos y sociales.<sup>49</sup>

Vázquez-Barquero entiende que, para eliminar la pobreza y crear empleo, la estrategia más eficaz sería restablecer un patrón de desarrollo autónomo que activaría el potencial de la localidad y estimularía la pequeña producción agrícola, las pequeñas y medianas empresas y las industrias de artesanías.<sup>50</sup>

“Esta estrategia ayudaría a detener el proceso de urbanización masiva y daría participación a la población en el proceso de desarrollo”.<sup>51</sup> Otros enfoques toman la cooperación y solidaridad como el centro de la producción, acumulación, distribución y consumo en el desarrollo local.<sup>52</sup> Este enfoque da mayor participación a los ciudadanos a través de la democracia participativa.<sup>53</sup>

Por lo general, el desarrollo económico de arriba-abajo, ha implicado la atracción de grandes industrias e inversión extranjera, a través de estrategias de desarrollo “cortadas de la misma tela”.<sup>54</sup> Sucede que una de las razones del fracaso de algunas estrategias de desarrollo, es la tendencia que existe de aplicar políticas públicas tradicionales y estandarizadas en otros lugares del mundo, sin tomar en cuenta la realidad económica local, social, política o institucional.<sup>55</sup>

Precisamente, el desarrollo endógeno toma en cuenta estas realidades singulares. Vázquez Barquero asegura que “la teoría del desarrollo endógeno concibe el desarrollo dentro de un

---

<sup>49</sup> Vázquez-Barquero, 2010: 58

<sup>50</sup> *Ibíd*em

<sup>51</sup> *Ibíd*em

<sup>52</sup> *Ibíd*em 59. Veremos un ejemplo de este enfoque en el capítulo 5, al hablar del comercio justo dentro del esquema de la economía solidaria.

<sup>53</sup> Para conocer los diferentes enfoques del desarrollo endógeno, ver Vázquez-Barquero, 2010: capítulo 3 y Vázquez Barquero, 2005: 23-45.

<sup>54</sup> Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006: 13; y Garofoli, 1992: 4

<sup>55</sup> Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006: 15

escenario estratégico en el que la capacidad de autoorganización permite al territorio responder, de forma diferenciada, a las necesidades que se le presentan en el entorno económico social, mediante las estrategias de los agentes económicos, sociales e institucionales de la comunidad local”.<sup>56</sup> Por lo que es un modelo que intrínsecamente enfrenta las asimetrías territoriales.

Garofoli indica que para que “un modelo de desarrollo endógeno sea capaz de garantizar la autonomía del proceso de transformación del sistema económico local y que sea relativamente sostenible, debe basarse en características locales y en la habilidad para controlar ciertas variables fundamentales”. Estas incluyen: 1) el uso de los recursos locales (trabajo, capital acumulado históricamente, empresariado, conocimiento específico de los procesos de producción, tareas profesionales específicas y recursos materiales); 2) la habilidad de controlar, localmente, los procesos de acumulación; 3) la capacidad para innovar; y 4) la existencia de (y la habilidad para desarrollar) interdependencias productivas, intrasectoriales e intersectoriales, a nivel local.<sup>57</sup>

En esa línea, Fernández Cornejo, agrega que el crecimiento endógeno a largo plazo necesita no solo de la acumulación de capital (i.e. la acumulación de capital físico, capital humano y capital tecnológico), sino también una alta tasa de ahorro (inversión)- aunque a la vez recuerda que dentro del modelo de Solow, una variación en la tasa de ahorro de la económica no tendría ningún efecto a largo plazo sobre la tasa de crecimiento de la producción. Pero resalta que en la teoría de crecimiento endógeno, esta mas acorde con la propuesta de Kaldor (1957) en su “función de progreso técnico,” en donde la tasa de progreso técnico se suponía dependiente de la tasa de acumulación de capital, y no sufre de una disminución en la productividad marginal del capital a largo plazo.<sup>58</sup>

Garofoli (1986), esta vez citado por Brunet y Cincunegui, indica que “el proceso de desarrollo se convierte en endógeno ‘cuando todos los recursos utilizados son locales (empresario local, trabajadores con elevada capacitación profesional y con *training* de formación local, recursos financieros acumulados tecnología innovadora introducida en el ámbito local).

---

<sup>56</sup> Vázquez Barquero, 1999: 69

<sup>57</sup> Garofoli, 1995: 117

<sup>58</sup> José A. Fernández Cornejo, “Una panorámica sobre los desarrollos recientes de la Teoría del Crecimiento: la Teoría del Crecimiento Endógeno” en Fernández Díaz, 1995: 147-148; ver también Polèse y Rubiera Morollón, 2009: 131

Llegando a este punto, puede hallarse en condiciones de ‘conducir’ su propio proceso de desarrollo y transformación, aunque ello, evidentemente, no significa una garantía para la supervivencia del sistema local”<sup>59</sup>.

Brunet y Cincunegui establecen que las políticas del desarrollo endógeno, constituyen una nueva oportunidad para el desarrollo industrial y, según Storper (1990) citado por los autores, “una oportunidad para el desarrollo en los países del Tercer Mundo”.<sup>60</sup> Estas políticas industriales regionales que tienen su centro la perspectiva territorial, “tienen su fundamentación en una serie de conceptos como distrito industrial, clúster, medios innovadores, redes empresariales...”,<sup>61</sup>

En la medida en que las economías se van desarrollando, nos percatamos de una complejidad e interacción de factores cada vez más interdependiente. Esta teoría indica que no es suficiente enfocarse en los aspectos productivos, tradicionales, agrarios, industriales y de servicio, sino también las dimensiones sociales y culturales. También indica que no es suficiente enfocarse en “los factores clásicos de localización (los costes de transporte, la fuerza de trabajo, el mercado de suelo, el capital fijo disponible, etc.), se añade ahora el entorno sociocultural e institucional en que operan las industrias, que pueden facilitar u obstaculizar el desarrollo”.<sup>62</sup> Es por esto que entendemos esta teoría como un modelo económico más integral, que toma en cuenta la complejidad de la sociedad.

El autor Vázquez-Barquero nos indica cuáles son los múltiples factores que explican el desarrollo endógeno del territorio: creatividad y libertad; cultura y desarrollo; valores, instituciones y ética; desarrollo policéntrico del territorio; infraestructura de transporte y comunicaciones; innovación y recursos humanos; y capacidad empresarial y organización de la producción.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 120

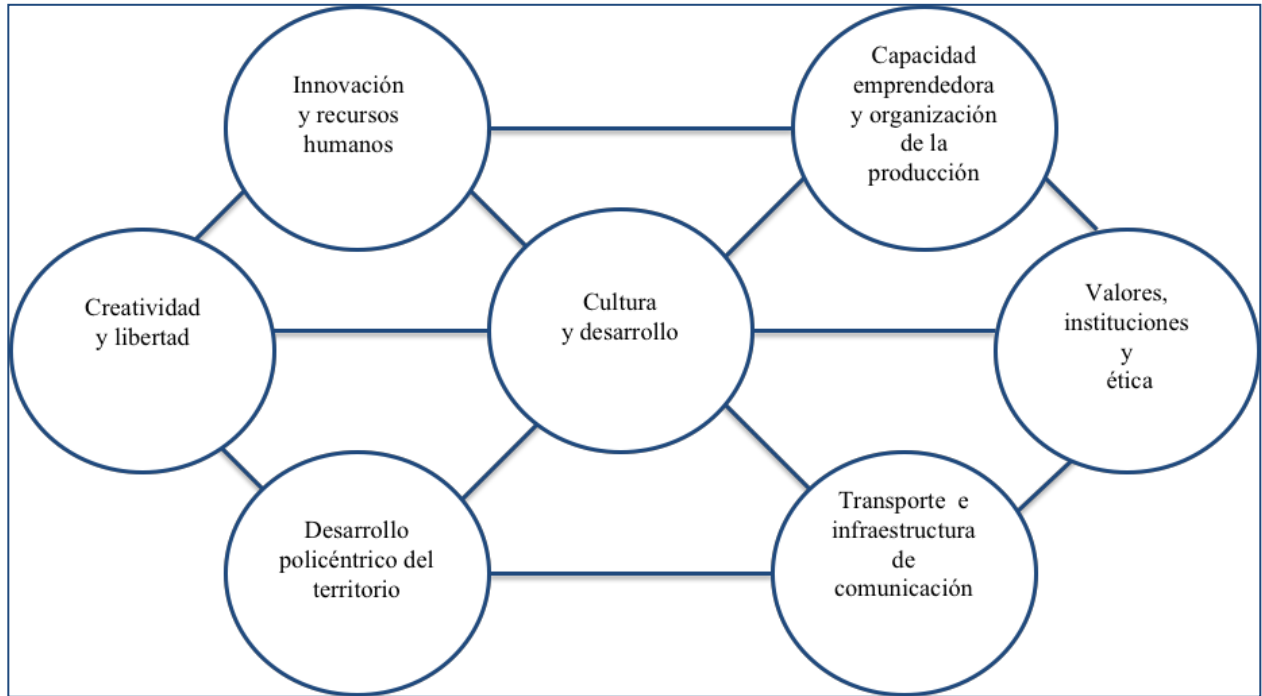
<sup>60</sup> Ibídem 119

<sup>61</sup> Ibídem 119

<sup>62</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 121. Nota: Según Garófoli la localización es igual a la organización territorial de la producción. (Garófoli, 1995: 116)

<sup>63</sup> Vázquez-Barquero, 2010: 56

**Figura 2.1 Desarrollo endógeno del territorio: factores explicativos**



Fuente: Vázquez-Barquero 2010: 56

Boisier (2003) citado por Vázquez Barquero nos ofrece un resumen de los rasgos de la “endogeneidad”:

“En primer lugar señala que la “endogeneidad” se entiende como la capacidad del territorio para ahorrar e invertir los beneficios generados por su actividad productiva en el propio territorio y promover el desarrollo diversificado de la economía; además, la “endogeneidad” se refiere a la capacidad del territorio para estimular e impulsar el progreso tecnológico del tejido productivo a partir del sistema territorial de innovación; por otro lado, la “endogeneidad” se entiende como la capacidad de las ciudades y regiones para adoptar su propia estrategia de desarrollo y llevar a cabo las acciones necesarias para alcanzar los objetivos que la sociedad se ha marcado, lo que está asociado a los procesos de descentralización. Por último, Boisier sostiene que todo ello sólo es posible cuando existe una cultura de identidad territorial que permite potenciar la competitividad de las empresas y de economía local estimulando los activos intangibles (como son las marcas, los derechos de propiedad, la denominación de origen, la calidad organizativa)”<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> Vázquez Barquero, 2005: 28

“Los procesos de desarrollo local endógeno, presentan tres objetivos generales: la transformación del tejido económico local; el crecimiento de la producción; y la mejora del nivel de vida y el empleo de la población”.<sup>65</sup>

Esencialmente, la teoría del desarrollo endógeno, da un papel protagónico a los ahorros de la localidad y el uso de los recursos disponibles como parte de potencial económico del territorio.<sup>66</sup> En este modelo económico, las energías están ancladas en el territorio: en la capacidad de los empresarios y sus inversiones, usando los ahorros locales y los recursos para sostener el desarrollo a largo plazo.<sup>67</sup> En todo caso, indica Vázquez Barquero, “el crecimiento económico debe verse como un proceso caracterizado por incertidumbre y suerte, ya que está sujeto a los mercados y a las decisiones de los actores que invierten, por lo que deben entenderse como un proceso evolutivo”.<sup>68</sup> Por lo tanto, es clave que las administraciones locales mantengan buenas relaciones con el sector empresarial.

Para lograr dinamizar las economías locales y así crear más empleo para los ciudadanos, es necesario crear capacidades, fomentar el conocimiento y la investigación aplicada, mejorar la gestión de las empresas, incluyendo la de los gobiernos locales. Igualmente, una vez haya una capacidad de crear nuevos y mejores productos y servicios, hay que encontrar mercados locales e internacionales para los mismos, sin olvidar que, para mantenerse competitivos, deben mantener este círculo virtuoso de crear, innovar, mejorar. Sólo así podrán las empresas locales mantenerse productivas.

Igualmente, es importante el uso de tecnologías de información y comunicación (TIC) pues estas facilitan el conocimiento, la innovación, incluso son una gran herramienta para ubicar los mercados dónde vender los productos o servicios. Para aprovechar las TIC, es preciso que se conozcan en profundidad los recursos endógenos de la localidad con el fin de crear nuevos productos y servicios que puedan promocionar a través de estas. Lo cierto es que la optimización de los recursos locales, es una estrategia a largo plazo, que requiere mucho esfuerzo de todos y consensos. Igualmente, y, sobre todo, la planificación del desarrollo local no sólo toma en cuenta las riquezas o recursos locales, sino también, las necesidades y las debilidades.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Sorhegui y León en Barrenetxea Ayesta, Bou Geli y Gutiérrez, 2006: 144

<sup>66</sup> Vázquez-Barquero, 2010: 35

<sup>67</sup> *Ibidem*

<sup>68</sup> Vázquez-Barquero, 2010: 40

<sup>69</sup> Rafael Salvador Espinosa Ramírez, “Economía institucional y desarrollo local” en Barrenetxea Ayesta, Bou Geli y Gutiérrez, 2006: 97

Precisamente, Brunet y Cincunegui, enfatizan que “el desarrollo endógeno se apoya, entonces, en el carácter fuertemente territorial del proceso de innovación, ligado a la calidad de las infraestructuras locales, las cualificaciones de la fuerza de trabajo, las complementariedades existentes en el sistema productivo (externalidades) y el sistema regional de innovación”.<sup>70</sup> Y nos indican que una de las preocupaciones principales del Estado, en este sentido, es la insuficiencia del esfuerzo empresarial de I+D+i, debido a que esa “situación perjudica seriamente la capacidad competitiva de cualquier sistema productivo”.<sup>71</sup> Y agregan que tanto la Unión Europea como Estados Unidos y el resto de países que han entrado en la vía del crecimiento, priorizan la innovación, a través de la ciencia y la tecnología.

Y es que, para seguir elevando la productividad y beneficiarse en mayor medida de la importación de tecnología, resulta imprescindible, por ejemplo según la CEPAL (2004), crear un marco más propicio a los esfuerzos de constituir capacidades endógenas de innovación.

Vázquez Barquero nos indica que la dinámica del sistema productivo de una economía, se hace más eficaz y genera cada vez más bienes y servicios para los ciudadanos, a medida que crece la productividad de la fuerza de trabajo, mediante la acumulación de capital y el progreso tecnológico”.<sup>72</sup>

Una vez realizada la revisión de la literatura en desarrollo endógeno, queremos ver de manera específica cómo esta estrategia puede ser usada para aumentar la producción necesaria para la creación de empleos dignos y, de esta manera, crear riqueza y reducir la pobreza.

### **2.1.3.1 El impulso de la productividad y el empleo desde el ámbito local**

*Podemos señalar que las políticas tradicionales de desarrollo han fracasado a la hora de garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible y la creación de empleo. El énfasis de estas políticas puso el acento en los programas de infraestructura y en la atracción de inversión extranjera, sin tomar en cuenta los procesos en los espacios locales y regionales animados por las empresas de pequeña escala. Es por ello que las estrategias recientes de desarrollo territorial han tendido a centrarse más en lo que se conoce como factores endógenos: el tejido económico local, los recursos humanos y el marco institucional local, capaces de aprovechar las oportunidades del entorno. La consecuencia de este cambio ha sido la puesta en marcha de estrategias de desarrollo novedosas, agrupadas bajo el nombre de desarrollo*

---

<sup>70</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 121

<sup>71</sup> Ibídem 53

<sup>72</sup> Vázquez Barquero, “¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?”, en Becattini, Costa y Trullén, 2002: 83



*económico local, en la que los factores endógenos se integran con la infraestructura y la inversión extranjera directa en programas de desarrollo integrales, creando entornos favorables para asegurar el aprovechamiento del potencial económico de cada localidad o región.*<sup>73</sup>

Los expertos entienden que el desarrollo económico local sirve como estrategia para crear nuevas oportunidades de empleos, enfocándose en lo endógeno. Para crear buenas oportunidades de empleo, habrá que realizar una estrategia nacional de desarrollo local con miras a fortalecer y desarrollar las capacidades locales, mejorar la calidad de los productos existentes con el fin de encontrar demanda tanto a nivel nacional como en los mercados internacionales. Todo esto requiere un gran esfuerzo y gran visión de los líderes políticos, funcionarios públicos y empresarios.<sup>74</sup>

Lograr el desarrollo económico y cumplir con las exigencias de la economía nacional e internacional con consumidores cada vez más exigentes, demanda no sólo mayor productividad en todos los sectores productivos (agricultura, industria, servicios), sino también mayor competitividad. Es decir, ser el mejor entre los mejores pues persigue una mayor calidad. Los gobiernos tienen un rol significativo en procurar las ventajas competitivas del país, a través de políticas públicas que favorezcan la inversión y el rendimiento de los beneficios (*profit performance*).<sup>75</sup>

La teoría de desarrollo local apuesta, como su nombre lo indica, por el uso de la localidad para desarrollar la productividad, entiende que siendo la localidad heterogeneidad y compleja a la vez, no puede ser tan predecible como la economía neoclásica.<sup>76</sup> Esta teoría considera que el desarrollo de la localidad (ciudad, comarca o territorio) “no depende del carácter periférico o del nivel de desarrollo en un momento determinado, sino de la dotación de recursos naturales y humanos y de la capacidad de respuestas y de adaptación de las empresas y de las ciudades y/o

---

<sup>73</sup> Rojas Moran, 2006: 6

<sup>74</sup> Lo cierto es que no es sano, ni sostenible mantener la práctica de crear (o abultar) la creación de empleos en el gobierno muchas veces improductivos (parasitarios) para cumplir con los seguidores del partido, o los que le ayudaron durante la campaña electoral. La hora de aprovechar los recursos disponibles y crear e innovar nuevos es una tarea pendiente. En los actuales momentos, según estudios, el 70% de los empleos son del sector público. Como hemos dicho, y reiteramos, esto no es productivo, sostenible, ni saludable para la economía, ni para la población.

<sup>75</sup> Stimson, Stough y Roberts, 2006: 208

<sup>76</sup> Sorhegui y León en Barrenetxea Ayesta, Bou Geli y Gutiérrez, 2006:143

regiones a los desafíos y retos que se presentan en el escenario de la competencia en cada momento histórico”.<sup>77</sup>

A pesar de la complejidad, la lógica es sencilla: no podemos usar/aprovechar lo que tenemos si no sabemos exactamente qué es lo que tenemos. La primera tarea a la hora de diseñar una estrategia de desarrollo local, es hacer un diagnóstico del potencial de desarrollo que tiene la localidad o el territorio: los recursos humanos, incluyendo el liderazgo local, capacidades de gestión, capacidades empresariales; recursos naturales, incluyendo calidad del terreno para la agricultura, ubicación de empresas locales y multinacionales, vocación turística del terreno, cercanía a puertos; en fin, conocer en profundidad cuales son las ventajas y desventajas de la localidad desde el punto de vista político, económico, social, medioambiental e institucional.<sup>78</sup>

A partir de este diagnóstico se diseñarán las políticas públicas adecuadas y ajustadas con el fin de minimizar las vulnerabilidades y aumentar las ventajas comparativas (propias o endógenas a la localidad) y competitivas (agregadas o exógenas por innovación a la localidad). Lall agrega sobre este punto, que mano de obra barata y poco cualificada y los recursos materiales, ya no son suficientes para mantener el crecimiento industrial: las capacidades locales fuertes determinan el éxito competitivo.<sup>79</sup>

Como hemos enfatizado, en términos económicos, el principal objetivo del desarrollo local es aumentar la productividad y competitividad del territorio. Aquí juegan un papel protagónico las empresas locales. Vázquez-Barquero nos indica que “el problema del desarrollo territorial reside en mejorar la productividad y la competitividad de las empresas locales y superar así, las situaciones de desindustrialización y de desagrarización de las ciudades y regiones”.<sup>80</sup>

Los retos que enfrentan para crear capacidades iniciales y luego mantenerse en el mercado de manera competitiva son muchos y por eso es clave que los gobiernos, tanto local como nacional, sean aliados para facilitar un ambiente propicio para las empresas y el comercio.

---

<sup>77</sup> *Ibíd*em 143. Un buen ejemplo es precisamente nuestro caso de estudio, Santiago de los Caballeros municipio que, aunque estando en el centro del territorio, sin acceso a los puertos, es uno de los municipios más progresista del país, precisamente por sus recursos naturales y humanos. Según el Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, históricamente esto ha sido el caso, “No es casual, por ejemplo, que la explicación de las divergencias en los niveles de empoderamiento colectivo entre las regiones Norte y Este del país, se remonte a las distintas bases materiales de producción y de propiedad existentes en el siglo XIX”. (Informe PNUD, 2008: ix)

<sup>78</sup> Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006: 17

<sup>79</sup> Sanjaya Lall, “Rethinking Industrial Strategy: The Role of the State in the Face of Globalization” en Gallagher, 2005: 36

<sup>80</sup> Vázquez Barquero, 1993: 227

Algunos de los retos que enfrentan son: falta de previsibilidad, falta de información, mercado de capitales pobre, ausencia de suplidores, poco apoyo institucional, entre otros.<sup>81</sup> Agregaríamos a esta lista de retos, el exceso de burocracia, política fiscal, pobre capacidad para la innovación, entre otros.

Becattini también resalta esta imprevisibilidad y “ambiente caóticamente creativo del sistema local”, y agrega que de todo esto sale una “anomalía empresarial”, que es probada dentro del sistema y si es exitosa, es difundida en ambientes análogos hasta producir nuevas industrias o mercados.<sup>82</sup> Igualmente, Vázquez Barquero recuerda que el desarrollo endógeno es un proceso caracterizado por la incertidumbre y la aleatoriedad como consecuencia de las condiciones del mercado y de las decisiones de los actores y no como un equilibrio móvil de tipo neoclásico, como sostienen la mayoría de los exponentes de la teoría del crecimiento endógeno.<sup>83</sup>

En fin, con estos obstáculos no resulta fácil sobrevivir en el mercado nacional. Más difícil aun es insertarse en la economía global; pero si las empresas con el apoyo del Estado, incluyendo el municipal como abogamos, enfrentan con éxito estos retos, verán los frutos. Veamos lo que dicen los expertos.

Se trata de dos tareas diferentes e independientes, pues el aumento en la productividad no necesariamente implica que sea competitivo. Para ser productivo es necesario saber usar los recursos que tiene la localidad, pues si los tiene y no se sabe cómo emplearlos, no sirve para la productividad. Para ser competitivo es necesario tener la capacidad de competir en precio y calidad con otras empresas en el mercado nacional e internacional. Según Porter, esto implica mantenerse mejorando e innovador en la calidad, características y el proceso tecnológico.<sup>84</sup> Y si la localidad nunca lo ha tenido, es cuestión de construir y si es cosa de que lo ha perdido, es cuestión de reconstruirlo.

Por lo que la competitividad se inicia con la capacidad de organizar efectivamente la producción. Garofoli habla de organizar la producción local y nos indica cuáles son las variables que hay que tomar en cuenta.

---

<sup>81</sup> Lall en Gallagher, 2005: 46

<sup>82</sup> Giacomo Becattini, “Anomalías Marshallianas” en Becattini, Costa y Trullén, 2002: 64-65

<sup>83</sup> Vázquez Barquero en Becattini, Costa y Trullén, 2002: 100

<sup>84</sup> Porter, 1990: 544

Entre los factores que afectan las posibilidades de organización de la producción podríamos incluir, por ejemplo, el siguiente conjunto de variables (Garófoli, 1991a; Scott y Storper, 1990):

- a) la estructura económica y la organización productiva (el grado de especialización/diversificación de la economía local, tamaño de plantas, existencia o ausencia de ligazones de producción local entre las empresas);
- b) los sistemas tecnológicos (modalidades de introducción y difusión de innovación);
- c) el mercado laboral y las relaciones industriales (estructura del empleo, procedencia de los trabajadores, formación profesional);
- d) los actores sociales y la estructura social (empresas locales vs. empresas externas, estructura social y predominio de relaciones productivas previas, reproducción de habilidades y capacidades empresariales, de gestión, cultura y normas);
- e) la estructura del mercado y de las formas de competencia;
- f) el sistema de información;
- g) las instituciones de regulación”<sup>85</sup>.

Según Garófoli, “las distintas combinaciones de estas variables nos pueden ayudar a construir una tipología de modelos locales de desarrollo o de diferentes modos de organización productiva (Garofoli 1990 y 1991a; Harrison y Storper 1990)”. Y agrega que “lo que es importante no es la capacidad de construir una tipología exhaustiva de sistemas productivos, sino la posibilidad de acentuar la coexistencia, en las mismas fases históricas, de diferentes modelos de organización de la producción.<sup>86</sup> Por lo que entendemos que, con reglas de mercado claras, pueden habitar perfectamente modelos basados en la cooperación y otros en la competencia.

Becattini, cita a Marshall cuando recuerda que, para ciertos tipos de producción, existen dos caminos para llegar a la eficiencia productiva: “el camino conocido, basado en las grandes unidades productivas integrada verticalmente en su interior y, un segundo camino, basado en la concentración de muchas pequeñas fábricas especializadas en las distintas fases de un único proceso productivo en un ámbito territorial limitado”.<sup>87</sup>

Igualmente, Vázquez Barquero, nos ofrece una propuesta de organización de la producción endógena. Vázquez Barquero habla del desarrollo económico en términos de *hardware*, *software*, *orgware* y *finware*. Se refiere el autor cuando habla de *hardware* a “todas

---

<sup>85</sup> Garofoli, 1995: 116

<sup>86</sup> Ibídem 116-117

<sup>87</sup> Becattini, Costa y Trullén 2002: 32 Nota: Estos dos tipos de producción utilizados para aumentar la eficiencia productiva son conocidos en la República Dominicana. El primero sería el modelo de las zonas francas, que trabaja cada vez más por la verticalización del proceso de producción, y el segundo tipo, entendemos se refiere a las clústeres, en este caso al formato de redes empresariales.

las infraestructuras sirven de base a los procesos de cambio estructural y que son instrumentos indispensables para el funcionamiento del sistema productivo”.<sup>88</sup> Cuando habla de *software*, se refiere a los factores cualitativos que son necesarios para el crecimiento y que tienen un carácter inmaterial. Es decir, “incluye las acciones que se proponen mejorar, como la cualificación de los recursos humanos, el *know-how* tecnológico e innovador, la capacidad emprendedora existente, la información acumulada en las organizaciones y empresas, la cultura de desarrollo de la población”.<sup>89</sup>

En este sentido, Lall agrega que la importación de tecnología no es un sustituto para el desarrollo de las capacidades locales- es decir, la eficacia con la cual se usan las tecnologías importadas depende de los esfuerzos locales.<sup>90</sup> Mucho depende, como indica Vázquez Barquero, de las demás actividades que complementan la actividad productiva y cómo esto se fortalece, profundiza y mantiene en el futuro.

El *orgware del desarrollo*, es la capacidad de organización que existe en la ciudad o la región y le permite dar una respuesta eficaz a los desafíos que le presenta la competitividad. En este reglón, el autor se refiere a toda la capacidad de accionar que tienen las empresas para trabajar conjuntamente con otras para buscar solución a sus problemas comunes, así como para formar acuerdos de cooperación, la creación de redes de agentes y las formaciones de instituciones que apoyan la organización en aras del desarrollo.<sup>91</sup>

El *finware del desarrollo* lo compone el conjunto de instrumentos financieros que se utilizan para el desarrollo estratégico de un territorio.<sup>92</sup> Más que a la inversión pública en proyectos de infraestructura, se refiere a los recursos privados que utilizan los bancos, las empresas y los particulares, para desarrollar proyectos de inversión en la ciudad o región. Y cada vez más inversiones mixtas público-privadas.<sup>93</sup>

Finalmente, también está el *ecoware del desarrollo local*, el cual consiste en el conjunto de instrumentos que organizan el uso adecuado de los recursos naturales existentes.<sup>94</sup> El autor resalta que cada vez más se les asigna un valor estratégico a los recursos naturales (agua, aire y

---

<sup>88</sup> Vázquez Barquero, 1993: 227 y Rodríguez Gutiérrez, 2001: 48-50

<sup>89</sup> Vázquez Barquero, 1993: 228

<sup>90</sup> Lall en Gallagher, 2005: 48

<sup>91</sup> Vázquez Barquero, 1993: 228

<sup>92</sup> *Ibíd*em

<sup>93</sup> Vázquez Barquero, 1993: 228-229

<sup>94</sup> *Ibíd*em 229

suelo), así como al patrimonio artístico y cultural,<sup>95</sup> para el desarrollo local. Y, efectivamente, las últimas tres décadas han visto una sensibilización hacia la protección y conservación del medio ambiente,<sup>96</sup> así como la importancia de proteger las tradiciones e identidades locales.<sup>97</sup>

Las variaciones entre *hardware*, *software*, *orgware*, *finware* y *ecoware* en los renglones, pueden ser innumerables. Por ende, cada estrategia de desarrollo local debe ser única y ajustada a la localidad, pues las necesidades y problemas son diferentes. Cada territorio tiene su especificidad. Por ejemplo, existe y coexisten regiones con baja densidad poblacional, con población envejecida y donde los recursos naturales y patrimonio artístico y cultural se deterioran paulatinamente. Igualmente, hay regiones con un alto desarrollo industrial y capacidad de innovación y también regiones de deterioro industrial, zonas rurales abandonadas prácticamente.<sup>98</sup> La capacidad de gestionar estas asimetrías territoriales representa un verdadero reto institucional y el diseño de planes de desarrollo.

También requiere contar con los recursos económicos necesarios para dar sostenibilidad a las acciones emprendidas y destacar, como indica Vázquez Barquero, que cada localidad o territorio tiene recursos materiales, humanos, institucionales y culturales que juntos, constituyen su potencial de desarrollo.<sup>99</sup>

En ese sentido, nos indica este autor, “que esa diversidad en los territorios y sistemas de producción puede ser apreciados particularmente en la dinámica de las áreas rurales, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, los cuales han experimentado un periodo de cada vez más complejos ajustes como resultado de la crisis en agricultura tradicional, despoblación, falta de infraestructura básica y contaminación del medio ambiente”.<sup>100</sup>

Agrega que el desarrollo rural presenta un problema especial en un mundo donde la división internacional laboral está cambiando y que en el nuevo esquema, la mejor opción es especializarse en actividades productivas, incluyendo negocios o servicios no agrícolas, donde

---

<sup>95</sup> Un ejemplo sería la estrategia de marca país. En el caso Santo Domingo, la marca de la ciudad es “Alegría”, ver <http://clusterturisticodesantodomingo.org.do/>

<sup>96</sup> Según el PNUD, el 38% del territorio nacional se dedica a la actividad agrícola y un 33% a bosques, registrando estos dos usos la menor diferencia interprovincial de todos los usos y coberturas. Y agrega, “los usos actuales no se corresponden con un proceso de ordenamiento ambiental, ni con otro tipo de planificación de uso”. (Informe PNUD, 2008: 25)

<sup>97</sup> Vázquez Barquero, 1993: 229

<sup>98</sup> *Ibíd*em

<sup>99</sup> Vázquez Barquero, 2010: 12

<sup>100</sup> *Ibíd*em 15

tengan una ventaja competitiva tanto en los mercados nacionales como internacionales.<sup>101</sup> Lo cierto es que integrar los mercados rurales es un verdadero reto, ya que por lo general están desconectados del mercado internacional.<sup>102</sup>

Brunet y Cincunegui presentan una posición también realista en cuanto al sistema productivo local y su capacidad de crear empleo, “dinamismo relacionado con factores materiales e inmateriales presentes en el sistema productivo, y que permiten a las economías locales y regionales emprender ‘vías diferenciadas de crecimiento que no necesariamente les lleva a la convergencia, y que, en consecuencia, existe un espacio para las políticas regionales e industriales.

División espacial del trabajo en función de la desigual capacidad mostrada por cada territorio para producir o incorporar innovaciones tecnológicas y origen de nuevos contrastes espaciales de carácter más cualitativo. Esto exige prestar atención a los indicadores que reflejan el nivel de dotación de infraestructuras tecnológicas y recursos humanos cualificados de que disponen los diversos territorios”.<sup>103</sup>

La creación de nuevos empleos y la capacitación humana no son tareas fáciles. Las instituciones tienen poca autoridad y pocos recursos para embarcarse en la planificación económica. Los gobiernos locales tienen pocas capacidades de intervención directa en una estructura económica global. Sin embargo, pueden trabajar para unificar/alinear los recursos humanos y naturales de su comunidad para conectar el mercado global y regional, y puede esforzarse por crear nuevos empleos que se ajusten a la gente y el lugar.<sup>104</sup>

Becattini resalta, en este sentido, que “el hombre se transforma trabajando, y se transforma de distinta forma si los contextos organizativos y sociales son distintos”.<sup>105</sup> Es decir, el entorno local y la forma en que se dan los procesos de producción influyen en el carácter de la persona.

Crear empleos en zonas económicamente deprimidas por factores geográficos, que parece ser parte de su legado histórico, es un reto aún mayor. Según la OECD, las desventajas que sufren las iniciativas empresariales en las localidades desfavorecidas son: “redes sociales y empresariales limitadas; bajos niveles de demanda efectiva en la economía local; el sistema de

---

<sup>101</sup> *Ibíd*em

<sup>102</sup> *Ibíd*em

<sup>103</sup> Méndez (1997) citado por Brunet y Cincunegui, 2010: 61

<sup>104</sup> Blakely y Bradshaw, 2002: 24

<sup>105</sup> Becattini, Costa y Trullén, 2002: 32

propiedad y el bajo valor de la vivienda; restricciones de acceso al financiamiento; falta de experiencia laboral y aptitudes entre los residentes; falta de modelos de rol, a este respecto, en el texto se analizan varias conjeturas sobre el papel de la limitación en la expansión de la iniciativa empresarial; obstáculos culturales, como barreras de idioma y falta de afinidad con las instituciones de la corriente dominante; falta de motivación personal; agrupaciones sectoriales; altos niveles de criminalidad; problemas de transición para dejar la dependencia de la asistencia social; y reglamentación gubernamental inadecuada”.<sup>106</sup>

Además, resaltan que “la iniciativa empresarial no tiene la capacidad de abordar todos los problemas de las zonas en desventaja”.<sup>107</sup> Esto es evidenciado especialmente en la región de la frontera de la República Dominicana, con el pobre aprovechamiento de los incentivos fiscales ofrecidos a las empresas, para que se instalen en los municipios que hacen frontera con Haití, como los son la ley de zonas francas especiales que dan incentivos adicionales a las otras empresas en ZZ.FF., así como, de manera oficial, la Secretaria (ahora Ministerio) de Trabajo establece vía resolución, salarios mínimos más bajos en la que es la zona económicamente más deprimida del país. Sin embargo, estos no suelen ser los aspectos determinantes a la hora de invertir en la región fronteriza.

Por algo los políticos están fascinados con ofrecer empleos durante sus campañas. Y es que la verdadera respuesta para reducir la pobreza y aumentar las riquezas y bienestar de la población, es precisamente ofreciéndoles buenos empleos. Luego, en la práctica, ya se percatan que no es tan fácil cumplir con las promesas de campaña y que, muy posiblemente, en los cuatros años de su gestión, no puedan hacer gran cosa para generar los empleos que requiere la población.

Lo cierto es que el gobierno no está para crear empleo, más bien su rol es facilitar que el motor (las empresas) arranque y no se apague a mitad del camino. Es decir, son las empresas y las industrias, las que generan los empleos.

Como hemos visto en la revisión de la literatura de creación de empleo desde lo local, la tarea es titánica y requiere no sólo de voluntad política y empresarial, pero sobre todo de visión y planificación a largo plazo. Algunas de estas iniciativas que necesitan la visión y la planificación, son las estrategias endógenas de los sistemas de innovación regional y los clústeres como

---

<sup>106</sup> OECD, 2003: 15

<sup>107</sup> *Ibidem* 16



respuesta a la capitalización (aprovechamiento), de los recursos locales. En nuestra próxima subsección tratamos el enfoque regional como parte esencial del desarrollo económico local.

#### **2.1.4 Desarrollo regional**

Como hemos mencionado en el inicio de este capítulo, la referencia al desarrollo regional es necesaria por cuanto enmarca y nos ayuda a explicar los procesos de desarrollo local. Sin embargo, aunque lo regional no deja de ser local y no necesariamente tiene alcance nacional (aunque sí en la estrategia productividad de clústeres sectorial y no geográficos o redes empresariales), sí tiene enfoques que entendemos que trascienden lo local, para convertirse en algo distinto por cuanto se trata de conjuntos institucionales, de enorme relevancia competitiva, que se organizan desde una óptica regional, pero en la medida en que se localizan en lugares concretos, constituyen una oportunidad de desarrollo para las autoridades locales.

Desde el marco local, se tratará de aprovechar y participar en clústeres así como en el Sistema Regional de Innovación, definido para la región de pertenencia. En esta sección trataremos la problemática de los clústeres y los Sistemas Regionales de Innovación, desde la óptica de su aprovechamiento para el desarrollo local.

Igualmente, trataremos uno de los principales retos al desarrollo económico local y regional: las asimetrías territoriales que dan paso a las injusticias sociales, cuando no son enfrentadas de manera adecuada, ni sistemática. En ese sentido, hacemos un breve repaso de las respuestas que se le ha dado a este reto tanto en la Unión Europea como en España, con el fin de que nos dé pautas para responder a las asimetrías territoriales (que luego resultan en asimetrías en la calidad institucional, distribución de los ingresos, capacidad gerencial, calidad recursos humanos, calidad de la gobernabilidad, nivel de autonomía y suficiencia financiera, cumplimiento normativo, entre otros), en la República Dominicana.

Según White and Gasser (2001)<sup>108</sup>, existen cuatro rasgos que caracterizan al desarrollo local y regional, y estos son: se requiere participación y dialogo de la sociedad; están establecidas en el territorio; conllevan la movilización de los recursos locales y las ventajas competitivas; y los dueños y gestores son de la localidad.

---

<sup>108</sup> White and Gasser (2001) citado en Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006: 16

De lo que se trata aquí es de un desarrollo de abajo-arriba, un desarrollo donde los principales actores sean los agentes locales. Cada experiencia de desarrollo local es distinta y es distinta porque cada realidad local es distinta. Es distinta por la variación en la disponibilidad de los recursos humanos, el liderazgo local, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y la sociedad civil, los recursos naturales, las conexiones y redes con el exterior, la infraestructura física, su legado histórico, entre otros.

Brunet y Cincunegui, dividen el desarrollo regional en España en dos generaciones, la primera y la segunda. La primera generación ocupa el periodo de finales de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década de 1970. Los autores proponen que las estrategias nacionales de desarrollo de ese periodo, se diseñaron bajo la percepción de que el desarrollo era consecuencia de la movilidad interespacial de los factores.<sup>109</sup>

Esta premisa la explican a partir de tres modelos de diseño industrial: 1- los modelos clásicos de localización industrial; 2- la narrativa fordista; y 3- el modelo neoclásico de crecimiento económico. Los autores nos indican que al ser estudiadas estas referencias, dieron lugar “a nuevos desarrollos teóricos que orientaron el foco de atención hacia el desarrollo endógeno, fundado en el capital social, en la densidad institucional a nivel regional y en los procesos colectivos que generan los aprendizajes y las innovaciones a nivel territorial”.<sup>110</sup>

De estos nuevos enfoques hacia lo endógeno, nace la segunda generación de desarrollo regional. Esta vez las políticas buscan identificar las principales contribuciones e influencias y que las mismas, “derivan de otra percepción del desarrollo que nace como respuesta de las localidades y regiones a los desafíos de carácter global y estructural”.<sup>111</sup> “... las políticas de segunda generación prestan atención al carácter localizado del desarrollo, conceptualizado como el resurgimiento de la capacidad humana en función de las condiciones históricas, sociales y culturales.”<sup>112</sup>

El periodo de la segunda etapa se inicia ‘con la crisis del keynesianismo’, que tuvo como resultado el cuestionamiento, por parte de la política neoliberal, de los modelos existentes de Estado de Bienestar – redistribución, acceso a bienes básicos, garantía pública de rentas. Esta confluencia entre lo económico, tecnológico y político, da origen a “la Nueva Economía

---

<sup>109</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 17

<sup>110</sup> *Ibíd.*, 17. Para más detalles sobre los modelos ver Brunet y Cincunegui, 2010.

<sup>111</sup> *Ibíd.* 51

<sup>112</sup> *Ibíd.* 59

Institucional”, de donde sale el concepto de gobernanza que trataremos más adelante y donde la importancia que cada vez más la tienen las instituciones públicas, algo también indispensable en nuestra investigación.

Es por esto que entendemos clave para el desarrollo económico local, que las instituciones públicas (especialmente las de los ayuntamientos), se modernicen con el fin de estar aptas para dicha función que la ley contempla, pero que escasamente ha estado en su agenda de trabajo por las múltiples limitaciones existentes y tareas pendientes.<sup>113</sup>

La segunda generación de desarrollo regional se enfoca en la gobernanza y desarrollo territorial. La “Nueva Geografía Económica” se apoya en nuevas teorías que se construyen sobre un concepto endógeno del cambio tecnológico. Una realidad de la segunda generación de desarrollo regional, es que aunque emerge una política económica regional fuerte, el Estado, en su esencia y conjunto, ha sido transformado y ha perdido poder hacia: 1- entidades internacionales, supranacionales, al mercado y su exigencia de desregulación, 2- a la privatización de los activos públicos (empresas), “entre otras políticas amigables (*market friendly*),” 3- incluso “ los Estados nacionales también están siendo desafiados desde abajo, por las demandas políticas provenientes de los regionalismos, también, por el desafío institucional que representa la conformación de nuevos Gobiernos regionales,...”.<sup>114</sup>

Indicábamos que el desarrollo regional es, en esencia, desarrollo endógeno, pero también tiene unas particularidades de carácter regional que trascienden al ámbito local, como son los distritos industriales, los clústeres, medios innovadores, redes empresariales, sistemas regionales de innovación. “La ‘atmosfera industrial’ de Marshall, constituye la base para generar nuevas formas de cooperación entre empresas y para la acción colectiva por parte de ellas, conduciendo a la formación de distintos tipos de asociaciones empresariales”.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Lo correcto sería que las gestiones locales vayan identificando estas limitaciones, y buscándole soluciones a corto, mediano y largo plazo.

<sup>114</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 60. Notas: 1-En la República Dominicana no hay gobiernos regionales, la división político-administrativa está dividida en dos: gobierno central y municipal. 2-La República Dominicana no está totalmente ajena a esta realidad que ha traído la transformación del Estado, específicamente está siendo desafiado desde abajo cada vez que nace una demanda por la creación de nuevas unidades territoriales, que es conocida en el país como la atomización del territorio y que abundaremos en el capítulo 4 sobre como es un obstáculo a la consolidación de una descentralización efectiva, el desarrollo institucional y al desarrollo en sentido general.

<sup>115</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 128. Para leer más sobre la estructura de distrito industriales, ver Brunet y Cincunegui 2010, págs. 126-128; De Luca Martínez y Soto Pacheco (1995); y Alberto Guenzi (2006). Este último es un ejemplar de la revista *Economía Industrial* dedicado al distrito industrial Marshalliano, un balance crítico de 25 años :“El distrito industrial y su impacto en la historia económica”.

#### 2.1.4.1 *Sistemas de Innovación Regional*

*“La fuente de la innovación es la creatividad, que es la capacidad de producir intencionadamente cosas nuevas y valiosas”.*<sup>116</sup>

Las asimetrías locales y regionales se pueden explicar en parte por sus diferencias en la capacidad de aprovechar sus recursos e innovar, sus redes nacionales e internacionales. Según Brunet y Cincunegui, “la literatura sobre desarrollo endógeno plantea que la diversidad de trayectorias regionales está vinculada a la diferente capacidad mostrada para adaptarse a los cambios estructurales, pero, en especial, deriva de la desigual capacidad innovadora en lo relativo a productos, procesos, organización de la producción. Capacidad que no es puramente tecnológica, sino también social e institucional. Esta capacidad es desarrollada, primero a través de la teoría de los sistemas nacionales de innovación y, después, en la teoría de los sistemas regionales de innovación”.<sup>117</sup>

La innovación juega un papel determinante en el crecimiento regional. Las teorías del vínculo entre la innovación y el desarrollo tienen una larga historia económica. Según León Delgado, “los razonamientos revolucionarios de Marshall a finales del siglo pasado, se reconocen como los precursores de la cooperación en red entre empresas pertenecientes a sectores relacionados. Su investigación se realizó sobre la observación de aglomeraciones de empresas (lo que la literatura posterior ha denominado ‘distritos marshallianos’, en las que su capacidad de innovación, en lugar de ser una consecuencia directa de su tamaño individual, dependía de su disposición a desarrollar redes de comunicación formales o informales, que facilitarían la difusión de ideas, experiencias y conocimientos entre sus participantes”.<sup>118</sup>

Los distritos industriales, *milieu*, *clusters* o clústeres, son todos conceptos que se refieren a la dinámica innovadora territorial. Según León Delgado, en sintonía con la percepción “localista” del distrito industrial, se han ido desarrollando visiones eminentemente “sociales” de los distritos industriales, como la defendida por Oerlemans (1999), más volcada a catalogar esta forma de aglomeración según el tipo de contactos entre empresas, al afirmar que ‘... los pilares

---

<sup>116</sup> Marina y Satrústegui, 2013: 16

<sup>117</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 14

<sup>118</sup> León Delgado, 2006: 69

en que se asientan los distritos industriales son las conexiones sociales y redes creadas entre los actores”.<sup>119</sup>

Maillat (1992) citado en León Delgado (2006), nos indica que “los *milieu* son un grupo de redes constituidas de forma coherente mediante interrelaciones de mercado e informales ya sea entre las empresas y los factores del entorno que les sirven de apoyo; pero además dichas interrelaciones se conforman sobre una cultura similar, maneras comunes de tratar nuevas situaciones, un espíritu común de empresa, practicas organizativas similares, formas de utilización de la tecnología afines, etc.”.<sup>120</sup>

El autor cita la clasificación de Brenner (2000) sobre los distritos industriales:

- “-Distritos tecnológicos con predominio de actividades de I+D, normalmente especializados en una tecnología específica y con mano de obra muy cualificada;
- Distritos artesanos (*craft-based*), también basados en el capital humano pero concentrados en el conocimiento acumulado en los procesos de producción (*know how/cómo saber hacer*) para conseguir vender más fácilmente;
- Milieu de conocimiento, basados en los mecanismos de *spillover*, ya sea con contactos informales, procesos de imitación, o movimientos de personal;
- Clusters industriales, caracterizados por contactos directos entre empresas (horizontales o verticales) para explotar sinergias;
- Clusters de inversión, muy restringidos a la disponibilidad de ciertas industrias para beneficiarse de capitales ventura locales; y
- Los milieu públicos, basados en el apoyo público a un determinado producto o industria y su tirón sobre el resto de subcontratistas”.<sup>121</sup>

Según León Delgado, estos conceptos, aunque a veces se confunden como sinónimos, tienen sus respectivas diferentes. Sin embargo, también tienen elementos en común como lo siguiente: “responden a procesos de aglomeración de actividades directamente productivas y de apoyo a la producción interconectadas entre sí; dicha interrelación puede generar externalidades positivas para la empresas participantes del proceso; y, finalmente, se delimitan geográficamente mediante fronteras bien definidas”.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> *Ibidem* 77

<sup>120</sup> *Ibidem* 79

<sup>121</sup> *Ibidem* 72. Otra clasificación útil para un futuro estudio de la RD, es la de Guerrieri y Pietrobelli (2000) citado por León Delgado (2006: 77), “áreas de especialización productiva, con lazos horizontales muy restringidos entre sistemas productivos entre empresas que compiten en idénticos mercados provenientes normalmente de inversores externos; sistemas de producción local, con tensiones competitivas igualmente de carácter horizontal, pero demostrando mayores interrelaciones de tipo tradicional; y por fin, áreas sistémicas, de interrelaciones muy complejas pero con una clara división del trabajo entre empresas, como los modelos de Carpi (MO) o Prato-FI”.

<sup>122</sup> *Ibidem* 75 y 590

León Delgado ofrece tres aproximaciones de los enfoques de organización espacial de la innovación (distritos industriales, *milieu* y clusters):

“las aglomeraciones dependen de la estructura productiva existente y de su configuración evolutiva en el tiempo, según estén marcadas por las propias características o instituciones distintivas de su entorno –políticas, organizativas, culturales- (Lundvall 1995);

Por otra parte, las concentraciones innovadoras necesitan de una proximidad geográfica que facilite contactos fluidos sobre todo en la transmisión de conocimientos no –codificados; dicha proximidad también se manifiesta en la existencia de unas normas, confianza, comportamientos y rutinas comunes compartidas;

Y, por fin, el despliegue de dichas interrelaciones obedece a modelos organizados, como es el caso de las interacciones en red, es decir, las redes localizadas de actores económicos facilitan y estimulan la innovación (Oerlemans et al 1999)”.<sup>123</sup>

Vemos como parte esencial de los sistemas de innovación, los altos niveles de confianza entre los actores y un ambiente de cohesión social. En ese sentido, León Delgado resalta que “los sistemas locales de generación de innovaciones no surgen únicamente de la concentración de mano de obra, proveedores, servicios financieros e información especializados, sino también del resultado de compartir todos ellos (Saxenian 1996), la proximidad geográfica favorece las interacciones frecuentes, mediante el cultivo de fuertes cuotas de confianza que mantienen relaciones de colaboración estable (Saxenian 1991).

Estos vínculos se cementan en el seno de lugares de encuentro que satisfacen las necesidades de la oferta y demanda con cierta seguridad (Crevoisier 1997). Por el contrario, la colaboración a gran distancia, no perdura en el tiempo, debido a una continua necesidad de adaptarse o anticiparse conjuntamente a las contingencias del mercado (Saxenian 1996)”.<sup>124</sup>

Vázquez Barquero también nos indica que la confianza es “una variable no económica, que, aunque difícilmente entra en el cálculo de las empresas, es estratégica para las relaciones económicas del mercado”.<sup>125</sup> Aquí la importancia de la cercanía geográfica que ofrece los distritos industriales, *milieu* y los clústeres.

La Comisión Europea recomendó a sus Estados miembros que apoyen los sistemas de innovación surgidos desde sus regiones, dado que el apoyo a la innovación se presta con mayor eficacia en el plano local: ‘Por otra parte, a medida que ha mejorado la comprensión de la

---

<sup>123</sup> León Delgado, 2006: 95

<sup>124</sup> *Ibidem* 87

<sup>125</sup> Vázquez Barquero, 2005: 51

naturaleza de la innovación, hasta convertirse en un elemento clave de la política de desarrollo, ha ido aumentando la importancia de su dimensión regional... A menudo, las acciones concebidas a escala regional pueden ser más eficaces, ya que en este plano se pueden evaluar con mayor precisión las necesidades de las empresas y el entorno en el que desarrollan su actividad...”<sup>126</sup>

Lo cierto es que invertir en un sistema de innovación regional va a depender del nivel de autonomía administrativa que tengan los gobiernos locales y su influencia para que la agenda nacional incluya como prioridad los temas locales.<sup>127</sup>

Agregaríamos que depende en gran medida de la organización y el liderazgo que haya al nivel regional.<sup>128</sup>

En el caso de la República Dominicana, ya existe una plataforma para fines de planificación del desarrollo del territorio. Esta plataforma organizativa consiste de tres macro regiones y diez sub regiones, que integra a las 32 provincias, incluyendo al Distrito Nacional.

“El grado o potencial de realización de innovaciones en una región se puede analizar de dos formas: dinámica, mediante la comparación en el tiempo de una serie de indicadores empíricos de evolución de la capacidad de innovación; o por el contrario, mediante un análisis más estático, que evalúe el potencial de innovación actual de la región, no sólo de forma empírica, sino también cualitativa, al desgranar el grado de fluidez de nuevos conocimientos según la cultura imperante en la zona, el entorno infraestructural, y el entramado institucional (es decir el potencial sistémico de la región).<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> León Delgado, 2006: 89-90

<sup>127</sup> *Ibidem* 92

<sup>128</sup> Para conocer un caso exitoso recomendamos ver Ibarretxe (2012), *El caso vasco: el desarrollo humano sostenible*. El ex leñakari entendió que era esencial mejorar el SIV, y para ello entendía que para conseguirlo estaba claro que la apuesta estaba en valorar y comprometer más a las personas en su propio desarrollo: “Todo ello exigía un Sistema Vasco de Innovación mucho más rico, variado y comprometido, así se define en el propio PCTI 2010, ‘un sistema que en definitiva sitúa en su corazón al conocimiento, cuyo origen se encuentra en las personas que hoy constituimos la sociedad vasca y que está caracterizado por la base económica y el entorno en el que nos desenvolvemos. Un conocimiento que tiene vida propia y que se construye en un proceso acumulativo y sinérgico – como se puede observar en el diagrama Sistema Vasco de Innovación- en el que intervienen la educación, la investigación y la innovación. Un conocimiento que fluye y evoluciona con los distintos agentes del Sistema Vasco de Innovación representados por las empresas, los agentes de la red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación y el propio Gobierno Vasco junto con las Diputaciones Forales, así como por la Administración General del Estado y la Unión Europea”’. (Ibarretxe, 2012: 439-440); y ver Mas y Navarro (2012: 159-160) quienes destacan la posición ventajosa del País Vasco en cuanto a su acervo de capital humano, y el cual es más alto que el valor en España y Alemania, incluso supera el promedio europeo, y está más cercano a los niveles de EE.UU.

<sup>129</sup> León Delgado, 2006: 404

Como nos indica la literatura, los sistemas de innovación regional pueden fomentar una nueva generación de oportunidades y atracción de nuevo capital, talento, redes, conocimientos, etc. Sin embargo, en cuanto al desarrollo regional, los sistemas de innovación pueden ser un arma de doble filo, en el sentido de que pueden exacerbar las ya existentes disparidades, provocando una mayor divergencia.<sup>130</sup> “A partir de los diversos planteamientos teóricos existentes sobre la innovación y el crecimiento, se han alzado voces preocupadas por la contribución que las desigualdades en innovación pueden aportar a los desequilibrios territoriales. Se ha llegado a advertir del peligro de ‘fractura’ en el desarrollo de la innovación entre regiones, según su capacidad de aprendizaje y movilidad en la nueva economía (OCDE 1996)”.<sup>131</sup>

He aquí una vez más la importancia de invertir en capacitación con el fin de mejorar la calidad de los recursos humanos. Varios autores no sólo han constatado que las disparidades regionales en innovación han ido acrecentándose en el tiempo, sino que además proponen la definición de estrategias de innovación regional en las zonas más desfavorecidas, que incorporen eslabones entre los actores socioeconómicos de la zona (Landabaso 1997).<sup>132</sup>

Esto nos indica que, a la hora de diseñar un sistema de innovación nacional o regional, se debe tomar en cuenta las ya existentes disparidades para no aumentar las brechas, sino que más bien trabajar para minimizarlas en la medida de lo posible. Sobre todo, una política de desarrollo regional debe velar por que estas converjan (reducir los retrasos estructurales); innoven (reducir los retrasos en innovación); compitan (reducir los retrasos socioeconómicos diversos que limitan su competitividad); y lo ideal es que las regiones tengan un espíritu de cooperación, donde se trabaje de manera conjunta para agregar valor a los productos y servicios ofrecidos y aumentar la calidad de vida de todos.<sup>133</sup> En ese sentido, el autor Muñoz de Bustillo resalta que no se debe dejar la tarea de la cohesión territorial, entendida como igualación espacial de renta per cápita, al

---

<sup>130</sup> Vázquez Barquero y Conti, 1999: 16-17

<sup>131</sup> *Ibíd*em 73

<sup>132</sup> *Ibíd*em

<sup>133</sup> *Ibíd*em 554. Aquí es importante no confundir la desigualdad entre personas y entre regiones, ya que ambas pueden estar vinculadas. Es decir, según Polèse y Rubiera Morollón, “es completamente posible que un país sufra de enormes desigualdades sociales (entre personas y familias), pero que éstas se reproduzcan, exactamente de la misma manera, en todas las regiones del país.” Agregan que la lucha contra las disparidades regionales no aseguran una mayor igualdad social. Otra distinción importante es entre dos tipos de desigualdades: 1- la desigualdad en el nivel de bienestar o en el nivel de ingreso per cápita, y 2- las desigualdades en la distribución espacial de las actividades económicas y de la población. Estas aclaraciones son importantes en la comprensión de nuestro análisis de la economía dominicana que haremos más adelante. (Polèse y Rubiera Morollón, 2009: 134-138)



mercado, y que es necesario poner la puesta en marcha de políticas de cohesión territorial desde las instituciones de gobierno.<sup>134</sup>

Lo cierto es que la innovación es esencial para crear nuevas posibilidades y nuevas riquezas, como lo resaltan los expertos en desarrollo económico local. Los autores Marina y Satrústegui entienden “que los fenómenos económicos derivan de la inteligencia que los inventa, y que si queremos resolver los problemas, lo que tenemos que hacer es cambiar la inteligencia que debe resolverlos”.<sup>135</sup>

Para crear y hacer cosas nuevas, debemos tomar en cuenta lo que indican los autores Marina y Satrústegui: “comprender estas hibridaciones entre realidad y posibilidad, entre materia y símbolo, nos parece imprescindible para entender la complejidad del mundo económico en que vamos a introducirnos. No sólo conocemos lo que las cosas son, sino también lo que pueden ser, gracias a lo cual pretendemos determinar el futuro, para lo cual el hombre promete, proyecta, previene, produce resuelve problemas”.<sup>136</sup>

Sin embargo, Marina y Satrústegui, alertan sobre la creatividad sin acción, dejadas en el mundo de las ideas, y citan a “Theodore Levitt, en un artículo publicado en el *Harvard Business Review*, titulado muy expresivamente ‘Creativity is not enough’, escribía: ‘Una idea potente puede dar vueltas por las empresas, ignorada por todos durante años, no porque sus posibilidades no sean reconocidas, sino porque nadie toma la responsabilidad de convertir las palabras en acción’. Por eso hay que incluir dentro de la creatividad económica, las virtudes de la acción, el talento para la realización, que incluye importantes y complejas competencias: organizar, liderar, monitorizar, animar, dirigir, en resumen, las competencias ejecutivas”.<sup>137</sup>

Bien indicaba Blair, “no sólo son las innovaciones importantes al desarrollo económico, pero también la velocidad con la cual son copiadas, modificadas y difundidas a otros sectores de la economía, también afecta el progreso económico”.<sup>138</sup>

Cada vez más se cuestiona la centralidad de que la acumulación de capital es la única variable que explica el crecimiento y se está dando más importancia al conocimiento, fuente de la creatividad e innovación, así como de procesos y formas de organización.<sup>139</sup> Es decir, se

---

<sup>134</sup> Muñoz de Bustillo en Jiménez, 2002: 51

<sup>135</sup> Marina y Satrústegui, 2013: 10

<sup>136</sup> *Ibídem* 21

<sup>137</sup> *Ibídem* 22-23

<sup>138</sup> Blair, 1995: 200

<sup>139</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 78

plantea que la tecnología e innovación y la calidad del factor humano han de ser considerados factores endógenos al modelo neoclásico de crecimiento al generar economías externas o *technological spillovers* en el conjunto de la economía, aunque no dentro de cada empresa individual.

La idea es que al acumular capital –físico o humano- la empresa aprende y adquiere conocimientos que benefician a las demás empresas, dando lugar a rendimientos marginales en el largo plazo y originando divergencias entre las economías.<sup>140</sup> “De ahí que de este modelo de cambio tecnológico endógeno se obtienen, según Vence, citado por Brunet y Cincunegui, las siguientes tres conclusiones: 1) que el *stock* de capital humano determina la tasa de crecimiento; 2) que en condiciones de equilibrio se destina demasiado poco capital humano a la investigación, por lo que se justifica una intervención política; y 3) que la integración en el mercado mundial aumenta las tasas de crecimiento”.<sup>141</sup> “La capacidad de catch-up regional depende del nivel de desarrollo que adquieran dos factores clave: el capital social y la congruencia tecnológica”.<sup>142</sup>

Freeman y Soete (1997) citados por León Delgado, indican que el capital social está compuesto por los factores que facilitan la imitación de innovaciones foráneas y la asimilación de *spillovers*, como el sistema de educación, sistema financiero, relaciones laborales, herramientas de gestión, entorno institucional, etc.<sup>143</sup> Hablaremos más sobre el capital social en otra sección de esta tesis.

Entendiendo que la participación en el Sistema de Innovación definida en la región de pertenencia ofrece grandes ventajas para la economía local, una obligación ineludible para las autoridades será el buscar formas de aprovechamiento y participación en el mismo. Será un referente fundamental a la hora de diseñar la estrategia de desarrollo que se diseñe desde el municipio. El repaso realizado nos ha permitido definir la innovación como un proceso social, complejo, del que destacaríamos, a efectos de guía de la actuación de la política local, la enorme importancia de la formación en los recursos humanos para articular una participación y un aprovechamiento eficaces.

---

<sup>140</sup> *Ibidem* 78-79

<sup>141</sup> *Ibidem* 79

<sup>142</sup> Fagerberg et al. (1994) y Caniels (2008) citados en León Delgado, 2006: 70

<sup>143</sup> *Ibidem*

#### 2.1.4.2 *Los distritos industriales y los clústeres*

Los clústeres (o agrupaciones económicas productivas) son una estrategia de desarrollo endógeno y forman parte de los sistemas de innovación regional. La estrategia del clúster es una oportunidad que han tenido las empresas y los gobiernos para modernizar sectores de la económica y algunas regiones a través de la capacitación empresarial, la difusión de las innovaciones e intercambio de bienes, información y conocimiento.

Además es una vía para “generar rendimientos crecientes cuando las relaciones y la interacción entre empresas permite utilizar las economías de escala ocultas en los sistemas productivos y los centros urbanos, lo que constituye uno de los potenciales de desarrollo económico local”<sup>144</sup> por lo que ha sido una estrategia de productividad muy aceptada por los economistas, académicos, gobiernos y organismos internacionales.<sup>145</sup> Según Brunet y Cincunegui, “se ha planteado que el análisis y las políticas de clústeres se han expandido a causa de la aparición, desde mediados de la década de 1990, de la siguiente serie de corrientes económicas: 1- dentro de la economía de la innovación, del enfoque de los sistemas nacionales, regionales y sectoriales de innovación; 2- dentro de la economía tradicional, de las nuevas teorías del crecimiento económico y del comercio internacional; 3- dentro de la economía organizacional, de los llamados costes de transacción de la teoría de la firma y de la literatura basada en los recursos”.<sup>146</sup>

La teoría de los clústeres ha tenido un referente fundamental en Porter en la década de 1990. Los “*clusters*” están presentes en casi todas las economías nacionales, regionales, estatales incluso metropolitanas, especialmente en naciones más avanzadas. Porter agrega que las ventajas competitivas que permanecen en la economía global, descansan sobre factores locales- conocimientos, relaciones, motivación- y con estos los rivales a distancia no pueden competir”.<sup>147</sup>

¿Qué es exactamente un clúster? “Los *clusters* son concentraciones geográficas de empresas interconectadas e instituciones en un campo específico. Los *clusters* incluyen una variedad de industrias relacionadas y otras entidades importantes para competir.

---

<sup>144</sup> Vázquez Barquero, 1999: 97

<sup>145</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 11

<sup>146</sup> *Ibíd*em 11

<sup>147</sup> Porter, 1998, “Clusters and the New Economics of Competition,” *Harvard Business Review*; disponible en: <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition>

Por ejemplo, incluyen suplidores de insumos/entradas (inputs) especializados como componentes, maquinaria y servicios y proveedores de infraestructura especializada. Los *clusters* representan una nueva manera de pensar sobre la localidad, retando el conocimiento convencional de cómo las compañías deben configurarse, cómo instituciones tales como las universidades deben contribuir a la competitividad y cómo los gobiernos pueden promover el desarrollo económico y prosperidad”.<sup>148</sup> Blair nos ofrece otra definición más sencilla: la reducción de costos debido a una concentración espacial de la actividad económica, es llamada economías de aglomeración o clúster.<sup>149</sup>

Lo que se ha visto cuando hay una falta de visión y liderazgo y consensos entre los actores locales por sus distintos intereses, es que los desafíos de la globalización y de la integración, parecen provocar una convergencia de los intereses estratégicos de los actores económicos, sociales e institucionales. Es posible que los clústeres sean una respuesta espontánea a la competitividad y exigencias de la globalización.

Vázquez Barquero indica que otro factor clave para enfrentar con éxito los desafíos que presenta el desarrollo endógeno en tiempos de la globalización, es la capacidad del sistema productivo para transformarse gracias a la lógica y capacidad de aprendizaje de las empresas, que adoptan y adaptan innovaciones y saber tecnológico y a la lógica de interacción entre los actores a través de las redes de empresas, que intercambian el conocimiento específico de cada una de ellas.<sup>150</sup>

Todo esto permite una adaptabilidad a las complejidades y los recursos limitados existentes. Igual de importante es la capacidad de los gobernantes de tener la flexibilidad y visión necesaria para responder a los retos locales que presenta la globalización. “Cualquier político sensato que intervenga en materias económicas procurará siempre fomentar ese progreso. La mejor manera de garantizar los fundamentos de nuestra forma de sociedad consiste precisamente en promover constantes mejoras estructurales y una adaptación flexible a las nuevas realidades que se vayan presentando”.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> *Ibíd*em

<sup>149</sup> Blair, 1995: 114

<sup>150</sup> Vázquez Barquero, mayo 1999: n.p.

<sup>151</sup> Schleyer, 1980: 15

Para todo esto, es importante que el gobierno municipal tenga la visión y la capacidad de contribuir con la política económica local para crear nuevas externalidades (beneficios) urbanas y construir un clima tecnológico, humano y social favorable al cambio.<sup>152</sup>

Nos dicen Brunet y Cincunegui: “la acción de los territorios y de sus gobiernos está más que justificada, ya que las empresas locales necesitan cada vez más bienes externos seleccionados y ‘recursos específicos’, que pueden ser difíciles de conseguir rápidamente sobre la única base de los desarrollos espontáneos del mercado. Por ello, las empresas inician cada vez más un proceso de cooperación con otras empresas locales, con actores (colectivos) y con la administración pública para diseñar y suministrar dichos recursos”.<sup>153</sup>

Las organizaciones intermedias, a través de las que se instrumentan las iniciativas locales, favorecen la cooperación entre los agentes públicos y privados. Según Vázquez Barquero, la investigación muestra que existe una creciente interacción entre el sistema productivo local y el sistema de gobierno. Asegura que el territorio no se limita al soporte físico de los recursos, de las actividades productivas y de las relaciones económicas y sociales, más bien, el territorio sería, “el lugar en el que los agentes económicos, sociales, culturales y políticos se organizan, utilizan sus capacidades y conocimientos y producen e intercambian recursos, bienes y servicios”.<sup>154</sup>

Según Garofoli, precisamente el logro de una estructura "sistémica" es una condición básica para fortalecer el sistema productivo local, de manera específica, la relación entre empresas y el milieu económico, con el objetivo de que las características específicas locales lleguen a ser el factor más importante en la localización y el desarrollo.<sup>155</sup> “La atención a las instituciones locales y a la cultura local es, por lo tanto, un tipo de respuesta a los fallos del mercado, debidos a la presencia de externalidades e información imperfecta. La idea de que la reproducción del sistema económico no se pueda producir con éxito, si se carece de Agencias y de la acción colectiva, se mantiene no sólo al nivel de la economía nacional, sino también (y, particularmente) al nivel de la economía local y de los sistemas productivos locales”.<sup>156</sup>

“Cuando seamos capaces de rebatir y superar la ideología de la competencia interregional (que ha sido dominante a lo largo de los años ochenta y que se basa en la hipótesis de "juego

---

<sup>152</sup> Vázquez Barquero, mayo 1999: n.p.

<sup>153</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 132

<sup>154</sup> *Ibidem*

<sup>155</sup> Para más información sobre cuáles son esas variables que se pueden controlar dentro del sistema local, ver Garofoli, 1995: 118-119

<sup>156</sup> Garofoli, 1995:120

suma cero"), cuando se acepte la idea del proceso de desarrollo basado en la "valorización" de los recursos inutilizados o mal empleados (Hirschman 1958), con el fin de hacer frente a las necesidades sociales todavía no satisfechas, entraremos en un escenario completamente diferente".<sup>157</sup>

Esta noción está muy vinculada a la "Nueva Geografía Económica", la cual otorga al espacio un nuevo status conceptual en términos de economías externas marshallianas, derivadas del efecto aglomeración, dado que las economías externas constituyen un estímulo importante para la localización conjunta de empresa.<sup>158</sup>

Según esta teoría, de nueva geografía económica, el potencial de un territorio ya ha dejado de residir únicamente en su capacidad de ceñirse a las reglas de juego de los grandes circuitos económicos externos, para incluir también y, sobre todo, sus aptitudes para invertir y promover una dinámica de sociedad local, que permita la innovación y la realización de proyectos y, por ello, la creación de espacios de autonomía.

En estos espacios se destaca el papel preponderante de los acuerdos sociales y culturales a nivel local en la configuración de las trayectorias regionales/locales. En tal contexto se inscribe la visión positiva sostenida en el trabajo hacia el apoyo a la construcción de *clusters* y hacia las economías locales de asociación. La interrelación empresarial e institucional que fundamenta ese apoyo, es defendida como un input central para mejorar a nivel regional tanto los procesos de 'aprendizaje e innovación' como, y al mismo tiempo, la "inclusividad y la habilitación social".<sup>159</sup>

Citado en Brunet y Cincunegui, Beccatini (2006) indica que "el diferenciar el concepto de distrito del concepto de clúster, resalta que ambos fenómenos de agrupación territorial de empresas, erosionan la hegemonía del concepto sector industrial".<sup>160</sup> Ambos conceptos son distintos, debido a que uno se refiere a la "manifestación localizada del proceso mundial de acumulación y redistribución territorial del capital" (clúster) y el otro (distrito industrial), se refiere al resultado del esfuerzo semiconsciente de una comunidad, de hacerse un sitio en la división internacional del trabajo, que le permita el desarrollo gradual de su estilo de vida, es, por definición, dependiente de las decisiones del Gobierno regional/local. Agregan que "la explotación del concepto de clúster por Porter se orientó en dirección a reconocer la dimensión

---

<sup>157</sup> Garofoli, 1995: 120-121

<sup>158</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 62

<sup>159</sup> *Ibídem* 76-77

<sup>160</sup> *Ibídem* 10

territorial de las ventajas de competitividad”.<sup>161</sup> Porter propone la estructura del diamante, donde nos indica cuáles son los elementos que en su conjunto, aseguran las ventajas de la competitividad, tanto para la empresa, región o nación.<sup>162</sup>

Guenzi, en su investigación para la revista *Economía Industrial*, resalta que para Becattini<sup>163</sup> existen elementos cuya presencia actual pueden permitir reconocer un distrito industrial:

“En los distritos industriales comunidad y sistema de empresas son elementos indivisibles; una particular ética del trabajo y de la profesión, del riesgo y del cambio; la sociedad del distrito industrial nace y se desarrolla a través de instituciones y reglas que conservan y transmiten los valores; una sociedad ‘abierta’, es decir, dispuesta a aceptar nuevas formas de iniciativa económica y al mismo tiempo ‘cerrada’, es decir, preparada para conminar sanciones sociales a las actividades que no respetan las reglas; la presencia de una red estable de distribución de los productos en el extranjero; el predominio de producciones y de intercambios relativos a los bienes y a los servicios destinados a la exportación; la identidad de los productos y vinculada a particulares cualidades (la imagen del producto referida al distrito más que a la empresa); un sistema de regulación y control de los precios y de las prestaciones y de los semielaborados inherentes a la producción típica”.<sup>164</sup>

### *Condiciones para el éxito del clúster*

El modelo del “Diamante de la Competitividad” de Porter se refiere a cuatro condiciones esenciales necesarias para aumentar la productividad. Porter resalta la importancia del ambiente de negocios local en cuanto a cuatro influencias interrelacionadas e ilustradas en forma de un diamante: las condiciones de los factores de producción (el costo y calidad de los inputs); las condiciones de la demanda (nivel de sofisticación de los clientes); el contexto para la estrategia y rivalidad (la naturaleza e intensidad de la competitividad local); y las industrias relacionadas y proveedores (nivel de sofisticación de los suplidores y las industrias relacionadas). La teoría de

---

<sup>161</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 10-11

<sup>162</sup> *Ibidem* 11

<sup>163</sup> Nota: Según De Luca Martínez y Soto Pacheco (1995: 24), “el distrito Industrial originario de Marshall constituía, según Becattini, investigador italiano reactivador del concepto, la mejor construcción teórica para explicar el proceso de industrialización que caracterizaba estas zonas dada la peculiar estructura de relaciones interempresariales y cohesión económica y social que presentaban”.

<sup>164</sup> Guenzi, 2006: 33

Diamante enfatiza cómo estos elementos se combinan para producir un ambiente de negocios dinámico, estimulante e intensamente competitivo.<sup>165</sup>

Es interesante resaltar que los *clusters* presentan ciclos de vida, según Gómez, son cuatro etapas: la embrionaria, la de crecimiento, la de madurez y la de declive.<sup>166</sup>

En parte, la capacidad de innovación de los clústeres, se fundamenta en que es una nueva manera de organizar la cadena de valor en una determinada industria, condicionada por determinaciones locales o regionales. Desde esta perspectiva, los clústeres toman en consideración, en el análisis de la competitividad de la empresa, los siguientes elementos: sus infraestructuras, actitudes sociales, promoción económica local, facilidades para la obtención de capital, existencia de recursos humanos especializados y cualificados, abundancia de empresas proveedoras, características del suelo industrial, dotación de recursos naturales, nivel educativo de la población y grado de difusión tecnológica y científica, etc., además de los factores más directos y tradicionales como son los recursos utilizados y el comportamiento estratégico de las empresas.<sup>167</sup>

Según Lall, las capacidades industriales se desarrollan lentamente y están sujetas a las economías de aglomeración.<sup>168</sup> “Las economías que entran en un círculo virtuoso de crecimiento, competitividad y nuevas capacidades, pueden continuar mejorando aquellas que están estancadas en un ‘equilibrio de bajo nivel’ y que no consiguen los recursos para salir de su estancamiento.”<sup>169</sup>

Podríamos entender que el éxito de los clústeres se debe precisamente a que las necesidades de sobrevivir y competir en el mercado, les motivan a unirse para de esta manera

---

<sup>165</sup> Porter, 1998

<sup>166</sup> Brunet y Cincunegui, 2010:144, “En la etapa embrionaria, el clúster se limita a producir para el mercado local o regional y en general, requiere esfuerzos en inversión e innovaciones para hacer frente a cuellos de botella del contexto local. La fase de crecimiento del clúster es aquella en la que los mercados se desarrollan lo suficiente como para expandirse, atraer imitadores y competidores, y estimular los emprendimientos. En esta etapa, ‘el clúster comienza a adquirir identidad como tal. Se considera que el clúster está en su madurez cuando los procesos se han rutinizado y más imitadores han entrado al mercado. En esta fase cobra fundamental importancia la habilidad para innovar al interior del clúster y para moverse hacia actividades de mayor valor agregado. Por último, el clúster entra en una fase de declive cuando los productos que éste produce se vuelven reemplazables por substitutos más efectivos’. Hay que tener en cuenta que los factores históricos y naturales ‘juegan un rol importante en la localización inicial de las firmas y en la formación de los clusters. En cambio, para su sostenimiento y desarrollo posterior las capacidades de innovar y mejorar son determinantes’, ya que los clusters prometedores no sólo se caracterizan por economías de escala, sino por sus capacidades de innovación perpetua y mejoramientos de bienes y servicios, así como un proceso de creciente especialización y mejoramiento del capital humano y otros factores”.

Gómez (2005) citado en Brunet y Cincunegui, 2010: 144

<sup>167</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 144-145

<sup>168</sup> Lall en Gallagher, 2005: 36

<sup>169</sup> Ibídem



compartir experiencias (*know how*) y abaratar sus costos. Lall pone de ejemplo al gobierno de Singapur en su programa “Manufacturing 2000”, cuando manda analizar las fortalezas y debilidades de los principales clústeres industriales, con el fin de fortalecer sus capacidades locales e institucionales y dirigir su promoción de inversión extranjera hacia esos sectores para promover su competitividad futura.<sup>170</sup>

Igualmente, destaca el éxito que tuvo Corea del Sur con la iniciativa del presidente de reunirse todos los meses con el sector privado (los principales exportadores) y todos los funcionarios de alto nivel de las instituciones públicas relevantes a las políticas industriales. Los funcionarios eran directamente responsabilizados de las metas acordadas en las reuniones y debían estar en contacto permanente con las empresas y los mercados.<sup>171</sup> Este compromiso desde el sector público minimizaba los riesgos de las empresas y ayudaba al crecimiento de las exportaciones.<sup>172</sup>

Igualmente importante, es la capacidad del gobierno de aprender y adaptar las mejores prácticas internacionales. Es importante resaltar que parte del éxito de Corea del Sur ha sido su inversión en educación, hoy en día, una de las mejores en el mundo. Lall nos indica que Corea del Sur tiene la tasa más alta de matriculación en universidades en el mundo y que produce más ingenieros cada año que toda India.

Es interesante analizar si las agrupaciones económicas se generan de manera espontánea o de manera sistemática, es decir, los clústeres generan externalidades que son los beneficios que se generan de facto por el hecho de las empresas estar cercanas, pero estas mismas externalidades también atraen más empresas- creando pues un círculo virtuoso para esa localidad. Ésta aglomeración de beneficios, entre los que se encuentran la reducción de costos de producción, son obtenidos por las empresas “por el hecho de localizarse en un espacio densamente ocupado, donde pueden encontrarse una gran cantidad de clientes y proveedores potenciales, además de servicios de apoyo y un mercado de trabajo amplio, con cualificaciones profesionales diversas, a lo que se suma una mayor dotación de equipamientos e infraestructuras de calidad. Todos esos recursos que contribuyen a crear una atmósfera propicia para la actividad empresarial, suelen englobarse bajo la denominación genérica de economías de localización”.<sup>173</sup>

---

<sup>170</sup> Lall en Gallagher, 2005: 52. Nota: Esto sería una buena recomendación para el gobierno dominicano.

<sup>171</sup> *Ibidem*

<sup>172</sup> *Ibidem* 68

<sup>173</sup> Méndez (1997) citado en Brunet y Cincunegui, 2010: 95

Brunet y Cincunegui señalan que, “para las empresas localizadas en el territorio, el entorno actúa como un bien colectivo, ya que las economías externas benefician sólo al tejido empresarial local. De este modo, si una nueva empresa se instala en un territorio, disfrutará de la cultura creada por el sistema productivo localizado y, a su vez, contribuirá a aumentar este bien colectivo. Por el contrario, si una empresa abandona el distrito industrial, no podrá mantener las ventajas disfrutadas, ya que las economías externas no son móviles”.<sup>174</sup>

Los autores agregan: “básicamente, en el clúster se establecen relaciones de confianza entre los diversos miembros que lo forman (competidores, proveedores, clientes, agentes socioeconómicos), las cuales llegan a ser tan fuertes que las empresas externas deben competir no contra una empresa individual, ni siquiera contra un grupo de empresas, sino contra una subcultura; por consiguiente, la naturaleza orgánica del clúster es lo que lo hace difícil de imitar, constituyéndose en su más poderosa ventaja competitiva. Esta subcultura productiva local, basada en innumerables interrelaciones – de competencia y cooperación-, configura la colectividad de organizaciones que forman el clúster, las cuales consciente o inconsciente, constituyen una estrategia colectiva”.<sup>175</sup>

Así pues, la dinámica productiva y el desarrollo urbano son caras de un mismo proceso, el proceso de desarrollo económico. Es decir, es importante que el entorno de productividad y el entorno urbano estén sincronizado y tengan una comunicación efectiva, con el fin de aprovechar lo aprendido y que fluyan las iniciativas productivas e innovaciones. La solución pasa por una gestión de las estrategias tal, que genere un proceso de convergencia entre las estrategias del *milieu* (o entorno) urbano y del *milieu* (*entorno*) productivo.

Vázquez Barquero ve a las ciudades como lugares para el desarrollo endógeno. Nos indica que las mismas generan externalidades que conducen a mayor rentabilidad, tienen un sistema productivo diversificado que mantiene la dinámica económica, proveen espacio para *networking* (relaciones). Estas relaciones luego resultan en la difusión del conocimiento y estimulan la innovación y los procesos de aprendizaje de la empresa. Resalta que las probabilidades de que surja y se consoliden sistemas productivos e instituciones fuertes locales, depende mucho de los sistemas sociales y culturales del territorio.<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 95

<sup>175</sup> Ibídem 144

<sup>176</sup> Vázquez-Barquero, 2010: 44-45

Es decir, el desarrollo de clústeres en economías basadas en conocimientos e innovaciones, requieren de capital social (esencialmente las normas de reciprocidad y confianza) y aprendizaje colectivo. Esto para muchas localidades de economía deprimida, como las que nos encontramos en algunas regionales de la República Dominicana, es un verdadero reto precisamente por la falta de cohesión social y liderazgo comprometido a largo plazo. Por lo que es importante a la hora de trabajar en un plan de desarrollo económico, tomar en cuenta la historia, cultura e instituciones de dicho municipio. Sobre todo, tomar en la cuenta que el progreso no es siempre lineal, por lo que, los funcionarios y las instituciones deben tener habilidades que les permitan construir el ambiente necesario, que atraiga la inversión adecuada para la comunidad.

En ese sentido, el gobierno debe intervenir para ofrecer programas de capacitación que requieran las empresas ya instaladas y enfocar la formación de las destrezas requeridas por las empresas que quieran atraer. Ayuda tener claro lo que indica Rivero Ortega, de que “los principales protagonistas de la economía globalizada, son agentes multinacionales en busca de las mejores condiciones para invertir en países con buenas expectativas de beneficio”.<sup>177</sup>

Lall nos pone de ejemplo a Singapur y su filosofía pragmática de que las multinacionales deben aprovecharse para atraer activos competitivos al país. En ese sentido, la tarea del gobierno es maximizar el aprendizaje, adquirir tecnología, subir rápidamente la escalera industrial, así como las destrezas y los ingresos de sus trabajadores.

Las decisiones de las multinacionales en cuanto a qué tecnologías traer a Singapur estaban fuertemente condicionadas por los incentivos y la dirección dada por el gobierno.<sup>178</sup> Poco a poco, se fueron yendo las empresas de bajo valor agregado y mano de obra intensa y fueron reemplazadas por aquellas de mayor valor agregado y uso de la tecnología. Todo como resultado de una estrategia proactiva del gobierno, en la que se aseguró de ofrecer todas las industrias de apoyo, infraestructura de transporte y comunicación, así como los programas de desarrollo de destrezas relevantes. Todo esto influyó en atraer inversiones extranjeras. Esta estrategia del gobierno, con el tiempo, ha atraído a más de 4,000 empresas a Singapur. Esta estrategia le ha permitido ser líder mundial en la producción de discos duros (*hard-disk drive*),

---

<sup>177</sup> Rivero Ortega, 2007: 38

<sup>178</sup> Lall en Gallagher, 2005: 51

para lo cual tiene importantes vínculos locales con suplidores avanzados e instituciones de I&D.<sup>179</sup>

En este caso, no es que no lleguen las multinacionales a la localidad, es que la localidad no está preparada para recibirlas. Hay que tener en cuenta que, en la nueva economía, la clave de la ventaja competitiva es la práctica de la diferenciación, esto es, la estrategia competitiva consiste en ser diferente, lo que significa elegir deliberadamente un conjunto de actividades diferentes, para prestar una combinación única de valor. Por lo tanto, el éxito de una estrategia de competitividad depende de que se hagan bien muchas cosas, no sólo unas cuantas y de que estas cosas estén integradas entre sí.

En el caso de que todas estas cosas se hagan bien, las economías de aglomeración (incluyendo los clústeres), “vinculadas a la localización en el territorio incentivan, por otra parte, la radicación de empresas y desincentivan su traslado. Este tipo de economías se convierte, de esta manera, en una ventaja específica del territorio. La capacidad productiva de un territorio está dada, entonces, por un inventario de economías externas, instituciones y capital económico y social presentes en las aglomeraciones”.<sup>180</sup>

Tanto a nivel de la economía nacional como de la economía regional, una reproducción exitosa del sistema económico reclama la intervención pública. Es decir, mantener todo un sistema de *clusters* o economías de aglomeración, requiere mucho trabajo de parte de la localidad y el gobierno local. Camagni resalta que “los territorios de localización no son meros objetos pasivos de las decisiones de localización por parte de las empresas, sino que son comunidades constituidas por sujetos económicos que actúan en interés propio intentando mantener o atraer empresas: trabajadores, empresas de subcontratación, proveedores de inputs intermedios, servicios y factores. Dichos agentes ‘pueden alcanzar su objetivo no sólo compitiendo en precios y salarios con otras comunidades (lugares), sino también mejorando la calidad de su servicio mediante instrumentos directos e indirectos que comprometen la comunidad y la administración pública local. Las localizaciones, en cierto sentido, se compran en un mercado local, donde se enfrentan la oferta y la demanda’”.<sup>181</sup> Precisamente, ofreciendo alto niveles de calidad de servicios, los gobiernos harían un gran aporte para facilitar que lleguen las inversiones a su territorio, la creación de las pymes, entre otros. Sin embargo, también es

---

<sup>179</sup> *Ibidem* 52-53

<sup>180</sup> *Ibidem* 131

<sup>181</sup> Camagni (2002) citado en Brunet y Cincunegui, 2010: 131-132

importante entender, que el modelo de desarrollo económico local no es una panacea para todos los problemas sociales y que la implementación de este modelo, como estrategia de desarrollo, requiere de mucho tiempo, organización, esfuerzo y recursos.

### **2.1.5 Críticas, limitaciones y retos del desarrollo económico local y regional**

Como indicábamos, a pesar de que el desarrollo local es un modelo de desarrollo económico integral, el mismo no tiene la respuesta ni la solución a todas las necesidades de los ciudadanos. Es decir, que el desarrollo económico local tiene sus críticas, limitaciones y retos.

Lo primero es que no es un modelo fácil de diseñar, aplicar, cumplir, dadas las condiciones y obstáculos implícitos en el proceso. Por ejemplo, hace falta un liderazgo e instituciones que ayuden a articular, deliberar y tomar decisiones. Además de madurez institucional, es necesario un liderazgo que sea capaz de conseguir que todos los actores locales relevantes participen -con buena voluntad- en cuestiones que ellos entienden que es responsabilidad del gobierno. Esto no es una tarea sencilla.

Tampoco es tarea sencilla armonizar el sinnúmero de intereses y prioridades de las comunidades, muchas veces en conflicto.<sup>182</sup> Köhler cita a Vázquez Barquero e indica que el mayor problema de la nueva política de desarrollo local es: “(...) la cuestión de los diferentes actores. La nueva política de desarrollo se ejecuta a través de actores públicos y privados que siguen diferentes estrategias. Las experiencias de Desarrollo Local muestran que frecuentemente la coordinación es uno de los puntos débiles de la nueva política regional”.<sup>183</sup> Por lo que su fortaleza de dar mayor participación a los ciudadanos, también es un reto y lograr el balance adecuado requiere de talento, tiempo, recursos, entre otros

Aunque es un modelo con un sinnúmero de fortalezas y éxitos, su implementación sufre limitaciones, especialmente en países en desarrollo. Rojas Moran documenta algunas limitaciones encontradas en los municipios en Bolivia, Perú, Honduras y Nicaragua, que consideramos relevantes para nuestro caso de estudio de un país también en vías de desarrollo, incluyen:

---

<sup>182</sup> Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006: 268

<sup>183</sup> Holm-Detlev Köhler, “Corporatismo local, ¿una estrategia de consenso para el desarrollo?”, en Rodríguez Gutiérrez, 2001: 102

“Escaso nivel formativo en temas DEL, agudizado por diferencias de enfoques y conceptos sobre el DEL incluso al interior de los equipos municipales; desconocimiento de las implicancias del entorno macroeconómico (globalización etc.) para el desarrollo local; incipiente conocimiento sobre planificación estratégica territorial y su instrumentalización con el corto plazo; ausencia de enfoques y estrategias de competitividad territorial (innovación, valor agregado etc.); las iniciativas DEL en casi todas son incipientes, relacionadas fundamentalmente a la promoción empresarial en el mejor de los casos de conglomerados empresariales y basadas en articular mercado de servicios de desarrollo empresarial (SDE): promoción de la capacitación en gestión empresarial, uso de bonos etc.; desconocimiento de enfoques e instrumentos sobre empleabilidad en el fomento productivo o los elementos de articulación laboral; iniciales capacidades para la cooperación público privada que se traduce en el escaso funcionamiento de las mesas de concertación; inexistentes instrumentos básicos de gestión (mapeo económico e institucional, directorio de oferta de SDE y financieros, etc.); inicial interés por promover procedimientos amigables al desarrollo de los negocios (simplificación administrativa de la licencia de funcionamiento); escasa capacidad para apalancar recursos financieros en la mayoría de estas que cubra el escaso presupuesto asignado a sus funciones; incipiente desarrollo de gestión por objetivos en la mayoría de las áreas DEL de las municipalidades diagnosticadas y que hace la diferencia entre las áreas DEL con las otras áreas. Sin embargo se adolece de un sistema de seguimiento; y limitada capacidad de formulación y gestión de proyectos para el DEL”.<sup>184</sup>

Sorhegui y León nos ofrecen otro listado distinto de algunas de las limitaciones que aún persisten, especialmente en países en vías de desarrollos, como las siguientes:

- “Déficit de servicios básicos e inadecuada logística urbana;
- desequilibrios entre componentes socioculturales, económicos y ambientales;
- complicada matriz de necesidades, conflictos e intereses en la escala local;
- reducido carácter emprendedor y liderazgo de los gobiernos locales;
- corrupción y burocratización;
- ambigüedad en los contextos legales;
- limitados e inestables mecanismos financieros y créditos;
- insuficiente información sobre la realidad del territorio; y
- en conflicto entre la desterritorialización de las empresas (como regla) y las instituciones políticas que no lo están”.<sup>185</sup>

Representan retos significativos enfrentar todas estas limitaciones. En particular, un reto de significado grave, por sus consecuencias ramificadoras, es el de la corrupción. Según Gonzales de Asis, la corrupción, así como una representación democrática efectiva, es uno de los

---

<sup>184</sup> Rojas Moran, 2006: 31

<sup>185</sup> Sorhegui y León en Barrenetxea Ayesta, Bou Geli y Gutiérrez, 2006: 147

problemas más importantes que enfrentan los gobiernos locales.<sup>186</sup> Abunda sugiriendo que el hecho de que están cerca de la gente, da una mejor oportunidad a los gobiernos locales para proveer servicios de calidad con transparencia, disciplina fiscal y apertura, como forma de controlar la corrupción. Aunque reconoce que la respuesta debe ser única para cada localidad, la autora indica que una fuerte voluntad política, voz de los ciudadanos, apoyo técnico apropiado, así como la implementación de una estrategia realista de largo plazo, son clave para lograr el éxito.<sup>187</sup>

Algunos de los enfoques y herramientas prácticas usadas para reducir la corrupción al nivel local son: involucrar a la gente en la formulación de políticas; usar herramientas de diagnósticos para identificar las prioridades de reformas; usar la tecnología para llevar mejor contabilidad de las finanzas públicas, incluyendo evasión de impuestos; simplificar las reglas para mejorar el proceso de adquisición; diagnósticos; técnicas de participación para diseñar y monitorear presupuestos de la localidad.<sup>188</sup>

Con tantas limitaciones y condiciones, es un verdadero reto saber qué estrategia de desarrollo local es la adecuada para dicha localidad. El caso de Lerdo, México, nos indica que no siempre el liderazgo visionario, ni las mejores intenciones tienen éxito, por lo que es imprescindible lograr una armonía de todos los factores, incluyendo comunicar efectivamente lo que se hace.

El desarrollo local requiere de mucho esfuerzo y tiempo, requiere de mucha planificación estratégica y de consensos entre los ciudadanos de la localidad. “Sin información no hay planeación, y sin planeación todo fracasa,” según Rodrigo, un alcalde de Lerdo, México, quien, a su llegada al cargo, solicitó inmediatamente le hicieran un diagnóstico económico-social del municipio, con el fin de desarrollarlo económicamente y crear empleos.<sup>189</sup>

Sin embargo, a veces ni el esfuerzo, ni el tiempo invertido, garantizan el desarrollo endógeno como le sucedió al alcalde en Lerdo. Después de él mismo hacer un recorrido por el municipio, concluyó en que los recursos físicos – lo que en sus textos de economía regional llamaban las condiciones naturales de la producción- eran absolutamente insuficientes para

---

<sup>186</sup> Maria Gonzales de Asis (octubre 2000), *Reducing Corruption at the Local Level*, World Bank Institute; disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/municipal\\_eng.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/municipal_eng.pdf)

<sup>187</sup> *Ibídem*

<sup>188</sup> *Ibídem*

<sup>189</sup> Cabrero Mendoza y Nava Campos, 2000: 340

detonar endógenamente un proceso de desarrollo económico autosostenido. La región requería con urgencias de estímulos externos para romper el círculo pernicioso de la pobreza.<sup>190</sup>

Aquí fue necesario ser muy creativos y se embarcaron en aprovechar un volcán para fines turísticos, creando un “Centro de Esquí Alpino del Nevado de Lerdo”. Una idea que ya se había intentado y un proceso que resultó ser muy complejo y que, a pesar de los esfuerzos del alcalde, no logró contar con el apoyo de toda la comunidad, resultado de la mala comunicación y confusión provocados por grupos que no entendían el alcance del proyecto. Este ejemplo nos ilustra el delicado balance entre instituciones, historia económica, liderazgo y gobernabilidad. Por lo que el éxito del desarrollo endógeno depende de la efectividad con la cual los actores manejen la complejidad local y todos los factores que influyen en la productividad y desarrollo económico.<sup>191</sup>

Lerdo también es un ejemplo de lo que indican Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, en el sentido de que hay que tener especial cuidado con planes cuando no se sabe qué se quiere para la comunidad, cuando hay visiones o proyectos muy grandiosos y difíciles de aplicar.<sup>192</sup>

Otros retos son los grupos de intereses que obstaculizan el desarrollo de iniciativas, con las cuales no están de acuerdo y que buscarán, de alguna forma, sabotear el progreso de las mismas. Igualmente, un obstáculo es una pobre gobernanza que resulta de una capacidad de organización y coordinación multinivel débil, en ocasiones afectada por intereses partidarios, que algunos políticos ponen por encima del interés colectivo. También son obstáculos, los ciudadanos incrédulos y desesperanzados, o líderes desgastados y que no inspiran, ni quieren o saben conectar efectivamente con su comunidad. El caso es que para tener éxito a nivel local debe haber un equilibrio delicado y sostenible entre todos estos factores.<sup>193</sup>

Parte de esos retos incluyen barreras actitudinales (de actitud), perspectivas anticuadas/obsoletas, barreras institucionales y dificultades en promover la toma de decisión de manera colaborativa.<sup>194</sup> Otro reto importante, hace referencia al aprovechamiento eficiente y sostenible de los recursos naturales y en cumplimiento del marco jurídico. Aunque los recursos

---

<sup>190</sup> *Ibídem* 341

<sup>191</sup> “La productividad de un grupo vendría definida por la productividad potencial, que está determinada por los recursos de sus miembros menos las pérdidas que obedecen a déficits de coordinación y motivación”. (Marina y Satrústegui, 2013: 120)

<sup>192</sup> Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006: 271

<sup>193</sup> *Ibídem*

<sup>194</sup> Luke, Ventriss, Reed y Reed, 1988: 21



naturales den una ventaja comparativa y competitiva, lo cierto es que se necesita para su extracción y aprovechamiento, capacidades competitivas para su procesamiento.<sup>195</sup>

Algunos otros retos, según Rojas Moran, incluyen: desarrollar una cultura de promoción del desarrollo local, orientada a revalorar la condición de gobierno conductor de estos procesos. De manera específica, enfocar la gestión, para que articule las competencias y funciones, no solo del ejecutivo municipal, sino que integre la capacidad normativa y otras del concejo municipal; introducir instrumentos de gestión que faciliten un entorno competitivo local.

Así, para cada uno de los factores, se hace necesario desarrollar o hacer ajustes en los instrumentos de gestión (por ejemplo para el soporte físico: catastro, plan director, sistema de tratamiento de residuos sólidos, etc.); desarrollar e implementar planes: Plan Operativo Anual (POA) ligado al Plan Estratégico Territorial (PET) o también llamado Plan de Desarrollo Municipal Concertado (PDMC) del eje de promoción del desarrollo económico; realizar «marketing» territorial, entre otros.<sup>196</sup>

Lo cierto es, que aunque existen un sinnúmero de manuales de desarrollo local que ayudan a guiar el proceso, cada territorio tiene su propia realidad y complejidad. El éxito o no de la estrategia de desarrollo local por igual, depende de innumerables factores. El desarrollo económico y la diversificación es un proceso lento y arduo que requiere cambios, por ejemplo, de actitudes y percepciones en cuanto a la realidad económica y la eliminación de los obstáculos institucionales para innovación y colaboración. Como resultado, el crecimiento económico requiere una gestión estratégica continua.

Un reto para los funcionarios públicos, es invertir recursos y tiempo para pensar de manera creativa, investigar e indagar sobre oportunidades, es decir, pasar de modo reactivo a uno donde se realice una buena planificación. Una buena gestión debe ser lo suficientemente flexible, para aprovechar las oportunidades que se presenten, pero también debe tener la organización y estructura necesaria. Para estar listo para aprovechar las oportunidades, un gobierno local debe tener: actitud positiva, perspectivas amplias, sin obstáculos institucionales y con mecanismos para la toma de decisión en colaboración.<sup>197</sup> A la hora de crear mecanismos para coordinar las

---

<sup>195</sup> Lall en Gallagher, 2005: 59

<sup>196</sup> Rojas Moran, 2006:32

<sup>197</sup> Luke, Ventriss, Reed y Reed, 1988: 31

relaciones e iniciativas para el desarrollo económico, hay que tener cuidado de no complicar más el proceso o agregar más burocracia.<sup>198</sup>

También, en el ámbito institucional, nos encontramos con obstáculos relevantes. Podemos destacar: la falta de una gestión estratégica efectiva, falta de incentivos para asumir riesgos en las agencias gubernamentales, una perspectiva cortoplacista de los funcionarios electos, competencia política entre los principales *stakeholders* y prejuicios contra el uso de dinero de los ciudadanos (impuestos) para invertir en el desarrollo de nuevos negocios.

Según Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, existen desventajas como el alto nivel de esfuerzo y tiempo que requieren las estrategias de desarrollo local. Sin embargo, también existen numerosas ventajas sociales cuando se adopta una estrategia de desarrollo local y regional, en comparación con programas de desarrollo tradicionales.<sup>199</sup>

Desde la óptica social, se podría destacar que las estrategias de desarrollo local y regional empoderan a las sociedades y generan un dialogo local. Se ha visto como después de la implementación de estrategias de desarrollo local, ciudadanos que nunca opinan sobre la actividad económica en su territorio, ahora sí toman una posición más proactiva y se preocupan más por un desarrollo sostenible y por su futuro social, económico y político.

Igualmente, los autores indican que las estrategias de desarrollo local y regional, pueden ayudar a que las instituciones locales y regionales sean más transparentes y haya más rendición de cuentas y por ende, promuevan el desarrollo de la sociedad civil de esa localidad.<sup>200</sup>

Al referirse a la planificación regional del desarrollo, Haefner resalta que parte de los obstáculos se deben a las disparidades regionales y la integración económica espacial.<sup>201</sup> Haefner cita a Sergio Boisier, al indicar que “lamentablemente, tras ese período los estudiosos del tema en general coinciden en que los modelos ensayados no han sido capaces de lograr su objetivo; lo han conseguido en forma parcial y muchas veces confinado a regiones muy específicas; se han limitado en la etapa de confección de planes; han servido de simple eslabón para la planificación nacional; o, en forma más radical siguen siendo teoría en busca de una práctica”.<sup>202</sup> Según Belmar, citado por Haefner, los principales obstáculos que inciden el fracaso de implementación se deben a: “desarrollo de modelos trasplantados desde situaciones muy

---

<sup>198</sup> *Ibíd*em 28

<sup>199</sup> Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006: 19-20

<sup>200</sup> *Ibíd*em

<sup>201</sup> Haefner, septiembre 2000: n. p.

<sup>202</sup> *Ibíd*em

disímiles a las latinoamericanas, sin la suficiente consideración de las realidades económicas, sociales, políticas e institucionales, o de otra forma, estructuras económicas, sociales, políticas e institucionales poco adecuadas a los planteamientos teóricos y supuestos de los modelos; dificultades para transitar de la formulación de objetivos de tipo general a los específicos y más aún, para definir instrumentos de evaluación y control; falta de relación entre los objetivos, la estrategia y su base teórica; falta de capacidad real de la estrategia para orientar la acción de las instituciones involucradas y la coordinación entre ellas y; carencia de un auténtico compromiso político por impulsar las transformaciones necesarias para el éxito del proceso”.<sup>203</sup>

El repaso de los conceptos teóricos relativos al desarrollo económico local y regional en sus distintos enfoques, así como las limitaciones y retos de estos, nos proporciona una referencia fundamental como guía de actuación de las políticas que deban implementarse, para impulsar el desarrollo desde el ámbito local.

Un reto de enormes proporciones, en un país como la República Dominicana, que presenta una informalidad de aproximadamente, el 54%. En este contexto no es fácil hablar de empleo “decente” o “digno” y menos fácil es crearlo, ya que las estructuras (políticas, fiscales, laborales, etc.) existentes no lo facilitan. Aunque podríamos señalar, que esta falta de estructuras solventes, refuerza la capacidad del ámbito local para actuar en la economía de manera eficiente, si tenemos en cuenta su proximidad a las realidades concretas.

## **2.2 Buen hacer municipal: los pilares de la modernización de los gobiernos locales**

*Un buen gobierno jamás debe perder de vista que este objetivo, en ultimo termino, no es otro que la mejora de las condiciones en que se desenvuelve la vida humana.*<sup>204</sup>

En este subcapítulo, queremos hacer una revisión de la literatura sobre cómo debe ser un municipio moderno. “La modernidad debe construirse sobre los cimientos de que el progreso tiene rostro humano y el progreso científico está al servicio del hombre”.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> Ibídem

<sup>204</sup> Schleyer, 1980: 72

<sup>205</sup> Caballero Harriet, 2009: 77

Partimos del supuesto de que sólo un gobierno con cualidades y condiciones de modernidad, puede fomentar el desarrollo económico local. Es decir, el buen hacer municipal como base para un desarrollo endógeno articulado. Por lo que la pregunta principal que surge es ¿Cuáles son las características que debe tener un buen gobierno municipal moderno, para poder facilitar el desarrollo económico?

Revisaremos la literatura existente sobre lo que entendemos son estas características o los “pilares” de un gobierno municipal moderno: fuerte institucionalidad, buena gerencia, excelente gobernanza y gobernabilidad, verdaderamente autónomo (político, administrativo y financiero) y enfocado en potencializar su recursos humanos y capital social. Veremos el por qué consideramos estos factores esenciales, para que el gobierno local sea un instrumento de desarrollo y progreso. Los alcaldes y sus técnicos son los llamados a ser los agentes del desarrollo de su municipio.

Precisamente, lo primero es partir de que los funcionarios municipales deben entender la importancia de hacer una buena gestión municipal moderna, ética, eficiente y profesional.

La administración pública local debe trabajar de manera efectiva y asertiva como co-gestores con el gobierno central, con el fin de captar y nutrir las riquezas locales en todos sus sentidos (talento humano, recursos naturales, infraestructura física, etc.) en alianza con empresas locales/nacionales e internacionales.

Pero ciertamente que, para atraer empresas al territorio, el mismo debe contar con un capital social e instituciones fuertes y bien articuladas. Por lo que buen gobierno es un concepto abarcador, pero sobre todo, significa transparencia en la gestión pública, información apropiada para la toma de decisiones y responsabilidad con el cumplimiento de los objetivos pactados con la ciudadanía, así como el uso correcto de los recursos públicos para satisfacer sus necesidades.<sup>206</sup>

Es decir, un buen gobierno debe tener la capacidad para identificar y responder a las necesidades reales de la población: una buena educación, mejor atención de salud, mejores oportunidades de empleo, un gobierno honesto y sensible, alimentos asequibles y nutritivos, protección contra el crimen y la violencia, acceso a agua limpia (potable) y saneamiento, apoyo a las personas que no pueden trabajar, mejor transporte y carreteras, igualdad entre hombres y mujeres, energía fiable en casa, la ausencia de discriminación y persecución, libertades políticas,

---

<sup>206</sup> Carlos Sojo en Gomà y Jordana, 2004: 85

protección de los bosques, los ríos y océanos, teléfono y acceso a internet y actuar contra el cambio climático, para mencionar algunas.<sup>207</sup>

Parte de un buen gobierno es conocer las posibilidades de actuación y estar preparados con el fin de aprovechar esas oportunidades y crear nuevas. Deben estar capacitados para conocer y desarrollar el potencial de su localidad, poder transmitir esa convicción a los demás, para que también la aprovechen. Una vez los funcionarios públicos tomen mayor conciencia de la responsabilidad de hacer una buena gestión municipal y la importancia para su consecución de aplicar estos pilares, tendrán la oportunidad de hacer historia en su comunidad. Igualmente, hablaremos de la importancia de tener un buen liderazgo y legitimidad en aras de fomentar y mantener las mejores relaciones que favorezcan la gobernanza en sentido general.

Dicho todo esto, es importante enfatizar que el potencial de un territorio es limitado, sobre todo si la gente del lugar no tiene la autonomía ni recursos para accionar, ni cuenta con la madurez institucional y la gobernabilidad necesaria que permita la comunicación efectiva y cooperación entre los actores del lugar.

Son parte esencial de la teoría de desarrollo endógeno, las acciones colectivas basadas en la cooperación interinstitucional e interempresarial, como parte de la cotidianidad y familiaridad del entorno.<sup>208</sup> “Así, los factores clásicos de localización (los costes de transporte, la fuerza de trabajo, el mercado de suelo, el capital fijo disponible, etc.), se añade ahora el entorno sociocultural e institucional en que operan las industrias, que pueden facilitar u obstaculizar el desarrollo”.<sup>209</sup>

El fomento de un entorno favorable para las empresas es responsabilidad tanto del gobierno central como del local. En ese sentido, algunas medidas que se deben tomar incluyen ofrecer capacitación empresarial, impulsar la organización interinstitucional, promover la cultura de planificación estratégica, así como facilitar incentivos a los factores clásicos de localización, previamente mencionados.

El fortalecimiento de las relaciones, ayudará a asegurar la gobernanza local. Sobre todo, es importante que las funciones de cada quien estén claras y que se respeten los roles de todas las partes.

---

<sup>207</sup> United Nations (2015). *World Public Sector Report 2015*: 27

<sup>208</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 76

<sup>209</sup> *Ibíd*em 120

Faguet nos indica que el buen gobierno resulta cuando estos tres elementos -políticos, económicos y civiles- están en un equilibrio aproximado, cuando los actores en uno, no pueden distorsionar a los otros.<sup>210</sup> Aquí es determinante que el buen gobierno, cuente con una fuerte convicción del compromiso asumido ante la ciudadanía. Por lo que un buen gobierno debe tener un fuerte apego a la legitimidad, así como negar lo que compromete esta legitimidad (captura de Estado, captura partidaria, clientelismo, corrupción, nepotismo, entre otros males ajenos a los valores democráticos y de Estado de derecho).

### 2.2.1 Fortalecimiento institucional y democrático

*No hay razones para suponer que las instituciones políticas y las relaciones de poder vayan a cambiar de manera espontánea. Si la sociedad no se organiza, se empodera se moviliza y reestructura las relaciones de poder no habrá desarrollo humano, porque el desarrollo humano es una cuestión de poder.*<sup>211</sup>

Para James Madison, citado por Hecló, “las instituciones se plasman en forma de relaciones que se mantienen en el tiempo”.<sup>212</sup> En esta sección no nos centraremos en ofrecer las múltiples definiciones de lo que es institución o institucionalidad, sino que buscamos una comprensión general del término.<sup>213</sup>

La institucionalidad es clave, es indispensable para el desarrollo de un buen gobierno y para fomentar y sostener el desarrollo económico de la sociedad. Parte intrínseca de la institucionalidad es el apego a la ley o el imperio de la ley, es decir, que haya ciudadanos bien capacitados, que conocen bien las reglas, las respetan y las aplican.

“Muchos economistas –Paul Collier, Niall Ferguson, Hernando de Soto-, han comprobado que la ausencia de una protección legal de la propiedad en una nación, se correlaciona con la pobreza. Reconocer este hecho nos parece importante, porque demuestra que la economía necesita de factores no económicos para progresar.

---

<sup>210</sup> Faguet, agosto 2005: 1. Esta tesis está basada en el modelo proporciona una estructura en la que los intereses económicos, actores políticos, y organizaciones civiles interactúan para tomar decisiones de política.

<sup>211</sup> Informe PNUD, 2008: 2

<sup>212</sup> Hecló, 2010: 197

<sup>213</sup> Para un interesante y exhaustivo tratamiento de las distintas definiciones del término “institución”, ver Hecho 2010, cuadro 3.1. “Una institución es...” donde ofrece un listado de 21 definiciones, pág. 83-86.

Por ejemplo, los historiadores piensan que la gran divergencia económica en la riqueza de las naciones, ha sido provocada por la distinta calidad de sus instituciones políticas”.<sup>214</sup> Igualmente, Blair también resalta la estrecha vinculación existente entre la institucionalidad y el desarrollo económico. Esto nos indica, que los economistas no tienen todas las respuestas en cuanto a los problemas de bajos salarios y desempleo. La creación de empleo, mejoramiento de productividad y reducciones en las barreras al empleo, deben ser herramientas importantes en las estrategias para enfrentar los problemas de empleo.

Sin embargo, gran parte de cualquier solución, deberá incluir cambios de comportamiento e institucionales, que usualmente están fuera de la esfera tradicional de la economía. Existe una necesidad de cambiar la actitud y comportamiento laboral entre los individuos que están marginalmente asociados con el mercado laboral.<sup>215</sup>

Por ejemplo, deben mejorar la actitud y aumentar la motivación y, en general, deben tener el sentido de sacrificio necesario para, encima de todos los compromisos, también sacar tiempo para capacitarse continuamente.

Brunet y Cincunegui nos aclaran que “el éxito de los proyectos de desarrollo está en la idea de la economía institucionalista y evolucionista de que la vida económica es un proceso instituido y una actividad socialmente enraizada y, por tanto, su evolución está sujeta a un contexto específico y a una trayectoria histórica”.<sup>216</sup> Agregan, “por tanto, la competitividad de un territorio depende de la propia historia del lugar, por lo que los procesos de desarrollo tienen profundas raíces institucionales y culturales y es que el desarrollo de una economía, lo promueven los actores agentes presentes en el territorio mediante las iniciativas y decisiones de innovación y localización, a través de las que realizan sus proyectos.

Las ciudades y territorios albergan normas e instituciones específicas, formales e informales, ‘que se han ido generando a medida que el sistema productivo, la cultura y la propia sociedad se desarrollaban. Dado que los agentes económicos toman sus decisiones en ese entorno organizativo e institucional, el tipo de instituciones existentes posibilitara o dificultara la actividad económica’ (Vázquez 2007)”.<sup>217</sup>

---

<sup>214</sup> Marina y Satrústegui, 2013: 46

<sup>215</sup> Blair, 1995: 27

<sup>216</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 61

<sup>217</sup> *Ibídem* 121

A la hora de fortalecer las instituciones, se debe tomar en cuenta la cultura e historia del país, con el fin de entender mejor dónde están las debilidades y los obstáculos. Sin embargo, otros autores enfatizan la importancia de las instituciones para el desarrollo económico, aunque tampoco minimizan el papel que juega la informalidad.

Brunet y Cincunegui, apoyándose en varios autores, resaltan que

“la relevancia de las instituciones y más aún ‘del cambio institucional para el desarrollo económico’, explica que ‘la falta de capital es un síntoma, no una causa del subdesarrollo’ y que el desarrollo ya no es visto como un proceso de acumulación de capital, sino como un proceso de cambio organizativo. Asimismo, los aumentos del conocimiento y del capital físico y humano ‘dependen de la forma en que se organiza un país’, y específicamente de que la economía se constituye por las fuerzas colectivas perdurables, lo que la convierte en un proceso instituido. Estas fuerzas ‘incluyen instituciones formales como las leyes, las reglas y las organizaciones, así como instituciones informales o implícitas como los hábitos individuales, las rutinas de grupo y las normas y valores sociales. Todas estas instituciones proveen estabilidad en el contexto económico real de asimetría de información, incertidumbre en el mercado, conocimiento limitado, y restringen el campo de posibilidades disponibles, ganan consenso y entendimiento común y guían la acción individual’”.<sup>218</sup>

Para Espinosa Ramírez, quien tiene una conceptualización más libre aun, “las instituciones son el conjunto de las reglas del juego que socialmente se acceden a jugar. En este sentido, habíamos dicho que estas pueden ser formales o informales, legales e ilegales, pero siempre en consenso acordadas y condensadas socialmente. Generalmente los países desarrollados mantienen instituciones altamente legalizadas y formales. Sin embargo, los países en desarrollo mantienen un alto grado de instituciones informales y hasta ilegales, debido a un vacío legal y a serios problemas con derechos de propiedad y de acción social”.<sup>219</sup> Es decir, resalta la falta de imperio de la ley que aun reina en países en desarrollo.<sup>220</sup> Y agrega, que “factores como la corrupción, los sobornos, la violencia, la familia, las prácticas sociales irregulares y las tradiciones son, desde el punto de vista institucional, prácticas que socialmente

---

<sup>218</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 84

<sup>219</sup> Espinosa Ramírez en Barrenetxea Ayesta, Bou Geli y Gutiérrez, 2006: 103-104

<sup>220</sup> El Ministerio de Educación Superior en la República Dominicana resalta que “la experiencia también nos ha mostrado que la aprobación de leyes, si bien es una condición necesaria para generar cambios institucionales, no es suficiente. Aun cuando haya un mandato legal, cambiar la forma tradicional de hacer las cosas requiere creatividad para diseñar e implementar mecanismos de incentivo, evaluación y penalización que operen tanto a nivel micro como macro, a fin de inducir en las personas y en los grupos sociales actitudes a favor del cambio”. (SEESCYT en Informe PNUD 2008, pág. X)



son aceptadas y económicamente pueden ser eficientes. El desarrollo local depende en gran medida de este tipo de acuerdos informales y no tanto de estructura legales establecidas”.<sup>221</sup>

El autor hace una aseveración novedosa, al indicar que, en países de institucionalidad débil, existe la posibilidad de que “en términos de eficiencia económica, las opciones ilegales pueden ser más provechosas y adecuadas que las opciones legales”.<sup>222</sup>

En ese sentido, Espinosa Ramírez sugiere que, a la hora de hablar de eficacia institucional, debemos tener cuidado en no interpretar una comunidad local, con las reglas de otra quizás más “avanzada” o desarrollada institucionalmente. “Las reformas institucionales tienen que ver no sólo con la modificación de las organizaciones y dependencias, sino también con el entendimiento y adecuación de un conjunto de factores sociales, políticos y económicos”.<sup>223</sup>

Y señala que no todas las reformas son positivas y a la hora de hacerlas, tendrán que considerar la forma en que evolutivamente estas sociedades se constituyen y trabajan.<sup>224</sup> Esta es una noción que habría que estudiar en profundidad y que podría dar pistas del por qué algunos países, a pesar de la corrupción y la informalidad, tienen alto crecimiento económico.

Sin embargo, el problema está cuando surge un círculo vicioso. Es decir, cuando la pobre institucionalidad no obstaculice el crecimiento, pero sí al desarrollo, provocando o justificando una informalidad y deterioro de las instituciones existentes a largo plazo. Por lo que, además, aquí no queda claro si la pobre institucionalidad persiste por la informalidad o si la informalidad se perpetúa a falta de institucionalidad. Es decir, lo que sí entendemos, es el hecho de que las necesidades de los ciudadanos no desaparecen, ni las urgencias y que, a falta de soluciones oficiales y formales, surge la respuesta de dar solución, sea de manera informal o ilegal. El hecho de que esta situación se exacerbe al nivel local, también es un reflejo de la falta de vínculos fuertes y relaciones con las instancias del gobierno central, especialmente las encargadas de supervisar las finanzas. Es decir, no existe un fuerte vínculo interinstitucional que garantice mejores servicios públicos de calidad.

---

<sup>221</sup> Espinosa Ramírez en Barrenetxea Ayesta, Bou Geli y Gutiérrez, 2006: 104

<sup>222</sup> *Ibidem* 104-105

<sup>223</sup> *Ibidem* 105

<sup>224</sup> *Ibidem* 106

Espinosa Ramírez agrega que, en ocasiones, estas estructuras institucionales a veces son ineficientes<sup>225</sup> y como producto no deseado, producen corrupción y tráfico de influencia. Es importante entender la institucionalidad, como reflejo de actitud y la cultura. Espinosa Ramírez indica que el factor cultural juega un papel importante en el establecimiento de estas reglas, que rigen el día a día de la sociedad y manifiesta que, “el mismo gobierno podría tener un interés político de soportar las estructuras ilegales para, desde estas estructuras, hacerse de recursos económicos que le permitan, desde perpetuarse en el poder, hasta generar apoyos directos al resto de la población sin estar atrapados dentro de su mismo aparato burocrático”.<sup>226</sup>

Es decir, el problema radica cuando los gobiernos trabajan -o no trabajan, al accionar de manera pasiva- para mantener unos niveles de institucionalidad que respondan a sus intereses económicos o de poder y no necesariamente al interés de los ciudadanos y de esta manera, pescar en mar revuelto. Esta falta de reverencia por las instituciones y las injusticias que se derivan, ponen en riesgo la gobernabilidad, ya que los ciudadanos eventualmente se podrían resentir.

En un país como la República Dominicana, donde el PIB crece por encima de un 7% y la economía informal ronda el 54%, estos hallazgos son relevantes. Sin embargo, esta informalidad también está en la raíz del problema de que el crecimiento económico no es de mayor calidad y bienestar para todos.

Instituciones eficientes no son sólo necesarias para ofrecer servicios de calidad y para ayudar a despegar el potencial humano desde la localidad, también son claves para apoyar a las empresas a ser competitivas.

Vázquez-Barquero entiende que “el desarrollo de las instituciones y sus cambios son uno de los mecanismos básicos de los procesos de crecimiento económico y cambio institucional, dado a que facilitan la interacción entre las empresas y los actores, así como reducen los riesgos e inseguridad que resultan del intercambio, que mantiene funcionando el sistema económico. Por lo que las instituciones emergen, cambian, y se transforman como resultado de las condiciones históricas, culturales, asociativas durante cada periodo del proceso de desarrollo económico”.<sup>227</sup>

En esta línea de pensamiento, en cuanto a las instituciones y su importancia para una buena administración y el desarrollo económico, Rivero nos indica: “y este marco institucional es, en buena medida, Derecho Administrativo. Muchas de las cuestiones que estudiaremos en los

---

<sup>225</sup> *Ibíd*em

<sup>226</sup> Espinosa Ramírez en Barrenetxea Ayesta, Bou Geli y Gutiérrez, 2006: 105

<sup>227</sup> Vázquez-Barquero, 2010: 51

temas siguientes han interesado y siguen interesando a la teoría económica, cada vez más preocupada por los marcos normativos, ya que la Economía no es sólo una disciplina matemática. Debe ser –ante todo y sobre todo- una ciencia social, en la medida en que, al igual que para el Derecho, su primera finalidad es resolver problemas sociales: distribuir recursos escasos, o contribuir al incremento o la conservación de los mismos, evitando las situaciones críticas. Para cumplir con su finalidad, la economía necesita del Derecho y del análisis institucional, pues sin un marco jurídico-político-económico creador de cierta estabilidad y al mismo tiempo favorecedor del progreso, no es posible el desarrollo sostenido. Ahí tenemos el ejemplo de tantos países plétóricos de recursos naturales y con libertades económicas formalmente reconocidas, anclados en el subdesarrollo”.<sup>228</sup> Lo cierto es que la mejora del entorno institucional, también contribuye a reducir los costes de producción y facilita la negociación en la economía local, lo que resulta en un impulso del proceso de desarrollo económico y social.<sup>229</sup>

Estas palabras iluminan nuestro interés para que, en un futuro, la República Dominicana pueda salir del subdesarrollo y entienda que sin ciudadanos con acceso a una educación de calidad y respeto por la ley y la institucionalidad, no habrá desarrollo sostenible. Estos tres elementos son claves para realizar una buena gestión, pues sin ellos los servicios públicos no serían de calidad. La capacidad para gestionar los recursos también es indispensable. Los recursos en todas sus expresiones: espacio, tiempo, infraestructura física, humanos, naturales, tecnológicos, redes sociales, - todo lo que este a disposición de los líderes locales que puedan convertir, con creatividad e innovación, en elementos que aporten en el bienestar de la sociedad.

En esta subsección hemos repasado la relación entre instituciones, buen gobierno y desarrollo económico. Pasamos ahora a entender qué exactamente es una buena gestión y cuáles son sus características.

---

<sup>228</sup> Rivero Ortega, 2007: 40

<sup>229</sup> Vázquez Barquero, 2005: 17

## 2.2.2 La buena gestión

### 2.2.2.1 Principios de la buena administración

Una buena gestión debe estar guiada por los principios valorados en la normativa que le rige y en principios universales, que fomenten una buena gobernanza y entorno favorable al desarrollo económico local. Según Rawls, “una sociedad es justa cuando sus instituciones básicas están reguladas de forma efectiva por los dos principios siguientes: Primer principio: cada persona ha de tener un igual derecho al más amplio sistema de iguales libertades básicas compatible con un sistema similar de libertad para todos. Segundo principio: las desigualdades económicas y sociales han de articularse de modo que al mismo tiempo: a) redunden en el mayor beneficio de los menos favorecidos, compatible con el principio de ahorros justos, y b) estén adscritas a cargos y posiciones accesibles a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades”.<sup>230</sup>

Igualmente, Rivero Ortega nos indica que “los clásicos principios reguladores del servicio público son: igualdad, continuidad-regularidad y progreso (mutabilidad o adaptación). El principio de igualdad se dirige a garantizar el derecho de todos los ciudadanos a recibir el servicio (universalidad) en las mismas condiciones; la continuidad asegura que no se produzcan interrupciones prolongadas del servicio por huelgas u otros motivos, y que además la prestación sea regular; con una frecuencia constante. Por último, la cláusula de progresión o de mutabilidad obliga a una continua adaptación del servicio a los avances tecnológicos que pueden mejorar su calidad y eficacia”.<sup>231</sup> Es decir, interesa a todos los ciudadanos, independientemente de en qué región residan y a qué partido político o clase socioeconómica pertenezcan.

El gobierno local, al igual que el central, debe estar guiado por principios como la libertad e igualdad de sus ciudadanos y sus políticas públicas deben reflejar y proteger estos principios.

Caballero Harriet nos resalta “..., Rousseau ha establecido los principios que debieron haber inspirado las democracias modernas; la libertad sigue siendo para él inalienable, por el derecho del ciudadano es el mismo derecho del hombre, asegura gracias a la garantía que le presta la fuerza común. Por tanto, con la propuesta de Rousseau es el verdadero Estado –según el

---

<sup>230</sup> Rawls, 1986: XXVII y XXVIII

<sup>231</sup> Rivero Ortega, 2007: 180

autor de Ginebra- existen solo en cuanto extraen su razón y vida del sentimiento intimo, del principio de personalidad como valor universal, de la libertad entendida como espiritualidad de alma, de la conciencia de la dignidad, en definitiva, de la ética del humanismo”.<sup>232</sup>

Otro principio que debe guiar el accionar de los gestores locales, los más cercanos a los ciudadanos, es el principio de la transparencia, el cual va muy vinculado precisamente a la ética del humanismo.<sup>233</sup> Estos principios deben guiar el accionar de la administración municipal.

### 2.2.2.2 *Estilos de gestión de la buena gestión*

Estos principios nos dan las pautas hacia cómo debe ser el estilo de gestión del gobierno. Una gestión moderna capaz, debe adaptarse a los múltiples y nuevos retos del siglo XXI, debe procurar un estilo horizontal donde se tome en cuenta las capacidades de todos y tener el liderazgo necesario para escuchar las demandas de los ciudadanos. Es decir, un liderazgo con vocación democrática y excelente capacidad de escuchar.

D’Aza clasifica la gestión municipal en centralizada y descentralizada. La gestión centralizada rige el proceso de toma de decisiones muy jerárquico, centralista, verticalista y autoritario y donde la ciudadanía no tiene mecanismos para participar.<sup>234</sup> En la gestión descentralizada existe una relación más participativa y horizontal con los distintos agentes y actores del municipio, los cuales se integran en organismos que garantizan su participación activa y permanente, en las decisiones fundamentales del gobierno local.<sup>235</sup> Esta segunda manera de gestionar se asegura tener en cuenta las prioridades dictadas por la comunidad, no por las autoridades partidarias, es decir, la toma de decisiones incluye la participación de las múltiples partes interesadas (*multiple-stakeholder engagement*).

Agregaríamos estilos de gestión con enfoques de carácter horizontal, que se concentran en la localidad (Junta de Vecinos, ONG, empresarios locales), versus un estilo más vertical (el gobierno central y todas sus ministerios y direcciones, el congreso y demás poderes estatales). Lo ideal es lograr un balance en estos dos estilos de gestionar la cosa pública.

---

<sup>232</sup> Caballero Harriet, 2009: 136

<sup>233</sup> Así lo propone la Agenda 2030 de la ONU, punto 16.6: “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuenta”. Ver [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S)

<sup>234</sup> D’Aza, 2006: 68

<sup>235</sup> *Ibíd*em

### 2.2.2.3 *Compromiso con el cargo y los munícipes*

Una buena gerencia conoce a profundidad y respeta las leyes que rigen a la municipalidad. Igualmente, respeta el organigrama institucional (según lo que manda la ley) y las funciones claras de cada quien. Sobre todo, guarda como sagrado su compromiso con sus constituyentes y contrata a las personas más calificadas para ayudarles en las responsabilidades y los servicios que espera la ciudadanía.

La gestión debe asegurarse de tener una capacidad efectiva, para realizar sus funciones e innovar en la medida de lo posible. En su gestión deben primar unos valores compartidos y respetados por todos, debe haber unos objetivos claros y un plan de consecución de los mismos. Debe haber un ambiente que propicie la mejora continua y, que tenga en el centro de sus políticas públicas y agenda de trabajo, el bienestar del ciudadano. Para esto, se debe priorizar la educación continua de los funcionarios de su administración y la educación de sus munícipes.

El Reporte Mundial del Sector Público 2015, resalta la importancia de la competencia, el profesionalismo, la ética y la diversidad dentro de la administración pública.<sup>236</sup> Creando alianzas con otras instituciones, tanto universidades como del gobierno central que fomenten las capacidades de todos y subcontratando profesionales para esos fines.

En la práctica, la primera tarea de cualquier líder que desea realizar una buena gestión, en este caso municipal, es conocer bien su territorio. Es decir, los recursos de su localidad, la historia, la cultura y, con la ayuda de expertos, determinar su potencial. Una buena gestión se debe iniciar, con un diagnóstico estratégico municipal. Según Cabrero M. y Nava C. (2000),

“Para llevar a cabo el diagnóstico estratégico desde la perspectiva de un gobierno municipal se requiere integrar el análisis desde diversos ámbitos. Desde el ámbito externo, por ejemplo, se debe integrar información sobre la situación económica que determina y condiciona el espacio municipal; igualmente sobre la situación política que ha conformado el panorama local, los grupos de interés, sus inquietudes, el escenario de partidos políticos, los notables locales con influencia y poder de movilización; e igualmente los aspectos sociales que han marcado la historia y cultural local, el nivel de integración social (capital social), el nivel de tendencias a la participación y cooperación, los símbolos y creencias que mayor arraigo tienen en el conglomerado social. Además de lo anterior, debe integrarse también aspectos como son el entorno institucional más general, el efecto de los procesos de modernización tecnológica en la región, el marco jurídico estatal que condiciona las acciones municipales, los patrones de relaciones

---

<sup>236</sup> United Nations (2015), *World Public Sector Report 2015*: viii

intergubernamentales, así como algunos aspectos del entorno internacional que igualmente pueden tener incidencia directa en la dinámica municipal”.<sup>237</sup>

Cantalapiedra nos indica que “una gestión municipal eficiente debe enfocarse en capacitar a sus recursos humanos, realizar una gestión eficaz, tener una estructura organizacional clara, y sobre todo conocer y cumplir con las normativas que le rigen. Ninguna forma de gestión garantiza por sí misma la obtención de resultados eficientes. La toma de decisiones encaminada a la obtención de resultados óptimos requiere, en la actividad pública como en cualquier actividad privada, de la definición de objetivos y del seguimiento y evaluación continua de resultados”.<sup>238</sup>

A la hora de asegurar una buena gestión del municipio, la calidad del liderazgo local es estratégica. Igualmente, además de fortalecer el liderazgo, también se debe tener pendiente la calidad de la participación ciudadana, pues contar con líderes de calidad, tiene mucho que ver con quienes votan por ellos. Es decir, ciudadanos más comprometidos con el futuro y la conducción del Estado, también es parte de la ecuación.

Debemos crear más y mejor ciudadanía, retomar los mejores valores cívicos. Una ciudadanía capaz de solicitar una rendición de cuentas, no una ciudadanía en espera de llegar al Estado para hacer más de lo mismo. Held indica, “que los intereses de los individuos siempre están en conflicto el uno con el otro, ya que como indicaba Hobbes, ‘la gran ley de la naturaleza humana’ es subordinar a las personas o las propiedades de los seres humanos para nuestros placeres”, y agrega, “aquellos que gobiernan naturalmente actuarán en la misma manera que aquellos que son gobernados, por lo que el gobierno debe, si ha de evitar su abuso sistémico, rendir cuentas directamente al electorado de manera frecuente, con el fin de decidir si sus objetivos han sido cumplidos”.<sup>239</sup>

Held asegura, que “los gobiernos democráticos tienen el deber de proteger a los ciudadanos del uso despótico del poder por parte del monarca, la aristocracia u otros grupos. Ya que la tentación de abusar el poder en la esfera pública- y de corromperse- es tan universal como la fuerza de la gravedad”.<sup>240</sup> Como ya hemos mencionado, realizar una gestión ética y eficiente, debe ser un compromiso ineludible.

---

<sup>237</sup> Cabrero Mendoza y Nava Campos, 2000: 35

<sup>238</sup> Cantalapiedra et al., 2007: 293

<sup>239</sup> Held, 2006: 75

<sup>240</sup> *Ibíd*em

#### 2.2.2.4 *Cumplir más allá de funciones básicas*

Además de sus competencias tradicionales –funciones básicas-, entendemos que la gestión de los municipios debe cada vez más priorizar la promoción del empleo a través del desarrollo local, la lucha contra la pobreza, la defensa del medio ambiente, la promoción de la cultura, la modernización de la educación y la salud, así como la mejora de las condiciones de vida de todos, especialmente lo más vulnerables y excluidos: las mujeres, los jóvenes y los ancianos. Johnson nos recuerda que una atención adecuada a las necesidades de los pobres es el verdadero signo de la civilización.<sup>241</sup>

Estas seis líneas de acción nos parecen particularmente claves para una gestión integral: “1) Administración y/o provisión de servicios complementarios de educación, salud o alimentación; 2) Ejecución de programas sociales y de erradicación de la pobreza; 3) Fomento del desarrollo económico y promoción del empleo, incluido el fomento del turismo; 4) Defensa y cuidado del medio ambiente y la biodiversidad municipal; 5) Promoción, rescate y estímulo de la identidad y la cultura municipales; y 6) Educación para la participación democrática y estímulo a la conducta cívica de la ciudadanía”.<sup>242</sup>

Como hemos abogado, es importante que los gobiernos locales desempeñen un papel proactivo en el desarrollo integral del municipio. Más que un papel ejecutor, la acción pública municipal, debe contribuir a crear un ambiente económico, social y político propicio para el desarrollo integral. El buen gobierno o “municipio moderno debe funcionar como una instancia facilitadora que estimula la acción participativa de los diversos agentes sociales municipales”.<sup>243</sup> Esto incluye propiciar un buen ambiente de negocios, que incluye instituciones fuertes, servicios de calidad, reglas claras, en fin, un ambiente que brinde seguridad.

Una vez el líder tenga diagnosticado su personal y la calidad de los servicios, las necesidades de los ciudadanos, puede invertir tiempo y energía en programas innovadores, que fomenten el desarrollo. Para poder atraer inversiones que requieran especialización flexible,

---

<sup>241</sup> Samuel Johnson citado en Rosen, 2007: 143

<sup>242</sup> Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) 2006, *Características de Buen Gobierno: 10 Lecciones prácticas para las Autoridades Municipales Electas*; disponible en ver [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/322/1/images/caracteristicas\\_de\\_buen\\_gobierno\\_municipal.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/322/1/images/caracteristicas_de_buen_gobierno_municipal.pdf)

<sup>243</sup> *Ibíd*em



distritos y *clusters* de empresas, los ayuntamientos deben estar a la altura para poder dar respuestas concretas.

Estas nuevas formas de la economía mundial, o globalización de las relaciones económicas, ...“se basa en la diversidad de los productos, la versatilidad de la demanda, el valor añadido creado por las actividades de Investigación más Desarrollo (I+D), la importancia de los contextos locales de producción como factor de competitividad, el cuestionamiento de los límites organizativos de los grandes grupos y la aparición de empresas-redes”.<sup>244</sup> “Desde esta perspectiva, la globalización acarrea tanto una transformación de las administraciones públicas, mediante la introducción de valores, comportamientos y sistemas gerenciales, como una transformación de las políticas industriales regionales”.<sup>245</sup>

Resulta que una buena gestión es indispensable para que el municipio pueda facilitar el desarrollo económico local. En el caso de nuestra investigación, en que proponemos que los gobiernos locales tengan dentro de su gestión, la prioridad de fomentar la creación de empleo en el sector privado, Brunet y Cincunegui, nos indican, que “el éxito competitivo no depende tanto de la adquisición de nuevas tecnologías como de las mejoras organizativas y de los cambios sociales y culturales y, también, del renacer de la empresariedad, al introducir dinamismo en la economía a través del impulso de las actividades empresariales”.<sup>246</sup>

Parte de las mejoras organizativas, sociales y culturales es la necesidad de planificar. No todos conocen ni valoran la importancia de la planificación, tanto en la gestión municipal, como en todo el sistema productivo local. La planificación es indispensable para no dejarse arropar por las improvisaciones o reducir al gobierno a la gestión de las urgencias cotidianas. La planificación puede ser la diferencia entre ser “gestores de problemas” y ser “gestores del desarrollo”.

### ***2.2.2.5 Planificación estratégica y planificación económica***

La planificación estratégica es obligatoria en cualquier administración moderna. Para planificar, primero se debe saber cuáles son las funciones, objetivos, metas, plazos, recursos y posibilidades. En una buena gestión, “se trata de abrir espacios a la profesionalización del

---

<sup>244</sup> Jouve (2005) citado en Brunet y Cincunegui, 2010: 104

<sup>245</sup> *Ibíd*em

<sup>246</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 122

manejo al gobernante, espacios para una correcta decodificación de los elementos a los que enfrenta un gobierno y a la integración y codificación de soluciones factibles. No necesariamente se requiere un gerente concentrador del poder de decisión, más bien se requiere una red de gerentes municipales en las diversas áreas de gestión, que contribuyan a la toma de decisiones, a la deliberación, y sometan opciones a los gobernantes en turno, al cabildo en funciones, e incluso a las redes de agentes sociales”.<sup>247</sup>

Luke, Ventriss, Reed y Reed, nos resaltan que la gestión estratégica es el proceso que examina los recursos económicos, políticos, humanos y naturales de un estado o comunidad, para identificar las políticas de acción a largo plazo y las metas, mientras continuamente se evalúa su efectividad en la creación de riquezas económicas proporcionales con las fortalezas estratégicas futuras del estado.<sup>248</sup>

Esto es precisamente lo que proponemos, ir a lo local e identificar el potencial de desarrollo real del territorio en su conjunto, con el fin de que en una alianza gobierno local-gobierno central, se fomente la productividad a través de un sistema de innovación nacional (y regional), para mejorar su competitividad, optimizar el uso de los recursos públicos y continuar el ritmo de crecimiento económico que el país ha exhibido en las últimas décadas-, pero cada vez más compartido.

Es una propuesta de una visión estratégica de largo plazo de eliminación de la pobreza. Sin embargo, entendemos que la gestión de su diseño e implementación, debe ser de inmediato por la complejidad del siglo XXI, no sólo por que la cuestión ética así lo exige sino, además, porque las tecnologías de información hacen cada vez más peligroso el ensanchamiento de la brecha de los que tienen todo y lo que no tienen prácticamente nada (*have and have not*).<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup> Cabrero Mendoza y Cava Campos, 2000: 89-90

<sup>248</sup> Luke, Ventriss, Reed y Reed, 1988: 18

<sup>249</sup> Así deben entenderlo los hacedores de política dominicanos a todos los niveles de la administración del Estado. La desigualdad genera un resentimiento social más que peligroso para la estabilidad política, social y económica. Los niveles de delincuencia rural y urbana e inseguridad en sentido general que exhibe el país, nos indican que ya estamos viviendo esta realidad y no sólo se están pagando las consecuencias de su desarrollo desigual, sino que también ponen en serio peligro todo lo que se ha logrado. La inseguridad no sólo afecta la calidad de vida de los ciudadanos, sino que además, pone en peligro las fuentes de mayor productividad del país, como es el sector turismo. La inclusión social es el mayor desafío de todas las sociedades y será garante de la gobernabilidad y democracia en nuestro país. Sin éste plan de inclusión social, la transición hacia una economía competitiva y la modernización institucional del país, serán seriamente obstaculizadas. Digamos que este plan, serviría como la zapata para la construcción de un desarrollo equitativo y sostenido. Ver Amílcar Nivar, A. 2016, (30 de junio). “Piden intervención de Danilo Medina en el tema de la seguridad ciudadanía”, *Periódico Diario Libre*; disponible en: <http://www.diariolibre.com/noticias/politica/piden-intervencion-de-danilo-medina-en-el-tema-de-la-seguridad-ciudadana-FM4187632>

Parte de una buena gestión, es la planificación económica. Según Rivero Ortega, “La planificación es una técnica de intervención pública económica que ha tenido un gran protagonismo a lo largo del siglo XX”.<sup>250</sup> A la hora de planificar el desarrollo económico, es importante contar con el apoyo de economistas, estudiosos del futuro y planificadores urbanos. La perspectiva de futuro es clave para entender los distintos escenarios, proyecciones, y los análisis de tendencias-<sup>251</sup> lo cual puede dar al proyecto una mayor tasa de éxito.

Luke, Ventriss, Reed y Reed indican que los funcionarios deben tener la capacidad de planificar a largo plazo: “para pensar a largo plazo los funcionarios públicos locales deben velar por la formulación de capital, la revisión de los sistemas fiscales del estado y local, mejorar el sistema educativo y promover la diversificación económica, pero, sobre todo, deben definir bien el problema y establecer una visión o metas estratégicas, implementar una estructura para coordinar las iniciativas y un proceso para evaluar el progreso”.<sup>252</sup> Incluyendo trabajar la planificación estratégica para el desarrollo económico.<sup>253</sup>

De manera sintetizada, la planificación incluye: organizar, analizar factores externos e internos, identificar temas claves, desarrollar estrategias, desarrollar planes de acción, implementar planes de acción, monitorear y mejorar. En el proceso de planificación, es importante no dejar a nadie clave fuera, aunque esto implique más trabajo, más esfuerzo, más tiempo, pues sin el consenso de la mayoría, la implementación será más difícil.

Según Luke, Ventriss, Reed y Reed (1988), el pensar estratégicamente en desarrollo económico, incluye lo siguiente:

- Comprender la amplia relación entre históricamente separadas y distintas áreas de políticas públicas de transportación, comercio, planificación del uso de la tierra, y educación postsecundaria
- Anticipar como decisiones de políticas públicas en estas áreas influyen directamente o indirectamente las políticas de desarrollo económico
- Anticipar como las políticas públicas, los programas, y las actividades influyen la imagen de un área
- Preguntar qué tipo de información es necesaria para asistir en el desarrollo de una estrategia específica de desarrollo económico

---

<sup>250</sup> Rivero Ortega, 2007: 175

<sup>251</sup> Blair, 1995: 305

<sup>252</sup> Luke, Ventriss, Reed y Reed, 1988: 17

<sup>253</sup> *Ibíd*em 37

- Considerar un amplio número de *stakeholders* (las partes interesadas) en la formación de políticas públicas, incluyendo empresarios locales, ejecutivos de corporaciones multinacionales, organizaciones comunitarias sin fines de lucro, las uniones, por ejemplo
- Considerar una ‘tela araña’ de estrategias de desarrollo económico que puede ser continuamente actualizado, cambiado y refinado
- Considerar resultados no intencionados y consecuencias secundarias de las estrategias de desarrollo económico.<sup>254</sup>

Una vez esté hecho el diagnóstico, el plan implementado, una buena gestión debe contar con un sistema de monitoreo y evaluación. Según Cabrera Mendoza y Nava Campos, todo sistema de planeación estratégica, debe incorporar un sistema de control de gestión, “que permita detectar los problemas tanto en la implementación de programas como en el diseño de objetivos y líneas de acción. En este sentido, un sistema de control debe contener: un subsistema de control presupuestal que observe la adecuada y oportuna asignación de recursos por áreas y programas; un subsistema de control programático, que observe el grado de avance de los programas municipales de acuerdo con las líneas de acción previstas; un subsistema de control del desempeño gubernamental que evalúe los logros generales de la acción de las diversas áreas y dependencias del gobierno municipal; y un subsistema de evaluación de impacto de programas y políticas municipales que evalúe al menos los primeros efectos del proyecto gubernamental en marcha en el espacio municipal de referencia”.<sup>255</sup>

Grindle enfatiza, que parte clave para lograr una buena gestión y llevar a cabo los distintos proyectos y programas innovadores, son las buenas relaciones que tenga el alcalde y su equipo, con el gobernador, los ministros y los administradores en otros niveles del gobierno/del Estado.<sup>256</sup> Estas relaciones optimas, facilitan la coordinación intra e interinstitucional necesaria para realizar un buen seguimiento de los proyectos y programas, y asegurar la continuidad del Estado.

Igualmente, según Cantalapedra et al, “el seguimiento tiene que ser capaz de generar información que posibilite llevar a cabo una evaluación de la gestión del servicio: evaluar el cumplimiento de objetivos, identificar debilidades y aspectos positivos y proponer, en su caso, actuaciones. Estas actuaciones podrán sustentarse en el conocimiento del servicio y dirigirse allí

---

<sup>254</sup> Luke, Ventriss, Reed y Reed, 1988: 237

<sup>255</sup> Cabrera Mendoza y Nava Campos, 2000: 31

<sup>256</sup> Grindle, 2007: 171

donde se ha identificado su necesidad”.<sup>257</sup> Estas buenas relaciones, permitirán y facilitarán una gestión pública capaz de no solo dar seguimiento, sino también, de evaluar permanentemente y mejorar la calidad de los servicios y la satisfacción de los ciudadanos. “El seguimiento debe realizarse desde distintas perspectivas. En primer lugar jurídica, por cuanto el seguimiento del cumplimiento de la legalidad del marco definido es el primer nivel de objetivos. Pero a él hay que añadir el seguimiento del cumplimiento de los objetivos de la gestión del servicio o iniciativa pública desarrollada, de la satisfacción de los usuarios y empleados del servicio, así como de la gestión económica del servicio”.<sup>258</sup>

Estos puntos quedan resaltado en el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, “es la calidad de las interacciones entre actores el mayor activo institucional del que una ciudad dispone. Por tanto el civismo de la población, la seguridad jurídica, la calidad de los servicios y el capital social se vuelven variables clave.”<sup>259</sup>

Finalmente, consideramos esencial para una buena gestión municipal que quiera promocionar el desarrollo económico local (DEL), la creación de la estructura organizativa necesaria para diseñar y ejecutar las políticas de desarrollo económico. Es decir, debe contar con un departamento de planificación económica, así como, por ejemplo, de un Consejo de Fomento y Desarrollo Municipal, que tenga los siguientes objetivos: “Fortalecer la unidad económica y productiva del municipio a través de un programa de trabajo y de seguimiento; Fungir como enlace de coordinación y ejecución de programas de desarrollo económico tanto del gobierno federal y estatal en el municipio; Fungir como la instancia que planea, regula, ejecuta y supervisa el desarrollo económico del municipio; Promocionar la actividad comercial y productiva del municipio, así como atraer inversiones económicas, industriales y de servicios al municipio”.<sup>260</sup> Rojas Moran propone un modelo llamado UMPE (Unidad Municipal de Promoción Empresarial y del Empleo), e indica que estas unidades deben contar con personal especializado (promotores), que les permitan alcanzar objetivos de desarrollo.<sup>261</sup> Ésta estructura interna para el DEL es indispensable.

---

<sup>257</sup> Cantalapiedra et al, 2007: 294

<sup>258</sup> *Ibidem* 294

<sup>259</sup> Ministerio de Administraciones Públicas, *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, 2005: 14

<sup>260</sup> Cabrero Mendoza y Cava Campos, 2000: 383

<sup>261</sup> Rojas Moran, 2006: 31

### 2.2.3 Gobernabilidad y gobernanza<sup>262</sup>

*“El ámbito local de gobierno gradualmente se ha venido convirtiendo en un nivel gubernamental estratégico, tanto para mantener los niveles de eficiencia en la gestión pública que la economía y desarrollo requieren, como para mantener los espacios de gobernabilidad que la nueva relación Estado-sociedad exige”.*<sup>263</sup>

La estabilidad y confianza que brinda una buena gobernabilidad y buena gobernanza, resultan favorables para el desarrollo económico local. Según Kaufmann, del Instituto Brookings, “una mejor gobernanza ayuda a reducir la pobreza y mejorar los estándares de vida. Los resultados de investigaciones señalan que la buena gobernanza produce muy alto niveles de desarrollo. Existen múltiples mecanismos por el cual una institución del sector público capacitada, así como una justicia independiente, la protección de los derechos de propiedad, libertades civiles y libertades de prensa, e instituciones de regulación efectivas y de anticorrupción resultan en un desarrollo sustentable y en la reducción de la pobreza”.<sup>264</sup>

Igualmente, Rodríguez-Pose y Tijmstra, enfatizan la necesidad de una buena gobernanza en todos los niveles de la administración del Estado para el modelo de desarrollo económico local.<sup>265</sup> Los autores indican que ha habido una creciente conciencia de que la calidad del gobierno tiene un impacto importante en la capacidad de los gobiernos para diseñar e implementar estrategias de desarrollo exitosas y citan a Huther and Shah 1998: la buena gobernanza en este contexto requiere mecanismos para facilitar la participación y proveer opciones alternas adecuadas (*exit options*), así como la capacidad para gestionar con éxito los retos del desarrollo social y económico en el territorio.

Debemos intentar hacer la distinción entre gobernabilidad y gobernanza, aunque es común ver cómo se usan de manera intercambiable, incluyendo por parte de organismos

---

<sup>262</sup> “La palabra gobernanza comienza a utilizarse en la literatura científica a partir del año 2001, con la publicación del Libro Blanco sobre la gobernanza europea. El libro propone recuperar ese antiguo término, muy antiguo en la lengua castellana, para referirse a un nuevo concepto, cuyo desarrollo inicial se había producido en idioma inglés: *good governance*. Otras posibles traducciones para esta misma expresión inglesa, que tienen la ventaja de pertenecer al lenguaje corriente, son ‘buena administración’ y ‘buen gobierno’.” (Brunet y Cincunegui, 2010: 54)

<sup>263</sup> Cabrero Mendoza y Nava Campos, 2000: 7

<sup>264</sup> Daniel Kaufmann, “Governance Matters 2010: Worldwide Governance Indicators Highlight Governance Successes, Reversals, and Failures”; disponible en: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2010/09/24-wgi-kaufmann>

<sup>265</sup> Andrés Rodríguez-Pose y Sylvia Tijmstra (2005). *Local Economic Development as an Alternative approach to economic development in Sub-Saharan Africa*, World Bank, pág. 8; disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTLED/Resources/339650-1144099718914/AltOverview.pdf>

internacionales, como el Banco Mundial. Según Joan Prats, la gobernabilidad “es la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas de los que forma parte. En otras palabras, la gobernabilidad es la capacidad de un sistema socio-político para auto-reforzarse, mientras la gobernanza, es el proceso de interacción entre actores estratégicos. Esto quiere decir que la gobernabilidad implica una correlación entre necesidades y capacidades a través de las instituciones. En este orden de ideas, la gobernabilidad dependerá tanto de la calidad de las reglas de juego, como de la influencia sobre ellas. Por tanto, según Prats, a mayor gobernabilidad mayor capacidad institucional de satisfacción de necesidades”.<sup>266</sup> Así vamos viendo cómo los pilares que forman parte del buen hacer municipal, están correlacionados y son interdependientes.

Buen gobierno o buena gobernanza, indica Grindle en su libro, no es simplemente una función de la estructura de las relaciones intergubernamentales, o la interacción de los gobiernos locales con las demás instituciones. En realidad, es consecuencia de nuevas oportunidades y recursos, del impacto de los motivos y decisiones de los líderes, la influencia de la historia cívica y el efecto de las instituciones que limitan/controlan o facilitan la innovación.

El impacto de la descentralización fue muy concreto/tangible en las comunidades investigadas y, aunque el impacto no fue siempre positivo, sí dio esperanza para en un futuro lograr una mejor gobernanza.<sup>267</sup> Brunet y Cincunegui resaltan un Informe del Banco Mundial de 1989, en el que desde entonces, se estudiaba la importancia de la gobernanza en la gestión del desarrollo en general, incluyendo el económico:

“las muy malas condiciones económicas y sociales en buena parte de los países del África subsahariana y subraya la importancia decisiva que determinados factores políticos, especialmente en el área de la Administración y de las políticas públicas, tienen para el desarrollo económico. El informe establece, de forma deliberadamente autocrítica, que la política económica de estos países tiene que ir más allá de las cuestiones en las que se habían concentrado, hasta entonces, los programas de ajuste estructural promovido por los organismos financieros internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional y el propio Banco Mundial. Estas cuestiones concernían, por ejemplo, a las finanzas públicas, la política monetaria, los precios y mercados, etc. Pero, dice el informe, la falta de desarrollo económico en estos países tiene que explicarse más bien por una crisis de la gobernanza. Y la gobernanza es definida, inmediatamente a continuación, como el ejercicio del poder político para gestionar los asuntos de una nación. Se propone, por

---

<sup>266</sup> Carmen Jaramillo, Luis Fernando Orjuela y Cristián Camilo Acosta, (2011). *El Primer Paso: La Diferencia entre Gobernabilidad y Gobernanza*; disponible en: <http://gobernabilidadpuj.blogspot.com/2011/04/el-primer-paso-la-diferencia-entre.html>)

<sup>267</sup> Grindle, 2007: 3

tanto, concentrarse a partir de ahora en la ‘construcción de capacidades,’ lo que supone, entre otras cosas, una mejora de la eficiencia de la Administración Pública”.<sup>268</sup>

Aquí vemos cómo vinculan el desarrollo económico a las capacidades de gestión de la administración pública. Si aceptamos que la gobernanza, además de buenas interrelaciones, es también la construcción de capacidades, vemos como la buena gobernanza influye en la gobernabilidad: “La gobernabilidad no sólo depende de una capacidad de gestión de los servicios, de una capacidad de gestión de los bienes públicos, y sobre todo de la capacidad de integrar todo esto en programas y políticas concretas”.<sup>269</sup>

En ese sentido, el Reporte Mundial 2015 del Sector Público, afirma que “las innovaciones sociales y técnicas están proporcionando una oportunidad para que el contrato social entre el Estado y la ciudadanía pueda acercarse hacia una gobernanza más colaborativa, con el apoyo de instituciones públicas eficaces, eficientes, transparentes, responsables, inclusivas, equitativas y sensibles”.<sup>270</sup> Nos parece interesante el trabajo que realiza el Banco Mundial para estudiar, evaluar y clasificar la gobernanza al nivel mundial, que podría decirse, es un indicador de la calidad de la relación y de la fortaleza del contrato social, entre el Estado y la ciudadanía.

El Instituto del Banco Mundial, en alianza con otras instituciones, desarrolla el *Worldwide Governance Indicators* (WGI), Indicadores de la gobernabilidad en el ámbito mundial.<sup>271</sup> Los WGI son producidos por Daniel Kaufmann, del Natural Resource Governance Institute (NRGI) y Brookings Institution, Aart Kraay, del World Bank Development Research Group y Massimo Mastrucci, del World Bank Institute (WBI). “La gobernanza tiene dimensiones políticas, económicas e institucionales. El proyecto WGI define la gobernanza como las tradiciones e instituciones a través de la cual se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye cómo se elijé el gobierno, monitorean y remplazan; así como la capacidad del gobierno de formular e implementar efectivamente políticas saludables y proveer los servicios públicos; y

---

<sup>268</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 54-55

<sup>269</sup> Cabrero Mendoza y Cava Campos, 2000: 89

<sup>270</sup> United Nations (2015). *World Public Sector Report 2015: Responsive and Accountable Public Governance*, Department of Economic and Social Affairs; disponible en: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf>

<sup>271</sup> The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project; disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>



el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos”.<sup>272</sup>

La definición del Banco Mundial, incluye seis dimensiones esenciales de *governance* (en inglés y el BM la traducen a gobernabilidad) para la medición del WGI:

- “Voz y rendición de cuentas: la medida en que la ciudadanía de un país puede participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de prensa.
- Estabilidad política y ausencia de violencia: la probabilidad de que el gobierno esté sujeto a actos de desestabilización a través de medios inconstitucionales o violentos, incluidos actos de terrorismo.
- Eficacia del gobierno: la calidad de los servicios públicos, la capacidad de la administración pública y su independencia de las presiones políticas, y la calidad de la formulación de políticas.
- Calidad del marco regulatorio: la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
- Estado de derecho: el grado de confianza de los agentes en las reglas sociales y su nivel de acatamiento, incluidos la calidad del cumplimiento de los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como el riesgo de que se cometan delitos.
- Control de la corrupción: la medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las modalidades de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas”.<sup>273</sup>

Gobernanza, en su forma más sencilla, es la relación del gobierno con los diferentes actores de la sociedad. Pues como hemos indicado, el gobierno tiene un papel importante como facilitador y enlace entre los múltiples actores en la sociedad, para liderar los procesos de planificación, regulación, consulta y toma de decisiones.<sup>274</sup> Como indicaba Grindle, la calidad de las relaciones interinstitucionales es clave para una buena gobernanza. Aquí precisamos con la definición sobre la gobernanza territorial de Gallego Bono y Pitxer I Campos, “la cual se entenderá como el conjunto de procesos de coordinación entre actores, así como de regulación de conflictos entre los mismos, que surgen con ocasión del desarrollo de sus actividades en un ámbito territorial sostenible”.<sup>275</sup> Los autores resaltan lo difícil que es la articulación entre los

---

<sup>272</sup> Óp. cit. Kaufmann

<sup>273</sup> Ver <http://www.brookings.edu/research/opinions/2010/09/24-wgi-kaufmann> y <http://pesantiago.org/wp-content/uploads/2015/03/Libro-PES-2020.pdf>

<sup>274</sup> World Public Sector Report: Globalization and the State (2001) citado en Prats Catalá, 2005: 23

<sup>275</sup> Juan R. Gallego Bono y Josep V. Pitxer I Campos, “La política regional” en García Reche y Antonio Sánchez Andrés, 2010: 98.

actores y escalas en la política regional, específicamente, y las fricciones que surgen iniciando con el cambio del estilo y orientación de la política regional desde un estilo *top-down* (de arriba a bajo) a un estilo *bottom-up* (de abajo a arriba). Pues ya no se trata del diseño de las políticas públicas alejadas de la realidad local, y sin involucrar a los principales actores locales. El nuevo estilo incluye la participaciones de los actores locales en el “diseño-ejecución-evaluación de las intervenciones públicas, se profundiza el grado de implicación de los mismos o, en términos de la Comisión Europea, ‘la propiedad local’ de las políticas, lo que redundará en una mayor efectividad de las mismas.”<sup>276</sup>

Igualmente, debemos tomar en cuenta que cada vez hay más actores con poder de decisión y acción en la sociedad, por lo que convierte el tema de la gobernanza en uno cada vez más complejo. Según Sorhegui y León, es precisamente la densidad de las relaciones entre los diferentes actores territoriales y la calidad de las mismas, la que da potencialidad a dicho territorio como circuito específico de las interacciones, orientado al fomento empresarial, la innovación productiva, la calidad de los recursos laborales y el impulso de la cultura local de desarrollo, como elementos cruciales de competitividad.<sup>277</sup> Sin embargo, debemos reconocer que tras años de decepciones, esta relación entre el Estado y los ciudadanos, está averiada.

Un reto que enfrenta el Estado en su búsqueda de una buena gobernabilidad y gobernanza, es la desconfianza que exhiben los ciudadanos hacia el mismo Estado. Según Cañedo-Argüelles, “la desconfianza ciudadana hacia la capacidad del Estado para garantizar la soberanía nacional y la gobernabilidad, se ve sustentada por la actitud insolidaria del propio Estado (es decir, de la “clase política” que representa) con respecto a la ciudadanía. La conciencia popular sobre la existencia de una fractura entre el Estado y el pueblo dominicano, es perceptible tanto en los ambientes mediáticos como en la calle y así lo sustentan también reconocidos intelectuales como Roberto Cassá, quien considera la *contraposición entre pueblo y estado*, como una *centralidad* de la realidad dominicana, debido a que aquel se siente *afectado por las malevolencia o indiferencia de quienes detentan el mando*”.<sup>278</sup> No obstante, la mejor opción es trabajar para sanear estas relaciones, restablecer la confianza con el fin de fortalecer los vínculos necesarios, la asociatividad, para fomentar el desarrollo económico.

---

<sup>276</sup> *Ibíd*em

<sup>277</sup> Sorhegui y León en Barrenetxea Ayesta, Bou Geli y Gutiérrez, 2006:138-139

<sup>278</sup> Cañedo-Argüelles, 2008: 127-128.

Este enfoque económico de la gobernanza se debe entender “como relaciones, el proceso económico como conversación y coordinación, los agentes del proceso no como factores sino como actores humanos reflexivos, tanto individual como colectivamente, y la naturaleza de la economía de acumulación no sólo como beneficios materiales, sino como activos relacionales”.<sup>279</sup> Las buenas relaciones que tenga el funcionario con el nivel central y los empresarios y la sociedad en general, pueden determinar el éxito o no éxito de las gestiones locales. La buena calidad de las relaciones, sirve para fortalecer la gobernanza y la institucionalidad de la gestión local.

Así, para Stiglitz (2006), citado en Brunet y Cincunegui (2010), “en la dinámica industrial y del desarrollo, el poder en cualquiera de sus formas, especialmente la reflejada en el Estado, ocupa un lugar central, ya que los mercados, el Estado y los individuos ‘constituyen tres pilares necesarios para que tenga éxito una estrategia de desarrollo. El cuarto pilar lo constituyen las comunidades, la gente que trabaja codo a codo, a menudo con ayuda de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. En muchos países en vías de desarrollo, buena parte de la acción colectiva se sitúa en el nivel local,’ y ello dentro de un contexto de creciente interacción e intercambio global. No obstante, aunque la globalización consiga incrementar los recursos de los países en vías de desarrollo y explorar nuevas oportunidades, su desarrollo no está garantizado. Los países deben ser capaces de ‘usar bien los recursos y sacar partido a las nuevas oportunidades. Esto es responsabilidad de cada país. Un factor importante a la hora de determinar qué resultados obtendrá un país es la ‘calidad de las instituciones públicas y privadas, que a su vez se relaciona con el modo en que se toman las decisiones y en interés de quien, un asunto al que en general solemos referirnos como ‘gobernanza’.”<sup>280</sup>

Para que haya gobernanza, se hace necesario tener capacidad de dialogar y entenderse con los principales actores del municipio y entre los distintos niveles del gobierno. Brunet y Cincunegui nos indican que, “desde mediados de la década de 1990, especialmente en Europa, emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad de la actuación política se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser conocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado a lo largo del eje local/global. La reforma de las estructuras y

---

<sup>279</sup> Storper 1998 citado por Brunet y Cincunegui, 2010: 120

<sup>280</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 88-89

procedimientos de las Administraciones Públicas, pasa a ser considerada desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza”.<sup>281</sup>

Agregan, que “el concepto de gobernanza destaca o recupera, la importancia que tiene para el desarrollo una mejora de la eficiencia de las instituciones, de ahí que para revertir el histórico patrón desigual desarrollo regional, las nuevas estrategias de desarrollo regional requieren de nuevas herramientas de gobernanza en tanto que lo regional/local y sus instituciones constituyen, en la era de la globalización, los espacios y las arenas de recomposición del orden político sobre una agenda más participativa y deliberativa”.<sup>282</sup>

La respuesta que muchos gobiernos democráticos han dado al problema de la gobernanza, es abrir foros de discusiones, debates nacionales e ir hacia una democracia deliberativa y participativa. Esto no sólo sirve de válvula de escape para las tensiones y demandas sociales, también son herramientas útiles para cogestionar la cosa pública. Con esto, lo que se persigue es escuchar las demandas y prioridades de los ciudadanos y dar un espacio dentro de la agenda gubernamental, el desarrollo e implementación de las políticas públicas y el diseño e ejecución del presupuesto a los ciudadanos.<sup>283</sup>

Esto ha dado lugar a los populares “presupuestos participativos”. En ese sentido, Brunet y Cincunegui nos indican que, “en la mayoría de las ciencias sociales, el termino gobernanza es (re)utilizado para ampliar el debate acerca de la administración de entidades sociales (empresas, organizaciones, grupos, vecindarios, localidades, ciudades...) y el papel de los agentes (trabajadores, miembros, ciudadanía...) en la toma de decisiones y procesos de ‘gobierno’”.<sup>284</sup>

Investigaremos, más adelante, el presupuesto participativo como herramienta, su potencial de sanear la relación Estado-ciudadanos y su importancia en la realización de una gestión que favorezca el desarrollo con el apoyo de toda la comunidad. Claro, mucho tiene que ver con la calidad con la que se implementen los presupuestos participativos.

En el capítulo IV, veremos cómo ha sido esta experiencia en la República Dominicana.

---

<sup>281</sup> *Ibíd*em 13

<sup>282</sup> *Ibíd*em 55

<sup>283</sup> No obstante, Gutmann y Thompson (2004:53) alertan contra las consecuencias no deseables de la deliberación democrática pues en la práctica podría ser tan sesgada como otras formas de democracia, y propensos a socavar la estabilidad mediante el descarte de los acuerdos legítimos hechos en el pasado, y fomentando innecesariamente un polémico y divisivo debate político. Aquí la preocupación es que incluso los principios legítimos y razonables están en riesgo en una democracia que está en un estado constante de entusiasmo por la deliberación.

<sup>284</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 55

“El tema del desarrollo territorial endógeno y la institucionalización de procedimientos de democracia participativa, destinados a volver a establecer el vínculo entre la sociedad civil y lo político, ha tenido una difusión importante tanto en países subdesarrollados como en países desarrollados, consolidándose en la década de 1990 con planteamientos y estrategias de desarrollo local y de desarrollo rural, y que constituyen en la actualidad una corriente indispensable en el plano conceptual del desarrollo, y en el plano operativo de la planificación y los proyectos de desarrollo, enfrentando los modelos de planificación descendentes y centralizados (*top-down*) con los modelos ascendentes y participativos (*bottom-up*), que permiten volver a entablar el vínculo entre las opciones colectivas de la sociedad civil y lo político, entre los representantes cooptados de la sociedad civil y la esfera de lo político en el nivel regional/local”.<sup>285</sup>

El presupuesto participativo pudiera ser una forma de generar acción colectiva a favor del desarrollo económico, si así lo consideran los gobernantes municipales. Brunet y Cincunegui nos indican que “la apertura del campo de la decisión en materia de desarrollo económico a los agentes de la sociedad civil en tanto que la cuestión del desarrollo económico ha dejado de ser ya monopolio del Estado únicamente, sino más bien una función, una competencia compartida entre la esfera de lo político y la sociedad civil”.<sup>286</sup> En este sentido, vinculan el concepto de gobernanza, que incluye la dimensión socio-política de la organización de la acción colectiva en la búsqueda de objetivos definidos conjuntamente.

Lo cierto es que es una decisión trascendental si el uso de los mecanismos de democracia deliberativa, como es presupuesto participativo y otros en la normativa dominicana, “llega a adquirir tal magnitud que permite aludir a ‘sistemas localizados de gobernanza’, donde se da la espalda a la democracia representativa para preferir la democracia participativa y deliberativa, ya que en lo local/regional se desarrolla un sentimiento de pertenencia a una comunidad de ‘competencias cívicas’, en las que se destacan modalidades de coordinación tales como la cooperación, las relaciones de confianza y, entre otras, las interacciones tecnológicas y dinámicas de aprendizaje”.<sup>287</sup>

Todos estos mecanismos tienen el potencial de crear un ambiente de negocios que fomenten la productividad y fortalezca la cultural empresarial para que valore lo local. “La ‘gobernanza’, en el sentido de pluralismo político y como recurso a la democracia participativa a nivel local/regional, es considerada como dinámica política localizada, que supone el reconocimiento de interacciones entre la esfera de lo político y la sociedad civil y que incluye

---

<sup>285</sup> *Ibíd*em

<sup>286</sup> *Ibíd*em 57

<sup>287</sup> *Ibíd*em

explícitamente al territorio en el tratamiento de la coordinación económica”.<sup>288</sup> Está claro que los presupuestos participativos tienen la capacidad de mejorar la gobernanza, ya que fomentan la confianza entre los gobernantes, cuando son ejecutados de manera efectiva.

Entendemos que vinculado a esta táctica de usar los métodos de participación ciudadana para mejorar la gobernabilidad local, está la necesidad de que los gobernantes den cumplimiento a lo acordado y seguimiento con el fin de recobrar la confianza de sus munícipes. Es decir, se debe respetar el proceso y planificar adecuadamente. Sobre todo, los planificadores políticos deben entender las necesidades del ser humano de llevar una vida prospera.<sup>289</sup> Son los líderes y deben tener mayor visión y más largo plazo de que se necesita para esa vida prospera y la convicción de que invertir en la gente y sus capacidades es más oportuno que el exceso de infraestructura física (conocido como “obras de varilla y cemento”).

Es elegir entre lo tangible y lo no tangible y, como bien sabemos, lo intangible es muchas veces más importante. La participación ciudadana en los asuntos del ayuntamiento, puede ser una vía para conocer estas necesidades, así como facilitar la transparencia y la gobernabilidad necesaria en una buena gestión. Distintas reformas fueron abriendo espacios institucionales de participación: cabildos abiertos, iniciativa popular, referendo y plebiscitos.

“El gobierno local depende de las relaciones que componen la sociedad civil para conseguir la información necesaria para el proceso de hacer políticas, juzgar la eficacia de previas intervenciones y planificar el futuro (Bardhan 1996). Los políticos también dependen de estas relaciones para medir la satisfacción pública con su desempeño entre las elecciones. Por lo que la dinámica de la sociedad civil es intrínseca al proceso de gobernanza local”.<sup>290</sup>

Todo esto lleva a una mayor responsabilidad de la acción del Estado demandado por la sociedad civil, cada vez mejor organizada y con capacidad de gestionar sus demandas.<sup>291</sup> Sin embargo, el Estado en su conjunto, tiene cada vez menos soberanía –tiene un rol distinto-, es parte de la complejidad que caracteriza nuestro tiempo, por lo que esto hace el gobernar más difícil.

¿Cómo se puede mejorar la gobernabilidad local? Según Grindle,

- Reducir la dependencia de los recursos financieros y humanos del gobierno central.

---

<sup>288</sup> *Ibídem*

<sup>289</sup> Nussbaum, 2012: 151

<sup>290</sup> Faguet, agosto 2005: 6

<sup>291</sup> Carlos Sojo en Gomà y Jordana, 2004: 85

- Mejorar las capacidades técnicas de los funcionarios locales para supervisar el diseño de proyectos y monitoreo.<sup>292</sup>
- Mejorar la rendición de cuenta- esto es una función de la buena gobernabilidad.<sup>293</sup>
- Institucionalizar/formalizar los cambios que prueban su capacidad de mejorar el nivel de vida de los ciudadanos y aumentan la eficiencia y efectividad del gobierno local.<sup>294</sup> Para sostener el cambio se necesitan ciudadanos comprometidos con velar por su sustentabilidad.<sup>295</sup> Esto se logra con la creación de consejos municipales, cuyos miembros son los ciudadanos.
- Promover el desarrollo económico.<sup>296</sup>

No cabe duda de esta complejidad de relaciones, que los gobiernos deben abordar exitosamente, para llevar a cabo una implantación efectiva de las políticas públicas. Existe la coordinación vertical y horizontal. La vertical consiste en sincronizar las instituciones locales, regionales, nacionales, con las supranacionales. Mientras que la coordinación horizontal implica a los actores públicos y privados que trabajan la agenda del desarrollo.<sup>297</sup>

Esta cantidad de instituciones y actores resalta el tema de la complejidad y cómo afecta a la gobernanza y la gobernabilidad de la municipalidad. En el centro de esta complejidad, de manejar a la vez los intereses locales y globales, “resulta imperioso fortalecer la capacidad del Estado en sus nuevas funciones de coordinador de sectores y de socio del sector privado y la sociedad civil”.<sup>298</sup>

Según Brunet y Cincunegui “en este contexto en el que se habla de gobernanza y en el que se cuestiona la capacidad real que tienen los gobiernos para dirigir y controlar el camino social (crisis de gobernabilidad),<sup>299</sup> proponiendo a su vez el retorno del mercado como la única forma plausible, eficiente y efectiva de regulación de las necesidades sociales. En este sentido,

---

<sup>292</sup> Grindle 2007: 178

<sup>293</sup> *Ibíd*em 180

<sup>294</sup> *Ibíd*em 181

<sup>295</sup> *Ibíd*em 182

<sup>296</sup> *Ibíd*em 184

<sup>297</sup> Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006: 16

<sup>298</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 52

<sup>299</sup> Nota: Ver sección sobre vínculo entre local y global y la influencia externa de la OMC y otras instituciones supranacionales que dicta las regulaciones de la economía mundial.

de las múltiples funciones que desempeña el marco institucional, se destacan las siguientes cinco funciones básicamente económicas:

“1) proveer y garantizar los derechos económicos básicos que conforman el espacio normativo en que operan los agentes;<sup>300</sup> 2) promover la competencia, corrigiendo aquellas distorsiones que afecten a la adecuada concurrencia de los mercados; 3) promover la coordinación y el fomento de los mercados, corrigiendo fallos relacionados con la existencia de externalidades, información imperfecta, problemas de coordinación y de indivisibilidad de la inversión y provisión de bienes que tienen naturaleza parcial de bien público; 4) garantizar las condiciones de la estabilidad macroeconómica, de modo que se reduzca las perturbaciones cíclicas y se aleje la posibilidad de crisis, permitiendo un proceso continuado de mejora de los niveles de bienestar de la sociedad; 5) promover la cohesión social y la gestión del conflicto, acercando la distribución de la renta y riqueza a lo que se considera socialmente deseable, a través de los mecanismos de promoción de la cohesión social, de la distribución de los frutos del progreso y del aseguramiento de las personas frente a la adversidad”.<sup>301</sup>

Una buena gobernanza requiere unas acciones en las dimensiones políticas y económicas que inspiren confianza tanto a los ciudadanos como a los inversionistas que podrían tomar en consideración dicha localidad para poner sus empresas. “La dimensión política se refiere a las características del sistema político- transparencia en la toma de decisiones, participación de la sociedad civil, principio de legalidad, mecanismos efectivos de rendición de cuentas, defensa de los derechos humanos-; mientras la dimensión económica se refiere a cuestiones relativas al marco institucional en el que se desarrolla la actividad productiva, y de prestación de servicios tanto en el sector privado como público –definición de los derechos de propiedad, aplicación de principios de gestión empresarial al sector público, control de la corrupción, o creación de marcos reguladores estables-”.<sup>302</sup>

Según Chaques y Palau (2006), citados por Brunet y Cincunegui, “para el ‘Neo-institucionalismo económico’, la gobernanza o, mejor dicho, la nueva gobernanza, ‘es un requisito imprescindible para garantizar el desarrollo de una democracia fuerte y una economía de mercado competitiva. Se entiende que política y economía están íntimamente relacionadas y no pueden entenderse de forma aislada’”.<sup>303</sup>

---

<sup>300</sup> Nota: “En una economía de mercado, ese marco normativo se articula en torno a la defensa del derecho de propiedad y a la seguridad jurídica de los contratos”. (Brunet y Cincunegui, 2010: 52)

<sup>301</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 52

<sup>302</sup> *Ibíd*em 92

<sup>303</sup> *Ibíd*em



Es decir, que una buena gobernanza es importante a la hora de procurar un desarrollo endógeno emprendedor y competitivo, una política local abierta y transparente y unas organizaciones cívicas fuertes. Igualmente, el gobierno local debe invertir energía en estos tres sectores importantes.

Brunet y Cincunegui nos ofrecen una visión integral de la gobernanza<sup>304</sup>. Nos dicen los autores que “la gobernanza compromete el liderazgo moral de los agentes para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva”.<sup>305</sup> Básicamente, los líderes (en este caso los funcionarios municipales) deben enfocar su gestión en lograr una institucionalización basada en los actores, es decir, diseñar y crear las instituciones “como estructuras reguladoras que establecen incentivos y constricciones para actores racionales que se esfuerzan en maximizar sus preferencias. Las mejores instituciones son las que consiguen superar mayores dificultades de acción colectiva, desincentivando los comportamientos oportunistas mediante constricciones y sanciones e incentivando los que toman en cuenta los intereses generales en el cálculo de las preferencias personales u organizacionales”.<sup>306</sup>

Agregan Cabrero Mendoza y Nava Campos, que “los nuevos gerentes públicos, en este caso municipales, deben integrarse en el futuro inmediato a las estructuras gubernamentales, deben encontrar los espacios de acción y desarrollo de sus potencialidades, de no ser así se consolidarán dos riesgos claros de ingobernabilidad ya observados en los municipios urbanos, al

---

<sup>304</sup> “La gobernanza dirige, entonces, a cierto número de ciencias sociales (geografía, economía, sociología, ciencia política, urbanismo...) una serie de cuestiones que se refieren especialmente a: 1) las consecuencias sociopolíticas de la globalización en el gobierno de las ciudades; 2) las formas de coordinación de las actividades económicas y políticas diferentes del mercado o el Estado; 3) la emergencia de una sociedad civil más organizada políticamente que pida una valorización de la democracia participativa en los procesos de decisión; 4) el alcance de las políticas de las entidades locales en materia de desarrollo económico; 5) las transformaciones y la especialización funcional de los sistemas productivos locales que constituyen las grandes aglomeraciones; 6) la redefinición de las relaciones entre los Estados y las entidades locales y la reconfiguración de las formas de liderazgo territorial; 7) el papel de las estructuras de los partidos en un orden político en vías de recomposición; 8) el papel de las minorías y de las comunidades locales en las políticas urbanas. Todas estas cuestiones que explican que las instituciones constituyan un elemento central para promover el desarrollo económico, pues éste sólo es posible cuando una nación-Estado puede disponer de un Estado eficaz y eficiente, para ello urge una reforma de la organización del Estado, una nueva forma de la organización del Estado y la creación de redes de políticas públicas. Esas redes se definen como entramados institucionales más o menos formalizados, que reflejan la diversidad de formas en las que organizaciones de carácter público y privado interactúan entre sí, intercambian recursos e información con el fin de decidir y gestionar problemas públicos. Hace referencia, pues, a un proceso en el que intereses en conflicto se acomodan de forma más o menos consensuada en el tiempo, para garantizar la gobernabilidad del sistema político”. (Brunet y Cincunegui, 2010: 89-90)

<sup>305</sup> *Ibidem* 90

<sup>306</sup> *Ibidem* 91. Nota: La acción colectiva en la República Dominicana es muy débil, por lo que presenta un reto a la buena gobernanza.

menos en países de América Latina: sea la emergencia de crisis ante la inmovilidad de hábitos tradicionales y herméticos de ejercicio del poder, sea la emergencia de crisis ante la aparición de un manejo empresarial y sólo orientado a la eficiencia en los servicios municipales, con los consecuentes costos sociales que esto acarrea. La gerencia pública se inscribe en un intento de generación de equilibrios de modernización institucional, política y administrativas”.<sup>307</sup> Resulta esperanzador para los países en desarrollo saber que, con el trabajo debido, lograrán niveles de gobernanza conducente a un ambiente que favorezca el desarrollo.

En esta subsección hemos apreciado el papel que juegan la gobernabilidad y gobernanza en el quehacer de la administración pública y en la sociedad en general. Resulta ser clave para lograr un buen gobierno, tener la autonomía necesaria para llevar estas relaciones y acciones para el bien común a su mejor entender. Incluso para “usar bien los recursos y sacar partido a las nuevas oportunidades,” conviene contar con la autonomía político-administrativa y financiera.

Pasamos ahora a revisar la importancia que tiene para su maduración institucional y realización como buen gobierno, la consolidación de la autonomía de las administraciones municipales.

#### **2.2.4 La consolidación de su autonomía**

Hemos indicado durante esta investigación, que la descentralización efectiva del Estado es esencial para que las administraciones locales cuenten con la autonomía y la flexibilidad en la toma de decisiones, pues facilita realizar un buen gobierno local y que pueda trabajar a favor del desarrollo económico local. No obstante, no se debe confundir los conceptos descentralización y autonomía, aunque sean “dos caras de la misma moneda”.<sup>308</sup> Precisamente, Galán nos alerta en cuanto a la dificultad en definir el concepto de autonomía por ser “un fenómeno tan amplio como complejo.”<sup>309</sup> No obstante, podemos asumir la noción de la autonomía en su forma elemental:

---

<sup>307</sup> Cabrero Mendoza y Nava Campos, 2000: 89

<sup>308</sup> A. De la Cruz citada por Casado Ollero en Quintana Carretero, 2007: 360.

<sup>309</sup> Galán Galán, 2001: 46-48. El auto también nos indica que el fenómeno de la autonomía no se identifica sólo con la “capacidad de autonomización”, sino algo más amplio, la “capacidad de autodirección”. Indica, además, que esta amplitud coloca la base teórica de la autonomía dentro de la Teoría general del derecho, sede natural de todas aquellas instituciones que son generales para todas las ramas o ámbitos del derecho.” (Galán Galán, 2001: 48-49) Dicho todo esto, debemos tener claro que la potestad normativa autonómica es una potestad limitada. Como bien veremos, en el capítulo 4, al analizar la autonomía otorgada a las administraciones locales dentro de la Constitución dominicana del 2010. Es decir, “la potestad normativa autónoma lo es siempre en el marco de la ley”. (Ibídum 135-136)

como “clave del sistema constitucional de organización territorial del Estado” (o distribución territorial del poder) y del “sistema de distribución del poder”.<sup>310</sup>

Según Finot, en su estudio sobre la viabilidad del desarrollo económico local en América Latina,

“la autonomía local cobra contemporáneamente una nueva importancia: es una condición indispensable para el logro de un objetivo que puede resultar estratégico para la competitividad nacional y para la creación de ingresos: el desarrollo económico local. Para lograrlo resulta imprescindible que en cada localidad existan autoridades electas que cuenten con suficientes competencias (sobre todo en materia de infraestructura básica y servicios públicos) y, lo que sería decisivo, con recursos suficientes y de libre disponibilidad para poder promover procesos de concertación público-social-privada para el desarrollo local. En la situación actual este objetivo sólo sería posible en los municipios localizados en las áreas donde se concentran los ingresos, lo que además plantea un problema de desigualdad jurídica respecto al derecho ciudadano de proveerse de bienes locales”.<sup>311</sup>

Como la autonomía político-administrativa y financiera está garantizada por la Constitución y la normativa municipal dominicana, el enfoque sería el de documentar su importancia para el desarrollo económico local con el fin de consolidar estas potestades en la práctica. La autonomía municipal favorece una organización del Estado más horizontal y consideramos que esto favorece el desarrollo, pues implica más actores actuando de manera decisiva y concreta. Sobre todo, en la medida en que cada unidad del Estado con potestad autonómica, cuente con los recursos necesarios para trabajar de manera diligente y efectiva para cumplir con sus funciones de potencializar y agilizar el desarrollo humano del país. Esto, entendemos, sólo puede beneficiar al país siempre y cuando la autonomía no se diluya en caos político, administrativo y financiero.

Pasemos ahora revisar la literatura sobre la autonomía municipal.

Partimos de la experiencia de la Unión Europea y el tratamiento que le ha dado al tema. La Carta Europea de Autonomía Local fue aprobada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988. La Carta Europea de Autonomía Local, en su artículo 3.1, define la Autonomía Local “como el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Asimismo,

---

<sup>310</sup> *Ibídem* 41

<sup>311</sup> Finot, 2006: 2

señala que el ejercicio de las competencias públicas debe corresponder, preferentemente, a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, es decir, a la Administración Local”.<sup>312</sup> Y declara las siguientes características: 1- la autonomía local es un derecho; 2- es una capacidad efectiva, no meramente formal: exige medios para ser llevada a cabo; 3- implica gestión y toma de decisiones, la capacidad de ordenar y de regular; 4- la autonomía que persigue la Carta se refiere a los asuntos públicos en su totalidad, y no solamente a los asuntos locales; 5- la autonomía implica el ejercicio de funciones bajo la propia responsabilidad; y 6- el ejercicio de la autonomía tiene, como finalidad, el beneficio de los habitantes de la Entidad Local.<sup>313</sup>

El principio de autonomía local declara que todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Es importante resaltar que aunque la autonomía es entendida como libertad, no implica una libertad total y absoluta, sino que tiene límites. En ese sentido, y citando la sentencia del Tribunal Constitucional del 4/1981, de 2 de febrero, Angoitia Grijalba señala que “autonomía no es soberanía”, de forma que el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad, en la medida que ‘una organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo’”.<sup>314</sup> Citando a Ojeda 1992, Angoitia Grijalba nos indica “la autonomía tiene un límite máximo: los intereses que no le son propios, por imperativo nacional y por autonomía de las Comunidades Autónomas’”.<sup>315</sup> Según el TC de España, “la autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y como ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto’”.<sup>316</sup>

En la República Dominicana, la autonomía municipal, reconocida constitucionalmente,<sup>317</sup> también tiene sus límites –los cuales documentaremos más adelante-.

Agrega Angoitia Grijalba que el principio de autonomía financiera local significa “en efecto y en esencia, recursos propios y capacidad de decisión sobre el empleo de estos recursos’”.<sup>318</sup> Es decir, que parte intrínseca a la autonomía es la capacidad de contar con recursos

---

<sup>312</sup> Cantalapiedra, 2007: 37

<sup>313</sup> Angoitia Grijalba, 2004: 94

<sup>314</sup> *Ibíd*em 93

<sup>315</sup> *Ibíd*em

<sup>316</sup> Gabriel Casado Ollero, “La Financiación de las corporaciones locales: principios de autonomía y suficiencia financiera” en Quintana Carretero, 2007: 394.

<sup>317</sup> Sin embargo, aplicarlo es y ha sido muy complejo por la naturaleza presidencialista que ha vivido y vive la República Dominicana.

<sup>318</sup> Angoitia Grijalba, 2004: 144. Nota: Casado Ollero en Quintana Carretero, (2007: 377), agrega que debe haber un ajuste entre las competencias materiales, las necesidades y responsabilidades de gasto, y las capacidades financieras (dentro de las posibilidades reales del sistema económico y financiero nacional). Es decir, que con las competencias

propios y la potestad de invertirlos como mejor se entienda. El autor agrega, que “la autonomía local se resume como el derecho del que disponen las autoridades locales para tomar sus propias decisiones, sin controles por parte de otros niveles de gobierno y bajo su propia responsabilidad, sobre aquellas materias que sean de interés para sus ciudadanos. La autonomía local implica que las Entidades Locales titulares de la misma participan en la distribución vertical del poder y se relaciona con el ejercicio de competencias, bajo su propia responsabilidad”.<sup>319</sup> Entendemos que, en este caso particular, esa falta de controles, no indica ni implica una falta de rendición de cuentas, pues se parte de otro nivel de madurez institucional.

Sin embargo, la realidad local muestra otra cara de la moneda. Refiriéndose a España, aunque perfectamente esto se puede extrapolar hacia la República Dominicana, Debbasch afirma: “los medios financieros de las colectividades locales no se ajustan a sus atribuciones. Las colectividades locales tienen, sin duda, atribuciones importantes. No tienen casi ninguna autonomía financiera. El terreno financiero es el que se ha destacado más claramente el fracaso de la descentralización”.<sup>320</sup>

Es importante tomar nota de que también existen niveles de autonomía distintos. Es decir, difícilmente en un municipio rural pequeño están dadas las condiciones para cumplir con todas las funciones que requiere la ley y de incrementar sustancialmente los espacios de autonomía, mientras que en municipios urbanos medios, grandes o metropolitanos, las posibilidades de ampliar dichos espacios de autonomía son mayores.

Los autores Cabrero Mendoza y Nava Campos, entienden que hay tres niveles de autonomía municipal. La primera se caracteriza por un crecimiento desequilibrado, una segunda de expansión acelerada, y una tercera de estabilización equilibrada<sup>321</sup>.

---

deben llegar también los recursos adecuados para cumplirlas. Igual, citando el artículo 142 de la CE, el autor nos habla de que este artículo establece que el Estado y las Comunidades Autónomas sean ambos “corresponsables de la suficiencia financiera local”. Este artículo también garantiza la potestad tributaria de las entidades locales para asegurar con tributos propios su propia suficiencia financiera. Esto como veremos es un verdadero fiasco en la República Dominicana, donde el gobierno central asume algunos impuestos de vocación municipal, y donde la mayoría de los municipios no cuenta con la capacidad de gestión financiera para hacer una recaudación efectiva. D’Aza y Ruiz (2003:13-14) indican que la ‘capacidad efectiva’ –la cual responde a la idea de que el derecho formal de regular y gestionar ciertos asuntos públicos debe acompañarse de los medios de ejercerlo efectivamente-, es un requisito para que las entidades municipales no queden reducidas a simples agentes de las autoridades superiores.

<sup>319</sup> *Ibíd*em 370

<sup>320</sup> Debbasch, 1981: 171

<sup>321</sup> En la primera fase de desarrollo, es difícil ampliar los espacios de autonomía y fortalecimiento institucional. Se trata de municipios desbordados por el arranque de un crecimiento urbano importante, que presenta un desfase con las condiciones administrativas y de infraestructura que tienen. Las posibilidades de éxito, dependen casi exclusivamente de la capacidad negociadora del grupo gobernante frente a otros niveles de gobierno y frente a

Parte de la autonomía municipal, decíamos, es la capacidad para generar recursos propios. Entendemos que, para generar recursos propios, se deben tener las capacidades técnicas para ello. Es por esto, que la capacitación de los recursos humanos y el fomento del capital social, es básica para consolidar la autonomía de la gestión municipal y asegurar un buen gobierno. Es decir, veremos el capital social como el resultado de una buena inversión en los recursos humanos, una alta calidad de liderazgo que fomenta aun más ese capital social y un trabajo para generar una red de relaciones que conduzca a un mejor y mayor desarrollo local. Además de ser parte indispensable de una buena gestión, el capital social también es un elemento clave para el desarrollo productivo de la sociedad.

### **2.2.5 Capital social: inversión en los recursos humanos, calidad de liderazgo político y cívico, y alianzas estratégicas**

*“Como la posibilidad de elegir era sumamente importante para Aristóteles (ninguna acción puede considerarse virtuosa sin que intervengan previamente el pensamiento y la selección de la propia persona), él no recomendaba a los políticos que obligaran a sus súbditos o ciudadanos o ciudadanas a realizar una serie de actividades supuestamente deseables. Los animaba, mas bien, a que produjeran capacidades u oportunidades para sus gobernados”.*<sup>322</sup>

---

agencias de apoyo al desarrollo, con el fin de atraer el flujo suficiente de recursos; aunque también de las capacidades políticas e institucionales, para generar un clima de gobernabilidad, pese a la carencia de servicios en muchas zonas conurbanas.

En la segunda fase de desarrollo, las posibilidades de fortalecer las capacidades administrativas e institucionales son mayores. Sin embargo, la autonomía municipal sigue siendo frágil, dada la dependencia de recursos que se sigue teniendo de otros niveles de gobierno, o dados los niveles de endeudamiento que se adquieren. Esta fase se caracteriza, igualmente, por un nivel de actividad y capacidad orgánica de la sociedad civil que tiende a ser mayor; ello obliga a cualquier administración municipal en esta situación, a desplegar iniciativas de participación, de cogestión de servicios, a generar credibilidad y consensos en torno al proyecto de expansión. De no ser así, el crecimiento se verá, muy probablemente, obstaculizado por una ciudadanía con alto dinamismo y que exige ser tomada en cuenta en la definición del proyecto de desarrollo.

La tercera fase es de consolidación del crecimiento urbano, en la que los problemas siguen siendo muy complejos, quizá más complejos que en anteriores fases. Al menos las capacidades técnicas y de previsión, se han desarrollado, lo cual permite enfrentar los retos con una mayor solidez institucional. Igualmente, en esta fase, es en la que se puede lograr un mayor nivel de autonomía en todos los ámbitos; hay mayores recursos, hay mayores capacidades, mayor fortaleza institucional, mayor peso político, mayor representación social, etcétera. Es por ello, que buena parte de la atención de las autoridades municipales, deberá dirigirse a lograr los niveles de consenso y espacios de gobernabilidad necesarios, para poder mantener el proyecto de desarrollo e integrar a los diversos grupos de interés y a la ciudadanía en general. No debe olvidarse que, espacios urbanos de esta naturaleza, se caracterizan por altos niveles de politización de la sociedad y en los que las contiendas políticas son permanentes e intensas. (Cabrero Mendoza y Cava Campos, 2000: 75-78)

<sup>322</sup> Nussbaum, 2012: 151

En esta subsección, queremos presentar la importancia del capital social como factor esencial para que haya una fuerte institucionalidad, gobernabilidad, autonomía y, en general, una buena gestión. Específicamente hablaremos de la inversión en los recursos<sup>323</sup> humanos, incluyendo la calidad del liderazgo político y cívico y el cómo este liderazgo puede luego fomentar más capital social, a través de la creación y fortalecimiento de las redes sociales, para crear alianzas estratégicas para el desarrollo del territorio.

Muchas iniciativas al nivel local, se dan de manera espontánea por liderazgo o líderes del sector privado. Lo que se trata aquí es de ver cómo desde el nivel local, el Estado facilita la creación de instituciones públicas que fomenten la productividad local. Hay que entender que para lograr unos objetivos económicos, hace falta un contexto administrativo e institucional adecuado, que eventualmente haga la transformación de un quehacer o *modus operandi* informal a formal, como manera de minimizar las improvisaciones, las vulnerabilidades y la insostenibilidad.

Al igual que el concepto de gobernanza, el concepto de capital social, integra varias definiciones y tiende a ser confundido. En todo caso, como veremos, están intrínsecamente conectados. Fournier y Rofman entienden el capital social, como trama socioinstitucional, lo cual se refiere al tejido de organizaciones públicas, privadas y sociales, que movilizan a una sociedad, en este caso definida territorialmente.<sup>324</sup>

Brunet y Cincunegui, citando a Putnam, entienden el capital social “basado en la confianza, la reciprocidad, el altruismo que caracterizan a una comunidad dada y que permiten a los agentes que forman parte de la misma actuar juntos más eficazmente en la búsqueda de un desarrollo adaptado a la especificidad de su territorio”.<sup>325</sup> Es decir, que tiene que ver con la calidad de las relaciones interpersonales e intergrupales.

---

<sup>323</sup> Marina y Satrústegui definen el “capital es un conjunto de recursos que amplía las posibilidades de acción o producción de una persona, un grupo o una empresa”. (Marina y Satrústegui, 2013: 26) “Recursos son aquellas cosas, personas, posesiones o capacidades, a las que se puede recurrir para salir bien parados de una situación. La tierra, las pesquerías, las minas, las personas, las infraestructuras, las técnicas, las herramientas, son recursos, fuentes de soluciones o instrumentos necesarios para la realización de un proyecto. Una persona con muchos recursos es la que posee un amplio repertorio de soluciones, capacidades o astucias. Por la diversa índole de los recursos, podemos hablar de capital monetario, intelectual, humano”. Y agregan, “esos recursos pueden ser materiales o inmateriales, y, en este sentido, el concepto ‘capital’ no es tan materialista como parece”. (Ibídem 27) Por lo que el capital social es el conjunto de los activos sociales que tiene la sociedad.

<sup>324</sup> Fournier y Rofman, 2012: 6

<sup>325</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 58

“Por ejemplo, para Maillat (1999), el territorio es resultado de estrategias que persiguen el desarrollo a través de la participación activa de la comunidad local, lo cual supone la construcción de un capital social territorial que, a su vez, requiere el fomento de la cultura emprendedora. Cultura que favorece la construcción de espacios de cooperación pública-privada en los planes y proyectos de desarrollo. Para ello hay que insistir en que la identidad territorial, así como el capital social, no deben ser entendidos como activos preexistentes o inexistentes en un territorio, sino como un activo intangible que es posible construir localmente mediante la generación de espacios de concertación y redes de confianza entre actores para enfrentar los retos comunes”.<sup>326</sup>

“Capital social se refiere al cumulo de confianza, normas y redes sociales con la que la gente cuenta para resolver sus problemas. Redes de participación ciudadana, tales como las juntas de vecinos, los grupos de las iglesias y los clubes deportivos, representan importantes formas de capital social”.<sup>327</sup> Estas redes son clave en la promoción de confianza entre los ciudadanos, y en consecuencia para una buena gobernanza local. Así como los grandes aliados para el desarrollo estratégico del territorio. La innovación civil promueve y moviliza el capital social de manera que promueven amplias normas democráticas, una ciudadanía más responsable y crea las capacidades cívicas de las comunidades e instituciones para resolver los problemas, a través de los mismos ciudadanos, a veces en alianza con actores del mercado, el Estado o profesionales.<sup>328</sup>

Para la teoría del desarrollo endógeno, es clave el capital social. “..., este concepto de desarrollo enfatiza la importancia del capital social, el cual incluye un capital de normas, hábitos y relaciones que facilitan el intercambio, la innovación y, por lo tanto, el desarrollo, y es que a diferencia de otras formas de capital, el capital social forma parte de la estructura de relaciones entre actores. El capital social se refiere a las conexiones entre individuos, redes sociales y las normas de reciprocidad y ‘confianzabilidad’ que surge de ella”.<sup>329</sup> Por eso es clave el capital social ya que es producto inherente a la cultura y normas de comportamiento.<sup>330</sup>

Vemos una vez más la interrelación entre los pilares que componen un buen gobierno, que a la vez se complementan, pues el capital social también es parte de una buena gobernanza y gobernabilidad.

---

<sup>326</sup> *Ibíd*em 120

<sup>327</sup> Sirianni y Friedland, 2001: 13

<sup>328</sup> *Ibíd*em 15. Nota: Involucrar a la diáspora en el desarrollo de la nación es una forma de innovación civil.

<sup>329</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 124

<sup>330</sup> *Ibíd*em



Los gobiernos locales deben entender la importancia que tiene valorar y fomentar el capital social, con el fin de que sean aliados en la ejecución de sus respectivos planes municipales. Según Brunet y Cincunegui, “este carácter relacional del capital social, explica que hoy esté ‘universalmente aceptado’ que el mercado, para funcionar de manera adecuada, tiene necesidad tanto de normas compartidas como de instituciones y estilos de comportamiento, que reduzcan el coste de las transacciones, garanticen el cumplimiento y la ejecución de los contratos y resuelvan con rapidez las controversias y de acuerdos.

Si a esto se añade confianza recíproca, sentido de pertenencia a una comunidad que compare unos valores y conductas, así como participación en las decisiones públicas, se genera un clima de responsabilidad, cooperación y sinergia que evidentemente aumenta la eficacia de los factores productivos, estimula la creatividad general y hace más eficaz el suministro de bienes públicos”.<sup>331</sup>

Lo cierto es que el capital social se construye en el tiempo, no es algo que nace de manera automática por voluntad política o voluntad económica. Se trata de crear fuertes y productivas relaciones entre las instituciones locales: bancos, empresas, iglesias, juntas de vecinos, agencias públicas, ONG comunitarias e internacionales y la diáspora, pues también es importante innovar en la asociatividad necesaria para impulsar el desarrollo económico local.

En ese sentido, Senge (1990), citado en Brunet y Cincunegui (2010), “utiliza al respecto el término ‘tragedia de los comunes’, para caracterizar aquellos sistemas sociales en los que prevalece la racionalidad individual a ultranza. Una característica central del capital social es que está arraigado en la historia de cada localidad. No se construye en un sólo día, sino que requiere el paso del tiempo, el cumplimiento continuado del código adoptado”. Es interesante “destacar el hecho de que los distritos industriales, suelen localizarse en ciudades de tamaño mediano o pequeño, de antigua tradición manufacturera, donde el sentimiento de comunidad está muy arraigado”.<sup>332</sup>

Putnam también está reconocido por su investigación de “*bowling alone*”, donde identifica el cambio de capital social (aquí enfocado como cohesión social) en EE.UU. “Robert Putnam estudió durante veinte años los gobiernos regionales de Italia, con el propósito de averiguar qué hace que unos gobiernos democráticos gobiernen con eficiencia y otros no. La

---

<sup>331</sup> *Ibíd*em

<sup>332</sup> *Ibíd*em 98

conclusión a la que llega, es que la calidad de los gobiernos representativos está determinada por el contexto social. Allí donde hay una tradición prolongada de compromiso cívico, por ejemplo en el norte de Italia, la democracia funciona mejor”.<sup>333</sup> Fukuyama, quien también ha estudiado la repercusión económica que tiene el capital social de una comunidad, concluye: “La eficacia de los proyectos económicos tiene también como fundamento el capital social de una comunidad”.<sup>334</sup>

### **2.2.5.1 Capital social y desarrollo económico**

Los autores Marina y Satrústegui enfatizan que si “aislamos la economía del campo de las interacciones sociales y de los deseos individuales, no entenderemos nada”. Por lo que a la hora de hablar de creatividad económica y cómo promoverla, habría que hablar de creatividad social y creatividad individual.<sup>335</sup>

La calidad y fortaleza del capital social, fomenta la creatividad social. “La creatividad social emerge de la interacción de inteligencias individuales. Puede darse a nivel de equipos de trabajo, de organizaciones y empresas o a nivel de la sociedad entera”.<sup>336</sup> La creatividad individual depende de sujetos concretos, de su capacidad de dirigir el comportamiento, para encontrar buenas soluciones”.<sup>337</sup>

Si la localidad no está preparada para aprovechar las oportunidades de desarrollo, lamentablemente se quedará rezagada. Aquí los gobiernos locales tienen una gran oportunidad para influir en el progreso de su comunidad. La diseminación de las tecnologías de información, el achicamiento de las distancias económicas y las necesidades tecnológicas de las instituciones, han creado un ambiente competitivo aun más demandante.<sup>338</sup>

La localidad debe lograr posicionarse y tener las capacidades necesarias para atraer inversión extranjera y conectar con redes internacionales. La complejidad y rapidez de la globalización aumenta, cada vez más, los requisitos para insertarse efectivamente. Sin embargo, hay unos mínimos de niveles de destrezas, competencias, infraestructura y conectividad que se

---

<sup>333</sup> Marina y Satrústegui, 2013: 48

<sup>334</sup> *Ibíd*em

<sup>335</sup> *Ibíd*em 49

<sup>336</sup> *Ibíd*em

<sup>337</sup> *Ibíd*em

<sup>338</sup> Lall en Gallagher, 2005: 59

necesitan.<sup>339</sup> La falta de conectividad global es un reto para muchas localidades que no logran establecer vínculos fuertes con el exterior. Precisamente, una de las metas del milenio, la número ocho, gira sobre la importancia y necesidad de lograr alianzas internacionales para el desarrollo. Una forma creativa e innovadora es conectando con la diáspora como ya hemos mencionado. Abundaremos más sobre esta posibilidad en la sección de redes.

### 2.2.5.2 *Recursos humanos*

*Posiblemente unos de los recursos más vitales para la implementación de una estrategia de desarrollo económico, es el capital humano.*<sup>340</sup>

Para generar capital social es necesario invertir en los recursos humanos. La creación de un ambiente institucional que fomente la construcción de capacidades de los ciudadanos desde los municipios, es clave para avanzar hacia un desarrollo integral. Los programas de entrenamiento es una manera de aumentar la productividad.<sup>341</sup> A la hora de pensar en desarrollo económico local, los gobiernos deben tener en cuenta muchos factores, no solamente el invertir en infraestructura. La infraestructura es importante, pero si no invierten también en la gente, los recursos humanos y el apoyo técnico y logístico a las empresas locales, la difusión, captación y aprovechamiento de las nuevas tecnologías e innovaciones, sólo habrá un acceso limitado a los mercados y las oportunidades que estos ofrecen.<sup>342</sup>

Este es un recurso más intangible e invisible que otros, pero no menos crítico para el éxito. Pues será la fuerza laboral de esa comunidad y el liderazgo, que llevará a cabo los esfuerzos de planificación estratégica en la comunidad.<sup>343</sup> No habría capacidad para aprovechar las oportunidades y tampoco para crear las instituciones que atraen estas oportunidades. Es una relación simbiótica entre la institucionalidad y el capital social, ya que están estrechamente vinculadas. Sobre todo tomar en cuenta que las infraestructuras no innovan, innovan los seres humanos.

---

<sup>339</sup> *Ibíd*em 59

<sup>340</sup> Luke, Ventriss, Reed y Reed, 1988: 192

<sup>341</sup> Blair, 1995: 26

<sup>342</sup> Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006: 15

<sup>343</sup> Luke, Ventriss, Reed y Reed, 1988: 192

Por eso, es importante enfatizar que “para aumentar el capital social, los trabajadores tienen que realizar un esfuerzo personal, dedicando una parte de su tiempo de trabajo o de su ocio a la inversión en formación”.<sup>344</sup> Precisamente, las actividades de formación están consideradas “como las palancas del desarrollo”.<sup>345</sup> Por eso es clave, a la hora de investigar el desarrollo local de cada municipio, el comenzar preguntando y analizando ¿Cuáles son mis recursos humanos? ¿Cuál es el capital social disponible?, ¿Y cómo se puede incrementar?

Por esa razón, consideramos que el mejor nivel donde invertir y desarrollar el capital humano, es en lo local. Porque es donde el Estado está más cerca de sus ciudadanos, es donde las relaciones son más directas. Además, la capacitación (educación), es clave para cualquier plan de desarrollo estratégico, sea de un país o una empresa.<sup>346</sup>

Stiglitz nos indica que es importante mejorar la flexibilidad de la economía y que esto se logrará a través de políticas públicas activas del mercado laboral, educación continua y educación dirigida a cómo aprender a aprender.<sup>347</sup>

Para todo esto, hay que fortalecer la relaciones entre las universidades y el sector privado, con el fin de que estén más sincronizadas a las necesidades formativas del mercado laboral ¿y por qué no?, guiadas por la demanda estratégica de una inversión específica (por ejemplo, si se desea atraer empresas de software, ir preparando los recursos humanos para ello).

Las empresas no sólo ven los recursos naturales e infraestructura física de la localidad a la hora de instalarse en un país, también ven la disponibilidad de trabajadores capacitados. Agrega Stiglitz que la educación debe estar enfocada en crear emprendedores (desarrollar el emprendimiento) y capacitar para lidiar con un mundo que cambia rápidamente.<sup>348</sup> En ese sentido, Vietor resalta que tan importante como la acumulación de los recursos, especialmente las capacidades humanas y de capital, es que los mismos se utilicen de manera eficiente, es decir que no deben ser desperdiciados, subutilizados o subempleados.<sup>349</sup>

Recordamos a Rodríguez-Pose y Fratesi en su estudio sobre el impacto de los fondos estructurales en la Unión Europea, donde argumentan que lo que más impacto tiene en el desarrollo, es la inversión en las capacidades humanas. “El único eje de desarrollo con

---

<sup>344</sup> Vázquez Barquero en Becattini, Costa y Trullén, 2002: 91

<sup>345</sup> Fournier y Rofman, 2012: 7

<sup>346</sup> Vázquez Barquero et al, 1987: 14

<sup>347</sup> Stiglitz en Gallagher, 2005: 28

<sup>348</sup> *Ibídem* 29

<sup>349</sup> Vietor, 2007: 15

rentabilidad de corto y mediano plazo positivo (y cerca de significativo), es la inversión en el capital humano (H), cuando ciertas características de la estructura del mercado laboral son controladas”.<sup>350</sup>

Ciertamente, las regiones más vulnerables económicamente en la Unión Europea, tienen problemas parecidos a los países en vías de desarrollo como el nuestro. Por ejemplo, problemas del mercado laboral, en el sentido de que tienen personas con capacitación y subempleadas, experimentan problemas entre la oferta educativa y la demanda empresarial y el reto de unificar la oferta del mercado laboral con una economía en plenas transformaciones fundamentales.

Estos problemas se agravan con la pobre movilidad laboral entre los países. Es tanto así, que la Comisión Europea ha declarado que lograr que la oferta de las destrezas de la fuerza de trabajo con las destrezas requerida por una economía que sufre cambios fundamentales, se ha convertido en un gran problema.<sup>351</sup>

Pero, sobre todo, resulta preocupante que un gran por ciento de los recursos humanos, específicamente la fuerza laboral regional, tiende a ser sub-utilizada. Sucede lo mismo en la República Dominicana.

Es decir, que en torno a los recursos humanos hay la siguiente disyuntiva, por un lado de deben ser fomentados, mientras que por otro, los recursos humanos existentes están subempleados o subutilizados. Esto provoca migraciones nacionales de municipios a otros, agrava las asimetrías ya existentes y la emigración hacia el extranjero principalmente Estados Unidos y Europa (principalmente a España, Italia, Francia, Alemania, Suiza, Bélgica y Holanda).

Lo cierto es que la falta de oportunidades de empleo digno, más la pobre calidad de servicios, inducen a una emigración económica. Según un estudio del PNUD 2008, parte de la pobre cohesión social, se ve reflejada en “el hecho de que un 57% de los dominicanos y dominicanas quiera marcharse del país y que más de la mitad de la población piense que no es posible generar un cambio, evidencian un gran desencanto y una falta de confianza de la población en su propia sociedad”.<sup>352</sup> Esta cifra ha bajado a 31.9 según un estudio más reciente.<sup>353</sup>

---

<sup>350</sup> Rodríguez-Pose y Fratesi, 2002: 34-35

<sup>351</sup> *Ibidem*. Dehesa resalta que esto se agrava al nivel global: Fuertes asimetrías e incoherencias sistémicas- uno de los mayores problemas de la globalización es que mientras la integración de los mercados de bienes, servicios, tecnología y capitales progresa a fuerte ritmo, la de los mercados laborales no lo hace. Según Robert 1991- lo que queda verdaderamente nacional es la mano de obra. (Dehesa, 2007: 28-29) Existe una mínima movilización de los trabajadores calificados, y casi ninguna de trabajadores no calificados- con la excepción de la migraciones indocumentadas- o de programa de trabajo temporal.

<sup>352</sup> Informe PNUD, 2008: 8

Un Informe del PNUD 2010, que vincula las capacidades a la cohesión social, agrega “esta forma de entender la cohesión social no es ajena al enfoque de capacidades ya que, si bien las personas tienen una responsabilidad en la creación de sus propias libertades (a través de la agencia y de que se empoderen para hacer cosas), no es menos cierto que el Estado y la colectividad tienen la obligación de crear las condiciones para que cada uno de los miembros del colectivo pueda exigir esa responsabilidad”.<sup>354</sup>

Diríamos que esta falta sistemática de incumplimiento por parte de Estado, de crear las condiciones necesarias y corregir las fallas en la estructura de la productividad para crear empleo y reducir la pobreza además agravada por la pobre calidad de servicios públicos, ha resultado en una importante emigración de los dominicanos, como bien hemos mencionado que indican los estudios.

Sin, embargo, como veremos más adelante, esta debilidad de fuga de sus recursos humanos, ‘fuga de cerebros’, puede capitalizarse con creatividad e institucionalidad para favorecer aun más el desarrollo económico de país.

En fin, todo esto viene a confirmar lo indicado por Villamán: la necesidad que tienen los ciudadanos, de recibir mejores servicios de parte de Estado y el fracaso de algunos Estados democráticos, en dar respuestas a las necesidades básicas de la ciudadanía.<sup>355</sup>

### ***2.2.5.3 Capacitación y profesionalización de los funcionarios municipales***

Una buena gestión municipal no sólo ofrece servicios de calidad, que incluyan la capacitación de sus munícipes, sino que también capacita a sus propios funcionarios. Es importante para una buena gestión municipal, invertir en la formación de su personal con el fin de que tengan las habilidades y conocimientos necesarios para cumplir con eficiencia y eficacia los servicios demandados por los ciudadanos, así como llevar la función municipal más allá de las tareas básicas y tradicionales.

---

<sup>353</sup> Espinal y Morgan, 2012

<sup>354</sup> Ceara-Hatton y Cañete Alonso en PNUD, 2010: 21. Este informe indica cómo la CEPAL mide la cohesión social: las medidas de distancia o brechas (ej. desigualdad de ingresos, pobreza e indigencia, empleo, educación, vivienda, pensiones y brecha digital); las que miden el sentido de pertenencia y las relativas a las instituciones que median entre las brechas (funcionamiento de la democracia, instituciones del Estado, instituciones del mercado y la familia) y el sentido de pertenencia (multiculturalismo, confianza, participación, expectativas de movilidad y solidaridad social).

<sup>355</sup> Villamán, 2006

En nuestro enfoque, se trata de preparar un equipo de trabajo que ofrezca servicios de calidad a la ciudadanía, que pueda diseñar y formular políticas de desarrollo económico local. Que pueda promocionar las oportunidades de crear riquezas de la localidad y atraer las inversiones y cooperación internacional necesarias para su desarrollo.

Es decir, la capacitación es importante, con el fin de utilizar los instrumentos, metodologías y aprender de las experiencias exitosas de desarrollo económico local. Un personal capacitado podría trabajar las tareas de identificar las necesidades locales y las potencialidades, tendría las capacidades gerenciales y técnicas requeridas para llevar a cabo el diseño e implementación de las mejores políticas públicas. Igualmente, ayudar en la creación de alianzas estratégicas entre sector empresarial y las ONG dedicadas al bienestar de la gente.

Los ayuntamientos necesitan de estabilidad técnica. Resulta imprescindible, para las múltiples tareas de un municipio moderno, contar con un personal profesional y técnico, pero además esto da derechos y estabilidad laboral al empleado y la motivación para sentirse comprometido con la gestión. La estabilidad no es solo clave para el desempeño profesional de los funcionarios, también lo es para mantener una buena dinámica en las relaciones intergubernamentales, así como para garantizar la estabilidad necesaria para la implementación de las políticas públicas.<sup>356</sup>

Según Jordana, “una mayor estabilidad también incide directamente sobre la articulación de redes profesionales, entendidas como los vínculos personales y organizativos existentes entre técnicos y especialistas de cada sector de políticas públicas. Su importancia se basa en que la estabilidad contribuye a crear una interpretación compartida sobre cómo afrontar los problemas de implementación de las políticas públicas y permite establecer lazos de confianza entre responsables de los distintos niveles de gobierno. Todo ello facilita una homogeneización de las políticas públicas en un país, más allá de los marcos jurídicos, generando una nueva dimensión para la total articulación de las relaciones intergubernamentales”.<sup>357</sup> Por lo que enfatizamos la importancia de implementar la Carrera Administrativa Municipal desde los gobiernos locales, para materializar una estrategia de desarrollo local eficiente.

Es preciso, pues, institucionalizar la formación y permanencia de los recursos humanos en el sector público, de manera especial los técnicos o profesionales de carrera. Esta estabilidad

---

<sup>356</sup> Jordana en Gomà y Jordana, 2004: 134

<sup>357</sup> *Ibíd*em 134-135

la lograrían con la implementación de la ley que establece el servicio civil y carrera administrativa, la cual incluye el nivel municipal.

Al valorar la importancia del servicio civil de carrera como esencial en el diseño institucional, Ramio y Salvador sostienen que “para que una organización pública consiga llegar a ser fiable, predecible, segura, eficaz y eficiente, depende en buena medida de la calidad profesional del personal que la integra”.<sup>358</sup> Agregan que “el desarrollo de sistemas de servicio civil de carrera, concebidos como instituciones, esto es, como reglas del juego para conseguir la implicación efectiva de los profesionales que integran la organización, resulta ser un elemento clave de la fortaleza institucional de las administraciones públicas. Pero para lograr un servicio civil de carrera funcional a los objetivos y retos planteados a las administraciones públicas latinoamericanas es necesario atender a sus sistemas de selección, carrera profesional, incentivos, clima laboral, valores y ética pública, entre otros. Y un elemento esencial e ineludible es conseguir que es estas reglas del juego operen bajo los principios de neutralidad, igualdad, capacidad y mérito. Las soluciones facilitadas por los distintos modelos internacionales de referencia plantean distintos escenarios, con equilibrios adaptados a realidades frecuentemente alejadas de las características predominantes en el contexto latinoamericano”.

La Carta Iberoamericana de Función Pública nos delinea cuales son los principios que deben regir en la función pública. Dentro de sus objetivos está el definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública. Nos indica el artículo 62, inciso a, “la interiorización de modelos de Administración Pública que excluyen su patrimonialización por la política y asumen la necesidad de administraciones profesionales basadas en el sistema de mérito como señas de identidad de democracias sólidas”.<sup>359</sup> “Se entiende por administración profesional, una Administración Pública dirigida y controlada por la política, en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público”.<sup>360</sup>

Prats i Catalá nos indica que la institucionalización de la función pública, es la creación de la sociedad civil en su “proceso de aprendizaje y de construcción del consenso

---

<sup>358</sup> Ramio y Salvador, 2005: 14-15

<sup>359</sup> Carta Iberoamericana de Función Pública, 2003

<sup>360</sup> *Ibíd*em



constitucional”.<sup>361</sup> El autor agrega que, “la institucionalización de la función pública en su forma moderna de sistema de mérito es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones, con independencia de la naturaleza autoritaria o democrática de unas y otras”.<sup>362</sup> Y resalta que “el Banco Mundial ha explorado los fundamentos del desarrollo económico sostenido en el Este Asiático. Una de ellas ha sido claramente la construcción de un servicio civil basado en el sistema de mérito”.<sup>363</sup> Agrega que lo ideal sería diseñar un sistema de mérito basado en una contratación competitiva, acompañado por incentivos, incluyendo remuneración comparable al sector privado y jubilaciones dignas.

Veamos la otra cara de la moneda, que diríamos que es una administración pública con el flagelo del clientelismo.

Según el Informe del PNUD 2010, el clientelismo es la negación de los derechos y se reduce el intercambio de bienes y servicios a una cuestión de favores. Pese a que la ley, incluyendo la Carta Magna, garantiza los derechos, en la práctica, no se cumplen. Es una costumbre que se perpetúa, debido a la ignorancia (falta de conciencia) sobre estos derechos y ha llegado a ser parte de la cultura cotidiana dominicana, al extremo que una parte significativa de la población no sólo la tolera, sino que además, la aprueba.<sup>364</sup> La mezcla dañina para la sociedad se da cuando el clientelismo se une con el asistencialismo, “...lo cual debilita el tejido social, la confianza interpersonal, la conciencia ciudadana de derechos, fortalece la búsqueda de soluciones individuales y no colectivas y debilita el empoderamiento de la ciudadanía para

---

<sup>361</sup> Prats i Catalá, 2009: 1

<sup>362</sup> *Ibidem*

<sup>363</sup> *Ibidem*. “En síntesis, el sistema de mérito habría nacido como consecuencia de una sostenida presión intelectual y social para remediar los excesos de los partidos políticos. Es la tendencia que se atribuye a éstos a administrar los cargos y empleos públicos como un botín electoral lo que produce pérdida de competencia profesional, ineficacia e ineficiencia, predominio de la lealtad partidista sobre los servicios a los intereses general y, a la postre, corrupción y deslegitimación del sistema político-administrativo. Es como si una coalición informal y sostenida compuesta, por un lado, por los funcionarios de mérito (supuestamente profesionales, competentes, imparciales, receptivos al interés general y responsables) y por sus intelectuales orgánicos (normalmente profesores-funcionarios, supuestamente sólo al servicio de la ciencia y del interés general), y, por otro, por la opinión pública con su presión electoral, tuviera que vencer la permanente resistencia de los "políticos" (por más méritos democráticos que acumulen) al faccionalismo y a convertir la administración en botín personal y de partido. Esta distribución de los roles de héroes y villanos no ayuda en absoluto ni a comprender las cosas ni a superarlas. Por lo demás, no se corresponde ni con la investigación histórica ni con el análisis económico y político más reciente y fundado del sistema de mérito.” (*Ibidem* 4)

<sup>364</sup> Informe PNUD, 2010: 39-40

participar en las decisiones que le afectan”.<sup>365</sup> Por sus efectos nocivos, ni el clientelismo, ni el asistencialismo benefician al desarrollo económico local.

Cuando los municipios aun están presos de la cultura política, el clientelismo y el nepotismo, es difícil contratar a los mejores técnicos y profesionales y tomar un camino distinto cuando existe la presión de parte del partido y los compañeros (tan ciudadanos como los demás constituyentes), exigiendo que se “recompensen” los trabajos realizados durante la campaña.

Incluso existe un factor e influencia cultural, en el sentido de que hacer lo contrario puede ir en contra de valores como la solidaridad y la gratitud por aquellos más cercanos, por lo que profesionalizar la gestión municipal en país en vías de desarrollo aun es un verdadero reto.

Pero los políticos deben percatarse de otros valores, que a la larga son más positivos para la sociedad. Prats i Catalá nos indica que “el conjunto de valores, principios y normas que integran el sistema de mérito se han institucionalizado, no por su belleza intrínseca, sino porque resuelven problemas inherentes a la ordenación de la acción colectiva, que es necesario clarificar”.<sup>366</sup>

Estos valores tienen valor económico y social y descansan sobre la seguridad jurídica<sup>367</sup> que da confianza y estabilidad para que el sistema pueda funcionar y no imperen el caos y las injusticias.

Sin embargo, siempre existen algunas opciones mejores que otras. En el caso de la República Dominicana, como documentaremos, está la opción de 1- seguir por el mismo camino de atomización del territorio para crear nuevos empleos improductivos, cambiar el personal encontrado sin valorar las inversiones del Estado en su capacitación ni su experiencia previa en la gestión anterior, o 2- respetar el trabajo de los profesionales y los técnicos y continuar la agenda de desarrollo de la institución, valorando los aspectos positivos de la administración anterior. Así como valorando la capacitación de los recursos humanos existentes.

Ese otro camino, consiste en abogar por la carrera administrativa municipal, que asegure la permanencia de una cuota de técnicos y profesionales, que pueda continuar el trabajo de una gestión a otra, obviamente adaptándose a la nueva estratégica política.

Sin embargo, un buen plan estratégico realizado con el consenso de la comunidad, debe ser respetado y continuado por el nuevo encargado. Es decir, que la continuidad, en la

---

<sup>365</sup> *Ibíd*em 40

<sup>366</sup> Prats i Catalá, 2009: 2

<sup>367</sup> *Ibíd*em

conducción del Estado, no es sólo a nivel central, lo debe ser también a nivel local. Pese a, “la inestabilidad y la falta de continuidad institucional como rasgo distintivo de buena parte de los sistemas administrativos latinoamericanos”.<sup>368</sup>

#### ***2.2.5.4 Calidad del liderazgo político y cívico en la gestión del desarrollo económico local***

Como parte del capital social, está la posición de mayor influencia que es el del líder o los líderes de la localidad. Ese liderazgo debe tener claro cuáles son los valores de su gestión municipal y comunicarlo efectivamente a todo su equipo de trabajo. Dentro de esos valores, deben figurar la eficiencia, eficacia y transparencia.

La calidad del liderazgo local es imprescindible para lograr que un buen gobierno obtenga el potencial endógeno del territorio. El desarrollo económico local necesita no sólo un líder con visión integral, sino también que pueda gestionar de manera integral dados los múltiples factores y actores que inciden en todo el proceso. Todo esto mientras respeta la igualdad y la equidad en la prestación de los servicios públicos.

Los líderes municipales están llamados a mejorar la eficacia y eficiencia organizacional, en aras de mejorar la gobernanza local, donde haya un ambiente que propicie el desarrollo económico y la creación de empleo. En algunos casos, vemos como ayuntamientos dedican recursos que aseguran una mejor probabilidad de éxito y productividad en el empleo, como, por ejemplo: servicio de cuidado de niños, transportación y salud.

Blair nos indica que un sector público que funcione bien, puede promover el desarrollo económico en muchas maneras, incluyendo proveyendo servicios a los negocios, creando uso eficiente de la tierra, contribuyendo a una alta calidad de vida y, en general, proveyendo una buena mezcla de servicios e impuestos.<sup>369</sup> Natera nos recuerda que esta imagen del alcalde como “empresario público” nace de la obra de J.V. Cunningham, *Urban Leadership in the Sixties* (1970), la cual está a su vez inspirada en el concepto de empresario político de Schumpeter.<sup>370</sup>

---

<sup>368</sup> Ramió y Salvador, 2005: 14

<sup>369</sup> Blair, 1995: 33

<sup>370</sup> Antonio Natera, “Formas y estilos de liderazgo local”, en Alba y Vanaclocha, 1997: 132. Natera agrega: “El alcalde eficaz (alrededor del cual pueden articularse en su caso procesos de liderazgo) es aquel que se comporta como un empresario, esto es, capaz de maximizar los beneficios a partir de recursos limitados. Como en el sector privado, el alcalde-empresario público exhibiría una conducta caracterizada por su ‘originalidad, iniciativa, asunción

Sobre todo, los líderes están llamados a mostrar autocontrol y disciplina en la gestión de los recursos financieros; es decir, que las decisiones que tomen no impongan más dificultades a los más vulnerables y excluidos. En ese contexto, entran la ética, sensibilidad y la compasión, pues como indica Judt, no se trata de ser duro y tomar decisiones “difíciles” descaradamente utilitaristas, mientras se inflige dolor a otros.<sup>371</sup> El autor agrega, “no podemos seguir evaluando nuestro mundo y las decisiones que tomamos en un vacío moral”.

Un buen líder también debe fomentar la gobernanza relacional: local-local, local-nacional y público-privado. La vida cotidiana es compleja y los funcionarios municipales deben tener la capacidad de gestionar los servicios requeridos y a la vez tener una buena comunicación con los ciudadanos, así como demás funcionarios en otros niveles del Estado. Es decir, aquí hablamos del alcalde como ‘creador de una coalición de intereses’ que según Natera podemos vincular a la obra de R.A. Dahl, *Who Governs?*(1961).<sup>372</sup> El rol del alcalde en este caso es crear y mantener una coalición operativa de intereses en su municipio, esta coalición a su vez se convierte en la base del desarrollo de dicho municipio.

Por ejemplo, pueden hacerlo fomentando una buena ciudadanía, educándola e involucrándola en los asuntos públicos que le conciernen. También es clave identificar las necesidades de los ciudadanos y planificar de manera efectiva para lograr las metas de los ayuntamientos, en alianza con las instituciones públicas o privadas que sean necesarias. Y de esta manera poder, en el tiempo, fortalecer la institucionalidad y mejorar la calidad, cantidad y entrega óptima de los servicios públicos. Aunque la ley en la República Dominicana así lo estipula, ¿pueden los gobiernos municipios en la práctica y efectivamente, fomentar el desarrollo económico? Responderemos a esta pregunta más adelante, en nuestra investigación. Ahora pasamos ver que dice la literatura.

---

de riesgos, energía y habilidad organizativa’, mientras que el alcalde no empresario mostraría, sin embargo, ‘precaución, rigidez y autoritarismo burocrático’ (Cunningham 1970:15).”

<sup>371</sup> Judt, 2010: 47-48

<sup>372</sup> Natera en Alba y Vanaclocha, 1997: 132. Nota: Además, de alcalde como empresario público, o gestor de coaliciones, también está el alcalde “inversor de poder”, el cual busca “mantener o incrementar el stock de poder mediante procesos de negociación”. Igualmente, Natera nos ofrece la tipología de alcaldes construida por Kotter y Lawrence (1974): el ceremonial, el ‘provisional’, el personalista, el ejecutivo y el empresario. Otra tipología citada por Natera interesante es la de Cerny (1990), la cual propone una clasificación de estilos de liderazgo político a partir de la consideración de tres factores que afectan al proceso de liderazgo: 1- la ‘personalidad del líder; 2- su relación con los actores políticos y sociales relevantes, y 3- su relación con las instituciones. Estas luego se convierten en dos estilos: el rutinario y el transformador. (Ibídem 130 -134)

¿Exactamente que pueden hacer los funcionarios locales para fomentar el desarrollo económico local?

La respuesta rápida es: mucho con la visión y los recursos adecuados.

En septiembre de 2015, los miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a implementar Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El punto tres de la Declaración, indica lo siguiente:

“Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. Estamos resueltos también a crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad”.<sup>373</sup>

Implementar solamente este punto, en un mundo cada vez más complejo, requiere de una inmensa capacidad de trabajo y de coordinación. El gobierno central necesita la ayuda de los gobiernos locales para implementar no sólo esta agenda internacional, sino también la propia agenda nacional que también tiene como plazo de cumplimiento el 2030.<sup>374</sup>

El Reporte Mundial 2015 del Sector Público, establece la necesidad de una gobernanza pública más sensible y responsable para que el Estado pueda liderar la implementación de una visión colectiva sobre el Desarrollo Sostenible 2030.<sup>375</sup>

Aquí insistimos en el rol que pueden jugar los líderes locales para apoyar el protagonismo creciente que tienen los poderes públicos en la creación de las condiciones necesarias para impulsar el desarrollo económico y aumentar la productividad.<sup>376</sup>

---

<sup>373</sup> Ver *United Nations, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*; disponible en <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

<sup>374</sup> Ver *Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*; disponible en <http://economia.gob.do/mepyd/estrategia-nacional-de-desarrollo-2030/>

<sup>375</sup> United Nations (2015). *World Public Sector Report 2015: Responsive and Accountable Public Governance*, Department of Economic and Social Affairs; disponible en: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf>

<sup>376</sup> Es cierto que son las empresas las que compiten en el mercado, pero debe tenerse en cuenta que las posiciones competitivas de esas empresas vienen condicionadas, no sólo por su propio comportamiento, sino, de manera fundamental, por las características del contexto económico que les sirve de soporte. Será el estado el encargado de diseñar el sistema de innovación sobre el que construirán sus actividades tecnológicas; de diseñar el marco regulatorio de la actividad económica; de dotar de infraestructuras de todo tipo a los agentes económicos del país; de

El liderazgo local es un componente crucial en la promoción a largo plazo del crecimiento económico y debe tener la capacidad de diseñar y de ejecutar las estrategias desarrolladas específicamente según las fortalezas y debilidades de la economía local.<sup>377</sup> El liderazgo es clave en el desarrollo económico local, por lo que cualquier actitud negativa puede ser un obstáculo para el éxito de las políticas económicas. El liderazgo público enfrenta retos tales como obstáculos institucionales, problemas actitudinales (de actitud) de rechazo y culpa, y de perspectivas limitadas – lo que puede combinarse para entorpecer los esfuerzos de desarrollo estatal y local.<sup>378</sup> Para promover el desarrollo económico, ya no es tan sencillo como en el pasado cuando se ofrecía mano de obra barata, tierra barata y subsidios gubernamentales. Blair alerta que parte del problema con liderazgos débiles, es que a veces ofrecen más incentivos de lo necesario para atraer inversión.<sup>379</sup>

**Tabla 2.1 Estrategias atracción de inversiones anticuadas vs estrategias nuevas**

Atracción industrial y reubicación de plantas/fabricas	Desarrollo de empleos en la localidad
Dependencia sobre la guía en políticas públicas a nivel federal y asistencia financiera	Dependencia en el liderazgo local
Enfoque en empresas manufactureras grandes	Enfoque en empresas más pequeñas y jóvenes
Proveyendo mano de obra barata	Proveyendo mano de obra con destreza y flexibilidad
Proveyendo tierra barata y subsidios	Proveyendo acceso a tecnología avanzada y financiamiento de capital
Expansión a mercados regionales y nacionales	Expansión a mercados internacionales
Aumentando los empleos y oportunidades de empleo	Creación de riqueza y aumentado la cantidad de empleadores

Fuente: Luke, Ventriss, Reed y Reed, 1988: 27

---

gestionar los mercados públicos en beneficio de la economía nacional; de potenciar la presencia exterior de las empresas nacionales, etc. Tareas esenciales para determinar la posición competitiva del tejido empresarial (ver De la Dehesa, 2000: cap. 6). La empresa necesita al estado para hacer frente a la globalización y para globalizarse ella misma. Obsérvese que esta simbiosis empresa-estado, nos permite confirmar la base nacional de las empresas multinacionales, a la par que constituye un argumento esencial para justificar el protagonismo creciente del estado-nación en una economía, como la economía global, que es cada vez más compleja, abierta y competitiva. (Camino, 2012:101–119)

<sup>377</sup> Luke, Ventriss, Reed y Reed, 1988: 2

<sup>378</sup> *Ibídem*

<sup>379</sup> Blair, 1995: 178

Lo cierto es que las tendencias económicas están obligando a los gobiernos locales a desarrollar intervenciones más estratégicas y de largo plazo en sus economías y diseñar esfuerzos de desarrollo económico específicos a la realidad de su región.<sup>380</sup>

Según Luke, Ventriss, Reed y Reed, “la mayor parte del crecimiento económico y creación de empleo, ocurre en nuevas pequeñas y medianas empresas y en nuevos sectores como manufacturas avanzadas, información, servicios y, en una menor escala, alta tecnología”.<sup>381</sup> Sin embargo, sabemos que en la actualidad la tecnología y la innovación juegan un papel crucial en el desarrollo de nuevas oportunidades económicas. Ese sentido, resaltamos que la localidad que cuente con un buen sistema educativo, facilite la investigación y desarrollo (i+d), y provee apoyo técnico en la conversión de ideas a producción, atraerá cada vez más atraer buenas inversiones (alta tecnología).<sup>382</sup>

“La base para un desarrollo de “éxito” está, entonces, en la potencialidad (=competitividad) del desarrollo endógeno”.<sup>383</sup> Es aquí, a nuestro entender, donde los ayuntamientos pueden incidir precisamente, para que ese encuentro de los actores en la producción económica, pueda ser optimo, pueda, de manera concreta, fomentar las alianzas público-privadas y privadas-privadas, así como crear y fortalecer las redes organizativas.

De lo contrario, el rezago luego se convierte en un círculo vicioso difícil de escapar. El ayuntamiento tiene la oportunidad, con la visión y el equipo necesario, de revertirlo y convertirlo en un círculo virtuoso, donde su territorio sea atractivo para la actividad económica.<sup>384</sup> Los gobiernos locales deben estudiar como mejor atraer inversión a su localidad.

Algunas de las estrategias usadas son proveer incentivos, pero también es clave ofrecer un ambiente propio para hacer negocios, hacer alianzas con universidades con el fin de tener ciudadanos bien formados e invertir en infraestructura.<sup>385</sup> Tener excelentes relaciones con los negocios ya existentes es clave, pues es mucho más factible consolidar y ampliar las ya

---

<sup>380</sup> *Ibíd*em

<sup>381</sup> Luke, Ventriss, Reed y Reed, 1988: 6

<sup>382</sup> *Ibíd*em 105

<sup>383</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 122

<sup>384</sup> Sin embargo, como veremos en el próximo capítulo y, en sentido general, los gobiernos municipales se involucran muy poco en la promoción del desarrollo local. Esto queda evidenciado en la Ley Municipal 176 del 2007, donde apenas se menciona y de forma muy general y al final en el inciso 15 del artículo 19. La realidad dominicana nos indica que el impulso a las empresas locales, la capacitación de la fuerza laboral y, en general, las acciones que mejoraran la productividad, no son objetivos de los municipios dominicanos, son más bien objetivos del gobierno central y sus instituciones como el CEI-RD, CNC, PROMIPYME, Proindustria, INFOTEP, etc.

<sup>385</sup> Blair, 1995: 53

existentes, que buscar nuevos negocios. Para una empresa relocalizarse, es mucho más costoso y riesgoso que quedarse donde está, ya que mudarse implica, posiblemente, la pérdida de trabajadores, clientes y relaciones empresariales.<sup>386</sup> Por lo que resulta favorable que los gobiernos locales escuchen bien las necesidades de las empresas de su localidad, para ver cómo pueden ayudar.

Sin embargo, entendemos importante que las empresas creen vínculos operativos con los gobiernos municipales, con el fin de aumentar la eficacia en la implementación de sus políticas públicas, asegurar que el desarrollo de sus proyectos y programas sean más sustentable y que las mismas sean más abarcadoras e integrales. Lograr el éxito en una estrategia de desarrollo local, no es fácil dado a que es un trabajo de largo plazo y de gran complejidad, en el que debe haber una coherencia en el diseño e implementación de las políticas públicas. “Los riesgos de no identificar correctamente los activos, las ventajas competitivas y los cuellos de botella estructurales, o de una pobre implementación de la estrategia son altos”.<sup>387</sup>

Por ejemplo, si se quiere dinamizar el sector privado y atraer nuevas inversiones, necesariamente hay que invertir en la formación de los recursos humanos, para que puedan estar al nivel de lo que la empresa exija. Las alianzas para coordinar la demanda-oferta capacitación laboral con los centros formativos y universidades, son imperativas. Igualmente, debe haber una inversión importante en infraestructura física, carreteras, agua y electricidad, para nombrar algunas. De lo contrario, existirá un desajuste en el mercado laboral y no habrá la generación de empleos deseada.

Lo que planteamos es, que los gobiernos locales sean parte clave en el accionar público e institucional para el desarrollo de sus localidades, ya que estas, muchas veces quedan rezagadas y en la periferia. Este accionar debe ser directo y proactivo, e incluso debe tener una visión estratégica global. Es decir, “debido a su acción de agrupación de bienes públicos y de las externalidades, de potenciación de la interacción y sinergia locales y, teniendo también en cuenta, la responsabilidad local y la representación de su administración electa, las ciudades pueden ser consideradas como actores que compiten o *milieux* del escenario global”.<sup>388</sup>

Para implementar de manera efectiva una política de desarrollo endógeno, lo primero es que los funcionarios municipales tengan la capacidad técnica para no sólo comprender los

---

<sup>386</sup> *Ibidem*

<sup>387</sup> Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006: 18

<sup>388</sup> Camagni (2002) citado en Brunet y Cincunegui, 2010: 93



conceptos, sino diseñar de manera específica a la localidad, las mejores políticas de fomento a la productividad.

Entendemos que es necesario partir de un diagnóstico del potencial local, para luego diseñar una política industrial apropiada, pues si es cierto que hay localidades con potencial de desarrollo local, también es cierto que otras tendrán un potencial limitado y tendrán que atraer recursos externos. También es oportuno incluir en el diagnóstico una evaluación de los proyectos que se han intentado y por qué no han tenido éxito. Para esto, las consultas con el pueblo son recomendables, así como revisar los informes y archivos municipales. De esta manera podrán ahorrar tiempo en la identificación de posibles obstáculos, retos principales, así como actores claves o grupos de interés. Esto les permitirá realizar una ruta de trabajo más realista y sostenible. Identificar las áreas que deben reforzarse con el fin de desarrollar las capacidades de aumentar la productividad y lograr una mayor competitividad territorial. Así como identificar cuáles serán las ayudas, aliados y contactos que serán necesarios.

Brunet y Cincunegui indican, que “..., a diferencia de estas políticas que propiciaban la atracción de inversiones externas al territorio (facilitando la movilidad de recursos, creando incentivos financieros y dotando con infraestructura al territorio), el desarrollo endógeno considera que los procesos de desarrollo se producen mediante la utilización del potencial y del excedente generado localmente y la atracción, eventualmente, de recursos externos”.<sup>389</sup>

Igualmente, los autores recomiendan que, de manera específica, los ayuntamientos puedan ser protagonistas en el desarrollo de un “sistema de gobernanza regional”. Un sistema de gobernanza regional, “integra el conjunto de las fuerzas del desarrollo y el potencial sinérgico del territorio, y constituye también la plataforma desde donde es posible desarrollar acciones cooperativas entre el sector público y el sector privado, la visión estratégica y el liderazgo territorial, los mecanismos colectivos de decisión respecto de las inversiones e instrumentos de política en las diferentes áreas del desarrollo productivo y la competitividad regional, etc.”.

Igualmente, también pueden ser claves en el desarrollo de un “sistema regional de innovación”, el cual busca crear las bases para el aprendizaje colectivo, con el fin de impulsar las acciones innovadoras del conjunto de los agentes e instituciones del territorio y creatividad territorial. “Esta última concepción se refiere fundamentalmente a las acciones que apunten a estimular el espíritu emprendedor local, la capacitación profesional y el desarrollo de habilidades

---

<sup>389</sup> *Ibíd*em 123

en todos los niveles señalados; al estímulo y apoyo a la innovación, particularmente en las pymes y las nuevas empresas; y al desarrollo de “‘inteligencia de negocios’ a partir de la oferta regional institucionalizada de servicios, información y consultoría empresarial”.<sup>390</sup> Las mancomunidades con carácter regional pueden servir de plataforma para esta iniciativa.

Según Tapia Uribe, “la innovación en la gestión del desarrollo económico municipal, es una de las tareas más rezagadas en el fortalecimiento de los gobiernos municipales mexicanos. Posiblemente ninguna de las políticas descentralizadoras emprendidas desde la década de los setenta, ha logrado impulsar con fuerza facultades legales y recursos, para que los municipios puedan efectivamente contribuir con sus propios proyectos de desarrollo económico a articularse más productivamente a los programas y planes de desarrollo estatal y nacional. Esto pese a que la reforma al artículo 115 Constitucional de 1999 faculta, ya explícitamente, a los municipios para ‘participar en la formulación de los planes de desarrollo regional’ y han sido hechas las reformas constitucionales correspondientes en las entidades federativas, incluido el estado de Morelos.

Los gobiernos municipales, hasta ahora, son más promotores de desarrollo social y atención a los problemas de pobreza, que de desarrollo económico. Esta es una de las razones por las que es tan importante describir programas de gobierno municipal, enfocados en el desarrollo económico del municipio y de sus ciudadanos”.<sup>391</sup>

“En esta situación, algunos especialistas consideran que una forma de promover el desarrollo productivo local, es que los gobiernos municipales apoyen, simplifiquen e instrumenten formas de capacitación de estos pequeños productores, para que puedan acceder a este tipo de financiamientos”.<sup>392</sup> Es decir, a través del impulso a un sistema de financiamiento para pequeños productores, el gobierno local tiene la oportunidad de ofrecer un servicio novedoso y pertinente; y esto a la vez, permite un apalancamiento crediticio y le otorga mayor autonomía al gobierno municipal en el impulso de sus proyectos productivos y de direccionamiento de su propio desarrollo.<sup>393</sup>

En cuanto a las exportaciones, los gobiernos locales pueden ayudar la promoción de las exportaciones locales a nivel internacional: ayudando a los negocios locales con asistencia

---

<sup>390</sup> *Ibíd*em

<sup>391</sup> Medardo Tapia Uribe, “FINCA Municipal Yecapixtla, Morelos” en Cabrero Mendoza, 2003: 75-76.

<sup>392</sup> *Ibíd*em 77

<sup>393</sup> *Ibíd*em

técnica para exportar; coordinando misiones comerciales y talleres de promoción; proveyendo asistencia directa a las pymes locales para la exportación; construyendo alianzas con el sector privado, para atraer inversión a la comunidad y promover las exportaciones; así como, estableciendo corporaciones de desarrollo para estimular el comercio internacional.<sup>394</sup> Igualmente, pueden crear directa e indirectamente (en alianza con el gobierno central) incentivos financieros y dotar con infraestructura al territorio.

También es importante aclarar, que el desarrollo endógeno no es sólo responsabilidad de los distintos niveles de gobierno del sector público, debe ser una iniciativa emprendida también por el sector privado y la sociedad civil. El proceso es largo y complejo y todos deben tener eso en cuenta.

Aunque el desarrollo es responsabilidad de todos, la promoción de éste, descansa sobre el Estado, por lo que insistimos en que los gobiernos locales deben ser aliados y corresponsables, junto al gobierno central, del desarrollo económico y humano de su país.<sup>395</sup> Con la mayor autonomía vienen mayores responsabilidades, incluyendo asegurar la modernización de su gestión. Lo cierto es que los funcionarios locales deben ver la descentralización del Estado como una oportunidad de impactar en el bienestar de sus ciudadanos y deben ser muy cautelosos con el uso de los recursos y el cumplimiento de sus responsabilidades.

El/la alcalde(sa) debe tener la visión necesaria para que la dinámica del desarrollo endógeno pueda fluir con éxito, sobre todo, debe ser un excelente líder y gestor para poder modernizar el ayuntamiento para el bienestar de todos. Finalmente, cabe reiterar, que los funcionarios municipales deben entender que su accionar, aunque se concentra en lo local, para tener mayor éxito, debe ampliarse conectando a lo regional, nacional e internacional.

En la próxima sección enfatizaremos que una forma de hacer esa conexión es precisamente conectando a las redes existentes y forjando nuevas. Por ejemplo, una vía de aprovechar las oportunidades de desarrollo facilitadas por los tratados de libre comercio es conectando (creando alianzas estratégicas) con los numerosos dominicanos que residen en el

---

<sup>394</sup> Luke, Ventriss, Reed y Reed, 1988: 34

<sup>395</sup> Nota: En la página web del profesor y experto en economía y política regional, Gioacchino Garofoli, del 2003-2005 fue coordinador de un proyecto Asian Link o Vínculo Asiático cuyo objetivo era desarrollar el currículo y recursos humanos para entrenar funcionarios públicos municipales sobre la gestión económica en una economía orientada al mercado en Vietnam. Este proyecto fue organizado por la Universidad Nacional de Economía (Hanoi), la Universidad Autónoma de Madrid y la Universidad de Insubria. Ver [http://www.uninsubria.eu/research/econ/cv\\_Garofoli.htm](http://www.uninsubria.eu/research/econ/cv_Garofoli.htm)

exterior, los cuales representan un nicho de mercado, incluyendo productos nostálgicos, así como ofrecerles oportunidades de inversión local.

#### **2.2.5.5 *Redes, alianzas estratégicas y vínculo con la diáspora***

Las redes son una oportunidad para mejor conectar y potencializar los recursos disponibles en la localidad, en aras de una mayor acción colectiva. “Una de las cuestiones centrales de la teoría del desarrollo endógeno, reside en que los sistemas de empresas locales y las relaciones entre empresas, son uno de los mecanismos a través de los que se producen los procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías locales y regionales”.<sup>396</sup> Estas pueden ser alianzas entre el mismo sector público (público-público) o entre el sector público y sector privado (públicas-privadas). La creación de redes no se limita a los casos de clústeres, los cuales ya hemos tratado. Considerando la cantidad significativa de emigrantes dominicanos que residen en el exterior, queremos enfocar esta parte de la investigación, en documentar el potencial de la relación que existe con la diáspora dominicana.

Una forma de innovación, es la creación de nuevas redes y alianzas estratégicas para impulsar el desarrollo endógeno. Es por ello, que hace ya varias décadas se habla de utilizar el potencial de la diáspora para fomentar el desarrollo económico del país donde reside, así como su país de origen.

Es interesante para nuestra investigación de desarrollo endógeno, documentar esta nueva relación y la importancia de institucionalizar las políticas públicas, proyectos, programas y, en general, la relevancia de formalizar y ampliar las actividades económicas ya existentes en los municipios, realizadas de manera espontánea y sin una política de Estado, que dé estructura a las iniciativas de la diáspora dominicana. Entendemos que la diáspora es un excelente actor, que puede dinamizar aun más la economía local, con sus conexiones locales y extranjeras y las redes profesionales a las que ya pertenecen y otras que se pudieran crear.<sup>397</sup> Veamos que nos dice la literatura sobre estos temas.

Según Prats (2005), citado por Brunet y Cincunegui (2010), las redes son conceptualizadas “como instituciones informales, no organizadas formalmente, recíprocas y no

---

<sup>396</sup> Vázquez Barquero, 1999: 97

<sup>397</sup> Incluso, bien nos comentaba en la entrevista el director ejecutivo del CDES, que cuando los dominicanos visitan, reactivan la economía de Santiago.

jerárquicas, relaciones relativamente permanentes, formas de interacción entre actores que se esfuerzan por alcanzar beneficios propios y comunes. Las redes reducen costes de información y transacción y crean confianza mutua entre los actores, disminuyendo la incertidumbre y el riesgo de incumplimiento. Son el marco institucional apropiado para la coordinación horizontal entre actores públicos, privados y sociales, de la que –en un mundo complejo en el que la coordinación jerárquica resulta normalmente disfuncional- depende la calidad de las políticas públicas”.<sup>398</sup> Sin embargo, también pueden ser formales. “..., las relaciones pueden ser formales, es decir explícitas y que obedecen a decisiones que persiguen objetivos estratégicos de las personas u organizaciones...”<sup>399</sup> Lo cierto es que las redes pueden ser muy diferentes, aunque con elementos básicos para todas, como lo es la confianza.

Para que existan redes sociales efectivas, la confianza es indispensable. Según el Informe PNUD 2008, la sociedad dominicana tiene características mixtas en cuanto a su cohesión social. Tiene un tejido social complejo, dictado por la cultura, valores tradicionales y a la vez factores externos propios de condición de isla. “En la cultura nacional hay rasgos que definen la dominicanidad, que refuerzan el tejido social y también que lo debilitan. El pesimismo dominicano, el complejo del *gancho (trampa)*, el doble pensar, el exteriorismo y el clientelismo, son actitudes que socavan la confianza en el otro y debilitan el tejido social. En contraposición, hay prácticas positivas, principalmente en las zonas rurales y en las zonas marginadas, como el convite, la junta y el intercambio del plato del día que refuerzan el tejido social”.<sup>400</sup>

Una alianza estratégica de gran potencial y que se fomenta hace años, es la del Estado dominicano y su diáspora, con el fin de fomentar el codesarrollo. De esta alianza puede nacer una red de conocimientos, recursos que ayuden a multiplicar el desarrollo económico del país, específicamente el local. Sin embargo, es una alianza mermada por años de desconfianza, por lo que la primera tarea es reconstruir esa relación, a través de instituciones fuertes y a la vez sensibles.

Sin embargo, a pesar de su interés y posibilidades de invertir en su país de origen, la realidad es que existen serios obstáculos para facilitar y hacer realidad dicho deseo, incluyendo “cuestiones endémicas como la inseguridad ciudadana, la pobreza y las actuaciones de la clase

---

<sup>398</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 91

<sup>399</sup> Vázquez Barquero, 1999: 99

<sup>400</sup> Informe PNUD, 2008: 8 y 75-78

política”.<sup>401</sup> Igualmente García Zamora, en el caso de los mexicanos en el exterior, “han manifestado que requieren una contraparte local clara y no politizada en sus comunidades de origen”.<sup>402</sup>

En la actualidad, reside más de un millón y medio de dominicanos en el exterior. Empujados la mayoría por una realidad económica: “Conscientes de que en el país no van a encontrar oportunidades para mejorar su vida y la de sus familias, los emigrantes dominicanos se marchan dejando atrás a los suyos y pagando por ello un altísimo precio emocional”.<sup>403</sup> Pese a su difícil viaje al exterior, la mayoría mantiene un vínculo fuerte con su país de origen. Estos vínculos se expresan de distintas maneras, incluyendo el envío de remesas, donaciones, turismo, comercio nostálgico y hacen inversiones locales no sólo de adquirir bienes inmobiliarios pero muchas veces en negocios. Una política de Estado, enfocada en estructurar de manera más eficiente estos recursos, tanto de relaciones humanas (muchos son profesionales destacados en los países hacia donde emigraron) y los recursos materiales, podría incidir positivamente en el desarrollo local de sus comunidades de origen.

Para establecer alianzas estratégicas con la diáspora, lo primero es conocer su realidad en el extranjero, así como quienes son, qué destrezas y experiencias tienen, es decir, crear un directorio y un inventario de información, así como sostener reuniones con el fin de conocer qué tiene la diáspora para ofrecer y, sobre todo, que desean y esperan ellos del gobierno.<sup>404</sup>

Es muy importante planificar bien el proceso, con el fin de que el mismo genere confianza entre las partes y que ninguna se sienta utilizada. Como hemos indicado, una confianza deteriorada por los incumplimientos del Estado y la pobre calidad de servicios, por lo general son las razones principales para la emigración. Se debe crear una entidad, donde ambas partes puedan conocerse y trabajar hacia metas comunes.

Hace años, los hacedores de políticas públicas, incluyendo investigadores de organismos y ONG internacionales que fomentan el desarrollo, están examinando el papel que juegan los empresarios de la diáspora para atraer inversiones a su país de origen, facilitando la creación de empleo, fomentando la innovación y las redes.<sup>405</sup> Estos expertos nos indican, que la diáspora

---

<sup>401</sup> Novalbos Gómez et al., 2008: 141

<sup>402</sup> García Zamora, 2003: 21

<sup>403</sup> Cañedo-Argüelles, 2008: 140

<sup>404</sup> Kathleen Newland, “Six Studies and a Road Map: Diasporas as Partners in Development” en Newland, 2010: 18

<sup>405</sup> Kathleen Newland y Hiroyuki Tanaka, “Mobilizing Diaspora Entrepreneurship for Development” en Newland, 2010: 25

usualmente corre más riesgos para iniciar negocios en mercados emergentes y es porque su conocimiento del ambiente local, político, económico y cultural, así como conexiones personales, le da una ventaja sobre los inversionistas extranjeros.<sup>406</sup>

Desde los años 70, investigadores han estudiando las relaciones de negocios entre las diáspora y su localidad. Estos estudios han enfatizado la contribución que hacen lo inmigrantes al desarrollo económico de su localidad, a través de las PYMES que establecen y manejan. También contribuyen a crear y expandir nichos de mercados en sus comunidades en el exterior, creando de esta manera empleos para sus localidades y los inmigrantes donde residen.<sup>407</sup>

Un estudio de la OECD, resalta una iniciativa pública en Irlanda que exhorta a empleados expatriados a que regresen y establezcan empresas.<sup>408</sup> Cada vez toma más relevancia el papel que juega la diáspora, como agente de desarrollo en los organismos internacionales, incluyendo a las Naciones Unidas.<sup>409</sup>

Numerosos estudios han tratado de evaluar el impacto económico de la diáspora en sus respectivos países de origen. El estudio más impactante, es el de los empresarios de China y la India en Silicon Valley, que han fundado compañías en sus países de origen, empleando a más de 45 mil trabajadores y generando más de 52 mil millones de dólares en ingresos en el 2006.<sup>410</sup> Muchas veces es conocido como *diaspora direct investment* (DDI).

Es importante, que tanto el sector público como privado, identifiquen oportunidades de inversiones para la diáspora y faciliten dicha inversión, ofreciendo el apoyo necesario (brechas en educación, *mentoring*, entrenamiento, entre otras). El gobierno no debe dictar lo que debe hacer o no, más bien su papel debe limitarse a definir e implementar las políticas y las regulaciones, que puedan promover nuevas inversiones, el emprendimiento y nuevos negocios, de acuerdo a la estrategia nacional de desarrollo.<sup>411</sup>

Otro estudio, es el realizado sobre los dominicanos residentes en España. “El tiempo en España afecta a las inversiones que se realizan, especialmente en República Dominicana, porque

---

<sup>406</sup> *Ibíd*em

<sup>407</sup> *Ibíd*em 27

<sup>408</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), 2003: 11

<sup>409</sup> Sharma, Kashyap, Montes y Ladd, 2011: 5

<sup>410</sup> Newland y Tanaka en Newland, 2010: 27

<sup>411</sup> *Ibíd*em 31

a más tiempo en España, de más dinero se dispone para poder invertir en viviendas o tierras, principalmente en el país de origen”.<sup>412</sup>

En dicho estudio, al cuestionar sobre el emprendimiento, el 23% de los entrevistados invertirían en la República Dominicana (vs 22 invertirían en España)- prácticamente el mismo porcentaje.<sup>413</sup> El atractivo de invertir en la República Dominicana, se debe no sólo a que es el país de origen, sino también por el deseo de regresar y obtener una mayor calidad de vida. Los negocios de inversiones de dominicanos residentes en España que invierten en la República Dominicana son: colmados, boutique de ropa, peluquerías entre otros.<sup>414</sup>

Los gobiernos, incluyendo los locales, deben conectar con las riquezas, conocimientos y destrezas de su diáspora, con el fin de establecer y promover negocios, centros de entrenamientos e instituciones educativas.<sup>415</sup> Existe un sinnúmero de mecanismos para incentivar las inversiones de la diáspora, incluyendo eliminación de impuestos, reducción de aranceles de importación, proveyendo información sobre las regulaciones y las leyes, talleres y asesoramiento para invertir de manera gratuita, entre otros.

Los incentivos no necesariamente son solo económicos, también pueden ser sociales (reconocimientos, prestigio) o políticos (cargos honoríficos), hasta burocráticos (facilidades de ventanillas únicas para gestionar la inversión).

Sin embargo, una vez más, para desarrollar estas iniciativas, es necesario contar con el marco institucional fuerte y con los recursos y personal técnico requerido. Todo con el fin de que sean sostenibles y no vulneren la confianza.

Según Newland y Tanaka, los inversionistas favorecen los países con buena gobernabilidad, a pesar de su desarrollo económico, es decir, prefieren países con poca corrupción e instituciones públicas que funcionen bien. En ese sentido, existe evidencia de que una buena gobernabilidad, está positivamente correlacionada con altos niveles de registraciones de negocios, vice versa en aquellos países con una gobernabilidad baja.<sup>416</sup>

Las maneras concretas de recibir apoyo para el desarrollo económico local, se materializan a través de la creación de redes, programas de *mentoring* y entrenamiento,

---

<sup>412</sup> Novalbos Gómez et al., 2008: 97

<sup>413</sup> *Ibíd*em 99

<sup>414</sup> *Ibíd*em 101

<sup>415</sup> Newland y Tanaka en Newland, 2010: 34

<sup>416</sup> *Ibíd*em: 34 y 35



inversiones y *venture capital* y alianzas.<sup>417</sup> Incluso algunos se pudieran contactar para ser “inversores ángeles”, con el objetivo de apoyar iniciativas de incubadoras de empresas al nivel local.

Algunas buenas prácticas de renombre, incluye las redes de talento mexicanas y chilenas, los programas de 3x1 -donde el gobierno corresponde una inversión de la diáspora al nivel estatal y local-; así como, la experiencia de Israel (desde 1951) y la India (desde 1991) de ofrecer oportunidades de comprar bonos a un precio “patriótico”, estos bonos diásporas, luego sirven para capitalizar proyectos de desarrollo.<sup>418</sup>

En algunos países<sup>419</sup>, una de las modalidades de fomentar el desarrollo, es a través de la captación de las remesas en el banco estatal, con el fin de capitalizar proyectos de desarrollo. Sin embargo, al menos que haya un mecanismo como el de ADOPEM, en la República Dominicana resulta bastante difícil debido a que el dinero es enviado directamente por sus familiares en el extranjero y la mayor parte es para uso inmediato en necesidades básicas.

“Tahira Vargas especificó, que el uso de las remesas en planes de desarrollo, tendría que contar con los envíos de agrupaciones de la diáspora, especialmente la de Nueva York, puesto que las remesas familiares apenas alcanzan para cubrir las necesidades elementales de quienes la reciben”.<sup>420</sup> El estudio “Migración, remesas y desarrollo local sensible al género” establece que las mujeres y toda la comunidad de las Placetas, podrían iniciar proyectos de desarrollo socioeconómicos con los recursos que manejan.

Esta posibilidad de una alianza global entre la diáspora y su respectivo municipio de origen, tiene un potencial alto de éxito, siempre y cuando se cree una base de confianza, transparencia y buena comunicación entre las partes.<sup>421</sup>

---

<sup>417</sup> Ibídem 38. Para conocer experiencias específicas a cada actividad de apoyo ver pp. 39-50

<sup>418</sup> Aaron Terrazas, “Diaspora Investment in Developing Emerging Country Capital Markets”, en Newland 2010: 79

<sup>419</sup> “Banco Salvadoreño ofrece a los receptores de remesas, la oportunidad de prestar hasta un 80% de lo recibido en seis meses de transferencias. Igualmente, el banco ha abierto más de 29,000 cuentas de ahorro y distribuido 9,000 tarjetas de débito, a pequeños empresarios y ha otorgado US\$10 millones a la comunidad en el exterior”. Ver Manuel Orozco (2007, 19-20 de junio), “Remesas como determinantes de la bancarización y experiencias institucionales.” San Salvador; disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/ELSALVADOR/SPANISH/EXTN/Resources/orozcowbca.pdf>

<sup>420</sup> Periódico Listín Diario, “Dicen remesas pueden generar desarrollo local. Un estudio de Naciones Unidas describe el uso rural de la remesa”, 8 de abril del 2011, disponible en: <http://www.listindiario.com/economia-and-negocios/2011/4/7/183928/Remesas-pueden-generar-desarrollo-local>

<sup>421</sup> Para leer más sobre experiencias en codesarrollo ver: Guido Maggi y Norma Velásquez. “Remesas para el Desarrollo Económico Local: El caso de Lima Norte 2007”. 24 de junio de 2008. Presentación realizada en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales. Ver [http://www.ucss.edu.pe/osel/inmigracion\\_codesarrollo/pdf/inv\\_code\\_pres\\_junio\\_PPT\\_remesas\\_DEL\\_PUCP.pdf](http://www.ucss.edu.pe/osel/inmigracion_codesarrollo/pdf/inv_code_pres_junio_PPT_remesas_DEL_PUCP.pdf)

#### 2.2.5.5.1 Comercio nostálgico y turismo cultural-transnacional

Uno de los principales retos de los países en vías de desarrollo es insertarse efectivamente en la economía global. Establecer alianzas con la diáspora es un nicho que países en vías de desarrollo han aprovechado para conectar con lo global, exportando productos de valor étnico o nostálgico. Esto, en la República Dominicana, se ha dado con productos comestibles, de belleza, bebidas alcohólicas, entre otros.

En el 2005, según un estudio de Manuel Orozco et al (2005), citado en Newland, el porcentaje de dominicanos que compraban productos nostálgicos era de 65%.<sup>422</sup> A través de una investigación en los EE.UU., Orozco, experto en asuntos de la diáspora, mantiene que los hogares de inmigrantes, son consumidores regulares y grandes de productos de su país de origen y determina que este comercio, genera ingresos significativos para los países de origen. Fomentar el comercio nostálgico es una oportunidad de crear empleo al nivel local, facilitando la creación de pymes que se dediquen a la producción y exportación de estos productos. La investigación existente apoya el hecho de que el comercio aumenta entre el país de origen y el país que recibe, evidenciando que, efectivamente, la diáspora promueve la integración de su país de origen en la economía global. Igual de importante es resaltar que los productos nostálgicos ayudan a que el inmigrante mantenga su sentido de identidad y comunidad, mientras vive una vida transnacional.<sup>423</sup>

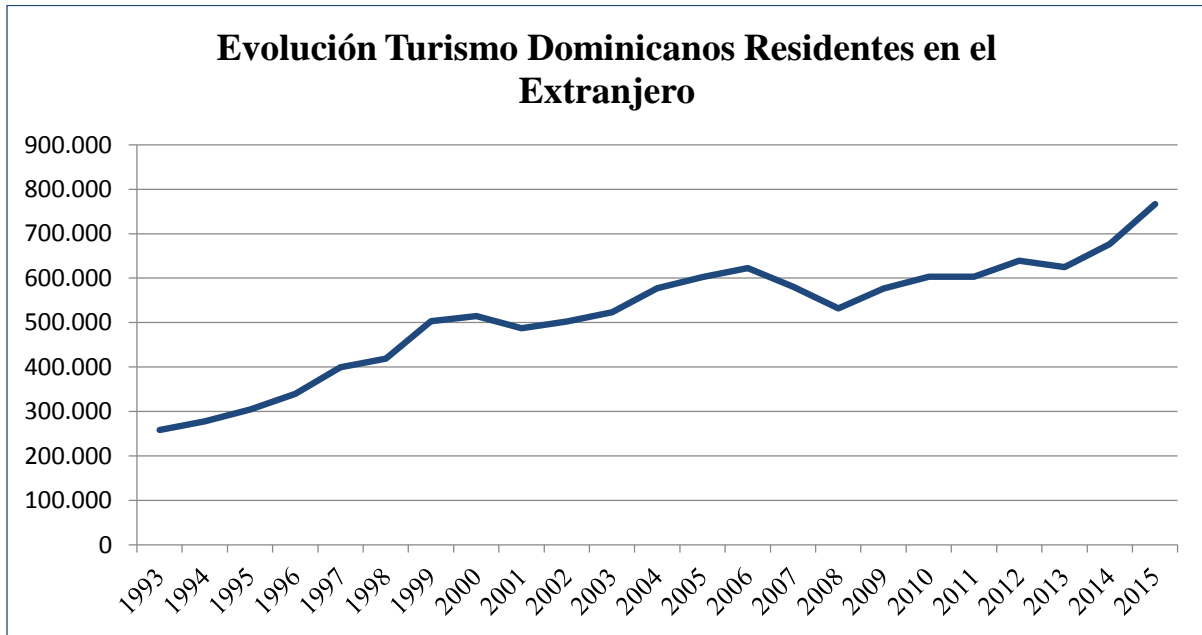
Igualmente, promocionar el turismo cultural entre la diáspora de segunda, tercera o más generaciones, es también una oportunidad para atraer ingresos al país.

---

<sup>422</sup> Kathleen Newland y Carylanna Taylor, "Heritage Tourism and Nostalgia Trade: A Diaspora Niche in the Development Landscape", en Newland 2010: 114

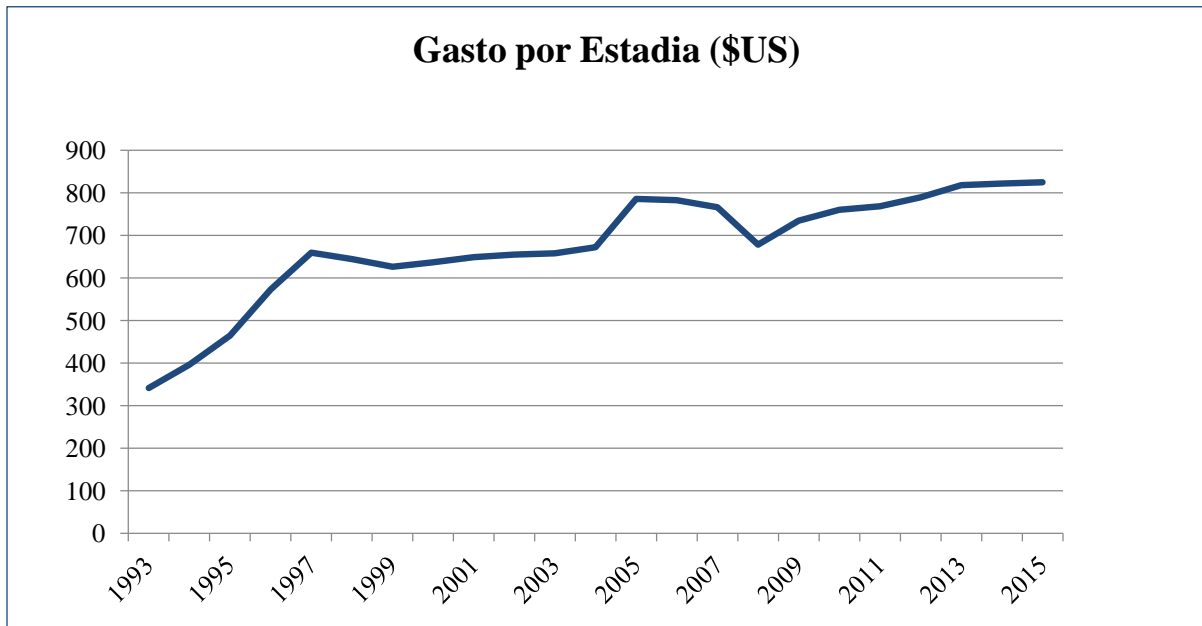
<sup>423</sup> Orozco, 2005: 95-113

**Gráfico 2.2 Evolución turismo dominicanos residentes en el extranjero**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de la República Dominicana (BCRD)

**Gráfico 2.3 Evolución del gasto por estadía del turista dominicano residente en el extranjero**



Fuente: Elaboración propia con datos del BCRD

**Tabla 2.2 Gasto y estadía promedio dominicanos no residentes 1993-2015**

<b>Año</b>	<b>Gasto por estadía (US\$)</b>	<b>Estadía promedio (días)</b>
1993	341.77	15.63
1994	396.47	15.62
1995	464.9	16.76
1996	572.96	16.51
1997	659.56	15.4
1998	644.41	16.96
1999	626.5	17.1
2000	637.21	16.09
2001	648.96	19.76
2002	655.01	21.83
2003	658.15	19.39
2004	672.31	18.92
2005	785.88	18.34
2006	783.15	17.11
2007	766.71	15.5
2008	678.82	16.35
2009	735.18	17.77
2010	760.18	17.39
2011	768.84	17.66
2012	790.08	16.67
2013	818.69	17.27
2014	821.98	15.5
2015	825.2	14.28

Fuente: Elaboración propia con datos del BCRD

Como podemos apreciar según la tabla 2.2, el tiempo de permanencia promedio se ha mantenido prácticamente igual. Lo que sí se ha incrementado, en más del doble, es la cantidad de dinero que gastan durante su estadía. La caída que se nota durante 2008, lo más probable es que se deba a la crisis económica. Es, también, importante de resaltar la evolución en el crecimiento de la cantidad de turistas de origen dominicano, la cual se ha triplicado, al pasar, de 258,040 en 1993, a 766,703 en el 2015.<sup>424</sup> En el 1993 representaba un 17% del total, sin embargo, debido al rápido crecimiento del turismo total, este por ciento, aunque en números absolutos es mayor, en

---

<sup>424</sup> Estas cifras son un reflejo de la vida transnacional de número significativo de dominicanos, que mantienen fuertes vínculos culturales con su país de origen, más fomentada por políticas de Estado, que han asegurado los derechos políticos de los dominicanos residentes en el exterior: la doble ciudadanía desde 1994, la posibilidad de votar en el exterior en las elecciones presidenciales a partir del 2004, más representación congresual desde 2010.

porcentaje del total ha bajado al 14%. Estas cifras las presentamos, con el fin de ver el papel que juega la diáspora en el desarrollo económico del país y que, de manera estratégica y planificada, se podría aprovechar mejor este capital humano.

Aunque no se ha aplicado del todo al turismo de los dominicanos en el exterior, si ha habido crítica al turismo dominicano y es que tiene pobre vínculo con la economía local, debido a que la mayoría de los turistas usan operadores internacionales, que se llevan la mayor parte de los ingresos. Además, los turistas se hospedan por lo general en un hotel “todo incluido”, donde, como el nombre lo indica, realizan todas sus actividades en el hotel o resort.

En el caso del turismo de la diáspora, existen mayores posibilidades de que genere oportunidades de empleo y actividad económica, pues es turismo que visita a las comunidades locales y no solo los resorts.

Como bien resaltó el director ejecutivo del Consejo de Plan Estratégico de Santiago (CPES) en la entrevista (hablaremos de esto en la segunda parte de este capítulo en los casos prácticos: en caso de estudio Santiago de los Caballeros), los dominicanos que residen en el exterior dinamizan la economía cuando llegan al municipio.

A través de la diáspora, no solo existen oportunidades para vender productos nostálgicos y promover el turismo, filantropía (su tiempo en programas de entrenamiento y donaciones), también invierten en la PYMES y fortalecen las instituciones microfinancieras.<sup>425</sup>

Una de las instituciones micro-financieras en la República Dominicana es ADOPEM. ADOPEM, banco de ahorro y crédito, recibe y envía remesas, pero, además, ofrece productos financieros con los ahorros de las personas que reciben remesas, por ejemplo crédito para iniciar un negocio, crédito para adquirir, construir o remodelar una casa, crédito para educación o tomar vacaciones, seguro de vida y micro pensiones.<sup>426</sup> Es un ejemplo de cómo la diáspora, tanto directa como indirectamente, dinamiza las economías locales de su país de origen.

Para aprovechar las oportunidades que brindan las relaciones de cooperación con la diáspora, es necesario invertir en desarrollo institucional y de infraestructura. Aquí se puede involucrar a la comunidad local, para que tome conciencia de la importancia del papel de la

---

<sup>425</sup> Manuel Orozco “Strengthening national policies for engaging diasporas as a development actor: Lessons from learning-by-doing activities” en Sharma, Kashyap, Montes y Ladd, 2011: 98

<sup>426</sup> *Ibidem* 106

diáspora en el turismo.<sup>427</sup> Igualmente, los gobiernos locales pueden y deben jugar un papel clave en esta iniciativa facilitando el dialogo, para construir el puente oficial.

#### 2.2.5.5.2 *Capacitación en el país receptor y emisor*

La capacitación también es clave para aprovechar el potencial de la diáspora, tanto en el país receptor, como el país emisor. Es interesante anotar que gobiernos locales en Italia y en otros países europeos, están ofreciendo programas de capacitación a los inmigrantes, con el objetivo de fortalecer el vínculo empresarial entre el país de origen y el país receptor.<sup>428</sup>

Por ejemplo, en Milán, el gobierno local creó un programa para dar más oportunidades a los inmigrantes a través de la Asociación para el Emprendimiento de los Inmigrantes en Milán (ASIIM). Es una forma de aumentar el desarrollo económico transnacional. Dentro de las iniciativas de políticas públicas que pueden desarrollar los gobiernos locales, cabe la de mejorar las oportunidades para inversión en pequeña escala, con el fin de suplir la demanda por parte de la diáspora que tiene capital para invertir.<sup>429</sup>

En ese sentido, García Zamora nos indica que para “impulsar el desarrollo de organizaciones locales, pueden fungir como contrapartes activas de las agrupaciones de migrantes. Será necesario en este caso dar especial importancia a su capacidad de generar participativamente ideas de proyectos e instrumentarlos eficientemente desde el punto de vista económico, técnico y financiero. (...) Para lograr resultados en este campo lo más pronto posible, se recomienda apoyar el mejoramiento de los procesos locales de organización comunitaria, promoción y gestión de proyectos, en especial los de tipo productivo. En este propósito pueden desempeñar un papel importante los Fondos de Inversión Social, que son las agencias gubernamentales que más comúnmente se involucran en el desarrollo local.”<sup>430</sup>

García Zamora indica, “es conveniente que los gobiernos de la región consideren otros programas estratégicos que pueden servir para potenciar los proyectos de desarrollo local, financiados con remesas y los esfuerzos de inversión, en general, de las comunidades del exterior. Entre los rubros que se pueden considerar, destacan los siguientes: programas de crédito para microempresas, programas de desarrollo rural, programas específicos de desarrollo

---

<sup>427</sup> Newland y Taylor en Newland, 2010: 122

<sup>428</sup> Orozco en Sharma, Kashyap, Montes y Ladd, 2011: 111

<sup>429</sup> *Ibíd*em 119

<sup>430</sup> García Zamora, 2003: 19-20

comunitario o productivo emprendidos con Fondos de Inversión Social, programas de fortalecimiento de gobiernos locales”.<sup>431</sup> Es decir, crear un portafolio de proyectos acordes con el potencial de las diferentes regiones y localidades.

#### 2.2.5.5.3 *Hometown Associations como redes para el codesarrollo*

Las HTA (*Hometown Associations* o Clubes de Oriundos) son un ejemplo de acción colectiva tomada por algunas comunidades de la diáspora, para desarrollar su localidad o región en su país de origen.<sup>432</sup> Es a través de las HTA como se han desarrollado programas como el mencionado 3x1, o 4x1 cuando incluyen una alianza entre la ONG, sector privado (por ejemplo, Western Union) y dos niveles del gobierno.

Según García Zamorra, refiriéndose al estado de Zacatecas, “en ningún contexto de atraso económico estructural, como el que experimenta nuestro estado, carente de una clase empresarial, con ausencia de ahorro e inversiones privadas suficientes para detonar el desarrollo local, las iniciativas de las organizaciones de migrantes zacatecanos en Estados Unidos, tanto de proyectos sociales como de proyectos empresariales, asumen gran relevancia a la luz de su compromiso comunitario reiterado a través del Programa 3x1, con montos y obras sociales ascendentes, así como por su demanda constante de que debería haber una política económica específica de fomento a los proyectos empresariales de migrantes, para que sus comunidades no fueran tan pobres y evitar que se queden despobladas”.<sup>433</sup> Es decir que en el estado Zacatecas, la diáspora mexicana forma parte de su capital social.

Con el tiempo, la participación de la diáspora en la economía nacional de su país de origen ha ido evolucionando. Ya no sólo se limita al envío de remesas o donaciones, también realizan inversiones, transferencia de conocimiento e innovación, redes y dan apoyo en reforma y desarrollo institucional.<sup>434</sup>

---

<sup>431</sup> *Ibidem* 20

<sup>432</sup> Sharma, Kashyap, Montes y Ladd, 2011: 8

<sup>433</sup> García Zamora, 2003: 141-142

<sup>434</sup> Yezgeny Kuznetsov, “Why is diaspora potential so elusive? Towards a new generation of initiatives to leverage countries’ talent abroad,” en Sharma, Kashyap, Montes y Ladd, 2011: 175

#### 2.2.5.5.4 Red de Talento/Conocimiento

La diáspora ha jugado un papel importante en la aceleración del cambio tecnológico, desarrollo empresarial e inversión en su país de origen, especialmente en la India, Taiwán, Irlanda, Israel, China entre otros. El caso de la red de talento de Chile, ChileGlobal, ilustra este punto.<sup>435</sup> Es una forma de reducir los daños hechos a la economía, especialmente la local, que causa la “fuga de cerebros” o *brain drain* al irse los profesionales o personas calificadas laboralmente; es decir, resulta en la reducción del capital humano/social local necesario, para desarrollar la economía.

Siguiendo recomendaciones del programa Conocimiento para el Desarrollo, del Instituto del Banco Mundial, Chile inició su contacto con empresarios y ejecutivos chilenos que residen y trabajan en el exterior y que tenían interés en contribuir con el desarrollo de la economía de Chile.<sup>436</sup> En el 2008, después de tres años de trabajo ChileGlobal mostró resultados tangibles. Forman parte de ChileGlobal, profesionales de prestigiosas universidades, ejecutivos de multinacionales y organizaciones internacionales, entre otros.<sup>437</sup> ChileGlobal tiene una alianza estratégica con ProChile, la agencia exportadora de Chile. ProChile da asistencia a ChileGlobal, identificando posibles miembros, mientras ChileGlobal ayuda a ProChile, a mejorar su misión con la cooperación de los conocimientos, experiencias y contactos de sus miembros.<sup>438</sup> Los miembros de ChileGlobal ofrecen programas de *mentoring* (asesoría), innovación y políticas públicas, desarrollo empresarial, red de inversores ángeles (*Ángel Investor*), entre otros.<sup>439</sup>

En conclusión, con aproximadamente 1.3 millones o el 13% de su población de dominicanos en el exterior,<sup>440</sup> enviando remesas por valor que representa el 13.54% de PIB, el establecer las instituciones formales, tanto a nivel central como local, es una gran oportunidad para fomentar el desarrollo económico local. Son relaciones ya existentes, se trata de sistematizarlas, consolidarlas y ampliarlas. La inversión y el emprendimiento de la diáspora toma muchas formas e incluye: producción de bienes para consumo local o exportación, servicios como restaurantes, tiendas en cadena, compañías de consultorías, negocios vinculados al

---

<sup>435</sup> Molly Pollack, “ChileGlobal: A talent network for innovation” en Sharma, Kashyap, Montes y Ladd, 2011: 212

<sup>436</sup> *Ibídem* 213

<sup>437</sup> *Ibídem* 216

<sup>438</sup> *Ibídem* 221

<sup>439</sup> *Ibídem* 224-226

<sup>440</sup> Ver Organización Internacional para las Migraciones (OIM); disponible en: <https://www.iom.int/world-migration>



turismo, ente otros.<sup>441</sup> Aunque mantener y fomentar estas relaciones es un verdadero reto para las autoridades, es importante cultivar los lazos entre el país y su diáspora y facilitarle apoyo a las iniciativas que tengan.<sup>442</sup>

**Tabla 2.3 Valor anual de remesas familiares 2010 - 2015**

Remesas totales por año (en millones de US\$)					
2010	2011	2012	2013	2014	2015
3,682.9	4,008.4	4,045.4	4,262.3	4,571.3	4,960.7

Fuente: Elaboración propia con datos del BCRD

El desarrollo local hay que entenderlo como un proceso dinámico, que requiere el compromiso y la participación de las instituciones públicas, así como los actores económicos privados y las entidades sociales. Por eso, que el gobierno local debe promover al municipio, como un espacio de encuentro para desarrollar las iniciativas. Esta tarea no es fácil, ya que implica aunar los esfuerzos en programas ya existentes, pero que no están bien coordinados o no son sostenibles.

En conclusión, una buena administración municipal debe tener la capacidad para innovarse constantemente, reaccionar efectivamente a los desafíos endógenos y exógenos, profesionalizar sus recursos humanos, identificar, fortalecer y multiplicar el capital social, facilitar el aumento de la productividad e inversiones, valorar y promover la cultura local, establecer alianzas públicas-públicas y publicas-privadas, crear fuertes redes locales como internacionales. Además, gobernar con equidad y justicia, con el fin de procurar la gobernabilidad.<sup>443</sup>

Cañedo-Argüelles, citando al historiador dominicano Franklin Franco, nos recuerda que el gobierno de Juan Pablo Duarte “proclamó la convivencia inter-cultural y los principios democratizadores, al establecer que ‘la ley no reconocería más nobleza que la de la virtud, ni más aristocracia que la del talento’”.<sup>444</sup>

---

<sup>441</sup> Liesl Riddle y Tjai M. Nielsen “Policies to strengthen diaspora investment and entrepreneurship: Cross-national perspectives” en Sharma, Kashyap, Montes y Ladd, 2011: 231

<sup>442</sup> *Ibíd*em 237

<sup>443</sup> Nota: Según Francisco de Vitoria, la definición universal la da Santo Tomás, “la razón está en que mira a la justicia, es decir, de la razón de la justicia es solamente dar a cada uno lo suyo y devolver a cada uno su derecho, y obrar con equidad. Y si se da a cada uno lo suyo, ciertamente se vive honestamente”. (De Vitoria, 2003: 36)

<sup>444</sup> Cañedo-Argüelles, 2008: 21

### 2.3 La descentralización como ruta de desarrollo y el principio de subsidiariedad

*Un gobierno no puede tener nunca sobra de la clase de actividad que no impide, sino que ayuda y estimula los esfuerzos y el desarrollo individual. La dificultad comienza cuando, en vez de hacer un llamamiento a la actividad y las facultades de los individuos y de las organizaciones, las sustituye con su propia actividad; cuando, en vez de informar, aconsejar y en ciertas ocasiones denunciar a esos individuos, los encadena para trabajar o los obliga a hacerse a un lado y lleva a cabo su trabajo en lugar de dejar que lo hagan ellos. A la larga, el valor de cualquier estado es el de los individuos que lo componen, y un estado que antepone a los intereses de la expansión mental y de la elevación de esos individuos, un nivel un poco mayor de pericia administrativa o de la apariencia de ella que da la práctica en el manejo de esos asuntos; un estado que empequeñece a sus miembros para que puedan ser instrumentos más dóciles en sus manos, aun para fines benéficos, encontrará que no pueden hacerse grandes cosas con hombres pequeños y que, al final, no servirá de nada la perfección de la maquinaria a la que ha sacrificado todo, por falta de la fuerza vital, de la que ha preferido prescindir a fin de que esa maquinaria pueda funcionar más fácilmente.<sup>445</sup>*

¿Genera la descentralización más democracia, más desarrollo o más eficiencia en el quehacer público? Hay que ver qué condiciones son necesarias para que la descentralización sea efectiva y exitosa. Esto nos dará luz sobre porqué, unas historias de descentralización han sido positivas y otras no. Lo cierto es que todas han sido diferentes. Es necesario analizar el debate de quienes defienden la descentralización y quienes, más bien, alientan sus peligros si no están dadas las condiciones propicias. Independientemente del proceso y sus resultados, en el corazón del principio de subsidiariedad y el de descentralización, está el valor inherente a cada ser humano: la libertad. Por lo que con más razón, debe ser resguardada de caer en un caos político-administrativo, o en el libertinaje de la cosa pública.

Spinoza decía: “Cuando el hombre siente su poder de actuar, es feliz”.<sup>446</sup> Podríamos agregar que es feliz, porque se le reconoce su derecho intrínseco e inalienable del libre albedrío. La idea subyacente es la del libre albedrío y la libertad intrínseca que tiene cada ser humano al nacer, pues, en esencia, somos responsables por nosotros mismos y por nuestra evolución. Como diría Sartre, “estamos condenados a ser libres”. Es decir, estamos libres para todo, menos para renunciar a nuestro libre albedrío.

---

<sup>445</sup> Mill, 1965: 175

<sup>446</sup> Marina y Satrústegui, 2013: 22

Sin embargo, otra vertiente de esta verdad, que es lo manifestado por Ortega y Gasset en su obra *Meditaciones del Quijote*, “yo soy yo y mis circunstancias”, lo que interpretamos como, que a pesar de nuestro libre albedrío, existen fuerzas externas sobre las cuales no tenemos control y que, inevitablemente, inciden en nuestro presente y futuro.

Por eso, entendemos que el Estado debe facilitar un ambiente que permita que el ser humano logre su potencial, que refuerce las libertades y oportunidades, ofreciendo servicios de calidad. Sin embargo, en última instancia, la responsabilidad de progresar, a pesar de cualquier adversidad, está en el nivel más micro, que es el ser humano, pues con optimismo, hasta de las adversidades se aprende, es decir, de las circunstancias que nos rodean. Estamos condenados a elegir, pues hasta en el acto de dejar de elegir, estamos eligiendo. Esto no solo se aplica al nivel micro del individual, también lo vemos al nivel del estado, la inacción en determinado tema por parte del Estado, tiene también serias consecuencias en la vida de todos los ciudadanos.

Por esa razón, el Estado, debe procurar una organización económica, política y social, que facilite el desarrollo económico del país. La descentralización es una de esas opciones. “Desde el punto de vista de la organización política y social, parece claro que el gran acelerador de la actividad económica y del aumento del nivel de vida, tiene que ver con el logro de la libertad individual y de la defensa de la dignidad de todo ser humano. Según Arthur Young, en el año 1772, solamente un 4% de la población mundial podría considerarse libre. El resto eran esclavos, siervos, o vasallos cuya producción beneficiaría a sus amos, reyes o señores feudales. Las convicciones religiosas y las creencias culturales sobre la condición social de las personas y su permeabilidad, han tenido mucho que ver también con el desarrollo económico”.<sup>447</sup> Esa realidad ha cambiado drásticamente, aunque muchos críticos del capitalismo global, sostienen que existen nuevas formas de opresiones y esclavitud.

Bien nos indica Haefner sobre las tensiones existentes en los países latinoamericanos al descentralizar, pues rompen con un pasado centralista y se ven en la necesidad de dar más poder a los gobiernos locales.

“Hay un importante grado de acuerdo al momento de señalar el Estado se le hace cada vez más difícil combinar coherentemente sus políticas desde un modelo centralizador, lo que redundaría en un importante conjunto de tensiones en sus procesos de reforma, es el caso de la descentralización, la que marcha a contramano de lo que ha sido la tendencia centralista histórica dominante en la constitución del Estado moderno en América Latina,

---

<sup>447</sup> Marina y Satrústegui, 2013: 67

y que sólo en los años recientes ha tomado impulso. La descentralización ha constituido una aspiración socialmente sentida en nuestros países desde hace muchos años, pero que no ha sido constitutiva de la tradición política de América Latina; sólo en los últimos años este proceso va tomando forma y contenido con una celeridad antes no observada, y que hoy aparece mediatizada por la existencia de un nuevo contexto en que se genera una reestructuración de la economía a escala mundial que está teniendo efectos significativos en nuestros países”.<sup>448</sup>

Desde luego, no debe sorprender una descentralización caracterizada por “altos niveles de exclusión, elitismo y concentración,”<sup>449</sup> lo que obliga a insistir en la autonomía municipal y las mejores prácticas de buen gobierno.

“Para Carlos De Mattos, analizar las diversas vertientes sobre descentralización, permite distinguir por lo menos tres tipos de discursos, que aun cuando tienen algunos puntos coincidentes, responden a concepciones ideológicas diferentes. El primero es el que considera a la descentralización como un medio para el desarrollo endógeno; opinión sustentada por los denominados regionalistas o localistas, que plantean que la descentralización constituye la alternativa más plausible para la democratización de la sociedad, la transparencia de las decisiones regionales o locales y lograr niveles altos de participación social. Entre las figuras destacadas de ésta tendencia, destaca el economista chileno S. Boisier”.<sup>450</sup>

### **2.3.1 La descentralización como ruta de desarrollo**

*La expresión ‘descentralizar’ puede describir en el vocabulario político y administrativo distintos procesos, diversos en su grado de intensidad y en sus consecuencias. Buena muestra de la heterogeneidad de las experiencias descentralizadoras es que la definición internacional del concepto no es unívoca, pues al explicarlo se entrecruzan palabras como desconcentración, participación o devolución de poderes, complicando en ocasiones la precisión terminológica y la comparación de dinámicas que tienen pocos puntos en común.*<sup>451</sup>

Empecemos por pensar si la descentralización fomenta y fortalece la democracia. Según Debbasch, “la descentralización permite asociar a los interesados en la toma de decisiones que les afectan de forma más directa. El interés de los administrados, por todo aquello que concierne

---

<sup>448</sup> Haefner, septiembre 2000

<sup>449</sup> *Ibidem*

<sup>450</sup> Para ver interesante discusión sobre la descentralización en América Latina de Carlos De Mattos y Sergio Boisier y otros, ver Haefner, septiembre 2000

<sup>451</sup> Rivero Ortega, 2007: 77

a su cercano marco de vida, es evidentemente mayor que el que pueden otorgar a las decisiones nacionales. El localismo en la vida pública, no es del ciudadano. La descentralización puede constituir, en efecto, un escenario cómodo de educación política. Iniciados en la gestión de su ciudad, los ciudadanos comprenderán mejor los problemas políticos nacionales”.<sup>452</sup> Si entendemos la democracia como “el gobierno del pueblo, por el pueblo,” como indicaba Lincoln en su *Gettysburg Address*, entonces diríamos que la respuesta rápida sería qué otorgar más poder a los municipios, es acercar el poder a la gente, para que sean arquitectos de su propio destino, por lo que puede implicar que la descentralización del Estado sí sería fortalecer la democracia de un país.

Sin embargo, como veremos más adelante, un proceso de descentralización no planificado o realizado sin las condiciones necesarias, puede resultar en la captura del poder (y recursos) por las elites de la localidad, con lo cual se exacerbaban los males sociales: injusticias, corrupción, clientelismo, desigualdades, despilfarro de los recursos, secuestro del poder en sí (caudillismo) y la miseria económica.

Interesante es resaltar, según Finot, que, desde una perspectiva histórica, en América Latina la descentralización política nace de los procesos de democratización iniciados en la década de los 80. Esta, a la vez, se “orientó en función de un objetivo prioritario para la gobernabilidad democrática: amortizar en la brevedad posible lo que la OIT había denominado ‘la deuda social’. Dadas las restricciones presupuestarias emergentes de los ajustes que prosiguieron a la crisis de la deuda, contar con los recursos necesarios resultaba particularmente difícil y la gestión descentralizada se configuró como una forma más eficiente de organizarse para la gestión social”.<sup>453</sup> Esto ha evolucionado en que el desarrollo económico local, sea el nuevo objetivo de la descentralización.<sup>454</sup>

Entendemos que para desarrollar un modelo de desarrollo endógeno, debemos contar con una verdadera autonomía municipal y una descentralización de calidad, bien pensada y no politizada.

¿Cuáles son las condiciones necesarias para que la descentralización sea efectiva y oportuna?

---

<sup>452</sup> Debbasch, 1981: 162

<sup>453</sup> Finot, febrero 2006

<sup>454</sup> *Ibíd*em

Según Faguet, “para que la descentralización trabaje bien, (i) la democracia local debe ser transparente, justa y competitiva; (ii) los gobiernos locales deben enfrentar limitaciones presupuestales; (iii) el gobierno central debe ser reducido/limitado (*scaled back*); y (iv) los poderes significativos de poner impuestos deben ser delegados. Y finalmente, lo que logre la descentralización, y si será recomendable, dependerá del comportamiento del gobierno central antes de las reformas”.<sup>455</sup> Según Faguet, estos son algunos medidores positivos de la descentralización: “transferir la inversión pública a servicios sociales y formación del capital humano, en vez de infraestructura física; transferir recursos a distritos más pequeños, pobres y rurales; distribuir inversión de manera más equitativa en todo el territorio; hacer inversiones más acorde con las necesidades locales; aumentar la inversión local mientras mantiene los gastos equilibrados; aumentar los ingresos de impuestos locales”.<sup>456</sup> En fin, la literatura existente llama a establecer claramente en qué condiciones es conveniente llevar a cabo la transferencia de funciones.<sup>457</sup>

---

<sup>455</sup> Faguet, junio 2005: 1

<sup>456</sup> *Ibidem* 27. Entendemos éste último, como mejorar la capacidad recaudadora al nivel municipal.

<sup>457</sup> Angoitia Grijalba (2004: 363-364) nos indica: Son tres los grupos de argumentos que respaldan la provisión descentralizada de bienes públicos: el Teorema de la Descentralización, el Modelo de Tiebout y el Principio de Equivalencia Fiscal. El Teorema de la Descentralización, atribuido a Oates, reconoce la mayor eficiencia que se deriva de una provisión descentralizada ante la solución centralizada uniforme, por cuanto aquélla permite una mayor aproximación de las demandas individuales al equilibrio resultante. Para que se cumpla este Teorema, se exige que no existan economías de escala en la provisión y que los beneficiarios del bien coincidan con los residentes en la jurisdicción que realiza la provisión, esto es, que no existan efectos externos entre jurisdicciones. Aunque el Teorema carece de validez con carácter general, la Teoría del Federalismo Fiscal encuentra en él una de sus bases fundamentales al defender la descentralización. El Modelo de Tiebout, consigue que la provisión subcentral sea eficiente a través del voto con los pies: ciudadanos-votantes revelan sus preferencias desplazándose a la jurisdicción que ofrezcan una cesta de bienes públicos más ajustada a sus preferencias. El Modelo descansa en una oferta diferenciada y una elevada movilidad. Concebido como un sistema para obtener la revelación de preferencias de bienes públicos, el Modelo de Tiebout ha sido fuertemente criticado por sus supuestos de partida: información perfecta, ausencia de preferencias vinculadas al territorio, ausencia de restricciones sobre la movilidad, rentas no localizables y un elevado número de jurisdicciones. También la eficiencia que se deriva del Modelo ha sido puesta en entredicho, debido a las externalidades fiscales derivadas de los flujos migratorios. Aun cuando el alcance práctico del Modelo se encuentra muy restringido, todavía siendo visto como un ejercicio teórico de primera magnitud y continua siendo utilizado como un argumento a favor de la descentralización. Ver también a Gomà y Jordana, 2004: 33.

### ***2.3.1.1 La descentralización como tendencia internacional y fomentada desde organismos internacionales***

La descentralización, o la “revolución silenciosa”, debido a los cambios profundos que ha provocado en la gobernanza y reestructuración del poder sin derramar sangre,<sup>458</sup> ha sido la fórmula usada por países en Latinoamérica, así como por países desarrollados, para sostener su progreso. Otros también ven la descentralización como la revolución democrática.<sup>459</sup> Según Mir Puigpelat, a las experiencias federales tradicionales de Alemania o Austria, deben sumarse los recientes procesos descentralizadores – más importantes- de los países como Italia, Bélgica, Francia, Reino Unido, España y las Repúblicas ex-comunistas del Este de Europa.<sup>460</sup>

“La descentralización italiana de los últimos años ha sido espectacular. Ha hecho que Italia haya pasado de ser uno de los países más centralizados de Europa, a convertirse en uno de los más descentralizados. La reforma se ha producido en el plano legislativo, primero y en el constitucional, después”.<sup>461</sup> En Francia, a su vez, paradigma tradicional del Estado centralista, desde el 28 de marzo de 2003, la Ley constitucional 2003-276, estipula en el primer artículo de la constitución, que “la organización de la República es descentralizada, constitucionaliza las regiones y el principio de subsidiariedad, refuerza el papel del Senado en los asuntos concernientes a los entes territoriales y abre la posibilidad de que éstos deroguen de forma ‘experimental’ las Leyes y Reglamentos estatales reguladores de sus competencias”.<sup>462</sup>

El federalismo en una forma de descentralización de poder. Y en ese caso, los Estados Unidos son una referencia fundamental al ser un país fundado sobre poderes divididos, compartidos y limitados. “En el ‘Federalista 51’, James Madison, padre del sistema federal estadounidense y de la Constitución, argumentó que los poderes de los estados debían estar divididos en base a dos tipos de principios de precaución: no sólo una separación de competencias dentro de las instituciones de los gobiernos estatal y federal, sino también una división de autoridad entre el gobierno general y los estados”. Los gobiernos locales son creaciones legales de sus estados.<sup>463</sup> En sentido general, vemos un conjunto de muchas pequeñas comunidades, en el 2007, se registraban 89,476 gobiernos locales en los 50 estados. De manera

---

<sup>458</sup> Campbell, 2003: 3

<sup>459</sup> Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG), 2008: 9

<sup>460</sup> Mir Puigpelat, 2004: 83

<sup>461</sup> *Ibídem*

<sup>462</sup> *Ibídem* 87

<sup>463</sup> Velasco Caballero, 2009: 187

específica según el Censo, existen 19,492 municipios y 3,033 condados. Los demás son *townships*, distritos escolares y especiales.<sup>464</sup>

En todo el mundo, los países en vías de desarrollo están descentralizando sus administraciones en un intento para hacerlas más eficientes, flexibles y receptivas a los ciudadanos. No existe una voz unísona en la literatura sobre los efectos de la descentralización. Mientras algunos la favorecen, pues entienden que mejora los servicios a los ciudadanos, otros entienden que hace a los gobiernos locales susceptibles al poder de las elites locales y que, además, no tienen los recursos técnicos, humanos o financieros para producir una amplia, eficiente y receptiva a las demandas de servicios locales.<sup>465</sup> Según Faguet, tampoco existe evidencia empírica para corroborar ambos argumentos.<sup>466</sup>

“Esta progresiva descentralización del poder estatal, se desprende también, en buena medida y aunque pueda parecer sorprendente, de la propia globalización”. Y cita a Jean-Bernard Auby, “entre la globalización y la descentralización existe una familiaridad innata”. “La globalización lleva a una nueva valoración de lo local, conocida y teorizada bajo el termino de *glocalización*”.<sup>467</sup>

“Se comprende, entonces, que la descentralización territorial sea fomentada por las propios instituciones políticas de la globalización: organizaciones internacionales como el BM, el Consejo de Europa o la UE han promovido recientemente”.<sup>468</sup> Así, el Banco Mundial (BM), en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997, dedicado al papel del Estado a finales del siglo XX, incluía la descentralización dentro de las medidas de buen gobierno que a su juicio deben adoptar los países pobres para su efectivo desarrollo económico. La descentralización –acompañada de las medidas que eviten los riesgos que puede comportar, sobre todo en los países menos desarrollados- es apoyada por el BM porque ve en ella una buena forma de aproximar el Estado a los ciudadanos y a sus –diversas- necesidades locales, de promover la competencia interterritorial, de combatir la corrupción, de lograr una actuación pública más eficaz y de alcanzar mayores cuotas de desarrollo económico”.<sup>469</sup> “El desarrollo local se ha convertido en una estrategia que ha merecido creciente atención de Organismos Internacionales, como la OCDE, el Consejo de Europa o la Comunidades Europeas. Se trata, en definitiva, de abrir nuevos caminos

---

<sup>464</sup> *Ibíd*em y Ver United States Census Bureau, Statistical Abstract of the United States 2012, “Section 8. State and Local Government Finances and Employment”, disponible en: <http://www.census.gov/library/publications/2011/compendia/statab/131ed/state-local-govt-finances-employment.html>

<sup>465</sup> Faguet, junio 2005: 2

<sup>466</sup> *Ibíd*em

<sup>467</sup> Mir Puigpelat, 2004: 76

<sup>468</sup> *Ibíd*em 78

<sup>469</sup> *Ibíd*em



de crecimiento económico y cambio estructural que conduzcan al mejor aprovechamiento de los recursos existentes en el territorio y aumento del empleo y del nivel de vida en las comunidades locales y regionales”.<sup>470</sup>

Según el *World Development Report* de 1997 del BM, se hace una apuesta por el principio de subsidiariedad vertical en favor de los entes territoriales inferiores al estado: “El principio más claro e importante (a menudo denominado subsidiariedad), es el de que los bienes y servicios públicos, han de ser prestados por el nivel más bajo de gobierno, capaz de hacerse completamente con los costes y beneficios”.<sup>471</sup>

Según la Carta Europea de Autonomía Local, aprobada por el Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985 –“un instrumento de gran repercusión en todo el continente sobre la necesidad de promover la descentralización a favor de los entes locales”- “las Entidades Locales son uno de los principios fundamentales de un régimen democrático, estableciendo toda una serie de medidas destinadas a garantizar su efectiva autonomía”. “La Carta entiende por autonomía local ‘el Derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes (artículo 3.1), a través de representantes elegidos democráticamente (artículo 3.2). Esta parte importante de asuntos públicos que debe corresponder a los entes locales, queda reforzada con la previsión del principio de subsidiariedad: ‘El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía’ (artículo 4.3). Entre otros mecanismos de garantía de la autonomía local, la Carta prevé la necesidad de que los entes locales cuenten con medios económicos suficientes para ejercer sus competencias – gozando de autonomía tanto en sus ingresos como en sus gastos- (artículo 9) y de que dispongan de los recursos jurisdiccionales pertinentes (artículo 11)”.<sup>472</sup> “Por lo que el principio de subsidiariedad, entronizado por el Tratado de la Unión Europea, está imponiéndose cada vez más en la gestión política y en las administraciones públicas”.<sup>473</sup>

---

<sup>470</sup> Vázquez Barquero et al., 1987: 7

<sup>471</sup> Mir Puigpelat, 2004: 78-79

<sup>472</sup> *Ibidem* 79-80

<sup>473</sup> Dehesa, 2007: 183

El PNUD de las Naciones Unidas pondera positivamente la descentralización, sin embargo, enfatiza que los resultados positivos no son automáticos. Según el Informe del PNUD 2008, en principio, la descentralización “traería un acercamiento de los niveles de toma de decisiones a la ciudadanía, provocaría mejores niveles de dialogo y facilitaría la participación, la eficiencia y el conocimiento de las necesidades específicas de la población en una zona determinada. Pero este resultado no es automático.

La descentralización no garantiza estas consecuencias, las cuales sólo serán posibles si, al mismo tiempo, se da un empoderamiento real a las personas. Es decir, se requiere: crear capacidades y empoderamiento individual; construir y fortalecer el capital social o empoderamiento social de los grupos tradicionalmente excluidos; establecer ‘puentes’ entre los diversos sectores, de manera que este capital social se generalice y contribuya a hacer que el tejido social sea cada vez más denso, promueva la cohesión social y la democracia”.<sup>474</sup> Por eso es que consideramos el nivel local, como un excelente escenario para ejercer la democracia. Sin embargo, dependiendo de la calidad de liderazgo, puede ser una administración que apoya las innovaciones y participación democrática o puede ser una administración plagada por la vagancia, el oportunismo, el clientelismo, el nepotismo y la corrupción.

### ***2.3.1.2 ¿Acercando la democracia a la gente?***

Debemos tomar en cuenta, que democratizar la forma de solucionar problemas, no es solucionar el problema. Con esto queremos decir, que para salvar la credibilidad de los programas de participación ciudadana y el valor de tener una democracia participativa, también es indispensable buscarle la solución al problema. Y una solución efectiva y definitiva es lo ideal. En el transcurso de dos décadas y media de descentralización, los niveles locales de los gobiernos de muchos países, han adquirido nuevas responsabilidades y más recursos para cumplir con las mismas. Con cada paso que avanza el proceso de descentralización en el país, aumentan cada vez más las responsabilidades y desafíos para las autoridades locales, donde van los ciudadanos con una frecuencia mayor a encontrar las soluciones a sus problemas.

---

<sup>474</sup> Informe PNUD, 2008: 100

Esto también implica que con mayores recursos y oportunidades para decidir sobre estos recursos, mayor será la burocracia que acompaña la entrega de recursos públicos<sup>475</sup> y mayor la rendición de cuentas, que muchas veces no se hace ni arriba (gobierno central), ni abajo (gobierno municipal). Pero esta responsabilidad también es de los ciudadanos y aun falta una mayor conciencia, empoderamiento y organización de parte de la ciudadanía, para obligar a los políticos a rendir cuentas sobre que hacen con los fondos públicos, i.e. los impuestos que se convierte en los ingresos del Estado.

Según un estudio realizado en treinta municipios de México por la profesora de la Universidad de Harvard Merilee Grindle y su equipo de investigación, existe una relación, aunque indirecta, entre elecciones competitivas y el desempeño de las administraciones locales. Es decir, a mayor competitividad electoral, mayor empeño por hacer una buena gestión por miedo a perder. Además, se sabe que muchos políticos usan sus gestiones en el gobierno local como “trampolín” para una posición más alta en el futuro.<sup>476</sup>

Sin embargo, la fuente más importante de cambio en los gobiernos locales, son los alcaldes, funcionarios electos y nombrados, ya que son quienes tienen la verdadera oportunidad de diseñar la agenda y usar los recursos públicos para los objetivos de desarrollo. Igualmente, es importante resaltar que las elecciones municipales han tomado mayor importancia, después de que se otorgara más poder y recursos a los gobiernos locales.

En el caso dominicano, desde hace casi dos décadas, después que se separaron la celebración de las elecciones presidenciales de las locales en la República Dominicana, los políticos han mostrado más interés en los puestos municipales. Según Grindle, “los resultados han mostrado los cambios complejos introducidos por la descentralización y la democratización. Juntos, estos dos procesos han aumentado la competencia por los puestos públicos electos en los municipios investigados, esto a la vez ha producido más oportunidades para la circulación del liderazgo político”.<sup>477</sup> Aunque la investigación de Grindle fue realizada en México, podríamos afirmar que lo mismo ha sucedido en la República Dominicana, donde ahora los cargos municipales tienen mayor relevancia (política y económica) y por ende son más codiciados por los políticos.

---

<sup>475</sup> Grindle, 2007: 165

<sup>476</sup> *Ibíd*em 169

<sup>477</sup> *Ibíd*em 3

Con los cambios en el liderazgo político, vino la oportunidad de iniciar un mejoramiento en la gestión del municipio. Sin embargo, aunque la debilidad institucional de la gobernanza local aumenta la habilidad de líderes públicos para introducir cambios significativos en corto tiempo, esa misma debilidad institucional que resultó ser una oportunidad para acelerar el cambio, luego afectaría la sostenibilidad de dicha reforma.<sup>478</sup> En ese sentido, Grindle nos indica que los calendarios electorales introducen, usualmente, reformas de gobernanza y su caída.

### ***2.3.1.3 La descentralización y la sostenibilidad de los programas e iniciativas locales***

Irónicamente, como bien mencionaba Grindle, donde las instituciones son débiles, existen más oportunidades de cambio, debido a que hay más flexibilidad.<sup>479</sup> Sin embargo, a largo plazo, este vaivén de cambios y proyectos, no es positivo. Un reto que tienen planteados los alcaldes es lograr que después de su administración, los proyectos y programas exitosos continúen y que los nuevos encargados, no critiquen todo sin objetividad y quieran empezar todo de nuevo. En su afán por diferenciarse, los nuevos alcaldes no se percatan del derroche de recursos y el retraso/daño que les hacen a sus comunidades con estas acciones mezquinas.

Otra cosa es que el proyecto o programa no haya enfrentado exitosamente el problema y que haga necesario introducir otra forma, pero este no es siempre el caso. Es muy común que los nuevos procedimientos, reglas y regulaciones no se cumplan después de ser introducidos. Esto refleja el dicho en América Latina, de los funcionarios coloniales que respondían a sus mandatos desde España de la siguiente manera: “Obedezco, pero no cumplo”.<sup>480</sup> El cumplimiento y seguimiento es el reto principal.

Entendemos que los siguientes criterios ayudarían a la sostenibilidad de los programas: que correspondan a una verdadera necesidad de la comunidad y no a un capricho de la administración municipal del momento; que sea una situación de ganar-ganar, i.e. los menos perdedores posibles; involucrar a la comunidad o *stakeholders* y que cuente con los recursos financieros necesarios a largo plazo. Lo ideal sería que lo generase el mismo proyecto/programa.

---

<sup>478</sup> *Ibíd*em

<sup>479</sup> *Ibíd*em 158-159 y 161

<sup>480</sup> *Ibíd*em

Grindle, refiriéndose a iniciativas, dice que las menos sostenibles fueron aquellas que requerían cambios en el comportamiento de los funcionarios públicos y su interacción con los ciudadanos (procedimientos orientados a los clientes y maneras participativas de tomar las decisiones) y aquellas que requerían recursos financieros de fuentes externas.

Posiblemente, esto sugiere que los gobiernos locales seguirán considerando que es más fácil construir carreteras y puentes de manera regular, que institucionalizar procedimientos democráticos y una administración que dé respuestas (*responsive*) a las necesidades locales. Esta hipótesis corresponde al hallazgo de que los ciudadanos locales extraen fácilmente los recursos del gobierno, pero a la hora de participar y comprometerse en los esfuerzos de pedir rendición de cuentas al gobierno, son más tímidos.<sup>481</sup>

Según Grindle, la forma más efectiva de que los gobiernos locales logren la institucionalización de las reformas administrativas y participativas, es prestando más atención a los mecanismos por los cuales las reglas y los procesos se formalizan.<sup>482</sup> Por supuesto, deben ser escritos, pero también es necesario que se reflejen en los incentivos que afectan el desempeño de los funcionarios, es necesario que haya mecanismos formales para enfrentar a aquellos que ignoran o evaden (*skirk*) sus responsabilidades. Es imprescindible la necesidad de crear y nutrir una cultura organizativa a largo plazo y los ciudadanos deben tener información sobre qué esperar en sus encuentros con las autoridades locales. Es decir, los políticos locales serán más competentes, si los ciudadanos así lo exigen. Igualmente, es importante que los ciudadanos estén bien informados sobre sus derechos y deberes.

Afecta seriamente la sostenibilidad de las acciones locales, cuando los cambios son introducidos de manera informal, o cuando sólo cuentan con el compromiso de una persona o un grupito.<sup>483</sup>

Grindle concluye que un error que a veces cometen los innovadores es considerar que la producción de una regla, regulación o ley formal, es la meta final de sus actividades y obvian el tomar en cuenta los incentivos y cambios que trascienden la brecha entre la política pública formal y su implementación.<sup>484</sup> Es decir, que después que se logra una ley como la ley

---

<sup>481</sup> Ibídem 161

<sup>482</sup> Ibídem

<sup>483</sup> Ibídem 162

<sup>484</sup> Ibídem

municipal, el reto es implementarla y no quedarse satisfechos con el logro de la promulgación de la ley.

Otro reto a la sostenibilidad de la consolidación de la descentralización, es el de los tantos cambios políticos transversales, cuando hay cambio de gestión. Lamentablemente, con cada cambio tenemos una recreación del gobierno, tanto en sus recursos humanos, como en la determinación de sus prioridades y propósitos.

El estudio de Grindle también sostiene que al introducir técnicas modernas de administración y capacidades técnicas y de gestión de los funcionarios electos, se debe esperar la mejora de la provisión de servicios y eficiencia y efectividad de la administración. Es decir, que las nuevas ideas, nuevas tecnologías y entrenamiento ofrecen un estímulo a la gestión gubernamental para mejorar su desempeño - esta es su tercera hipótesis.

Sin embargo, esta hipótesis de que la mejora en capacidad resulta en cambios en el desempeño local, no se mantiene ni surge por sí sola, más bien está vinculada a las primeras hipótesis, que las elecciones competitivas mejoran el desempeño, tanto de un líder como de un alcalde. En fin, esto indica que las iniciativas de crear más capacidad, son una herramienta efectiva de liderazgo y no una fuente independiente de cambio en los municipios.<sup>485</sup>

Finalmente, otra hipótesis del estudio de Grindle, es que cuando los ciudadanos se organizan para demandar un buen desempeño del gobierno, lo logran. De los planteamientos de Grindle, el rol de la sociedad civil resultó ser el vínculo menos fuerte en la dinámica interacción entre la competitividad electoral, liderazgo y creación de capacidades (*capacity-building*).

La investigación de Grindle sugiere que los cambios en la dinámica de las elecciones, en el gobierno local y en la práctica de gestión, se pueden introducir relativamente en un corto período de tiempo, pero toma más tiempo cambiar los hábitos de los ciudadanos y las oportunidades de debate público prometido por la descentralización en contextos democráticos.<sup>486</sup>

Según Grindle, “la descentralización puede contribuir a mejorar el comportamiento de los gobiernos locales; puede ofertar nuevas oportunidades que respondan a las necesidades locales; puede significar un mejoramiento en la gobernanza; puede significar que los ciudadanos exijan a los oficiales y las agencias que sean más responsables (*accountable*).

---

<sup>485</sup> *Ibidem* 172-173

<sup>486</sup> *Ibidem* 174-175

Pero este libro indica que no necesariamente se alcanzan estos fines. La descentralización no es un proceso lineal, ni un proceso consistente, puede sufrir reversos (atrasos) tan frecuentes como los avances en términos de cómo los gobiernos locales y sus ciudadanos enfrenten los retos.<sup>487</sup>

En el caso de México, aunque impulsó cambios significativos, el desempeño y la capacidad de aprovechar las oportunidades que ofrece la descentralización, el proceso continúa variando. Además, los legados del pasado, seguían influenciando las formas de cómo eran solucionados los problemas públicos. Por lo que los beneficios que auguraron los economistas, científicos políticos, especialistas en gestión, como consecuencias de la descentralización, ofrecen esencialmente posibilidades y no necesariamente realidades. Grindle ofrece algunas propuestas de cómo pueden cambiar estas posibilidades de mejorar la gobernanza en la realidad: disminuyendo la dependencia, siendo más responsables en la rendición de cuentas, institucionalizando los procesos de cambios y fomentando el desarrollo económico.<sup>488</sup> Vemos como la gobernanza también es indispensable para la sostenibilidad del desarrollo y los programas implementados para este fin.

#### ***2.3.1.4 Las bondades de la descentralización***

El Informe del PNUD del 2008, la define como “la transferencia desde el gobierno central hacia las autoridades locales de competencias administrativas, financieras y de toma de decisiones, para formular y ejecutar políticas públicas”.<sup>489</sup> Precisamente, esta flexibilidad y amplio accionar desde lo local, es una de las principales ventajas de la descentralización.

Entre otras de las bondades, según Rivero Ortega, se incluyen: “se acepta hoy la descentralización (territorial) como experiencia positiva en dos vertientes: una democrática y otra de eficiencia. En primer lugar, como una herramienta de redistribución del poder con fines democratizadores y de recuperación de la confianza (aproximación de su ejercicio a los ciudadanos, mejora del sistema de frenos y contrapesos). Y en segundo lugar, como garantía de mejor gestión en los procesos de toma de decisiones (mejor conocimiento de la realidad local), implicación directa de los intereses de cada zona del territorio”. Agrega que “en una perspectiva

---

<sup>487</sup> Ibídem 178

<sup>488</sup> Ibídem 178-183

<sup>489</sup> Informe PNUD, 2008: 98

puramente administrativa, la descentralización perseguiría un mejor reparto de competencias entre las distintas autoridades, sin necesidad de atribuirles poderes legislativos, buscando una mayor eficiencia y racionalidad en los procesos de toma de decisiones. Al margen de las reivindicaciones de corte nacionalista, se considera positivo descentralizar, porque evitaría una concentración extrema de poder en instancias incapaces de resolverlo todo, lo que quedaría demostrado por las correcciones que se han ensayado en el que se tenía como caso paradigmático de centralismo (Francia)”<sup>490</sup>.

Dentro de las bondades, como hemos sostenido en esta tesis, la descentralización puede ser positivamente decisiva en el desarrollo de la economía del país.<sup>491</sup>

Como ya hemos mencionado: la descentralización facilita una mayor cercanía y flexibilidad. Según Faguet, las evidencias de sus investigaciones muestran cómo la descentralización, transformó la gestión de las políticas públicas de un gobierno central donde se ignoraban las necesidades locales, y quizás las empeorabas al no dar respuesta, a un gobierno local donde se invertía más donde había mayor necesidad.<sup>492</sup>

Debbasch reivindica el mecanismo de la descentralización del poder, como condición de eficacia para el funcionamiento de toda gran empresa y, por consiguiente, también de la Administración.<sup>493</sup> Borja también nos indica que los procesos de reorganización del Estado tienen una tendencia hacia la descentralización.<sup>494</sup>

A pesar de estas bondades y aspectos positivos, la descentralización tiende a encontrarse con dos problemas, que son 1- la garantía de su autonomía, y 2- la capacidad de intervención en relación a las entidades superiores,<sup>495</sup> ambos problemas en afectan, inevitablemente, la disponibilidad de recursos financieros en los municipios. Además, de estos problemas, la

---

<sup>490</sup> Rivero Ortega, 2007: 78

<sup>491</sup> Rivero Ortega indica: “Deben destacarse aquí también las implicaciones económicas de la descentralización, pues un excesivo centralismo puede ser perjudicial para el desarrollo, al situar demasiadas decisiones en lugares distantes de aquellos donde deben producir efectos. Para evitarlo, se crean niveles políticos y administrativos inferiores al estatal (central) con responsabilidades de gestión, contribuyendo así a la identificación de políticas públicas (también económicas) específicamente pensadas para cada realidad territorial, adaptadas a los problemas y necesidades de cada comunidad”. (Rivero Ortega, 2007: 78)

<sup>492</sup> Faguet, agosto 2005: 27

<sup>493</sup> Nos dice el autor: La descentralización constituye además una excelente fórmula de organización del trabajo en el Estado. El aumento de las funciones del Estado es tal, que los organismos centrales de decisión pueden encontrarse paralizados o, por lo menos, retrasados en su acción. Las administraciones centrales se encuentran igualmente en la imposibilidad de apreciar las necesidades propias de cada categoría de ciudadanos. (Debbasch, 1981: 162-163)

<sup>494</sup> Jordi Borja, “Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado” en Borja, Valdés, Pozo y Morales, 1986: 111

<sup>495</sup> *Ibidem*. Nota: Para un mayor análisis de los problemas de la descentralización, ver págs. 111-122



descentralización también contiene riesgos a considerar, especialmente si está mal diseñada e implementada.

### 2.3.1.5 *Los riesgos de la descentralización*

A la hora de aplicar un proceso de descentralización, se debe tener mucho cuidado con el mismo para evitar los riesgos. No necesariamente la descentralización *per se* generará los resultados deseados, de mejor calidad de democracia y más desarrollo y equidad entre los ciudadanos y sus respectivos territorios. Tampoco garantiza mayor eficiencia en la utilidad de los recursos públicos, ni mejores servicios.

También se puede dar lo contrario, que una descentralización sin planificación o excesiva, puede dispersar los pocos recursos ya existentes y no necesariamente habrá capacidad al nivel local, para gestionar políticas públicas sociales sostenibles. Esto, incluso, podría llevar a una ampliación de las brechas ya existentes. Otro de los principales riesgos de la descentralización, es la corrupción y el clientelismo político y la toma del poder por las elites locales. En ese sentido, Borja nos expresa la preocupación de los partidos políticos, en este caso partidos de izquierda, que “muchas veces han desconfiado (o menospreciado) a los poderes locales considerandolos fácilmente manipulables por los caciques o, en todo caso, poco adecuados para proporcionar instrumentos de poder a la izquierda.”<sup>496</sup> Sin embargo, esos son males que no necesariamente sólo afectan al nivel local, más bien son problemas que afectan generalmente también a los gobiernos centrales. No obstante, estos temores provocan una tendencia centralizadora. En fin, la literatura existente llama a establecer claramente en qué condiciones, es conveniente llevar a cabo la transferencia de funciones.<sup>497</sup>

Según Debbasch, las cualidades positivas de la descentralización no deben “disimular los escollos incontables que encuentra toda política de descentralización”.<sup>498</sup> “Todo abuso en la descentralización provoca un aumento de los particularismos, que puede poner en peligro la unidad nacional. ... La descentralización puede también retrasar el proceso de decisión; los notables locales no tienen siempre cualidades administrativas tan evidentes como las de los

---

<sup>496</sup> *Ibídem* 32.

<sup>497</sup> Gomà y Jordana, 2004: 33

<sup>498</sup> Debbasch, 1981: 163

funcionarios profesionales”.<sup>499</sup> Grindle agrega que se debe tener cuidado con funcionarios locales cuya motivación principal es el enriquecimiento personal o su deseo de avanzar su carrera política.<sup>500</sup>

Si entendemos bien, podemos interpretar los riesgos: corrupción local, inequidad e injusticias en distribución de los recursos y servicios públicos, o presupuesto sin planificación ni rendición de cuentas, entre otras. “Los nuevos esquemas descentralizados y participativos no están exentos de problemas, pero su promoción parece un camino más apropiado, que el de mantener o fortalecer entidades burocráticas nacionales, muchas de ellas gravemente afectadas por la crisis que ha experimentado el sector público en las últimas décadas”.<sup>501</sup>

Lo cierto es que el camino de la descentralización está lleno de complejidades y obstáculos. Sin embargo, en aras de las bondades que le caracterizan, estas deben abordarse sistemáticamente y apoyarse en el principio de subsidiariedad. Con un nivel de compromiso mayor de todos los estamentos de los gobiernos, el país podrá ver su verdadero potencial de desarrollo.<sup>502</sup>

---

<sup>499</sup> Ibídem

<sup>500</sup> Grindle, 2007: 178

<sup>501</sup> De A. David, 2001: 39

<sup>502</sup> De Mattos responde que a) una reforma de carácter político - administrativo no puede, por sí sola, modificar el tipo de sociedad en que se implanta. La dinámica socioeconómica capitalista está afectada por condicionamientos estructurales, que no pueden ser removidos por la vía de una simple reorganización territorial de la administración territorial del poder, b) no existen fundamentos teóricos y empíricos que respalde el supuesto de que el descenso hacia lo local en una sociedad capitalista, conduzca a situaciones propensas al predominio de los intereses populares, c) en sociedades crecientemente integradas económica y territorialmente, donde las diversas colectividades locales están sometidas a una creciente influencia externa, no es concebible que ellas puedan disponer de la autonomía política requerida para impulsar políticas públicas de distinta orientación y contenido a las que son impulsadas nacional y/o internacionalmente, d) la multiplicación de instancias decisorias puede contribuir a acentuar la fragmentación del poder y los problemas de gobernabilidad en los respectivos sistemas nacionales; esto puede ser funcional a los procesos de reestructuración mundial del capitalismo pero desfavorece a una gestión pública nacional, e) la descentralización que está comenzando a ser impulsada no es la que postulan sus ideólogos progresistas. Las reformas en curso, en tanto responden principalmente a las necesidades planteadas por la reestructuración capitalista y apuntan a solucionar problemas en este terreno; no parecen ser las adecuadas para alcanzar aquellos objetivos de democratización, participación, justicia social y desarrollo. (Carlos Haefner, septiembre 2000)

### 2.3.2 La subsidiariedad como principio fundamental en la descentralización y el desarrollo económico local

*La descentralización descansa sobre la idea de la gestión por los administrados, de los asuntos que les conciernen más directamente.*<sup>503</sup>

Al indicar esto, Debbasch nos está hablando de la subsidiariedad. Unos de los principios del municipio moderno, es el de subsidiariedad. Sin embargo, el concepto no es nuevo, pues el origen del mismo encuentra su fundamento teológico-filosófico en el tomismo. Santo Tomás de Aquino, defiende la tesis de que cada nivel tiene sus propias responsabilidades y sus potencialidades, las cuales deben ser respetadas y aprovechadas.<sup>504</sup> Este principio fue luego adoptado, de manera explícita, por la Unión Europea, en el Tratado de Maastricht (1992) y de manera implícita, desde el Tratado de Roma en 1957. La relevancia del principio de subsidiariedad es tal, que se considera como un principio constitucional de la integración europea.<sup>505</sup>

El concepto de la subsidiariedad pudiera ser complejo, quizás no se dé a entender del todo, pero en realidad es un concepto muy profundo y sencillo a la vez. La subsidiariedad expresa una concepción de la naturaleza intrínseca del hombre y su funcionamiento en la sociedad. Como principio de organización social, incluye primero una prohibición: todo lo que cada uno puede realizar por sí mismo y con sus propias fuerzas, no debe ser transferido a otro nivel. Es decir, cada quien debe asumir el compromiso moral de desarrollar su potencial innato.

Pero tiene, sobre todo, un sentido positivo: cuando la capacidad de una acción comunitaria se revela insuficiente, no debe ser tomada a cargo automáticamente dentro de una comunidad más amplia. Al contrario, esta comunidad más amplia deberá ayudar y sostener a la comunidad más débil o que necesita apoyo. Desde su nivel superior, debe restaurar la capacidad de acción de la comunidad que resulta momentáneamente insuficiente. Es aquí donde se revela la etimología del término subsidiariedad: subsidio (*subsidium*), auxilio, que significa ayuda o soporte y no sustitución.<sup>506</sup>

---

<sup>503</sup> Debbasch, 1981: 162

<sup>504</sup> Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), otoño 1992, *Estudios filosofía historia letras: Origen y originalidad del principio de subsidiariedad*. Disponible en: [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec\\_2.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec_2.html)

<sup>505</sup> *Ibíd*em

<sup>506</sup> *Ibíd*em

En la doctrina católica, de la encíclica *Quadragesimo Anno*, el principio de subsidiariedad es definido así: “como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyéndose un grave perjuicio y perturbación de recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero sin destruirlos y absorberlos (Q.A.79; p.93)”.<sup>507</sup>

El principio es luego extendido y desarrollado por el Papa Juan XXIII, al ámbito económico (*Mater et Magistra*, 1961) y luego al internacional (*Pacem in Terris* (1963)).<sup>508</sup> En la Constitución Europea, o el Tratado de Maastricht, el principio asigna objetivos a la Comunidad y señala, a la vez, que la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que el Tratado le atribuye. En él las relaciones entre las competencias nacionales y comunitarias, deberán ser regidas y equilibradas por el principio de subsidiariedad.

En la delimitación de los ámbitos de competencia, el Tratado hace referencia expresa, en el artículo 3 B, párrafo segundo, al principio de subsidiariedad de la manera siguiente: “en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario (Tratado, p.13s.)”.<sup>509</sup>

Queda claro, que la Comunidad no intervendrá en las competencias de los Estados miembros y, en caso de que los Estados miembros no puedan cumplir, esta entonces ayudará (subsidio) a los Estados miembros para que pueda cumplir.<sup>510</sup>

De igual manera, Font Llovet resalta el papel de la subsidiariedad, no sólo en la relación entre la Comunidad y los Estados, sino también dentro de los Estados con relación a las regiones y los entes locales. Esto se encuentra en el Tratado de la Comunidad Europea (CE) (21 de abril de 1995):

---

<sup>507</sup> *Ibidem*

<sup>508</sup> *Ibidem*

<sup>509</sup> Estudio ITAM (otoño 1992), *Estudios filosofía historia letras: El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht*; disponible en: [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec\\_6.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec_6.html)

<sup>510</sup> Entendemos que de aquí viene, la ayuda que han recibido los Estados miembros menos desarrollados, a la firma, por ejemplo, España y Portugal.

“La Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad sólo en la medida en que los objetivos de la acción emprendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros y las colectividades regionales y locales dotadas de competencia según el Derecho interno de los Estados miembros. Agrega Font Llovet, “y en esa ocasión, el Comité instaba a los estados miembros a aplicar en su interior, el principio de subsidiariedad en relación con regiones y entes locales”.<sup>511</sup>

El principio de subsidiariedad ha generado jurisprudencia en España desde el Tribunal Supremo, donde se refiere al “principio institucional organizativo de subsidiariedad” que exige la atribución de competencias y responsabilidades públicas a las autoridades más próximas a los ciudadanos, que se encuentren en condiciones de ejercerlas (artículo 2.1 de la LBRL y artículo 4.3 de la CEAL).<sup>512</sup>

Según la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL): “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”.<sup>513</sup>

Es en Alemania donde el principio de subsidiariedad está mejor articulado. En el derecho constitucional alemán, la subsidiariedad resulta ser un principio multifuncional, político y jurídico, que protege a las personas en el seno de diversas comunidades.

El estudio de la ITAM, lo resume así:

“Es entendida como un principio de ética política; considera que la sociedad no está principalmente formada por individuos sino por comunidades diversas, dentro de las cuales se sitúa aquél para permitirle su pleno desarrollo. En esta concepción organicista de la sociedad se le reconoce una preeminencia a las comunidades más simples, las cuales deben realizar todas las tareas que les permitan sus propias fuerzas. b) Es también un principio de repartición de competencias, en el sentido de que es por medio de la subsidiariedad como se distribuyen las competencias entre los diferentes niveles de organización pública; cada nivel de poder no debe tener competencia para realizar sino lo que mejor pueda realizar. c) Es, por último, un principio que interviene en el ámbito de las competencias concurrentes. Permite la actualización de una competencia potencial de la Federación; sí ésta puede intervenir mejor que los Estados (Laender), entonces debe

---

<sup>511</sup> Font Llovet, 2008: 32

<sup>512</sup> *Ibidem* 33

<sup>513</sup> Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) (2014, 10 de noviembre); disponible en: [http://www.seap.minhap.es/dms/es/areas/politica\\_local/participacion-eell-aeuropeos/cartaeuropea.pdf](http://www.seap.minhap.es/dms/es/areas/politica_local/participacion-eell-aeuropeos/cartaeuropea.pdf)

hacerlo, aunque los Estados ya hayan tomado, cada uno independientemente, las medidas apropiadas”.<sup>514</sup>

De acuerdo con Rivero Ortega, “descentralizar supone repartir el poder entre distintos niveles, con el fin democratizador de aproximar la toma de decisiones a los ciudadanos. De ahí que uno de los principios básicos de todo proceso descentralizador sea el de subsidiariedad, cumpliendo un papel relevante también en la asignación de competencias económicas entre niveles administrativos. De acuerdo con este principio, las competencias deberían ser ejercidas en el nivel más próximo a los ciudadanos, siempre que tuviera capacidad para gestionarlas eficientemente”.<sup>515</sup> Es decir, “lo que pueda ser resuelto por la persona, que no sea competencia del municipio. Lo que pueda abordar el municipio por sus propios medios, que no sea asumido por el Estado”.<sup>516</sup> Por lo que subsidiariedad es sinónimo de óptima eficiencia, ya que movilizar los recursos de instancias más altas puede ser más costoso en algunos casos.

Sin embargo, es importante anotar que el principio de subsidiariedad no se debe confundir con el principio de efectividad o de optimización.<sup>517</sup> El principio de efectividad u optimización, le reconoce competencia a la unidad superior cuando una tarea puede cumplirse de mejor manera en ese nivel. Por ejemplo, el asfaltado de la carretera, por razones de economía de escala, resulta ser más oportuno y eficiente que lo realice el gobierno central y no los municipios (no tienen ni los recursos, ni el personal, ni las maquinarias necesarias para realizar dicha tarea).

Igualmente, existen otros servicios y bienes públicos que es preferible realizarlos desde un nivel superior. También es importante resaltar que la subsidiariedad tiene esencialmente dos funciones: una como principio de legitimación política y otra como principio operacional.<sup>518</sup>

---

<sup>514</sup> Estudio ITAM, “1.2 Subsidiariedad y federalism”; disponible en: [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec\\_4.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec_4.html)

<sup>515</sup> Rivero Ortega, 2007: 80

<sup>516</sup> *Ibidem*

<sup>517</sup> Estudio ITAM

<sup>518</sup> *Ibidem*. a) Como principio de legitimación política la subsidiariedad llega a obtener un enorme consenso, pues da respuesta política a una inquietud política. La subsidiariedad aclara que la Comunidad no busca usurpar el poder ni las competencias de los Estados miembros, más bien propone una Comunidad que concentra sus esfuerzos en ciertas áreas delimitadas en donde su acción es más eficaz que la de los países miembros. Esta acción debe ser justificada. b) Como principio operacional, la subsidiariedad limita las competencias de la Comunidad a las áreas en que ésta pueda actuar, y le corresponde a la Comunidad demostrar que su nivel de decisión es más eficaz para resolver un problema cuya naturaleza exige una decisión común y debe probar que su intervención está justificada. Ver *Estudios filosofía historia letras: Funciones de la subsidiariedad*; disponible en: [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec\\_9.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec_9.html)

Es decir, la Comunidad no debe sustituir a la de los Estados, sino complementarla y enriquecerla de una manera cualitativa.<sup>519</sup> La subsidiariedad resulta así ser un mecanismo para determinar la carga de la prueba. Así la Comunidad podrá ejercitar una competencia potencial, sólo si puede aportar la prueba de que su acción está justificada.<sup>520</sup> En el contexto del Tratado de Maastricht el principio de subsidiariedad queda sometido al control jurisdiccional de la Corte de Justicia.<sup>521</sup>

Como hemos podido constatar, el principio de subsidiariedad está bien fundamentado en los tratados, jurisdicción y normativa europea. Incluyendo el preámbulo de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), que dice, “el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos, forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa, derecho que en el nivel local puede ser ejercido más directamente, lo que permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano”.<sup>522</sup>

Según Font Llovet, “es visible, pues, cómo la integración entre el sistema de gobierno local y la dinámica europea en sus distintas proyecciones, influye ya decididamente en la progresiva decantación de los principios de subsidiariedad, proporcionalidad, proximidad, democracia local, etc. en tanto que articuladores de nuestro régimen local. Ello ha de dar ‘apoyos’ a la evolución del acuerdo político y sus expresiones legislativas y no legislativas, presupuestos necesarios, pero que aparecen ya insuficientes, de cara a dar un salto cualitativo en la configuración más sólida de la autonomía local”.<sup>523</sup>

Consideramos pues que el principio de subsidiariedad, requiere una madurez institucional avanzada, un imperio de ley por igual, donde no se abogue por los gestiones autoritarias o centralizadoras. La subsidiariedad busca lograr un balance idóneo en las competencias y una división y distribución de los poderes entre los distintos niveles de la organización político-administrativa, donde se tenga el bien común como fin último.

“La eficiencia política y económica, se logra mediante el uso del conocimiento local. De esta forma, se necesitan instituciones al servicio de la descentralización y la democratización, que devuelvan la autoridad de decisión al nivel local y que incluyan a los ‘actores’ relevantes”.<sup>524</sup>

---

<sup>519</sup> Estudio ITAM

<sup>520</sup> *Ibíd*em

<sup>521</sup> *Ibíd*em

<sup>522</sup> Font Llovet, 2008: 35

<sup>523</sup> *Ibíd*em 37

<sup>524</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 91

El respeto por el principio de subsidiariedad, va de la mano con una buena gobernanza, pues todos quieren que se les respeten su derecho a accionar y tomar decisiones sobre lo que les pertenece de manera inherente y les incumbe. La descentralización está garantizada bajo la potestad autonómica dictada por la Constitución, donde se valora la necesidad de un Estado más horizontal, que facilite la cooperación entre las distintas unidades del gobierno en su conjunto. La subsidiariedad, contrario al paternalismo/infantilismo, enfatiza los valores de la corresponsabilidad y la cogestión y es el principio que debe guiar estas relaciones intergubernamentales.<sup>525</sup>

Según Jordana, “una de las fuentes de desencaje institucional en América Latina es que, en muchos casos, la descentralización no se impulsó con la idea de construir un modelo ‘entrelazado’ de gobierno entre niveles múltiples, sino que predominaron más bien las visiones o acciones basadas en el modelo ‘separación de poderes’, que exigían pocas relaciones entre niveles y sólo suponían ajustes mutuos de carácter espontáneo.”<sup>526</sup> Agrega que en la práctica, se ha dado una mezcla de ambos modelos. Por ejemplo, una cierta ‘separación de poderes’ de carácter vertical, la cual permite una interacción informal entre los gobiernos centrales, para mantener el control del proceso de descentralización, imponiendo su dirección jerárquica sobre las políticas públicas y orientando la utilización de los recursos descentralizados.<sup>527</sup> Esto no ha favorecido la coordinación ni la toma de decisiones en conjunto, más bien produce tensión entre los distintos niveles en la lucha por el poder, mientras uno se impone, el otro se resiente y exige sus derechos y potestad autonómica.

---

<sup>525</sup> Es importante resaltar lo indicado por la CRPM, que “ningún nivel por sí solo, y mucho menos con las dificultades que atraviesan los países en desarrollo, puede organizar el diagnóstico de las necesidades de un territorio, organizar la realización de las acciones necesarias, evaluarlas y hacer posible su evolución. Es imperativo trabajar juntos para reforzar el desarrollo de los territorios”. Ver Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM), junio 2008, “El Enfoque Territorial del Desarrollo: Por una ayuda más eficaz y estratégica”; disponible en: [http://www.crpm.org/pub/docs/172\\_es-reponse-issuepaper-dev.pdf](http://www.crpm.org/pub/docs/172_es-reponse-issuepaper-dev.pdf)

<sup>526</sup> Jordana en Gomà y Jordana, 2004: 138

<sup>527</sup> *Ibíd*em



### **2.3.2.1 La subsidiariedad y el fomento de la corresponsabilidad en el ciudadano**

*Del supuesto de que el hombre prototípico ha de caracterizarse por un poderoso anhelo ‘natural’ de la libertad. La libertad como meta de sus aspiraciones actúa como valor objetivo: el hombre deber ser como él quiere ser, libre en su elección y en su autodeterminación, cuya consecuencia no es otra que la responsabilidad.*<sup>528</sup>

Como decíamos al inicio, la subsidiariedad no sólo se aplica al Estado y a su relación con los distintos niveles de administración, también lo podemos aplicar al individuo, al ciudadano. Consideramos que cuándo se trata de la gestión del desarrollo económico local, el ciudadano es tan responsable como el Estado y, a la vez, debe velar por su propio destino.

Sin embargo, esto no quiere decir que el Estado no asuma sus responsabilidades, pues al ciudadano se le debe educar y ofrecer las instituciones y ambiente necesario para lograr este objetivo. Las probabilidades de que los ciudadanos creen sus propias riquezas, autoempleo, asuman mayor autonomía y salgan de la codependencia, aumentan con la educación de calidad y las instituciones públicas eficientes.

La Unión Europea ha recomendado que todos los sistemas educativos se encarguen de desarrollar la competencia de ‘aprender a emprender’. No se refiere a enseñar a ser empresarios, sino a algo más amplio: a tomar iniciativas, a definir el propio futuro, a enfrentarse a los problemas. ...Lo contrario de emprender es depender.<sup>529</sup>

En el Informe Mundial de la Felicidad 2016, Jeffrey Sachs resalta, al estudiar el libro II *The Politics*, que Aristóteles declara que una de las principales tareas del estudio de la Política era considerar qué tipo de comunidad política (forma de gobierno) es la mejor de todas para aquellos que son más capaces de realizar su ideal de vida. Agrega Sachs que esta pregunta ha

---

<sup>528</sup> Schleyer, 1980: 11. El autor agrega, “No es digno del hombre libre el dejarse dictar pasivamente lo que él puede crear o producir, como tampoco lo es declinar su propia responsabilidad –que no es realmente más que un correlato de la libertad- entregándola en manos de otros para que se la administren. Es igualmente indigno del hombre libre el abandonar los asuntos y negocios públicos a unos especialistas entrenados para ello; antes bien, el hombre libre participará de modo efectivo en las actividades y tareas encaminadas al bien común, sobre todo cuando se trata de superar inconvenientes y de salvar situaciones difíciles; será un hombre comprometido con cuanto le rodea”. *Ibidem* 24.

<sup>529</sup> Las destrezas que conforman el emprendimiento serían: a) destrezas para planificar, organizar, analizar, comunicar, informar, evaluar y registrar; b) destrezas para el desarrollo e implementación de proyectos; c) habilidad para trabajar de forma cooperativa y flexible como parte de un equipo; d) ser capaces de identificar las virtudes (o puntos fuertes) y debilidades de uno mismo; e) habilidad para actuar con decisión y responder de forma positiva ante los cambios; y f) habilidad para evaluar los riesgos y asumirlos de la formas y en el momento necesarios. (Marina y Satrústegui 2013: 126-127)

dejado perplejo a filósofos, estadistas, políticos y ciudadanos desde los tiempos de Aristóteles hasta el nuestro, y que ahora la nueva ciencia de la felicidad dará evidencia empírica para la búsqueda de esa comunidad política ideal.<sup>530</sup>

No dice que el Estado debe hacerlo todo. Según Schleyer, “el hombre, ser individual y libre, sobre todo libre, capaz, por tanto, de asumir y decidir su propio destino –forzosamente libre, con palabras de Ortega-; no un animal colectivo, aunque sí solidario, cooperador, que realiza su existencia con la pluralidad de individuos, formando y participando en organizaciones de individuos, pero nunca determinado por ellas”.<sup>531</sup> “Pues es seguro que el sentido pleno de la vida humana se realiza en la autodeterminación y en el libre desenvolvimiento del individuo. Tal juicio debe convertirse en principio orientador de toda actuación ordenadora de la convivencia, tanto en lo político como en lo económico. La libertad del hombre ha de ser el valor rector conforme al cual han de orientarse nuestras reflexiones sobre un modelo social. Tan solo lo que se corresponda con ese valor es digno del hombre”.<sup>532</sup>

Dicho esto, el autor resalta, “habría que privar a los hombres de la libertad para poderlos hacer iguales. Pero con ello se les privaría al propio tiempo de la alegría y satisfacción de su realización personal y del desenvolvimiento de su fuerza creadora natural; se frenaría el desarrollo y el progreso hacia una vida mejor y la sociedad se transformaría en una especie de desierto gris y sombrío. La consecuencia inevitable sería el estancamiento cultural y económico, que pronto se convertiría en retroceso y decadencia”.<sup>533</sup>

Aclara: “en efecto, los hombres son iguales en cuanto se refiere a sus derechos fundamentales, a su dignidad personal, a su aspiración a una vida plena digna de vivirse”.<sup>534</sup> “Para el Estado rige el principio de subsidiariedad: no debe asumir la competencia sobre ninguna tarea o función que pueda ser llevada a cabo en medida suficiente por las fuerzas propias de la sociedad libre. Cumplirá con su deber, interviniendo con sus medios y su poder, cuando la sociedad se muestre incapaz de defenderse o de cumplir con sus fines, o cuando de antemano se prevea que no existen perspectivas de que pueda hacerlo. El Estado tiene que tratar de completar

---

<sup>530</sup> Sachs, “Happiness and Sustainable Development: Concepts and Evidence”, en Helliwell, Layard y Sachs, 2016: 57

<sup>531</sup> Schleyer, 1980: 2

<sup>532</sup> *Ibíd*em 12

<sup>533</sup> *Ibíd*em 17-18. Aquí el autor alude al comunismo.

<sup>534</sup> *Ibíd*em 18

–complementar- la libre actividad que se desarrolla en la sociedad, pero no debe hacerse cargo de ella por sí mismo”.<sup>535</sup>

No existe un país que este liberado de la tarea de crear empleo. Entendemos que el individuo también tiene responsabilidad compartida de crear su bienestar. Marina y Satrústegui nos presentan una interesante visión de quienes son los responsables de crear, es decir, de la creatividad.<sup>536</sup> Una de las dimensiones de la creatividad, la dirigida a aumentar el capital social de su comunidad sería una tarea que deberá desarrollar el gobierno local, aunque los autores no asignan esa responsabilidad. Pero sí podemos destacar que la responsabilidad de la creación de empleo no es sólo del empresariado o el gobierno. Todos debemos ser emprendedores con el fin de crear las riquezas necesarias para aumentar la calidad de vida de todos.<sup>537</sup>

Si en el siglo pasado fueron preponderante los avances industriales (principales ingredientes: capital, trabajo y recursos naturales), diríamos que el siglo XXI se caracteriza por ser el siglo de la información y la creatividad humana. Los países que prioricen estos dos elementos, sea a través de su sistema educativo o programas específicos de I+D+i (investigación+desarrollo+innovación), tendrán ventajas competitivas sobre los demás.

Por consiguiente, si logramos desarrollar un espíritu creativo de aventura, tanto las personas como las naciones se enriquecerán, aun cuando carecieran de capitales, mano de obra o recursos naturales abundantes. Dicho todo esto, Marina y Satrústegui recuerdan “que no hay que olvidar que quienes pueden desarrollar el talento de los ciudadanos, son los propios ciudadanos, creando la cultura adecuada”. Y agregan: “otro poder importante del ciudadano, es su capacidad de desarrollar el talento individual y de colaborar en la creación de capital social. Como hemos visto, el capital social tiene una rotunda influencia en el mundo económico. Cuando quiebra, desaparece la confianza, se expande la corrupción y el sálvese quien pueda arrambla con lo que encuentra”.<sup>538</sup>

---

<sup>535</sup> Schleyer, 1980: 60

<sup>536</sup> “En este punto de argumentación a favor de la creatividad, queremos llamar la atención acerca de la necesidad de que todos los agentes del campo económico –empresarios, políticos, consumidores, empleados, economistas, educadores, etc.- consideren que uno de sus objetivos es ‘inventar trabajos’. (...) Las soluciones son difíciles, pero en el caso del paro (desempleo), estamos seguros de que la solución tiene que venir del desarrollo concertado de una quintuple creatividad: creatividad para crear puestos de trabajo (empresarios); creatividad para inventar el propio puesto de trabajo (autoempleo); creatividad para preparar el futuro laboral (educación); creatividad para reciclarse y aprovechar las oportunidades (reeducación); y creatividad para aumentar el capital social de su comunidad, del que todos recibirán beneficios indirecto”. (Marina y Satrústegui, 2013: 129-130)

<sup>537</sup> Ver para más ideas: [www.lacreatividadeconomica.net](http://www.lacreatividadeconomica.net)

<sup>538</sup> Marina y Satrústegui, 2013: 138-140

## 2.4 Otros principios

Para cerrar esta primera parte del capítulo de la revisión de la literatura y antes de pasar a estudiar las experiencias prácticas, consideramos oportuno hacer un breve repaso sobre otros principios jurídicos importantes del régimen municipal, que no están incluidos en la ley dominicana y que nos pueden guiar hacia la mejora de su municipalidad:

### 2.4.1 Principio de autonomía

Durante el transcurso de esta investigación, hemos hablado de la importancia de la autonomía como un eje indispensable para la consolidación más que de la administración local, del gobierno local. En el caso de España, el principio de autonomía tiene más de un siglo en la normativa municipal y, según Rivero Ysern, el Proyecto de Constitución Federal de 1873 contemplaba el principio de autonomía local: “los Municipios tienen en todo lo municipal autonomía administrativa, económica y política artículo 106. Asimismo, se garantiza el carácter electivo por sufragio universal de todos los cargos locales, la necesidad de sentencia judicial para la separación de alcaldes y Ayuntamientos y la prohibición de la sustitución gubernativa”.<sup>539</sup>

Según Velasco Caballero, la autonomía de las entidades locales no sólo está garantizada en la Constitución Española, también es un “mandato positivo dirigido a todos los poderes públicos, entre ellos al legislador. Por eso se ha dicho, con razón, que ‘más que como una realidad a preservar, la autonomía local (en la Constitución), se presenta como un deseado objetivo que la Constitución marca’. (...) Ese mandato positivo se refiere, sobre todo, a la asignación de competencias a los entes locales, a fin de que cobre contenido preciso la autonomía local”.<sup>540</sup> La autonomía de los municipios en España esta garantiza por los artículos 137, 140 y 141.<sup>541</sup>

---

<sup>539</sup> Rivero Ysern, 2004: 36

<sup>540</sup> Velasco Caballero, 2009: 59

<sup>541</sup> “Artículo 137: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Artículo 140: La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.

Velasco Caballero nos indica que “los ‘estándares’ constitucionales mínimos de autonomía local, son de tres tipos: funcionales (competencias y potestades), frente a hipotéticos controles supralocales (de legalidad o de oportunidad) y de suficiencia financiera”.<sup>542</sup> Además, la autonomía también debe ser administrativa (capacitación de los recursos humanos, incorporación de recursos técnicos), así como institucional (modernización de la gestión municipal) y con participación organizada de la sociedad civil en la gestión municipal.<sup>543</sup>

#### **2.4.2 Principio de la universalidad de la competencia**

Otro principio importante de los municipios modernos, es el de la universalidad de la competencia. En la normativa española, este principio se encuentra en la clausura general de competencia municipal, establecida en el artículo 25.1 de la LBRL, según la cual, “el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.<sup>544</sup>

Agrega Font Llovet, “la clausula general se traduce en una competencia de carácter residual en manos de los municipios, para desarrollar toda clase de actividades que consideren de interés para su comunidad, siempre que la ley no haya ocupado este espacio, reservándolo para otro nivel de administración en virtud de un interés prevalente que así lo exija”.<sup>545</sup>

Esta doctrina es adoptada del Tribunal Constitucional Federal Alemán Rastede, de 23 de noviembre de 1988, donde se refiere al principio de la universalidad de competencia: “aunque no forme parte del contenido esencial de la autonomía municipal un catalogo competencial que se determine por referencia a determinadas materias (...), sin embargo, si se integra en él la

---

Artículo 141: 1- La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica; 2- El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo; 3- Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia; 4- En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.”

<sup>542</sup> Velasco Caballero, 2009: 47-50. En el caso de la República Dominicana, veremos en el próximo capítulo, cómo la autonomía municipal aún está en construcción, aunque ha avanzado en los tres tipos aquí mencionados.

<sup>543</sup> Luis José Di Pietro Paolo (s.f.), *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local*; disponible en: [http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2011/06/hacia\\_un\\_desarrollo\\_integrador\\_y\\_equitativo.pdf](http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2011/06/hacia_un_desarrollo_integrador_y_equitativo.pdf)

<sup>544</sup> Font Llovet, 2008: 42

<sup>545</sup> *Ibíd*em 43

potestad de asumir, sin necesidad de título especial de atribución, todos los asuntos de carácter local que no hayan sido ya atribuidos por ley a otra Administración”.<sup>546</sup>

Igualmente, se encuentra este principio en la normativa italiana. Se encuentra en la Ley italiana de autonomía local de 1990, donde “se establece que corresponden al municipio ‘todas las funciones administrativas de interés municipal (...) salvo lo que no esté expresamente atribuido a otros entes’; esto dará lugar posteriormente a la acogida del principio de subsidiariedad en la Ley Bassanini 59/1997”.<sup>547</sup>

Se puede apreciar que existe una extensa experiencia de legislación comparada en los miembros de la Comunidad Europea. Font Llovet opina que la legislación local más moderna se encuentra en Barcelona. Tal principio de universalidad se encuentra reflejado en la Carta Municipal de Barcelona, aprobada por la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre. En su preámbulo se declara ya que la Carta Municipal nace con el deseo de dar respuestas a la demanda de mayor proximidad que hacen las grandes ciudades de Europa; de dar prioridad al nivel de Administración más cercano; de construir la Europa de la subsidiariedad. Queda más específico en el artículo 58, sobre las normas generales sobre las competencias municipales, “en cualquier caso, el Ayuntamiento puede promover todo tipo de actividades y prestar todos los servicios públicos que afecten al interés general de los ciudadanos y que no estén expresamente atribuidos a otras administraciones públicas. En este supuesto, el Ayuntamiento puede hacer actividades complementarias de las propias de estas administraciones”.

### **2.4.3 Principio de diferenciación**

Este principio toma en cuenta las asimetrías reales entre los municipios. Uno de los problemas que menciona Font Llovet en cuanto a la normativa española del régimen local, es el excesivo uniformismo en su concepción y en el tratamiento de su régimen jurídico y competencial. Según Font Llovet vienen “produciéndose hechos indicadores de la tendencia a matizar y atemperar tal uniformidad, para dar paso a elementos de diferenciación que hagan más

---

<sup>546</sup> *Ibíd*em

<sup>547</sup> *Ibíd*em 44

efectiva la capacidad de gobierno responsable en cada caso específico y en cada nivel distinto de organización local”.<sup>548</sup>

Igualmente, este principio reconoce que no todas las entidades locales tienen la capacidad para cumplir sus competencias y velar y procurar sus intereses. Este principio se encuentra desarrollado en Italia, tanto en la Ley de autonomía local 142/1990 como en la Ley 59/1997 (Ley Bassanini I de descentralización). La Ley 142/1990 prevé que la ley debía identificar los intereses municipales y provinciales en relación con las características de la población y del territorio. Mientras que la Ley Bassanini, entre los principios de la atribución de funciones a los entes locales, establece con claridad el principio de la diferenciación en la distribución de las funciones, en consideración a las diversas características, incluso asociativas, demográficas, territoriales y estructurales de las entidades receptoras.

Según la normativa española (artículo 2.1 de la LBRL y STC 214/1989), es un principio básico “establecer la directriz de que el legislador ha de apreciar en cada caso la capacidad de gestión del municipio como un criterio para la asignación de competencias. Así pues, no sólo en lo competencial, sino también en la organización y funcionamiento, ha de regir el principio de diversidad. Y en este contexto, la función de las bases sobre el régimen local ha de encuadrarse en establecer lo común para situaciones que son comunes, mientras que las mismas bases deben excepcionarse para las situaciones que no son comunes sino excepcionales”.<sup>549</sup>

#### **2.4.4 Principio de la solidaridad**

El principio de la solidaridad está vinculado al de la diferenciación, debido a que reconoce las diferencias entre las regiones, diciendo que:

La solidaridad es consecuencia en gran medida del principio constitucional de igualdad. La solidaridad debe garantizar que se corrijan los desequilibrios producidos por la autonomía entre las diversas regiones; la autonomía financiera no tiene que servir para acentuar las desigualdades económicas y regionales, ni para promover la competencia fiscal entre territorios. Por esto, el principio de solidaridad debe paliar equitativamente las diferencias en la distribución de la renta, tanto en el plano individual, como el territorial.

---

<sup>548</sup> *Ibíd*em 48

<sup>549</sup> Font Llovet, 2008: 50

En el caso español, el principio de la solidaridad se sustenta en el artículo 138 de la Constitución española. Mitxelena agrega en cuanto a este principio: “1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. 2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas CCAA no podrán implicar, en ningún caso privilegios económicos o sociales”. Según Mitxelena, citando este artículo “se entiende del mismo, que la evolución del Estado autonómico debe ir en la línea de un modelo de desarrollo regional cooperativo, con una política económica internamente equilibrada, acorde con un marco de armonización interterritorial”.<sup>550</sup>

## **2.5 La economía municipal del siglo XXI: el vínculo entre local-global**

*...el uso del territorio es un hecho social determinado por ciertas potencialidades endógenas que a su vez crean externalidades positivas y negativas que refuerzan o diluyen las posibilidades de desarrollo humano en un determinado espacio. Esas fuerzas se ven acrecentadas o disminuidas por los niveles de vínculo con el proceso de globalización. Las zonas del país con menos vínculos con el exterior, son las que tienen menos potencial para aumentar las actividades económicas y ésta es una condición necesaria, pero no suficiente en el mediano plazo, para lograr el desarrollo humano. En el caso dominicano, han sido el turismo, las zonas francas y las migraciones. La primera está condicionada por el territorio; la segunda, en su etapa madura, responde al aprovechamiento del sector empresarial de oportunidades ya instaladas en el territorio que generaron externalidades positivas, y la tercera responde a la falta de oportunidades.<sup>551</sup>*

### **2.5.1 De lo macro a lo micro: el municipio como plataforma para fomentar el desarrollo y progreso en la era de la hiperglobalización**

En lo que va del siglo XXI, se ha debatido sobre el futuro del modelo económico neoliberal iniciado con las instituciones de Bretton Woods y fortalecido durante los gobiernos de Thatcher y Reagan<sup>552</sup> en los años 1980.<sup>553</sup>

---

<sup>550</sup> Mitxelena, 2006: 29

<sup>551</sup> Informe PNUD, 2008: 44

<sup>552</sup> Nota: Es interesante resaltar, que según Velasco Caballero, la ayuda federal a los gobiernos locales en los EE.UU. alcanzó su apogeo al final de los años setenta. Sin embargo, “en 1982 una drástica reducción en la ayuda



El enfoque de nuestra tesis no es investigar ese modelo, más bien hacer hincapié en la necesidad de reformarlo pues, como han indicado algunos economistas (Chomsky, Krugman, Sen, Stiglitz, Wade), es un modelo económico que ha impuesto un orden económico mundial excluyente.<sup>554</sup> Entendemos que es un modelo que ha mostrado agotamiento y que se deben buscar alternativas más atentas de la dignidad humana y de un uso más sostenible de los recursos naturales del planeta.

Es un modelo que, aunque ha creado muchas riquezas, también ha creado muchas desigualdades, marginalización y pobreza.<sup>555</sup> Al poner énfasis en la importancia de los mercados

---

federal vino acompañada de una transformación radical de las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos locales iniciada por el presidente Ronald Reagan”. (Velasco Caballero, 2009: 204) Esto se basó en la creencia de Reagan de “small government” y la importancia de mantener un presupuesto balanceado. Por otro lado estaba su convicción de que el gobierno no es la solución a los problemas (refiriéndose a la crisis existente cuando inició su primer mandato el 20 enero de 1981), y sobretodo su afán de limitar los poderes del gobierno federal – recordando que los estados crearon el gobierno y que no fue al revés-. (Reagan, 2016: 82-83) Este interés de reducir el papel del Estado también fue compartido por Thatcher, quien durante su primer mandato estableció el CCT (*Compulsory Competitive Tendering*) en los gobiernos locales. El CCT estableció la privatización de los servicios municipales. Esta política conservadora, le permitió a Thatcher eventualmente reducir los impuestos y la deuda pública, que también eran objetivos de su mandato. Eventualmente, los CCT (1979-1997) tuvieron su impacto más allá de los gobiernos locales, afectando todo el sector público en Gran Bretaña. (Ver John R. Greenwood y David J. Wilson, “El gobierno local y su proyección de mercado: la experiencia británica” en Alba y Vanaclocha, 1997: 94; para más información sobre esta experiencia ver págs. 91-112)

<sup>553</sup> Caballero Harriet, 2009: 175

<sup>554</sup> Como indicábamos al inicio de esta investigación existe un debate entre los que se enfocan en las debilidades de la globalización y entre los que enfocan sus bondades. “El sistema de libre mercado, que tiene sus raíces en la libertad económica, ha impulsado un crecimiento económico sin precedentes en todo el mundo. Durante las últimas dos décadas, en las que la economía global ha avanzado hacia una mayor libertad económica, alcanzando un promedio general de ‘moderadamente libre’, la economía mundial ha logrado una verdadera expansión de su PIB de alrededor del 70%, sacando a millones de personas de la pobreza. Gracias a este auge de la libertad económica global, el mundo ha registrado un significativo crecimiento económico y el índice de pobreza mundial se ha reducido a la mitad”. Ver “Puntos destacados del Índice 2014 de Libertad Económica: Fomentando oportunidad económica y prosperidad”, *The Heritage Foundation*; disponible en: <http://libertad.org/wp-content/uploads/2014/01/Puntos-destacados-del-Indice-2014-de-Libertad-Economica.pdf>

Más otros se preguntaran libertad para quienes? Según Brunet y Cincunegui, “el nuevo capitalismo” en el que el empleo deja de ser “el gran integrador social”, el mundo del trabajo se deconstruye convertido el Derecho del Trabajo en un instrumento al servicio de la competitividad de las empresas, y que impone, macroeconómicamente, una definición y estrategia de búsqueda de ventajas comparativas sobre las que organizar o reorganizar las economías nacionales”. (Brunet y Cincunegui, 2010: 114) Lamentablemente, la misma pobreza y desigualdad permiten que las empresas usen como instrumento de “competitividad” (que realmente no lo es) el pagar salarios malos, no dar estabilidad en el trabajo para luego no cumplir con las prestaciones laborales, y en sentido general violar los derechos laborales de los más vulnerables. Éticamente sabemos que esto no está correcto, y que sistema así no es sostenible en el tiempo, por eso la propuesta de buscar opciones más humanas y éticas a la cuestión de la productividad. Todo esto ha provocado que el mundo del empleo y del trabajo sea un ámbito de “incertidumbres organizadas”. (Brunet y Cincunegui, 2010: 114)

<sup>555</sup> En palabras de Carlos Román del Río, “la globalización es un fenómeno parcial, selectivo y asimétrico.” Ver “La economía regional. Desarrollos regionales en una economía globalizada” en Olaya Iniesta y Castillo Valero, 2000:

y minimizar el rol del gobierno en los 1980, mientras gobernaban Reagan y Thatcher,<sup>556</sup> entendemos que esto, inevitablemente, contribuyó en el cambio de las reglas en el mundo laboral.

Así, el mundo laboral ha pasado de ser el gran integrador social, a ser el desintegrador social, debido a que cada vez más, “se desarrollan formas de empleo en contornos más borrosos y autónomos, donde el mundo del trabajo y la ciudadanía laboral ya no se fundamentan tanto en una propiedad social como en ‘una propiedad de sí mismo’. Es decir, en la manera de hacer valer individualmente capacidades, competencias y capitales sociales y simbólicos”.<sup>557</sup>

“Roto así el orden del trabajo industrial y la ciudadanía laboral fordista ‘hemos sufrido una desarticulación de todos los elementos estables de generación de identidad universalista y de ciudadanía social y, a la vez, hemos conocido toda suerte de procesos de profundización en la desigualdad social’ (Alonso, 2005); una desigualdad que va acompañada de ‘un acceso desproporcionado al poder y a posiciones públicas de influencia y las reglas que dictan los procedimientos, que suelen favorecer a los económicamente privilegiados. En tales sociedades, la desigualdad social no actúa como incentivo para que los individuos intenten mejorar su posición social, sino que suele ser una ‘trampa’ en la que queda atrapada la misma gente, generación tras generación, lo que altera su desarrollo humano potencial y las perspectivas de crecimiento económico de la sociedad a la que pertenecen’ (Nel, 2006)”.<sup>558</sup>

No sabemos exactamente cuál debe ser el nuevo modelo económico, pero lo que sí sabemos es que debe tomar en cuenta lo que el modelo iniciado de mediados del siglo XX descuidó: el desarrollo humano integral, los valores de la sociedad, como la justicia social (en algunas instancias hasta los derechos humanos) y el medio ambiente. Consideramos que el lugar donde podemos mejor implementar esos tres nuevos enfoques sería en lo local. Es por eso que, a pesar de la pobre institucionalidad y capacidad de gestión que se encuentran al nivel local en la República Dominicana, apostamos por el municipio como plataforma e instrumento del desarrollo económico local. Entendemos que para que la República Dominicana se inserte de manera más efectiva en el ámbito global, debe reconocer, valorar y fortalecer su potencial desde

---

<sup>556</sup> Stiglitz, 2006: 47

<sup>557</sup> Alonso (2005) citado en Brunet y Cincunegui, 2010: 115

<sup>558</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 115

lo local.<sup>559</sup> “Por su flexibilidad, por su adaptación a las peculiaridades del territorio, el municipio se halla en la mejor disposición para dar respuestas locales a problemas globales”.<sup>560</sup>

Tras años de enfoques exógenos del desarrollo y una “hegemonía del keynesianismo-fordismo”, en la década de los ochenta en algunos países y en otros en los 90, se cambia este enfoque hacia lo endógeno.<sup>561</sup>

Según los autores Brunet y Cincunegui, “concretamente, como resultado de la asociación estratégica entre los procesos de aglomeración y lo de producción flexible, se produce un consenso en la literatura sobre la política industrial, principalmente cuando esta política se centra en activar el potencial territorial endógeno y las relaciones locales-globales”.<sup>562</sup> Es decir, que en esta estrategia de desarrollo ambas esferas/escenarios se necesitan, lo local necesita a lo global y lo global necesita a lo local. De una manera concreta con el desarrollo endógeno, se persigue una globalización “desde abajo”, desde el individuo. Judt cita a John Donne, diciendo, “cada hombre es un fragmento del Continente, una parte del Todo”, como forma de cuestionar la validez de reabrir la cuestión local.<sup>563</sup>

### **2.5.2 Fortalecer el vínculo entre lo global y lo local: pensar localmente para actuar globalmente**

*Existen ciudades y regiones en el Sur articuladas a la economía global y existen ciudades y regiones del Norte que no lo están, y es que, durante la década de 1980, regiones centrales existentes fueron seriamente afectadas por la reestructuración industrial y, al mismo tiempo, surgieron nuevas regiones de crecimiento, las cuales han competido exitosamente en el comercio internacional. La interpretación de estos procesos de regionales “de éxito” se explica en cuanto que constituyen una respuesta a los cambios estructurales del entorno. Es decir, muchas regiones han logrado aprovechar las oportunidades del capitalismo de la globalidad adaptándose al mismo sin perder sus propias modalidades, “transformándose así en economías de fuerte base territorial insertas en economías de flujos internacionales. Este tipo de ‘asimilaciones’ virtuosas representan el desafío estratégico para una política de desarrollo productivo y competitividad regional. Por lo general, se trata de estrategias activas que operan en*

---

<sup>559</sup> Nota: Incluyendo su capital humano, la calidez y hospitalidad de su gente, que siempre es resaltado como uno de sus mayores atractivos por los turistas internacionales.

<sup>560</sup> Ministerio de Administraciones Públicas, *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, 2005: 14

<sup>561</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 7. Nota: Es irónico, que sea en la era de la globalización donde se descubre la importancia de valorar lo local, y mantener las identidades endógenas que al final es lo que permite la diferenciación de los productos y servicios.

<sup>562</sup> *Ibídem* 7

<sup>563</sup> Judt, 2010: 166

*variados frentes (institucional, empresarial, laboral, financiero, tecnológico, educativo, político y normativo), tratando de desencadenar una serie de efectos que se vuelven acumulativos y autosuficientes.*<sup>564</sup>

Este concepto de “pensar globalmente y actuar localmente”, se ha convertido en uno de los más populares, incluso, ha pasado del mundo académico al argot popular. También es válido y lo que hemos propuesto en esta tesis es un enfoque distinto y complementario: pensar localmente y actuar globalmente.

Entendemos que en la República Dominicana debemos tomar esto, no sólo como un eslogan, sino más bien, incluirlo en la estrategia de desarrollo nacional. No puede posicionarse efectivamente un país que no conoce sus ventajas competitivas y sólo se enfoca en las comparativas, pero que tampoco tiene la institucionalidad para aprovecharlas.<sup>565</sup> Como profundizaremos en el capítulo cinco, ésta debilidad institucional, agravada por una alta desigualdad social resultan en una pobre gobernabilidad que dificultan el fortalecimiento del vínculo local-global.

Lo cierto es que existe una realidad que los gobiernos locales no pueden ignorar y es que lo local está atado a lo global y en ésta “atadura” hay muchas oportunidades para crear empleos y riquezas. Por ejemplo, aprovechando las oportunidades que ofrecen los tratados de libre comercio.

Sin embargo, es necesario conocer en profundidad cuál es la realidad que rige las relaciones internacionales y, en nuestro caso, esencialmente el frente económico. Parte de esta realidad, que no se puede obviar es que, en la actualidad, el Estado no tiene la soberanía que tenía hace décadas.

Mir Puigpelat nos indica que el Estado no sólo ha perdido poder hacia afuera con las transnacionales y los organismos supranacionales, sino también hacia el interior, con la descentralización política.<sup>566</sup> Estamos de acuerdo con Mir Puigpelat, sin embargo, insistimos en que un buen gobierno local, fortalece al conjunto del Estado y sería más bien un aliado del gobierno central. Es decir, no es que el Estado pierde fuerza y poder, sino más bien busca un

---

<sup>564</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 121

<sup>565</sup> Nota: Las ventajas comparativas se encuentran esencialmente en los sectores de turismo y agricultura. Lo ideal es agregarle valor y competitividad a estos productos y servicios en estos sectores que ya cuentan con ventajas comparativas.

<sup>566</sup> Mir Puigpelat, 2004: 76

balance más eficiente y efectivo. Claro está, si la descentralización no es efectiva, entonces el Estado sí habrá perdido y diluido su poder en su conjunto.

Queremos ahora enfocarnos los factores externos que afectan las políticas públicas y decisiones que el Estado, en todos los niveles, puede accionar en el campo de la economía internacional, pues efectivamente, sí han perdido soberanía frente a los organismos supranacionales y las empresas multinacionales.

Los Estados están vinculados legalmente a un sinnúmero de reglas al nivel internacional que limita su espacio para hacer políticas a favor de su desarrollo. “El primero de estos vectores es el que desafía a los Estados nacionales desde arriba, referido en primer lugar, al proceso de globalización y al paralelo establecimiento de regímenes internacionales y supranacionales en diversas partes del mundo. En segundo lugar, una fuente de pérdida de soberanía de gran parte de los Estados nacionales está representada por las instituciones que rigen el comercio internacional. Este caso de la Organización Mundial de Comercio (OMC), cuyo marco normativo, además de posibilitar el acceso a la comunidad internacional de negocios, impone efectos restrictivos, aunque no horizontales, sobre las políticas económicas internas de los países miembros”.<sup>567</sup> Los Estados miembros de Organización Mundial de Comercio (OMC), Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (FMI) deben cumplir con esas reglas.

Estas instituciones se han dado a la tarea de establecer reglas muchas veces impuestas por los países ya desarrollados (que por cierto lograron su desarrollo con otras reglas). Por lo que el espacio de los países en vías de desarrollo para hacer políticas, es cada vez más limitado por las reglas y fuerzas económicas que rigen la economía y finanzas mundiales.

Por ello, se hace más urgente conocer cuáles son estas reglas y cuál es el espacio disponible para accionar efectivamente desde el territorio o escenario endógeno. Para lograr esto, es importante estudiar a los expertos en materia de política industrial y ver cuál ha sido la experiencia de los países que hace un par de décadas eran pobres y hoy nos sirven de referencia como los “Tigres del Este de Asia”. Aunque empezaron con reglas distintas a las vigentes hoy en día, lo cierto es que es posible de aprender de sus experiencias y adaptarlas a la realidad particular de cada país.

---

<sup>567</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 59-60

Parte de las críticas a las organizaciones supranacionales existentes, como el FMI, BM y OMC, es su falta de legitimación democrática, por la falta de aceptación social que tienen.<sup>568</sup> En gran parte, ahí radica la razón por la cual nacen los múltiples movimientos antiglobalizadores. La recién crisis financiera, dejó en evidencia los excesos de la neolibertación y falta de un Estado que juegue efectivamente su papel de regulador y protector de los derechos de todos”.<sup>569</sup>

No hay forma de justificar las injusticias sociales y los desequilibrios existentes en las sociedades, en la economía en la política, en el medioambiente, etc. En 2006, Stiglitz propuso un nuevo contrato social global, fundamentado en lo siguiente: un compromiso de los países desarrollados hacia el comercio justo y la compensación, por la preservación del medioambiente; reformar la arquitectura de las instituciones financieras, con el fin de reducir la inestabilidad; democratizar las instituciones supranacionales (FMI, Banco Mundial, OMC) y fortalecer la ONU. Asimismo, lograr el cumplimiento de la cooperación internacional de 0.7% de PIB (si existe dinero para la guerra, también debe existir para la cooperación).<sup>570</sup> Todo esto con el objetivo de reformar el capitalismo global y minimizar las desigualdades en el mundo.<sup>571</sup> Estas desigualdades están tanto al nivel local, como global y se deben enfrentar de manera estructural.

Esperamos que el siglo XXI sea uno de mayor equilibrio, de mayor desarrollo desde lo local a lo global. Esperamos que este capítulo haya dejado el mensaje claro, de que el desarrollo

---

<sup>568</sup> Mir Puigpelat, 2004: 213

Nota: Caballero Harriet (2009: 31) nos da una visión metafórica de esta realidad planetaria: “en el nuevo cosmos hayekiano, un teórico orden autorregulado –auténtica versión moderna del cosmos neoplatónico-, el dios pagano neoliberal uno (mercado) y trino (el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) determina la disposición jerárquica de los coros seráficos de la modernidad (G8, Comisión Trilateral, Davos, Wall Street, bolsa de París, Tokio...)”.

<sup>569</sup> Según Mir Puigpelat, este y otros ejemplos “han hecho que se aborcen en todo el mundo (o, al menos, que no se defiendan ya con la misma vehemencia) los procesos de transferencia de funciones de *autoridad* hacia manos privadas, y que se reconozca al Estado (a la Administración) su hegemonía en la regulación y el control de las actividades individuales. Han hecho que se descubran los peligros derivados del anarcocapitalismo ultraliberal y que se revaloricen los postulados del liberalismo sensato tradicional, que siempre ha defendido la necesidad de un Estado reducido pero fuerte, capaz de garantizar el orden, el cumplimiento de los contratos y la competencia real en los mercados. Han hecho, en suma, que se considere indispensable que el Estado mantenga (e incluso incremente) su *actividad de policía*, su genérica función de *garantía* del cumplimiento de las condiciones mínimas de convivencia”. (Mir Puigpelat, 2004: 218)

<sup>570</sup> Stiglitz 2006, óp. cit.

<sup>571</sup> El Banco Mundial (2013) resalta “que más de 1.000 millones de personas aún viven en extrema pobreza, una situación que es moralmente inaceptable considerando los recursos y la tecnología de que se dispone actualmente.” Reconoce que ha habido un aumento de la desigualdad y la exclusión social que parece acompañar la creciente prosperidad en muchos países, por lo que aboga por poner fin a la pobreza extrema a nivel mundial en el curso de una generación y promover la “prosperidad compartida”. Ver Banco Mundial (2013, 19 de abril). “Acabar con la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida”; disponible en: [http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/04/17/ending\\_extreme\\_poverty\\_and\\_promoting\\_shared\\_prosperity](http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/04/17/ending_extreme_poverty_and_promoting_shared_prosperity)

no es solamente económico, es más bien humano, pues se trata de transformar las estructuras sociales, políticas, económicas, creadas por el ser humano, para el ser humano.

En ese sentido, el eje transversal es el ser humano, quien debe aprender a convivir en armonía entre sí y con la naturaleza como aliada. Así como la estructura económica del siglo XX fue distinta a la del siglo XIX, entendemos que la estructura de desarrollo económico del siglo XXI es y será muy diferente a la del siglo XX.

No es una coincidencia que los sistemas internacionales y organismos internacionales estén en crisis hace años, que se insista sobre la necesidad sobre su reforma, incluyendo a las Naciones Unidas.<sup>572</sup> Esta crisis está engendrando un nuevo paradigma económico y político mundial. Y mientras tengamos la tarea pendiente, continuará el sufrimiento en vano de millones de seres humanos que sufren en carne propia, las injusticias y el hambre y las limitaciones que le impone un modelo arcaico, que sólo ayuda a una minoría y perjudica a la misma tierra que nos cobija.

Entendemos que el nuevo modelo debe partir de lo local, donde más se sienten las reglas creadas a nivel global, creando las capacidades necesarias para poder asumir la responsabilidad, entre todos, de crear una plataforma productiva más humana y menos materialista.

---

<sup>572</sup> “Unas Naciones Unidas eficaces. Un sistema multilateral más sólido y eficaz es un instrumento indispensable para establecer un marco democrático, legítimo y coherente para la globalización.” (Oficina Internacional de Trabajo (OIT), 2004: x y xiii)

## SÍNTESIS

En este capítulo revisamos la literatura del marco conceptual de nuestra investigación. Iniciamos con el estudio de la teoría de desarrollo económico local endógeno y regional y su enfoque “bottom up” y de desarrollo humano. Revisamos, por considerarlo relevante a nuestro caso de estudio, la literatura que ofrece una definición más integral del desarrollo, al recomendar la medición del desarrollo, más por índice de desarrollo humano (IDH), que por el crecimiento del PIB.

Este modelo tiene un enfoque territorial que nos llevó a estudiar las diferentes estrategias disponibles, para dinamizar la producción económica en estas regiones, como son la creación de sistemas de innovación y los clústeres. Resaltamos que uno de los principales objetivos de este modelo, es la creación de empleos y cómo el empleo es clave en proveer al ser humano su bienestar y realización. No obstante, también señalamos que el modelo de desarrollo endógeno, no es la panacea para todos los problemas locales.

Explicamos el por qué son necesarios los “pilares” que sostienen un buen gobierno local para la implementación del modelo de desarrollo endógeno. Aquí resaltamos la importancia de una fuerte institucionalidad, para dar cumplimiento a las funciones de los municipios, así como ofrecer servicios de calidad. La buena gestión, caracterizada por la capacidad de planificar estratégicamente, por una buena gobernabilidad y gobernanza, basada en buenas relaciones interinstitucionales e intergubernamentales y por el fomento del capital social.

Argumentamos que, para hacer un buen gobierno, se necesita autonomía municipal, es decir, una autonomía política-administrativa y financiera, con el fin de tener el poder de decisión indispensable para gestionar debidamente y oportunamente. Una buena gestión debe tener la capacidad de incrementar los recursos propios, cobrando los impuestos municipales, así como, de conectarse a redes y crear alianzas estratégicas pública-privadas, nacionales e internacionales

Revisamos la literatura sobre potencializar las oportunidades de desarrollo económico local con los emigrantes y sus descendientes, que mantienen vínculos con su localidad y país de origen. Enfatizamos la importancia de la descentralización del Estado y el principio de subsidiariedad y otros principios claves, en la modernización de la gestión del municipio. Concluimos, enfatizando la necesidad de fortalecer el vínculo entre lo local y global, asegurando que las autoridades locales cuenten con los conocimientos y capacidades necesarias para aprovechar las oportunidades de la globalización.



### 3. BUENAS PRÁCTICAS EN EL DESARROLLO LOCAL: ESPAÑA, MÉXICO Y LA REPÚBLICA DOMINICANA

#### INTRODUCCIÓN

Con el fin de que nos aporten una idea de cómo debe ser un buen gobierno enfocado en desarrollo económico local, estudiamos varios municipios en España, no sin antes revisar brevemente la organización de los municipios en ese país. En este capítulo también traemos a colación la experiencia de un municipio mexicano, con la integración de su diáspora en facilitar el desarrollo endógeno. El repaso de la experiencia extranjera, algunas buenas prácticas en el desarrollo económico local, nos darán una mejor idea de que se debe hacer. También en este capítulo, presentamos nuestro caso de estudio, Santiago de los Caballeros, en la República Dominicana. Dentro de sus debilidades, como el resto de los municipios dominicanos, presentamos al municipio de Santiago como una buena práctica municipal en la República Dominicana. Complementamos esta experiencia en Santiago, con otras experiencias de desarrollo local y regional en el país, con el fin de que nos sirva de base para entender qué se ha implementado en el país, y cuáles han sido los principales obstáculos y por qué. Hemos seleccionado estas experiencias por su relevancia con la revisión de la literatura realizada, y porque las mismas, nos permitirán ofrecer recomendaciones más atinadas.

Como bien indicábamos durante nuestra revisión de la literatura, la intervención económica municipal, supone una importante influencia, directa o indirecta, en la estructura económica de la ciudad y en el desarrollo de sus habitantes. Estas intervenciones son necesarias para reactivar la economía, pero, además, reactivan la vida municipal con otros elementos como son las actividades culturales y asociativas. La tendencia en los servicios municipales ha sido de continuar innovando y ofreciendo nuevos servicios.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “Últimamente, las inversiones municipales se proyectan sobre nuevas necesidades, hasta hace pocos años insospechadas, como son, los centros para la tercera edad, centros de salud, centros de planificación familiar, fomento de empleo, apoyo al cooperativismo, centros de empresas municipales, escuelas-taller, promoción del suelo industrial, edificios culturales, deportivos y de ocio, etc. El aumento de la inversión pública local podemos señalar que se debe, fundamentalmente, a varios factores: Creciente aumento de los sectores en los que interviene la Administración Local; Aparición de nuevas necesidades en el ámbito de dicha Administración; Aumento de la complejidad de gestión de los servicios públicos locales; y a la Tecnificación de la Administración Local.” Ver Diputación de Valladolid; disponible en: [http://www.diputaciondevalladolid.es/am/extras/Manual\\_alcalde/manual\\_alcalde\\_2004\\_capitulo\\_VI.pdf](http://www.diputaciondevalladolid.es/am/extras/Manual_alcalde/manual_alcalde_2004_capitulo_VI.pdf)

En esta sección, nos enfocaremos específicamente, en documentar algunas de las mejores prácticas. Algunas buenas prácticas de buen gobierno para el desarrollo de los municipios de España incluyen: las iniciativas de desarrollo endógeno del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Aquí utilizamos, esencialmente, la investigación realizada por Vázquez Barquero; y una gestión municipal con rostro humano: Sant Boi de Llobregat, ayuntamiento que visitamos en el 2010, cuando nos reunimos con sus principales funcionarios. Una experiencia también valiosa para documentar, es la de Mexxicacán, México, que nos ilustra de cómo, a través de una alianza estratégica con la diáspora mexicana, el ayuntamiento pudo crear una buena oportunidad de desarrollo económico local para fomentar empleos. Todos estos enfoques, los hemos puntualizado durante nuestra revisión de la literatura. Los consideramos experiencias enriquecedoras y aptas para ser propuestas y adoptadas en la municipalidad dominicana. Es decir, que, en las siguientes experiencias, veremos la aplicación del marco teórico ya revisado previamente en esta tesis.

### **3.1 España: referencia de municipio moderno**

Como mencionamos al inicio de nuestra investigación, la justificación por la utilización de la municipalidad de España, es por los vínculos históricos y más recientes como referencia normativa municipal.<sup>2</sup> Según el Regidor Taveras, el municipio dominicano es una herencia de la época colonial, y agrega en la misma tesitura de lo antes mencionado que la historia de España es la de la autonomía municipal: “Existen pocos pueblos que a lo largo de su historia hayan tenido que luchar tanto y de manera tan continua y tenaz como el pueblo español por la permanencia de su vida municipal. Esta herencia, se ha mantenido en la América hispana y de manera especial en esta parte española de la isla que hoy denominamos República Dominicana”.<sup>3</sup> Aunque la realidad de la organización política y administrativa de España y la República Dominicana son distintas, podemos apreciar y aprender de su evolución.

En España, “los ayuntamientos han dejado de ser organizaciones de rendimiento que actúan en un entorno simple y previsible, y han pasado a ser organizaciones estratégicas que han

---

<sup>2</sup> Ver Sosa Wagner, 2005 y Rivero Ysern, 2004 para conocer la historia de las reformas normativas más relevantes realizadas antes de la Constitución de 1978.

<sup>3</sup> Taveras, 2002: 7

de dar respuestas a los efectos más inquietantes de la globalización, neutralizando sus amenazas y aprovechando las oportunidades que abre.”<sup>4</sup>

### **3.1.1 El ordenamiento municipal vigente: organización y competencias**

Consideramos importante para la comprensión del derecho local vigente en la República Dominicana, tomar la municipalidad en España como referencia la ley de régimen local. En esta ocasión nos enfocaremos en tratar brevemente su organización, competencias y funcionamiento general.

La realidad es que antes de ser el Estado del Reino de España, el municipio era la organización político-administrativa que dominaba. Con el tiempo, se tomó conciencia de las imperfecciones del sistema y surge un sistema centralista. Hoy en día, los municipios de España vuelven a tener la autonomía, poder y recursos que antes tenían, pero mucho mejor organizados y con unas normas más claras.<sup>5</sup> Cabe resaltar para entender el contexto político-administrativo de España, que “la Constitución Española de 1978 define un modelo abierto y flexible de Estado Autónomico, que se ha ido configurando en los últimos veinticinco años; el nuevo Estado democrático se constituye en un modelo descentralizado situado entre el federalismo y el regionalismo”.<sup>6</sup> La gran novedad en el 1978 fue la creación de las Comunidades Autónomas.<sup>7</sup> “A partir de la Constitución de 1978, España ha experimentado una transformación radical, del centralismo a la descentralización. En apenas, cinco años se crearon comunidades autónomas,

---

<sup>4</sup> Ministerio de Administraciones Públicas, *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, 2005: 14

<sup>5</sup> Nota: En esencia, los ayuntamientos están encargados del gobierno municipal, y representan a la vecindad. Según Pérez Matos, "esta institución, democrática en su origen, que los modernos heredaron de los romanos y que se estableció en Europa como un valladar contra el poder feudal, se introdujo en España -según nos dice Depons- poco más o menos en la misma época en que Luis el Gordo estableció las Comunas en Francia". (Francisco Depons, *Viaje a la parte oriental de tierra Firme* (1930) citado en Pérez Matos, 1954: 7) Estamos hablando pues del siglo 12.

<sup>6</sup> Mitxelena Camiruaga, 2006: 23

<sup>7</sup> Nota: Según Angoitia Grijalba (2004:11), “La aprobación de la Constitución Española de 1978, supuso el punto de partida de un intenso proceso de descentralización del Sector Público, cuya gran novedad consistía en la introducción de un nuevo nivel de gobierno situado entre el nivel central y el local: las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la intensa descentralización que ha tenido lugar desde entonces, no puede ocultar que dicho proceso ha sido marcadamente asimétrico y que se ha dirigido, en su inmensa mayoría, hacia el nivel autonómico”. Las Comunidades Autónomas varían en grado de autonomía, compromiso fiscal, competencias, transferencias financieras, entre otros. Aunque se ha mantenido la unidad del Estado pese a los múltiples intentos de algunas CCAA, no deja de haber fricciones entre ellas. Por ejemplo, según Mitxelena Camiruaga, “Hace más de cien años que se plantean cuestiones tales como: ¿los catalanes pagan más y reciben menos que el resto de los españoles?, ¿son los vascos los más privilegiados?, ¿viven los andaluces y extremeños de los impuestos del resto?, etc.”. (Mitxelena Camiruaga, 2006: 19)

cada una con sus poderes, y se reconoció la autonomía de los entes locales. Y esto, desde un punto de partida radicalmente opuesto, pues nuestra tradición política y administrativa era el centralismo, con muy pocas excepciones a lo largo de la historia. Hemos pasado por tanto de un modelo de inspiración francesa, a otro más cercano al propio de los Estados federales, en los que existen varios poderes territoriales, tanto políticos como administrativos”.<sup>8</sup>

La organización territorial del Estado español queda estipulada en el artículo 137, Capítulo I del Título VIII, de la Constitución de España 1978. En artículo 137, el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.<sup>9</sup> Es un país con un gran número de municipios y el tiempo ha comprobado lo difícil que es consensuar una política nacional que simplifique esta hiperfragmentación.

Como elemento unificador, inmediatamente, el artículo 138, aboga por la realización efectiva del principio de la solidaridad, donde el Estado debe velar por un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo, en particular, a las circunstancias del hecho insular. Para nosotros este artículo 138, es de particular interés, pues enfrenta directamente el tema de las desigualdades territoriales, recursos naturales, etc., que poco a poco van fomentando las emigraciones de una región a otra, y exacerbando las brechas económicas, por ende, sociopolíticas, que se van creando. Es importante no sólo en España, pero sobre todo en la República Dominicana, enfrentar, dar soluciones para minimizar estas asimetrías entre las regiones. “Corregir las desigualdades de renta entre las CCAA es substancial desde el punto de vista de la cohesión interterritorial...No olvidemos que los desequilibrios no hacen sino agudizar el problema de la desigualdad entre los ciudadanos y, por tanto, deberá ser prioritario garantizar un umbral mínimo para cualquier territorio. Si no se avanza por este camino de armonización y cohesión territorial, no parece posible que se pueda profundizar en una reforma real donde se dote de mayor autonomía fiscal a territorios que no tienen la suficiente capacidad recaudatoria para asegurar un nivel mínimo de servicios a sus ciudadanos”.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Rivero Ortega, 2007: 79

<sup>9</sup> Nota: Actualmente existen 17 regiones o comunidades autónomas, dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla), 50 provincias y 8,116 municipios. Expertos del derecho local como García de Enterría cuestionan la suficiencia de las entidades municipales para de manera efectiva realizar una descentralización político-administrativa, por lo que aboga por necesidad de una devolución de poderes hacia arriba, hacia la escala regional. Ver García de Enterría 2007.

<sup>10</sup> Mitxelena Camiruaga, 2006:165

De manera específica, el artículo 140 trata el tema de la administración local. Este artículo de la Constitución “garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena”. Y deja establecida la configuración del gobierno y la administración, la cual corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. “Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La Ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”. Queda interpretado el artículo 140 de la CE (Constitución Española), las atribuciones al ayuntamiento de las funciones de gobierno y de administración del municipio.<sup>11</sup> (Sin embargo, en lo que respecta a los aspectos garantistas mencionados en el artículo 2.a) de la LJ (Ley Jurisdiccional), dicha actividad de gobierno municipal lógicamente deberá ser objeto de control jurisdiccional.<sup>12</sup> Según Font Llovet, “la autonomía local se ejerce, pues, por órganos –colegiados- propios, esto es, por las instituciones políticas democráticas del gobierno local”.<sup>13</sup>

Para nuestro estudio es importante resaltar la institucionalidad municipal en España. Parte de esta fortaleza institucional es la legitimación procesal de los municipios. Esto es el recurso a la acción judicial a “disposición de los municipios para actuar o intervenir en aquellos asuntos de interés local que se ven afectados por una actuación, formalizada o no, o por una inactividad de otra Administración, señaladamente la del Estado y, más aun, las de las comunidades autónomas. En este sentido, hay que mencionar aquí la nueva Ley de jurisdicción contencioso-administrativa 29/1998, de 13 de julio, cuyo artículo 19.1 e) contempla específicamente la legitimación de las entidades locales territoriales para impugnar los actos y disposiciones –y habrá que añadir también la inactividad, y la vía de hecho- de la administración del Estado y de las comunidades autónomas ‘que afecten al ámbito de su autonomía’”.<sup>14</sup>

Esta legitimidad procesal esta en desarrollo y es de doble vía, ya que, a las Comunidades Autónomas, también se le ha reconocido su espacio y competencias en caso en que algún ayuntamiento haya tratado de impugnar algún asunto que considera que le afecta sus intereses. “En ese sentido es útil mencionar la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a

---

<sup>11</sup> Font Llovet, 2008: 47

<sup>12</sup> *Ibíd*em

<sup>13</sup> *Ibíd*em 42

<sup>14</sup> *Ibíd*em 44-45

la hora de apreciar la legitimación de las comunidades autónomas para interponer recurso de inconstitucionalidad, restringida por el artículo 32.2 de la LOTC (Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) a los supuestos de normas que ‘puedan afectar a su ámbito de autonomía’.<sup>15</sup> Sin embargo, Font Llovet considera que esta situación puede ser contemplada desde una perspectiva distinta a la adoptada. Se trata de la jurisprudencia generada por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 821 y 822/1997, la cual “trata de la impugnación por parte de un ayuntamiento y de un consejo comarcal, del decreto autonómico de prórroga por quince años de plazo de la concesión de una autopista de peaje que discurre por su territorio. El Tribunal de Justicia aprecia la falta de legitimación de estas entidades locales por entender que no ostentan ni interés directo –ni legítimo– (artículo 28 de la LJ), ni se produce afectación de su autonomía (artículo 63.2 de la LBRL), puesto que no tienen competencias en materia de autopistas de peaje y, según se dice, el círculo de sus intereses viene determinado por el haz de competencias que se le atribuyen en la legislación de régimen local y en las leyes sectoriales”.<sup>16</sup> Font Llovet considera que el hecho de que “el legislador no haya atribuido al municipio una competencia específica en una determinada materia, no significa que no exista un interés local afectado por aquella materia, bien al contrario, puede significar, ni más ni menos, la vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local.”<sup>17</sup>

Consideramos positivos los niveles de institucionalidad y jurisprudencia, y las garantías a la autonomía municipal que ofrece el derecho a la legitimidad procesal. Entendemos que esto muestra valoración al principio de subsidiariedad. Lo cierto es que, como asegura Font Llovet, en cuanto al desarrollo de la jurisprudencia sobre la temática, “la praxis irá explorando los caminos a seguir, y en ellos deberá encontrarse de una manera activa la superación de la insuficiencia que hoy muestra la garantía institucional articulada en la Ley de bases –ley sectorial”.<sup>18</sup> La jurisprudencia a favor de los municipios es significativa. “Es más respetuoso con la garantía institucional de la autonomía local y con el carácter representativo de las instituciones, que han expresado una voluntad que no es contraria la Ley y procede de la autoridad más cercana a los ciudadanos, dar preferencia a esta voluntad que conecta más claramente con intereses colectivos de ámbito estrictamente local, expresados por quienes están

---

<sup>15</sup> Ibídem 45

<sup>16</sup> Ibídem 45-46

<sup>17</sup> Ibídem 46

<sup>18</sup> Ibídem 70

legitimadas para ello (con cita expresa del artículo 4.3 de la CEAL).<sup>19</sup> Esta preferencia por respetar la voluntad de lo local favorece aun más la autonomía municipal y su ámbito para accionar.

La situación del régimen local en España está en una fase de “reequilibrios y renovación de métodos de actuación, en busca de acuerdos y aceptaciones previas, que neutralicen un frente que, si hasta ahora ha sido incómodo, a partir de ahora puede ser engorroso”.<sup>20</sup> Diríamos lo mismo sobre el caso de la municipalidad dominicana, está en proceso de maduración y constante reinención con el fin de adecuarse al sin fin de situaciones que se dan en el ámbito local. Obviamente, guardando las distancias, pues España tanto en su normativa como en la práctica posee mayor institucionalidad que la República Dominicana. La recién crisis económica en España afectó mucho a los municipios que se vieron obligados a realizar recortes en sus servicios y programas. Esta crisis ha llevado precisamente a la necesidad de estos reequilibrios.

“Una diversidad de estructuras y de regímenes, una mejor apreciación de los elementos específicos del territorio, una más fundada y efectiva vinculación preferente del nivel local con el autonómico, todo esto requiere, como digo, considerar definitivamente al Estatuto de autonomía como el nexo de unión entre los tres niveles de organización territorial, la norma institucional básica de las comunidades autónomas que al mismo tiempo conecta el ordenamiento local con el estatal”.<sup>21</sup> Font Llovet agrega que esto es debido a que “se trata de un sistema incompleto, y sus carencias van siendo subsanadas paulatinamente”.<sup>22</sup> Rodríguez Álvarez, agrega que este mapa local fragmentado es muy desequilibrado porque casi el 40 por ciento de la población española reside en un pequeño grupo de 62 municipios, con más de 100.000 habitantes, que representan el núcleo del poder local en España.<sup>23</sup> Es decir, que la organización territorial en España ha tenido y tiene sus retos, diríamos que por todo un legado histórico, cultural, geográfico y político.

---

<sup>19</sup> *Ibíd*em 38. Esta primacía de la voluntad municipal que se ha introducido y se está desarrollando en España, aun está pendiente de efectuarse en la República Dominicana, donde los municipios aun luchan por recibir los recursos que le corresponden por ley y que se respete su autonomía plena.

<sup>20</sup> *Ibíd*em 71

<sup>21</sup> *Ibíd*em 70

<sup>22</sup> *Ibíd*em

<sup>23</sup> Rodríguez Álvarez, José Manuel, “Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes Local”, *Política y Sociedad*, 2010, Vol. 47 Núm. 3: 67-91; disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/POSO1010330067A/21521>

### **3.1.1.1 Las competencias de las CCAA y los municipios en España**

Aunque esta sección es de los municipios en España, queremos resaltar las competencias de sus unidades subnacionales, por sus competencias a favor del desarrollo económico local. Esencialmente, las instituciones locales están diseñadas como instrumentos de canalización y expresión de opciones políticas dirigidas a satisfacer las aspiraciones de la comunidad ciudadana.<sup>24</sup> El artículo 148 de la Constitución Española establece las competencias de las Comunidades Autónomas (CCAA), vemos como una gran parte de las competencias están dirigidas a promover el desarrollo endógeno:

- “1- Organización de sus instituciones de autogobierno.
- 2- Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
- 3- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- 4- Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- 5- Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- 6- Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
- 7- La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- 8- Los montes y aprovechamientos forestales.
- 9- La gestión en materia de protección del medio ambiente.
- 10- Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma: las aguas minerales y termales.
- 11- La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
- 12- Ferias interiores.
- 13- El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- 14- La artesanía.
- 15- Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
- 16- Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
- 17- El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
- 18- Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
- 19- Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
- 20- Asistencia social.
- 21- Sanidad e higiene.
- 22- La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás

---

<sup>24</sup> Font Llovet, 2008: 47



facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.”

Lo que resulta también interesante en el modelo español, pues es una forma de reconocer que la asimétrica en los recursos y capacidades entre los más de ocho mil municipios de las 17 CCAA, es que las competencias se van otorgando de manera gradual: artículo 148, Inciso 2: “Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149”. Este último regula las competencias del Estado. Sería una oportunidad ver si es posible vislumbrar una categorización de competencias en la República Dominicana, según criterios consensuados por los actores relevantes. En adición al criterio de población, y aunque pudiera ser polémico, la asignación de competencias y recursos pueden ser otorgadas por nivel de cumplimiento de sus responsabilidades, capacidad de gerencia, así como el uso efectivo y rendición de cuenta de los recursos públicos.

Las competencias locales según la LBRL, artículo 4:

“1. En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

- a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- b) Las potestades tributaria y financiera.
- c) La potestad de programación o planificación.
- d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

2. Lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, debiendo las leyes de las comunidades autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación, excepto en el supuesto de las mancomunidades, que se rigen por lo dispuesto en el apartado siguiente.

3. Corresponden a las mancomunidades de municipios, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, las potestades señaladas en el apartado 1 de este artículo que determinen sus Estatutos. En defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos”.<sup>25</sup>

De manera específica están enunciadas en el Capítulo III, artículo 25 de LBRL. Lo cierto es que las competencias son amplias ya que según este artículo “El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.

En España, la prestación de servicios está determinada por la población del municipio. El artículo 28 de LBRL, le agrega más competencias, “los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, cultura, promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”. Sin embargo, de todas estas competencias, el artículo 26, aclara cuales son las obligatorias- es decir- los servicios municipales de prestación obligatoria para todos los municipios:

“Inciso A: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

Inciso B: En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.

Inciso C indica: En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

Inciso D: En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano”.<sup>26</sup>

Es decir, esos son los servicios básicos que todos los municipios deben ofrecer independientemente de su tamaño. Como veremos más adelante, la normativa dominicana también tiene previsto un mínimo obligatorio en la prestación de los servicios. Una modalidad que los municipios muy pequeños aplican para ofrecer servicios que de manera individual les

---

<sup>25</sup> Soriano García y Romero Rey, 2005: 53

<sup>26</sup> LBRL y Cantalapiedra et al, 2007: 41

resultaría muy costoso, es la de la mancomunidad. Nos parece esto una buena práctica que se debe promover en la República Dominicana, de manera de mejorar la calidad de los servicios y el uso de los recursos financieros.

### **3.1.1.2 Las mancomunidades en España<sup>27</sup>**

El artículo 26, Inciso 2 de la LBRL de España nos habla de manera específica de la Mancomunidad. “En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público.

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”.

En éste mismo artículo queremos desatacar el principio de subsidiariedad: “Cuando el municipio justifique ante la Diputación, que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la

---

<sup>27</sup> Como antecedente, afirmamos que según Sosa Wagner (2005:39) la Ley 1870 trae la novedad de la asociación de municipios para resolver problemas comunes. Considerando el alto número de municipios en la República Dominicana que de manera individual no pueden cumplir con sus funciones por la precaria capacidad de gestión y recursos limitados, esta experiencia de España da una buena práctica, cuya viabilidad sería interesante multiplicar en el país.

Diputación lo considera acreditado”.<sup>28</sup> Resaltamos este principio por ser central en nuestra investigación.

Vista su normativa, pasamos a la definición de mancomunidad. Cantalapiedra nos indica: “una Mancomunidad es una Entidad Local, con personalidad y capacidad jurídica propias, formada por la asociación voluntaria de Municipios”.<sup>29</sup> Y agrega: “la mancomunidad ‘tradicional’, generalmente se constituye para un fin concreto y determinado con su puesta en funcionamiento inmediata a la constitución y sin otra pretensión que el hacer posible, de la forma más rentable técnica, económica y socialmente, la prestación común de un determinado servicio, de competencia municipal, que tiene carácter esencial o mínimo conforme a la legislación vigente (abastecimiento de aguas, servicios contra incendios, recogida de residuos sólidos, etc...)”.<sup>30</sup> Mientras que la Mancomunidad “evolucionada” es aquella en “la que se enuncian una pluralidad de fines específicos que irán abordándose sucesivamente, constituye más bien un programa de futuras realizaciones. Es, por tanto, el reflejo de una voluntad política de declinar competencias municipales en favor de ir configurando, a través de la asociación voluntaria, un nuevo Ente Local supramunicipal. No obstante, los municipios mancomunados se reservan las competencias más vinculadas al territorio bajo este modelo, como la administración del patrimonio y las funciones representativas”.<sup>31</sup> En el caso de España, por tener múltiples niveles político-administrativos: “algunas Mancomunidades se constituyen para gestionar la recepción de subvenciones de otras Administraciones. En estos casos, la Mancomunidad se asimila más a un ente descentralizado de las otras Administraciones que a un Ente Local constituido por la voluntaria asociación municipal”.<sup>32</sup> Sin embargo, y, por ejemplo, esta modalidad se puede utilizar también para gestionar algún proyecto de desarrollo regional con fondos de alguna agencia de cooperación internacional en la República Dominicana.

Las mancomunidades en España no están libres de críticas, y es importante hacer la observación. Según Rodríguez Álvarez, quien nos da una observación crítica de las mismas en España: “el asociacionismo local ha acreditado ser un movimiento demasiado anárquico, en el que los municipios celebran acuerdos por razones muy diversas y prestan todo tipo de servicios,

---

<sup>28</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. (15 de noviembre de 2014); disponible: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/17-1985.t2.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/17-1985.t2.html)

<sup>29</sup> Cantalapiedra et al., 2007: 260

<sup>30</sup> *Ibidem* 261

<sup>31</sup> *Ibidem*

<sup>32</sup> *Ibidem*

pero sin una pauta común. Peor aún, un gran número de mancomunidades realmente no funcionan y sólo existen sobre el papel.<sup>33</sup> Por lo que a la hora de contemplar la aplicación de esta modalidad organizativa territorial, debemos primero analizar lo pros y contras, o un análisis FODA con el objetivo de evitar y no caer en las mismas debilidades, más bien aplicarlas de manera concreta, constructiva y sostenible. Pasamos ahora a hacer un repaso de lo que entendemos en una buena práctica en el desarrollo endógeno municipal.

### **3.1.2 El desarrollo endógeno en el terreno: Ayuntamiento Vitoria-Gasteiz**

En una investigación sobre ciudades que han aplicado el modelo de desarrollo endógeno, Vázquez Barquero toma al ayuntamiento Vitoria-Gasteiz en el País Vasco como objeto de estudio. Nos indica que entre los factores que explican el atractivo de Vitoria para las localizaciones empresariales, “se pueden destacar la cultura empresarial e industrial local, la disponibilidad de mano de obra, relativamente bien entrenada, las diferencias relativas de los costos de producción (del suelo industrial, sobre todo) y la accesibilidad a los mercados regionales, nacionales e internacionales”.<sup>34</sup> También resalta como clave y como elemento diferencial, la existencia de un sistema impositivo flexible, como consecuencia del Concierto Económico, el entorno medioambiental y la puesta en ejecución, desde mediados de los años cincuenta, de una política económica local dirigida a consolidar la dimensión industrial de la economía de la ciudad.<sup>35</sup> Una estructura impositiva flexible y sencilla ha facilitado la atracción de las inversiones locales como internacionales (Mercedes y Michelin) a Vitoria-Gasteiz.

Vázquez Barquero destaca el papel que jugó el ayuntamiento para desarrollar una política económica local efectiva. Nos indica que la política económica local implementada por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz con el fin de reajustar la producción local fue: 1- crear y desarrollar empresas a través de dos semilleros de empresas,<sup>36</sup> y un Centro de Empresas e Innovación, así como la creación del Parque Tecnológico de Álava; 2- desarrollar iniciativas de Empleo y Formación, para esto último se crean Agencias de Desarrollo Local y Servicio de Orientación y Formación Profesional; y 3- desarrollo urbano. Este estudio fue realizado en 1999

---

<sup>33</sup> Rodríguez Álvarez, op. cit.

<sup>34</sup> Vázquez Barquero, mayo 1999: n.p.

<sup>35</sup> Ibídem

<sup>36</sup> En otras ciudades como Sant Boi de Llobregat son conocidas como incubadoras de empresas.

por Vázquez Barquero. Con una visita a la página web del Ayuntamiento, nos percatamos que no sólo han consolidado estas prácticas, más bien han incluido otras que han fomentado más el desarrollo endógeno de Vitoria-Gasteiz. Es decir, que los gobiernos locales sí pueden destacarse como facilitadores del desarrollo económico local a través de iniciativas novedosas y una planificación integral y estratégica.<sup>37</sup>

“En noviembre de 1991 comenzó a funcionar el Centro de Empresas e Innovación (un Business Innovation Centre). Nació, a finales de 1988, como una empresa de carácter público, de la que son socios el Ayuntamiento de Vitoria, la Diputación Foral de Álava y el Gobierno Vasco a través de la SPRI (una empresa de capital público). Entre sus metas y objetivos hay que destacar la difusión de la cultura y del espíritu empresarial entre los jóvenes, el fomento de la creación de nuevas empresas, el apoyo al desarrollo de ideas empresariales e innovadoras, razonablemente viables y, en definitiva, la creación de empleo”.

Vázquez Barquero resalta que entre los objetivos de la política de recursos humanos del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz esta: “regenerar el tejido productivo mediante nuevas profesiones, cualificar y recualificar la mano de obra adaptándola a la demanda e impedir que el paro se haga crónico. Para conseguirlo, se han puesto en marcha programas de nuevas profesiones y tecnologías, de formación empresarial, de profesiones tradicionales y artesanales, de reinserción sociolaboral y de intercambio profesional internacional”. Aquí vemos la importancia de incluir en la estrategia de desarrollo local la facilitación de capacitación de los recursos humanos de la localidad.<sup>38</sup>

Uno de los éxitos del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, es su enfoque y preocupación por mejorar los servicios que ofrece. Vázquez Barquero entiende que unos de los atractivos de

---

<sup>37</sup> Vázquez Barquero indica que para facilitar e incentivar la creación de pequeñas empresas, se ofertaron un total de quince locales (con una extensión de 656 metros cuadrados) para alquiler.

<sup>38</sup> En el caso de la República Dominicana, existe el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), institución nacional con oficinas regionales dedica a la formación técnica. Solicitamos información sobre su vinculación institucional con los municipios. Desde el INFOTEP, nos indicaron que tienen vinculación formal y directa con 3 de los 155 ayuntamientos. Estos son: Ayuntamiento Santo Domingo Oeste; Ayuntamiento Santo Domingo Este y el Ayuntamiento del Distrito Nacional, con los cuales firmaron planes de trabajo en el 2015. Al momento de la consulta tenían un total de 28 acciones formativas en ejecución y pendientes con esos tres municipios. (María Pura de Ortega, (2015, 22 de julio), consulta de información, INFOTEP). Recomendamos que esta política pública de fomentar las relaciones con los municipios sea ampliada. Especialmente con los municipios en las zonas donde más capacitación hace falta, que suelen ser las zonas económicamente más deprimidas. “Para brindar una mejor atención a las distintas necesidades de formación, asesoría y asistencia en el territorio nacional, el INFOTEP dispone de cuatro gerencias regionales, con una división organizacional similar a la Dirección General, establecidas de acuerdo con la regionalización geográfica oficial. Estas oficinas regionales tienen el objetivo de planificar, organizar, supervisar, ejecutar y controlar las acciones formativas en su región”. (INFOTEP, Gerencias regionales; disponible en <http://www.infotep.gov.do/art.php?id=1100>)

Vitoria-Gasteiz es que “se ha caracterizado por haber logrado crear un entorno para vivir y producir, de apreciable calidad, que le diferencia de la mayor parte de las ciudades medias españolas”. Precisamente por mantener un constante mejoramiento de la calidad de los servicios que demandan los ciudadanos.<sup>39</sup> Por lo que una forma de los ayuntamientos distinguirse y atraer inversiones a la localidad, es con la oferta de servicios públicos de calidad.

Un caso interesante de mencionar, y sugerir, dentro de desarrollo urbano, es el del Plan Especial de Rehabilitación Integral del Casco Histórico en Vitoria, el cual es un buen ejemplo de cómo el Ayuntamiento enfrenta el deterioro urbano y trata de recuperar el valor funcional del casco antiguo e integrarlo al resto de la ciudad.<sup>40</sup> Es una forma dinámica de devolver valor a lo local, y de retornarle utilidad productiva. Según Vázquez Barquero, “entre las iniciativas emprendidas cabe destacar las de mejora del espacio físico, las de dotación de infraestructuras, las de recuperación del patrimonio edificado, las de creación de equipamientos y áreas libres y las de dinamización de actividades productivas (comercio, servicios y artesanía) y de ocio. Con estas actuaciones se ha conseguido recuperar el carácter histórico-monumental y funcional de la zona”.<sup>41</sup> Vemos como parte esencial del desarrollo local es la valoración del legado histórico.

Vázquez Barquero nos invita, como propusieron Kaufman y Jacobs en 1987, a concebir a “la ciudad como una organización que, de forma continua, evalúa sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, de la misma forma que sucede con las empresas, se pueden definir y ejecutar estrategias de actuación que le permitirán enfrentar los desafíos y alcanzar los objetivos en las cuestiones de interés para los ciudadanos, las empresas y las instituciones”.<sup>42</sup> Entendemos que esto plantea la importancia de la planificación en el desarrollo del municipio.

Vázquez Barquero también resalta como positivo al desarrollo endógeno, y explica el éxito de Vitoria en su momento de auge, a que las empresas y actores económicos, sociales y políticos tenían una actitud positiva hacia el cambio y la innovación. Como hemos indicado previamente, son muchos los factores que inciden en la competitividad local, y parte esencial en la ecuación es la introducción y difusión de innovaciones (tecnológicas e institucionales), la cual en este caso han estado en el centro de la estrategia de las empresas líderes locales y de la

---

<sup>39</sup> Vázquez Barquero, mayo 1999: n. p.

<sup>40</sup> *Ibíd*em

<sup>41</sup> *Ibíd*em

<sup>42</sup> *Ibíd*em

ciudad.<sup>43</sup> Las empresas y actores económicos, sociales y políticos de Vitoria tienen una actitud favorable a la introducción de innovaciones en el tejido productivo y social. Durante la última década, la introducción y difusión de innovaciones (tecnológicas e institucionales) se ha convertido en el centro de la estrategia de las empresas líderes locales y de la ciudad.

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz realiza anualmente diferentes convocatorias de ayudas destinadas a apoyar la creación de nuevas empresas, la innovación y la mejora de la competitividad en pequeñas empresas y para el apoyo a la implantación y la modernización de las pequeñas empresas de comercio, hostelería y servicios personales. Ofrece, por ejemplo: ayudas económicas a la contratación en empresas de Vitoria-Gasteiz; ayudas a la creación, innovación y mejora de la competitividad en pequeñas empresas; participación en el programa "Economía baja en carbono"; ayudas a la implantación y modernización de pequeñas empresas de hostelería; y ayudas a la implantación y modernización de pequeñas empresas de comercio y servicios personales.<sup>44</sup>

Igualmente, ofrece servicios en emprendimiento: lo que incluye, “información y asesoría, plan de apoyo al emprendimiento, centros de empresas, fomento del ‘emprendizaje’, ayuda para emprender, y formación y jornadas.” Es decir, es un apoyo técnico que lleva de la mano al emprendedor.<sup>45</sup> Esto va en unísono con lo planteado por Marina y Satrústegui cuando indican que “emprender es el inicio del trabajo creador de la inteligencia humana, es decir, el arranque de un proyecto. Ejecutar es llevar a cabo. Trabajo es la aplicación de la energía necesaria para realizarla”.<sup>46</sup>

En la página web del Ayuntamiento, podemos apreciar un sinnúmero de actividades que fomentan el desarrollo económico y dinamizan la economía local: ayudas al desarrollo de una idea empresarial; ayudas a la puesta en marcha de nuevos proyectos empresariales; solicitud de licencia de venta ambulante en el Mercado Navideño; solicitud de licencia de venta ambulante en la feria de artesanía de las fiestas patronales de la Virgen Blanca; ayudas dirigidas a facilitar a las pequeñas empresas de nueva creación su primera ubicación en un espacio de *coworking* o centros de empresas situados en el municipio de Vitoria-Gasteiz; solicitud de ayudas económicas a la contratación en empresas de Vitoria-Gasteiz; y ayudas a la creación, innovación y mejora de

---

<sup>43</sup> *Ibíd*em

<sup>44</sup> Ayuntamiento Vitoria-Gasteiz; disponible en: <http://www.vitoria-gasteiz.org/>

<sup>45</sup> *Ibíd*em

<sup>46</sup> Marina y Satrústegui, 2013: 40



la competitividad en pequeñas empresas. El Ayuntamiento también apoya el comercio a través de las siguientes líneas de actuación: ayudas y subvenciones; asesoramiento y orientación; pasos para crear tu propia empresa; fomento del ‘emprendizaje’; y formación adaptada a las necesidades de las empresas.<sup>47</sup>

Así como iniciativas que sirven de incentivos para desarrollar una cultura empresarial competitiva y moderna: Premio PACTO VERDE, la cual tiene por objeto reconocer públicamente las mejores prácticas medioambientales que las empresas adheridas a la iniciativa han puesto en marcha, para reducir el impacto ambiental de su actividad y mejorar su relación con el entorno.

Vemos como parte de los servicios que ofrece el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, a lo que sería el mercado informal en la República Dominicana, es precisamente un marco institucional formal; estos servicios incluyen:

- “Solicitud de autorización para ejercer la venta a pie durante las fiestas patronales de la Virgen Blanca
- Solicitud de autorización para la instalación de txosnas y puestos de venta en la Romería de Olárizu
- Solicitud de instalación de puestos de venta de ajos el 25 de julio
- Solicitud de autorización para la venta de árboles de Navidad
- Solicitud de licencia para la instalación de puestos de venta de flores en los cementerios de Santa Isabel y El Salvador
- Adjudicación de puestos libres e inscripción en la lista de espera para la venta ambulante en el mercado de la Plaza Santa Bárbara”<sup>48</sup>

En adición a estas importantes iniciativas, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se caracteriza por su buena gestión.

### **3.1.2.1 Investigación**

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha creado el Observatorio Local de Comercio con el fin de contar con estadísticas fiables que permitan una mejor planificación del desarrollo local. Este observatorio es un sistema de información relevante para el comercio de la ciudad que “incorpora informaciones ya existentes pero dispersas, y elabora informes sobre la situación del

---

<sup>47</sup> Ayuntamiento Vitoria-Gasteiz, óp. cit.

<sup>48</sup> Ibídem

comercio, poniendo a disposición de la ciudadanía, las empresas y las instituciones, informaciones sobre cuestiones que tienen relación con el mismo:

- Dotación comercial: nº de establecimientos, nº de empleos, amplitud horaria...
- Espacio comercial: visión de la oferta y la demanda comercial por barrios de la ciudad.
- Demanda: volumen de demanda, capacidad de compra...<sup>49</sup>

Sus funciones incluyen: “diagnosticar el estado del comercio en el conjunto de la ciudad, en cada una de las principales áreas o zonas comerciales, así como en sus diferentes gremios o subsectores de actividad identificando fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades y dotar al comerciante individual y a las asociaciones e instituciones interesadas de un acceso unificado a toda la información relevante para el comercio a nivel local”.<sup>50</sup> Su objetivo principal es “apoyar la toma de decisiones del Consejo para la Promoción del Comercio, de las distintas organizaciones y asociaciones de comerciantes y de los propios comerciantes individuales, contribuyendo a la promoción del pequeño comercio y a la calidad del servicio que éste ofrece a la ciudad”.<sup>51</sup>

### **3.1.2.2 Servicios ofrecidos vía Internet**

Otro aspecto a mencionar de la gestión del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz es la calidad de sus servicios, y la posibilidad de solicitarlos vía el Internet, es decir aplican el *e-government*. La mayoría de los servicios se pueden gestionar vía web, incluyendo para solicitar espacio en las incubadoras de empresas: “Solicitud de locales en régimen de alquiler en el Centro Municipal de Empresas de Juniz” y “Solicitud de locales en régimen de alquiler en el Centro Municipal del Casco Medieval”.<sup>52</sup>

### **3.1.2.3 Transparencia y cercanía**

La gestión del Alcalde y su estilo están caracterizados por la cercanía a los ciudadanos y la transparencia. Por ejemplo, se publica en la página web su agenda de trabajo, y tiene una

---

<sup>49</sup> *Ibídem*

<sup>50</sup> *Ibídem*

<sup>51</sup> *Ibídem*

<sup>52</sup> *Ibídem*

sección “Él Alcalde te escucha,” está activo en las redes sociales y está en la calle con la gente, los ciudadanos.

El Ayuntamiento mantiene buenas relaciones con el sector empresarial apoyando el comercio y las pymes a través de visitas a los establecimientos y conociendo de primera mano cuáles son sus inquietudes y necesidades. Igualmente, en su página web dan la oportunidad a los empresarios de solicitar que el alcalde les visite. Esta es una iniciativa innovadora. “El Alcalde de la ciudad recorrerá comercios y pymes vitorianas con el objetivo de realizar un diagnóstico de la situación del tejido empresarial y comercial de Vitoria-Gasteiz. Si tienes un comercio o una PYME no ubicado en las zonas delimitadas y quieres recibir la visita del primer edil para trasladarle de primera mano tus sugerencias, ponte en contacto”.<sup>53</sup> Lo que contribuye a fortalecer la confianza, y la buena gobernabilidad en la localidad.

#### ***3.1.2.4 Enfatiza y promueve la valoración de lo local en adición a valorar su casco histórico***

Incluso el Ayuntamiento tiene una campaña que resalta la importancia de consumir local. “‘Consume local’ busca la implicación de comercios, empresas y ciudadanía con el fin de dar un impulso decisivo a la economía de la ciudad. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, como promotor de esta iniciativa pretende tejer una red basada en los valores de apoyo a lo local. Hacer latir el corazón gasteiztarra para lograr un beneficio común. Para ello, además, cuenta con la colaboración imprescindible de los agentes económicos y sociales en una experiencia que revitalizará el cardiograma vitoriano”.<sup>54</sup>

#### ***3.1.2.5 Formación dirigida a empresas y personas emprendedoras***<sup>55</sup>

Formación específica para personas emprendedoras: cursos, seminarios, talleres,... para reforzar las habilidades emprendedoras, analizar la idea de negocio, elaborar el plan de empresa y conocer las herramientas básicas de gestión empresarial como complemento y soporte para el desarrollo del proyecto.

---

<sup>53</sup> Ibídem

<sup>54</sup> Ibídem

<sup>55</sup> Ibídem

Formación dentro del Plan Integral Personalizado de Apoyo al Emprendimiento.

Oferta formativa general en diferentes áreas, y que se pueden realizar de manera presencial o a través de e-learning.

Consultar la oferta de formación para el empleo.

Jornadas y talleres empresariales: talleres de profesionalización de corta duración y eminentemente prácticos sobre aspectos de carácter estratégico, que permitan tomar decisiones sobre la gestión y planificación de la empresa.

Jornadas y seminarios prácticos sobre aspectos de actualidad empresarial o de carácter estratégico para la empresa. Se encuentra disponible la documentación de talleres y jornadas realizadas.

### **3.1.2.6 Conectada a redes relevantes**

Parte de la estrategia de Vitoria-Gasteiz fue unirse a varias redes para municipios. En 2002, Vitoria-Gasteiz se adhirió a la red Udalsarea 21,<sup>56</sup> promovida por el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, y la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL), para impulsar las

---

<sup>56</sup> "Udalsarea 21 es una Red de municipios comprometidos que cooperan y actúan de forma efectiva en la mejora ambiental y de la calidad de vida, y que comparten espacios de encuentro, metodología y recursos. Las actividades de la Red y de sus miembros gozan de un impacto social notable entre la sociedad vasca, así como de un reconocimiento por su calidad y resultados a escala estatal y europea".

"Udalsarea 21 -Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad- es el foro de coordinación y cooperación que dinamiza las Agendas Locales 21 de los municipios vascos e impulsa la ejecución de los Planes de Acción.

Udalsarea 21 está integrada por 200 municipios vascos, principales protagonistas de la red, los departamentos de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco, representados por la Dirección de Transportes y la Agencia Vasca del Agua (URA), el departamento de Salud del Gobierno Vasco y la Sociedad Pública de Gestión Ambiental Ihobe. Esta colaboración institucional es el elemento clave que tracciona la red y aúna todos los esfuerzos en una misma dirección, lograr un desarrollo sostenible efectivo en los municipios vascos.

La Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad se constituyó el 20 de diciembre de 2002 con 16 municipios, que una vez finalizada la fase de diseño de la Agenda Local 21, se reafirmaron en su compromiso para seguir trabajando por la sostenibilidad local mediante la implantación de las acciones recogidas en sus respectivos Planes de Acción Locales.

En 2010, Udalsarea 21 se ha consolidado gracias a la firma, por parte de los municipios miembros, del "Compromiso por la Sostenibilidad Local en la Comunidad Autónoma del País Vasco; consolidación de Udalsarea 21". Ver Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad; disponible en: <http://www.udalsarea21.net>

Agendas 21 Locales en la CAPV. En la actualidad esta red está integrada por 200 municipios vascos.<sup>57</sup>

También forma parte de “La Agenda 21 Local”, que es el instrumento del que se dotan las ciudades para avanzar hacia comunidades más sostenibles, es decir, más eficientes y ahorradoras, más limpias y saludables, integradoras y solidarias con otras culturas y realidades... ciudades que aspiran a mejorar la calidad de vida y el bienestar de sus ciudadanos y ciudadanas a través del máximo respeto al medioambiente y a sus recursos, incluido el ser humano. La anexión supuso, entre otras cosas, la adaptación al sistema de indicadores comunes diseñado para los municipios vascos, y por tanto la ampliación de 21 a 35 indicadores, referidos a temas ambientales y también a aspectos relacionados con el bienestar social, la cooperación al desarrollo, la demografía, la pobreza y exclusión social y el mercado de trabajo.<sup>58</sup> El Ayuntamiento también es parte de “Empresa Local 10”<sup>59</sup> que cuenta con la financiación parcial del Fondo Social Europeo.

Hemos destacado como clave para el desarrollo de Vitoria-Gasteiz el rol jugado por el ayuntamiento en la ejecución de las iniciativas y la planificación. Entendemos las lecciones aprendidas de Vitoria-Gasteiz como las siguientes: enfocar un objetivo principal, en este caso la creación de empleo; inserción efectiva en redes relevantes; atraer inversiones locales e internacionales a través de la utilidad o efectos positivos de una estructura flexible impositiva; diseñar una política económica local enfocada en la consolidación industrial o áreas de ventajas comparativas de la localidad; importancia de la creación de semilleros de empresas, fomentar la innovación empresarial así como invertir en Centro/Parques Tecnológicos; igualmente, ofrecer programas de capacitación y formación laboral. Clave para el éxito de todo es que todos los

---

<sup>57</sup> Udalsarea 21; disponible en: <http://www.udalsarea21.net>

<sup>58</sup> Ayuntamiento Vitoria-Gasteiz, *óp. cit.*

<sup>59</sup> “El proyecto ‘Empresa Local 10’ tiene como objetivo promover la modernización de la estructura productiva local para garantizar el desarrollo económico de la ciudad a partir de un principio de sostenibilidad social y ambiental. Para ello, se plantea la intervención en diferentes sectores de actividad económica y en determinados ámbitos empresariales que se concretan en cuatro grandes líneas estratégicas de intervención. Las acciones ligadas a este proyecto, que cuenta con una financiación del Fondo Social Europeo del 50%, se desarrollarán a lo largo del periodo 2007-2013. Durante su recorrido y desarrollo este proyecto se guiará por los siguientes principios de actuación: fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; lucha contra la exclusión social; fomento del cuidado y respeto del medio ambiente; fomento de la cooperación entre instituciones y asociaciones locales. Las actuaciones que se llevan a cabo dentro del proyecto ‘Empresa Local 10’ se enmarcan en las siguientes líneas estratégicas de intervención: plan de modernización de las microempresas locales; plan de modernización de personas autónomas, pymes y microempresas del sector de la construcción; plan de apoyo a la adaptación de las pymes y microempresas a las tecnologías de la información y la comunicación; y el plan apoyo al sector de servicios avanzados a empresas. Centro Municipal de Empresas”. Ver Ayuntamiento Vitoria-Gasteiz, *óp. cit.*

actores económicos, sociales y políticos tengan una actitud positiva hacia el cambio y la innovación. También clave ha sido un liderazgo visionario y dinámico con un equipo de trabajo eficiente y capacitado para ofrecer servicios de calidad, así como la constante mejora de los mismos. Todos estos factores permitirán reconstruir el tejido socioeconómico y promoverán la competitividad de su producción, a la vez que fomentar iniciativas de cooperación. Las iniciativas de desarrollo endógeno del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, a pesar de la crisis económica que aun afecta a España, han determinado que este municipio se encuentre entre los primeros tres municipios con la tasa de menor desempleo (paro) en el País Vasco, con un 15,06 versus 21,18 que es la tasa del paro nacional.<sup>60</sup>

### **3.1.3 Una gestión municipal con rostro humano: Ayuntamiento Sant Boi de Llobregat**

El Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, tiene una gestión sensible a las necesidades de sus ciudadanos, especialmente los más débiles y vulnerables, y trabaja para garantizar el bienestar y mejorar las condiciones de vida de todas las personas. Queremos resaltar este caso por su aportación para entender el modelo de desarrollo endógeno, como modelo también de desarrollo humano, tal como resaltamos en el capítulo anterior. La administración de este ayuntamiento tiene claro que uno de los principales retos es la inclusión social, como diría su alcalde (2007-2014) Jaume Bosch i Pugès: siendo este no sólo un reto local pero también global. En ese sentido, en el 2009 han elaborado un “Plan Local de Inclusión y Cohesión Social (PLICS)”, con el fin de dar respuestas a necesidades de manera integral y adecuada. Este plan ha recibido el apoyo del Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Cataluña, así como otros agentes colaboradores y redes.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Ver Datosmacro, <http://www.datosmacro.com/paro/espana> y Instituto Nacional de Estadística de España, <http://www.ine.es/> (21,034 desempleados en paro registrados); y Ver Eustat - Euskal Estatistika Erakundea - Instituto Vasco de Estadística, disponible en: <http://www.eustat.eus>.

<sup>61</sup> Ver Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat; disponible en: [http://www.santboi.cat/Publi090.nsf/94D5A40BB2F9C0D4C12576CD0030CCFB/\\$FILE/Páginas%20de%200001%20Presentacions%20politiques.pdf](http://www.santboi.cat/Publi090.nsf/94D5A40BB2F9C0D4C12576CD0030CCFB/$FILE/Páginas%20de%200001%20Presentacions%20politiques.pdf)

### **3.1.3.1 Desarrollo con inclusión social**

Queremos resaltar al ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat precisamente por su uso creativo e innovador de los recursos locales, y sobre todo por la manera en que lo han realizado. Es una administración local que “apuesta por un modelo de ciudad inclusiva, que trabaja por la inclusión y la cohesión social, que fomenta las políticas preventivas, comunitarias, protectoras y proactivas de carácter universal, encaminadas a fomentar la igualdad de oportunidades y de derechos de los ciudadanos de Sant Boi. La inclusión social entendida desde la promoción de la autonomía de las personas, la atención a las dependencias, la construcción de redes de vida comunitaria (redes familiares y de acción social), la gobernanza relacional, la gestión de la diversidad y el impulso para un dinamismo económico sostenible de impacto social”.

También tienen una vocación por la participación democrática. Para el plan de gobierno municipal Plan Municipal 2015-2019, tomaron en cuenta en el plan de gobierno el 75% de las 401 aportaciones recibidas durante el proceso participativo. Para tener una idea de las prioridades del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat, las señalamos aquí: que todos los ciudadanos tengan cubiertas las necesidades básicas y se reduzca la desigualdad; que todos mejoren significativamente el nivel educativo y tengan más oportunidades para su desarrollo; que la ciudadanía de Sant Boi disfrute de un espacio público limpio, seguro, sostenible y saludable; que la ciudadanía sea corresponsable tanto de su entorno como de la reutilización, el reciclaje y la reducción de residuos; y que Sant Boi disponga de una estrategia de desarrollo urbano para hacer una ciudad atractiva y generar actividad económica.<sup>62</sup> Como parte de esta experiencia, “se ha demostrado la eficacia y la importancia del trabajo en red y el compromiso de todo este tejido social en la lucha contra la exclusión y en favor de una sociedad más justa, inclusiva y cohesionada”.<sup>63</sup>

Su trabajo concreto por la inclusión social ya lleva tiempo. El PLICS integra todos los diferentes ámbitos de manera transversal: económico, laboral, educativo, sociosanitario, vivienda y entorno, convivencia y ciudadanía...etc. El PLICS es pues el marco de actuación de todas las iniciativas que, lideradas desde el gobierno local, integran también aquellas que provienen del tejido asociativo, de la iniciativa social, mercantil y de otras administraciones públicas que

---

<sup>62</sup> Ver Pla de Govern 2015-2019: Sant Boi, una ciutat igualitària, amable i emprenedora; disponible en: [http://www.santboi.cat/fotos/PlaGovern/Aprovaci%C3%B3\\_inicial\\_PdG.pdf](http://www.santboi.cat/fotos/PlaGovern/Aprovaci%C3%B3_inicial_PdG.pdf)

<sup>63</sup> Ibídem

también actúan en el territorio. Este plan, al igual que los planes exitosos, ha contado con el consenso del conjunto de agentes sociales y económicos locales, además de haberse aprobado por unanimidad en el Pleno Municipal.<sup>64</sup> Este plan ofrece “talleres de inclusión y cohesión social dirigidos al equipo de gobierno, grupos de discusión de los colectivos en situación de vulnerabilidad social y un proyecto de buzones inclusivas de fomento de la participación ciudadana en la definición del Plan”.<sup>65</sup> En el 2010, el PLICS de Sant Boi de Llobregat, ha sido reconocido por la Unión Europea como una de las ocho mejores prácticas del continente.<sup>66</sup>

### 3.1.3.2 *Formación de municipales*

En el municipio de Sant Boi de Llobregat, al igual que muchos otros en España, los funcionarios del ayuntamiento facilitan a los ciudadanos la formación y orientación necesarias con el fin de prepararles para aprovechar nuevas posibilidades, y darles apoyo en sus iniciativas de autoempleo. “Ayudar a recuperar la economía y crear empleo y combatir la exclusión social son dos de las principales prioridades del Ayuntamiento de Sant Boi”.<sup>67</sup> Así lo ilustra su Misión como Ayuntamiento: “Aprovechar las potencialidades y oportunidades que tenemos como ciudad, para transformar y poner en valor nuestro territorio, generar riqueza para el municipio de cara a mejorar la calidad de vida de nuestra ciudadanía”.<sup>68</sup>

“Objetivos operativos:

- Mantener información exacta del número y características de las empresas del municipio, constituidas mayoritariamente por PYMES
- Fomentar la innovación a partir del conocimiento mediante acciones formativas e informativas dirigidas a mejorar la cualificación profesional de su personal.
- Llevar a cabo proyectos que requieran la colaboración entre empresas del municipio y también de las ubicadas en otros territorios.
- Aflorar las ventajas competitivas de nuestras empresas y potenciar el desarrollo de actuaciones que mantengan o amplíen esa ventaja respecto a la de otros territorios.

---

<sup>64</sup>Ver Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat; disponible en:

<http://www.santboi.cat/fotos/innpulso/1%20Memoria%20candidatura%20Sant%20Boi%20de%20Llobregat.pdf>

<sup>65</sup> Para más información ver: <http://www.tinclouds.cat/pactelocalinclusiosantboi/plics>

<sup>66</sup> Ver Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat; disponible en:

<http://www.santboi.cat/fotos/innpulso/1%20Memoria%20candidatura%20Sant%20Boi%20de%20Llobregat.pdf>

<sup>67</sup> Ver Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat; disponible en: <http://www.santboi.cat>, Nota: Al igual que Vitoria su enfoque principal fue la creación de empleo.

<sup>68</sup> Ver Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat; disponible en:

<http://www.santboi.cat/fotos/innpulso/1%20Memoria%20candidatura%20Sant%20Boi%20de%20Llobregat.pdf>



- Atraer la implantación de empresas de alto valor añadido”.<sup>69</sup>

### 3.1.3.3 Fomento de la innovación

Como parte de su misión de aprovechar las oportunidades que tienen, han convertido su vínculo tradicional con los servicios en salud mental, en una oportunidad de desarrollo económico, con la creación de varios *clusters* incluyendo: el *Clúster* de la Salud. “Sant Boi ha desplegado una serie de actuaciones dirigidas a reforzar la identificación de la ciudad como centro neurálgico de la salud, y en particular la salud mental comunitaria. Se trata de un sector que apenas ha sufrido los efectos de la crisis y se perfila como un gran filón de ocupación y de creación de empresas pequeñas o medianas: aproximadamente un 20% de la población ocupada en Sant Boi está vinculada a trabajos sanitarios o servicios a la persona”.<sup>70</sup> En ese sentido, Sant Boi trabaja “decididamente por innovar a partir de lo que somos y lo que tenemos”.<sup>71</sup> Esencia del modelo desarrollo endógeno, en este caso al servicio del desarrollo humano.

Como hemos resaltado en esta investigación, la innovación es clave para el desarrollo económico local. El Ayuntamiento de Sant Boi también apuesta por la innovación y el conocimiento, y los vinculan de forma transversal a través de cinco ejes de acción:

- Innovación para la promoción económica
- Innovación para la sostenibilidad
- Innovación para el bienestar
- Innovación para la modernización de la administración
- Innovación para el conocimiento

Cada uno de los cinco ejes de acción responde a un instrumento de planificación que marca objetivos estratégicos y operativos, y define plazos y actuaciones.<sup>72</sup> Para su plan municipal bajo el lema: “Sant Boi, una ciudad igualitaria, amable y emprendedora,” presenta cinco proyectos prioritarios:

- Innovación para la promoción económica: ampliación y mejora de infraestructuras de

---

<sup>69</sup> Ver Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat; disponible en: <http://placiatat.santboi.cat/files/2558-359-document/Memoria%20descriptiva%20Sant%20Boi.pdf>

<sup>70</sup> Ver *Sant Boi, Ciudad Quinaria de Innovación: Memoria Descriptiva de la Candidatura*; disponible en: <http://www.santboi.cat/fotos/innpulso/1%20Memoria%20candidatura%20Sant%20Boi%20de%20Llobregat.pdf>

<sup>71</sup> *Ibídem*

<sup>72</sup> *Ibídem*

fibra óptica en la zona industrial

- Innovación para la sostenibilidad: implantación del carril bici en un tramo de la ronda de San Ramón
- Innovación para el bienestar social: obras de adaptación de pisos municipales para la integración de colectivos vulnerables
- Innovación para la modernización de la administración: servicios de administración electrónica orientados a la ciudadanía, modernización de los servicios de gestión hacia el expediente electrónico y servicios de digitalización de la documentación
- Innovación para el conocimiento: reforma y adaptación del Casal de la Olivera

Por esto obtiene su título de “Sant Boi, ciudad quinaria de innovación” y se fundamenta en estos cinco ejes de innovación y en la apuesta de Sant Boi por el impulso de la innovación en las empresas dedicadas a la salud mental y asistencial, a la cultura, a la sostenibilidad y a las nuevas tecnologías (en parte responde a lo que los especialistas denominan sector quinario de innovación en el área metropolitana de Barcelona).<sup>73</sup> El ayuntamiento cuenta con su propia institución dedicada al avance de las innovaciones. INNOBAIX. Agencia de Innovación Industrial y Conocimiento del Bajo Llobregat. “Innobaix, impulsada por el Consejo de alcaldes y alcaldesas del Bajo Llobregat, tiene el objetivo de liderar la transformación de la comarca y su modelo a través de la innovación, el conocimiento y el espíritu emprendedor”.<sup>74</sup>

#### **3.1.3.4 Impulso al emprendimiento**

Otras de las iniciativas que fomentan el desarrollo económico incluyen acciones formativas, ferias empresariales, así como proyectos como “Vive Proyecto-Acción con el Hambre” que busca crear empleo y emprendimiento solidario en Sant Boi. Se trata de un proyecto dirigido a jóvenes que junto a una *coach* se preparan para conseguir más oportunidades de trabajo. Además de la promoción económica y la innovación, San Boi tiene importantes iniciativas enfocadas en el desarrollo integral, incluyendo lo cultural (bibliotecas, ferias, museos).

Una iniciativa particularmente interesante es el laboratorio cívico de emprendimiento

---

<sup>73</sup> *Ibíd*em

<sup>74</sup> *Ibíd*em

social llamado CoBoi. Este laboratorio es el principal exponente de la apuesta del Ayuntamiento por el cooperativismo y el emprendimiento social. El objetivo es apoyar a personas y entidades interesadas en llevar a cabo iniciativas de este tipo, por lo que CoBoi dispone de un grupo asesor con representantes de una veintena de empresas, entidades, iniciativas de economía social, bancos, instituciones públicas y universidades. Además, Sant Boi de Llobregat forma parte, junto con otros cinco municipios, del programa Municipio Cooperativo de la Federación de Cooperativas de Trabajo de Cataluña, un compromiso para fomentar la cultura cooperativa, impulsar la creación de nuevas cooperativas, ayudar a consolidar las existentes y generar así actividad económica y empleo.

Una iniciativa clave del ayuntamiento, la cual fue creada en 1990, es la empresa municipal CORESSA (Corporació d'Empreses i Serveis de Sant Boi, S.A), dedicada a promover la actividad económica y ofrecer diferentes servicios: luchar contra el desempleo, atender a los grupos más desfavorecidos, recoger los residuos sólidos urbanos, realizar estudios de necesidad de aparcamientos, poner al alcance de las empresas las nuevas tecnologías en materia de telecomunicaciones, etc.<sup>75</sup> Igualmente, CORESSA presta servicios tanto a empresas como a emprendedores en asesoramiento para la creación de empresas, cursos de formación empresarial, seminarios empresariales y soluciones de alojamiento empresarial (Vivero de empresas, Centreserveis, Domiciliación comercial...)<sup>76</sup> De manera específica, CORESSA pasó a gestionar una serie de servicios (bolsa de trabajo, formación ocupacional y para trabajadores, programas ocupacionales, creación de empresas, limpieza viaria y recogida de residuos de la ciudad) con filosofía de empresa privada, para cumplir el objetivo de llegar a los ciudadanos con una mayor eficiencia y agilidad. Por ejemplo, ofrece Servicio de Empresas y Emprendedores que incluye: asesoramiento a la creación de empresas; organización de concursos de iniciativas empresariales; jornadas y seminarios empresariales; formación para trabajadores; participación en proyectos supramunicipales para la creación de redes empresariales y/o para el aumento de eficiencia de las Pymes; proyecto piloto “Empresa sostenible, primeros pasos” con 14 empresas para adaptar la metodología ECOPROFIT de Graz (Austria) a la realidad local; servicio de soporte a la consolidación de microempresas; actualización del directorio empresarial; y edición del Boletín Empresarial NEXUS. Otro servicio es el ofrecido a través de los Centros de apoyo a la empresa:

---

<sup>75</sup> Ver CORESSA; disponible en: [www.coressa.cat](http://www.coressa.cat)

<sup>76</sup> Ver Generalitat de Catalunya; disponible en: <http://inicia.gencat.cat/inicia/es/entitat/index47854.jsp>

vivero de empresas; dotación de locales en alquiler para nuevas empresas y para empresas de servicios generales con servicios mancomunados de recepción; limpieza; fax; alarma; fotocopiadora; y sala de reuniones.

En adición a CORESSA, otra empresa pública es IGUALSSOM, la cual tiene como objetivo unos procesos de creación de puestos de trabajo estables y dignos, de forma constante y permanente, que responde a las necesidades reales de inserción, a la consolidación del mismo CET (Centro de Entrenamiento de Trabajo) y a su rentabilidad económica. El nombre nace de su misión de brindar oportunidades a todos, incluyendo los discapacitados.<sup>77</sup> IGUALSSOM tiene un carácter primordialmente integrador, se contratan trabajadores con unas capacidades que para desarrollarse requieren un diseño correcto de la actividad y la estructura de trabajo.

Por su buen hacer, la administración pública local de Sant Boi de Llobregat ha recibido varios premios. En el 2013, los príncipes de Asturias entregan al alcalde, Jaume Bosch, el distintivo de "Ciudad de Ciencia y la Innovación".<sup>78</sup> En el evento participaron instituciones del gobierno central, el ministro de Política Territorial y Administración Pública, y el ministerio de Ciencia e Innovación. El reconocimiento resalta el esfuerzo y el compromiso de Sant Boi en materia de I + D + i (investigación, desarrollo e innovación). En el 2014, el Ministerio de Administración Pública (MAP) de España entregó al Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat el premio a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública (Convocatoria 2013).

El ayuntamiento no se limita a actividades tradicionales, sino que implementa una visión más integral y a largo plazo con el fin de construir una ciudad más competitiva. Por ejemplo, el ayuntamiento realiza la contratación de profesores (mediante fondos para planes de empleo) por un periodo de seis meses con el objetivo de ayudar a los estudiantes concluir con éxito su año escolar. Consideramos esto un uso eficiente de los recursos, creación de empleo (aunque sea temporal) para profesores, y benefician la educación de los jóvenes del ayuntamiento. Es decir, una situación donde todos ganan. Este proyecto de apoyo al estudio tiene previsto que beneficie a 800 alumnos e incluye trabajar con padres y madres para facilitarles orientación y técnicas para mejorar el seguimiento y apoyo al estudio de sus hijos.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Ver Igualssom; disponible en: [www.igualssom.cat/](http://www.igualssom.cat/)

<sup>78</sup> Ver Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat; disponible en: <http://www.santboi.cat/PaginesW.nsf/Web%5CPlanes/6730F630690ACB4FC12578220043C829?OpenDocument&Clau=innovacio&Idioma=es>

<sup>79</sup> Ver Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat, "El Ayuntamiento ha contratado 10 profesores para tareas de apoyo al estudio"; disponible en:

Este plan es una respuesta a las necesidades de sus munícipes, y forma parte del objetivo municipal “de mejorar los procesos formativos y la capacitación a lo largo de la vida. De hecho, una de las prioridades del Plan de Gobierno es que los ciudadanos y ciudadanas de Sant Boi mejoren significativamente su nivel educativo y tengan así más oportunidades para su desarrollo”.<sup>80</sup>

### **3.1.3.5 Formación de redes**

Parte importante de su administración es garantizar la gobernanza local. En ese sentido, una visión estratégica de ciudad incluye “la modernización de la administración y el impulso de una nueva manera de gobernar basada en la complicidad con la ciudadanía, la cooperación entre los sectores público y privado y las redes de relación multinivel, en definitiva: la gobernanza”.<sup>81</sup>

Al posicionarse como ayuntamiento innovador, Sant Boi de Llobregat forma parte de la Red INNPULSO. “Los ayuntamientos galardonados pasan a formar parte de la Red de Ciudades de la Ciencia y la Innovación (red INNPULSO), donde se potenciará la relación mutua y la realización de proyectos conjuntos. En esta primera edición, los distintivos se han concedido atendiendo a la realización de proyectos innovadores vinculados específicamente al Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (FEESL) y enmarcados en una estrategia general de innovación. La distinción se obtiene para un período de tres años”.<sup>82</sup>

A manera de resumen, podemos ver como este municipio está enfocado en las tendencias modernas de la administración local: ofertando respuestas integrales a problemas viejos y nuevos, mejorando continuamente la calidad de sus servicios, modernizando su administración, fomentando el desarrollo económico local, dedicando energía y recursos a la investigación y desarrollo e innovación; sin descuidar su vocación democrática y guardando las formas que garantizan un mayor consenso y sostenibilidad de las políticas públicas. Todo esto mientras asegura la inclusión social. El especialista en desarrollo económico local John Blair, nos

---

<http://www.santboi.cat/NPremsaW.nsf/Treball\NotesPremsa/C12570A40043BB01C1257F6B003CCF63?OpenDocument&Clau=ntoticias&Idioma=ca&Seu=N>

<sup>80</sup> *Ibíd*em

<sup>81</sup> Ver Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat; disponible en: <http://placiutat.santboi.cat/files/2558-359-document/Memoria%20descriptiva%20Sant%20Boi.pdf>

<sup>82</sup> *Ibíd*em

recuerda que parte importante del desarrollo económico es agregarle nuevo trabajo al viejo.<sup>83</sup> Es decir, que no se crece haciendo más de los mismo, más bien las economías crecen desarrollando nuevos tipos de trabajo, i.e. innovando, y en este caso sin olvidar a los más vulnerables y desde una práctica de la inclusión socioeconómica.

Es un ayuntamiento que apuesta a la vez al desarrollo humano y el desarrollo endógeno, y lo hace en alianzas con su capital social local y con redes externas posicionándose de manera competitiva en su región, y el continente europeo. Consideramos al Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat una excelente referencia para tomar notas de mejores prácticas que perfectamente podrían aplicarse a corto y largo plazo en la República Dominicana, con la visión y entendimiento y el debido empeño y recursos. Puede ser que actualmente estas experiencias no estén en su totalidad al alcance de los municipios dominicanos, sin embargo, no dejan de ser buenas prácticas y referencias útiles.

Como hemos visto hasta el momento, España resulta ser un país interesante para investigar el desarrollo económico local, ya que su historia normativa y sus leyes apoyan estas políticas públicas. Es decir, que su estructura normativa facilita los procesos de desarrollo local endógeno. Según Vázquez Barquero, la aparición y desarrollo de las iniciativas locales, se debe al cambio del modelo institucional, que introdujo la Constitución de 1978.<sup>84</sup> En estos dos casos particulares que hemos resaltado, el papel de los alcaldes y sus liderazgos han sido decisivos en lograr un buen gobierno, y una gestión favorable al desarrollo económico en su municipio. La organización político administrativo de España, otorga competencias que les permiten gestionar los procesos de desarrollo de las comunidades locales y regionales en materias económicas, sociales y políticas.<sup>85</sup> Es importante resaltar que les asigna un alto nivel de autonomía en el gasto y, por lo tanto, la capacidad de realizar inversiones en infraestructuras y de conceder incentivos para la atracción de empresas. En la República Dominicana, los municipios tienen autonomía por ley, pero en la práctica su autonomía es frágil y limitada. Abundaremos sobre este punto en el próximo capítulo cuando analizaremos la municipalidad dominicana.

---

<sup>83</sup> Blair, 1995: 118

<sup>84</sup> Vázquez Barquero, mayo 1999: n. p.

<sup>85</sup> *Ibíd*em

### **3.2 Buenas prácticas de gestión de desarrollo económico en municipios mexicanos<sup>86</sup>: el caso de Mexxicacán**

En esta sección analizamos una experiencia municipal con una realidad socioeconómica y política más parecida a la de República Dominicana. En México, país donde la profesora Grindle realizó su estudio sobre buen gobierno, encontramos una investigación realizada por Sánchez Bernal que estudia la experiencia de un municipio que innovó en la gestión local de la economía, al trabajar con emigrantes mexicanos. Sánchez Bernal advierte que la gestión económica al nivel municipal no es una práctica extensa de los gobiernos locales en México. Aun así, algunos gobiernos locales en México sí han trabajado planes de desarrollo económico de manera significativa.<sup>87</sup>

Sánchez Bernal, quien nos ofrece un estudio de caso en México, indica que “en los gobiernos municipales de México, la promoción económica es de las políticas públicas que menos se desarrollaron en las últimas tres décadas. El impulso a las empresas locales, la capacitación de la fuerza laboral y en general acciones que mejoran la productividad del aparato productivo del municipio, no fueron objetivos de los ayuntamientos mexicanos. La razón más común ofrecida por funcionarios municipales y analistas, es que la promoción de la actividad económica no es tarea fundamental de los ayuntamientos, en otras palabras, los gobiernos municipales no tienen un rol fundamental en la promoción del desarrollo regional”.<sup>88</sup>

No obstante, el autor agrega, “las políticas de promoción económica van ganando terreno en la agenda de los gobiernos municipales, pero su consolidación aún no se logra, ya que evidentemente es una tarea compleja, que requiere conformar en los ayuntamientos un equipo de profesionales en el área de desarrollo regional, cambios organizacionales para hacer más flexibles y rápidas las respuestas del gobierno al aparato productivo, nuevas reglas locales que favorezcan la actividad económica, fortalecimiento de los esquemas de planeación en el ayuntamiento y definición clara de las acciones conjuntas y separadas entre los gobiernos municipales y los gobiernos estatal y federal”.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> En esta subsección trataremos el caso de Mexxicacán, sin embargo existe un gran acervo de buenas prácticas para el desarrollo municipal, para mejorar la gestión, para el fortalecimiento del gobierno democrático y para el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales en los municipios mexicanos. (Ver Guillén López y Rojo Calzada, 2005.)

<sup>87</sup> Ver Guillén López y Rojo Calzada, 2005 y Cabrero Mendoza, 2003

<sup>88</sup> Antonio Sánchez Bernal, “Promoción Económica Mexxicacán, Jalisco” en Cabrero Mendoza, 2003: 41.

<sup>89</sup> *Ibidem* 42

Sánchez Bernal pone de ejemplo un programa de promoción económica que ejecutó el gobierno municipal de Mexxicacán, con apenas cinco funcionarios, los cuales subcontrataron las capacitaciones que no tenían, pero que logró identificar una actividad con potencial productivo y creación de empleos significativos, y con alcance internacional gracias a la vinculación del cultivo con los emigrantes.

Se trata del helado. Los funcionarios del municipio se percataron de que, aunque la industria no era significativa, la misma tenía una fuerte tradición y vinculación en el exterior. “La población emigrante de este municipio ha creado y consolidado una red internacional de productores de paleta de hielo, a tal grado que Mexxicacán es conocido como el “pueblo de paleteros”. Pues se trata de colocar productos nostálgicos de interés para la diáspora, pero además sirven de atractivo para otras culturas, especialmente si el producto es de calidad.<sup>90</sup> Esta visión, permitió una alianza estratégica entre el ayuntamiento, los productores locales y la diáspora mexicana. Sánchez Bernal, nos explica el origen del programa, indicándonos que la falta de empleo y la marginalización eran dos problemas de suma importancia y preocupación para el gobierno municipal de Mexxicacán (2001-2003). Estos dos problemas impulsaban a los ciudadanos a emigrar generando un círculo vicioso que inhibía la creación de oportunidades de desarrollo para los habitantes del municipio.<sup>91</sup> La visión de los funcionarios municipales ante este “difícil panorama socioeconómico, fue generar un tejido económico interno, aprovechando las habilidades y capacidades empresariales de sus habitantes y emigrantes”.<sup>92</sup>

La industria del Helado se estableció en Mexxicacán en 1935, sin embargo, esta no pudo desarrollar una estructura productiva y generar los suficientes empleos, lo cual resultó en la emigración de los productores a otros municipios (Monterrey y Guadalajara) y a otros países como Estados Unidos y Panamá, con el fin de establecer sus paleterías.<sup>93</sup>

El Plan de Desarrollo Municipal 2001-2020 de Mexxicacán, tuvo como eje central la industria del helado. El plan aprovechó la realidad existente, y tejió un aparato productivo local que tuviera como demandante los productores de las redes existentes, tanto la nacional como la internacional. Para esta política de promoción económica, era necesario cumplir con los siguientes cinco objetivos: “1- generar cadenas productivas alrededor de la producción del

---

<sup>90</sup> Nota: Sin duda que en la República Dominicana habrá oportunidades similares y con potencial exportadora.

<sup>91</sup> Cabrero Mendoza, 2003: 43

<sup>92</sup> *Ibíd*em

<sup>93</sup> *Ibíd*em 43



Helado; 2- reorientar el aparato productivo local hacia actividades económicas de mayor rentabilidad; 3- generar empleo; 4- reducir la emigración; y 5- proyectar al municipio como la capital nacional del Helado”.<sup>94</sup>

Para la factibilidad de estos ambiciosos objetivos, se estableció un grupo de asesores externos al ayuntamiento que realizaron estudios para respaldar la idea eje de sustentar y reestructurar la economía del municipio; se crearon organizaciones sociales que fomentaran la actividad productiva y aseguraran la continuidad después de los tres años de gestión de ayuntamiento que inició el proyecto; se construyó la infraestructura para la producción y servicios; se capacitó a los recursos humanos, y se diseñó y creó el departamento de desarrollo económico y rural.

Estas medidas fueron complementadas con la subcontratación de tres consultorías en el área de planeación, estudios de mercado y proyectos de inversión. Estos consultores han mantenido una estrecha relación con el ayuntamiento durante todo el periodo.<sup>95</sup> Los resultados y logros de esta iniciativa son tangibles e incluyen:

- Se creó una cooperativa de fresas, lo cual se benefició del aumento de producción de helados - 25 empleos creados.
- Construcción de una nave a nivel industrial, donde se instaló de entrada una fábrica de bolsas de plástico para paletas. Aquí se crearon 15 empleos.
- Se creó una cooperativa de textiles para ropa utilizada en la producción y venta de helados. Aquí se fusionaron algunos talleres ya existentes, y laboran 13 mujeres.
- Se organizó por primera vez en el 2001, después de muchos años en intención, Expo Helado, para la cual se construyó un centro de convenciones, y se organizó un encuentro entre los residentes locales y sus familiares residentes en el exterior. También se generaron otras oportunidades de negocios, incluyendo productores de helados de Valencia, España. Participaron más de 80 *stands* de empresas de todo el país, incluyendo las más importantes.
- En general se crearon más de 100 empleos y con un potencial de generar más.
- Un logro institucional fue la creación en el ayuntamiento, del Departamento Económico y Rural, con pocos funcionarios: el director que se encarga del diseño de los proyectos, un

---

<sup>94</sup> Ibídem 44

<sup>95</sup> Ibídem 44-45

asistente de proyectos especiales, un agrónomo encargado del programa de microcuencas y un promotor rural que mantiene una relación permanente con los ciudadanos.<sup>96</sup>

Sánchez Bernal resume la orientación y visión del programa de promoción económica del gobierno de Mexxicacán: “el gobierno municipal está en el centro del programa, ofreciendo asistencia técnica, generando los espacios para la distribución y comercialización de productos y creando organizaciones para la promoción económica, que aseguren la permanencia de los proyectos en el largo plazo. Pero la tarea más relevante del gobierno municipal, es integrar a los productores generadores de insumos con los productores de paletas. Es decir, el éxito de la política de promoción económica, se sustenta en crear cooperación y asociación entre productores de actividades complementarias”.<sup>97</sup>

En conclusión, este caso de estudio de Mexxicacán, nos enseña que un gobierno municipal en el área de promoción económica puede ser: “eficiente, promotor de iniciativas empresariales, generador de eslabonamientos productivos locales, e impulsor de nuevas formas de organización para la producción”.<sup>98</sup> También evidencia que “un ayuntamiento de un municipio pequeño y con problemas de pobreza, puede y debe ser un factor fundamental para impulsar, activar y reorientar el aparato productivo local”.<sup>99</sup> En el caso de Mexxicacán la iniciativa ha crecido y se ha consolidado, no sólo al nivel local, pero también en el exterior, proveyendo crecimiento económico también en el país receptor, así como oportunidades de empleo y mayor bienestar a los emigrantes en sí- un caso de ganar-ganar. “Se proyecta en Nueva York la primera paletería artesanal de Mexxicacán y en Barcelona también. Eso habla de la vocación de un pueblo que es importante para invertir. Son originarios de Mexxicacán, la primera generación son todos originarios de Mexxicacán, ya ahorita vamos por la tercera generación de paleteros, muchos ya son nacidos en esos lugares, pero muchos se establecieron en Estados Unidos, y esas paleterías no perderán lo artesanal. El proyecto se logrará con capital privado de las mismas familias jaliscienses. Para mantener el toque que hace únicas a las paletas y helados de Mexxicacán se llevarán de Jalisco parte de la materia prima necesaria como las frutas típicas; por ejemplo, fresa y limón porque en Europa son caras, en contraparte hay cosas que ofrece

---

<sup>96</sup> *Ibíd*em 46-47

<sup>97</sup> *Ibíd*em 47

<sup>98</sup> *Ibíd*em 51

<sup>99</sup> *Ibíd*em

Europa, como el chocolate. Las paletterías de Mexticacán se distinguen por tener una imagen religiosa, la de ‘El Sagrado Corazón’, patrono de los paletteros”.<sup>100</sup> Aquí vemos como se mantienen los vínculos locales de la cadena de producción, mientras se aprovechan otros mercados.

Esta experiencia sirve de buena práctica, para que otros municipios la reproduzcan. Donde más cuidado se debe poner es en la elección de los funcionarios que diseñarán, implementarán y supervisarán el programa de promoción económica. Es decir, una vez más los casos de estudios nos indican que la voluntad política, el liderazgo local, y su gestión es indispensable. Sobre todo, hemos querido señalar esta experiencia por su relación económica innovadora: Estado (gobierno municipal) y su diáspora- una alianza con valor estratégico para todos. Como indicamos en la revisión de la literatura, el potencial de desarrollar la economía local con el apoyo de los emigrantes es significativo, y existen buenas prácticas que lo documentan.

### **3.3 El municipio como instrumento de desarrollo y progreso en la República Dominicana: caso de estudio Santiago de los Caballeros<sup>101</sup>**

*“Santiago emprendedor y visionario, apoyado en su capacidad de articulación participativa y cohesión social; que impulsa la producción y los servicios en un territorio ordenado, ambientalmente sustentable, con equidad social y de género, una ciudadanía saludable, bien educada que valora y promueve su cultura, así como la mejora permanente de su calidad de vida”.*<sup>102</sup>

A pesar de los retos pendientes, el tiempo ha comprobado la visión y capacidad de los municipios de Santiago de los Caballeros en la República Dominicana, de realizar alianzas públicas-privadas con el fin de consensuar planes municipales. Es por su historia de desarrollo

---

<sup>100</sup> “Llevarán los helados Mexticacán al extranjero”. (2011, 21 de diciembre). *Informador*; disponible en <http://www.informador.com.mx/jalisco/2011/346118/6/llevaran-los-helados-de-mexticacan-al-extranjero.htm>

<sup>101</sup> “Santiago de los Caballeros capital de la provincia Santiago y segunda ciudad más importante del país. Fundada en 1495 durante la primera ola de la colonización española del Nuevo Mundo. Cuando en 1515 por orden del gobernador fray Nicolás de Ovando fue trasladado el asentamiento primitivo desde orillas del río Yaque del Norte al Solar de Jacagua, los españoles que le habían llamado a la villa Santiago, en recuerdo a la ciudad gallega Santiago de Compostela, le agregaron de los Caballeros, según se dice porque sus primeros pobladores fueron 30 caballeros de la Orden de Santiago el Mayor”. Ver Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU); disponible en: <http://www.cideu.org/index.php?mod=objeto&act=verObjeto&idObjeto=960&opcion=noticias>

<sup>102</sup> CDES, *Visión del Plan Estratégico Santiago 2020*: 9

municipal que tomamos este municipio como caso de estudio. Esta visión y capacidad resultó en que fuera pionero en realizar un plan estratégico de desarrollo municipal, y a pesar de sus debilidades, en la actualidad sigue siendo una referencia para los demás municipios dominicanos. Aunque los niveles actuales de inseguridad y desigualdad pongan en peligro su legado, históricamente, Santiago ha sido una ciudad líder en la región del Cibao que se ha destacado por sus niveles cohesión social (sobre todo fuerte sentido de identidad santiaguera), por sus fuertes liderazgos políticos y empresariales, muchos siendo pioneros e innovadores; en general, podríamos decir que son gente progresista.<sup>103</sup>

También hemos elegido a Santiago de los Caballeros como caso de estudio porque consideramos que aquí se ha dado lugar lo que los autores Brunet y Cincunegui indican: “la revalorización de la proximidad, en sus tres dimensiones (geográfica, organizacional e institucional), y la consideración de un conjunto de factores, llamados activos específicos, que son el resultado de una proximidad, de un largo aprendizaje, de un contexto cultural, de convenciones, de reglas, de un sentimiento de pertenencia y que, como tales, caracterizan la ‘atmosfera’ de un territorio dado, de una región o localidad concebida como un nivel esencial de coordinación económica y como una base fundamental de la vida económica y social contemporánea”.<sup>104</sup> Y agregan, “se trata de activos derivados de la peculiar historia productiva de cada sistema local y/o regional”.<sup>105</sup> Además de tener una historia institucional que compartir, Santiago también tiene una larga historia productiva que ha ido fortaleciendo, logrando posicionar algunos de sus productos en el mercado internacional de manera competitiva, como es el caso de la producción de tabaco. Para entender esta dinámica productiva, y sinergia del capital social de Santiago, veremos un poco la historia.

El municipio de Santiago tiene medio siglo debatiendo y fomentando su desarrollo local. Desde finales de la década del 1960, ya en Santiago de los Caballeros se estaban reuniendo para debatir el futuro de ese municipio.<sup>106</sup> Algunas de las sugerencias, aun válidas hoy en día, ya fueron sugeridas en aquel entonces. Para dar un ejemplo: “en el sector Industrial se sugirió: - la realización de un inventario de recursos naturales de la región y el estudio de las posibilidades

---

<sup>103</sup> Nota: Estudios nos indican que la cohesión social es un ingrediente clave en el desarrollo económico. Algunos otros indicadores siendo confianza en las instituciones, solidaridad, participación política, participación sociocultural. Ver Acket, Borsenberger, Dickes y Sarracino, 2011: 3

<sup>104</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 57

<sup>105</sup> *Ibíd*em

<sup>106</sup> Universidad Católica Madre y Maestra (UCMM), 1977: 9

que tiene su industrialización; la creación de zonas francas y parques industriales en las diferentes áreas de la región; la creación de un equipo técnico que asesorará las pequeñas o medianas empresas de la región que no contaran con los recursos necesarios para estudios de evaluación y de su propia proyección”.<sup>107</sup> Por cierto, en dicho estudio, una de las sugerencias hechas por los empresarios de Santiago fue: “la necesidad de aumentar la capacidad económica y decisoria de los ayuntamientos locales”.<sup>108</sup> Es decir, que desde hace décadas se está solicitando que el ayuntamiento juegue un papel importante en el desarrollo del municipio.

### **3.3.1 Breve perfil de Santiago de los Caballeros del ayer**

Iniciamos pues esta sección con un repaso de la historia del desarrollo local de Santiago de los Caballeros. Es importante resaltar que desde sus inicios, Santiago, aprovechando su posición geográfica, fungió como el “centro de comunicación” y se convierte en el centro de comercio regional del Cibao.<sup>109</sup> Consecuentemente, a partir de finales del siglo XVII se convierte en el centro político y administrativo de la región norte.<sup>110</sup> “Puede decirse que Santiago domina su ‘hinterland’ económico, centraliza las funciones administrativas, comerciales, productivas, etc. de la región y creó una dependencia de los centros más pequeños, convirtiéndose en un ejemplo palpable de centrifugación de desarrollo urbano”.<sup>111</sup>

En 1606, es cuando se tiene por primera vez data fiable de la población de Santiago, existían 125 “cabezas de familias”.<sup>112</sup> “A pesar de ello se puede señalar que la ciudad era la más poblada de las del Cibao y que el desarrollo alcanzado por su comercio, su actividad de ciudad exportadora y el hecho de estar enclavada en una fértil región agrícola, contribuyeron a un proceso migratorio elevado, que mantuvieron un desarrollo urbano no regresivo a pesar de las devastaciones tanto naturales como provocadas por el hombre”.<sup>113</sup>

Históricamente, Santiago, al igual que la región del Cibao, es eminentemente tierra dedicada a la agricultura, principalmente víveres, tabaco, entre otros. “Según diversos historiadores, el esquema de producción inherente a esas actividades hizo surgir a lo largo del siglo XIX una

---

<sup>107</sup> Ibídem 10

<sup>108</sup> Ibídem 119

<sup>109</sup> Ibídem 28 y 29

<sup>110</sup> Ibídem 29

<sup>111</sup> Ibídem

<sup>112</sup> Ibídem 30

<sup>113</sup> Ibídem

masa campesina con relativa independencia, en contraste con la tradición latifundista predominante en otras regiones del país. Al mismo tiempo, los vínculos de este centro agrícola con el exterior acabaron generando una pequeña élite exportadora-importadora, en la cual la zona de Santiago actuaba como polo económico”.<sup>114</sup> Sus primeros productos de exportación fueron el tabaco, el café y el cacao.<sup>115</sup> Más adelante se inicia la producción del ron (1852), calzados, comercio de detalle, artesanía, entre otros. Para finales del siglo XIX, se citan los primeros servicios: bancarios (1891) y profesionales, etc.<sup>116</sup> Este relato en cuanto a su producción.

En cuanto a su realidad sociopolítica, Santiago era conocida desde entonces como una región influenciada por las ideas liberales: “se mantiene la condición de centro de actividad política regional, de una ‘región donde se iniciaban la mayoría de las revoluciones y donde se hacían y rompían gobiernos, actividad ésta alentada por una clase dirigente compuesta de individuos influenciados por ideas liberales y abiertos ideológicamente”.<sup>117</sup> Mencionamos este hecho, por entender que ese espíritu de lucha también ha sido un ingrediente que ha influido para emprender y luchar por el desarrollo de su localidad.

Naturalmente, una región con esta característica librepensadora sería afectada negativamente por la dictadura de Trujillo. “Para Santiago de los Caballeros, la Era de Trujillo constituye un retroceso en el desarrollo de las comunicaciones, como consecuencias de dos medidas: 1ero.- La Ley por medio de la cual todo el proceso de importación y exportación debía ser fiscalizado en la ciudad Primada (Santo Domingo). 2do.- Eliminación del sistema ferroviario Sánchez-Santiago-Puerto Plata, privando así a Santiago de un medio económico de comunicación y de dos puertos de exportación, y con sus consecuencias negativas sobre las ciudades sedes de esos puertos”.<sup>118</sup> La primera medida impuso un esquema burocrático “desesperante”. A esto se le agregó el abandono progresivo del puerto más cercano (el de Puerto Plata), lo que por necesidad de supervivencia y su necesidad de mantener sus relaciones con el exterior, obligan a Santiago a dirigir sus comunicaciones hacia el sur, región favorecida por la dictadura.<sup>119</sup>

---

<sup>114</sup> Secretaria de Estado de Trabajo, 2009: 32

<sup>115</sup> UCMM, 1977: 30

<sup>116</sup> *Ibíd*em 31

<sup>117</sup> *Ibíd*em 32

<sup>118</sup> *Ibíd*em

<sup>119</sup> *Ibíd*em

Durante esta era, el municipio vio afectado negativamente su desarrollo económico. “Diversas decisiones producen efectos que incrementan la centralización, destacándose entre otros los siguientes: 1.- Limitación de la inversión en reglones de producción que, como el tabaco, constituía un fuerte sostén económico en la región. 2.- Temor a la inversión para eliminar riesgos políticos. Esto redujo la posibilidad de la multiplicación de capitales. 3.- Concentración de la propiedad de la tierra. 4.- Traslado de la actividad económica del norte hacia el sur, con el incremento de las plantaciones de azúcar y la creación de nuevos puertos en el sur. 5.- Desarrollo de una política económica con cierto sentido nacionalista, que alienta un proceso industrial de sustitución, el cual en su mayor parte beneficia a Santo Domingo”.<sup>120</sup>

A pesar de todos los nuevos obstáculos a su desarrollo durante la era de Trujillo, la región sí se benefició directamente de las inversiones de infraestructura y de las obras públicas en general.<sup>121</sup> En este momento su capital social sufrió pérdidas, pues todo esto resultó en una emigración regional, incluyendo muchos profesionales e intelectuales, hacia el sur, particularmente a Santo Domingo.<sup>122</sup> A cambio, recibió una corriente migratoria masiva de reducida capacitación y sin capital.<sup>123</sup> Los obstáculos impuestos a Santiago por la dictadura, pudieron mermar su desarrollo integral, pero no eliminaron el espíritu de lucha (emprendedor) de los munícipes de Santiago. Pasamos ahora a analizar el Santiago de la actualidad.

### **3.3.2 Breve perfil de Santiago de los Caballeros<sup>124</sup> en la actualidad**

Santiago es la segunda metrópoli de la República Dominicana, y en sentido general, sus indicadores económicos y de desarrollo, están por encima del promedio de los demás municipios. En el 2013, la provincia de Santiago ocupó el lugar número tres a nivel nacional en empleos generados en República Dominicana con 442,597, lo que representó el 11.0% del total

---

<sup>120</sup> *Ibíd*em

<sup>121</sup> *Ibíd*em

<sup>122</sup> *Ibíd*em 33

<sup>123</sup> *Ibíd*em

<sup>124</sup> La provincia Santiago forma parte de la región Cibao Norte situada en el noroeste del país, con una tierra fértil y cuenta con una superficie de 2,806.29 km<sup>2</sup>. Limita al norte con la provincia Puerto Plata, al este con la provincia Espaillat y La Vega, al sur con la provincia San Juan y al oeste con la provincia Santiago Rodríguez y Valverde. Está conformada por 9 municipios, 16 distritos municipales, 115 secciones, 907 parajes, 191 barrios y 500 sub-barrios. La población de la Provincia, según censos del 2010, 963,422, (75.6% urbana 24.4% rural). Mientras que la población del municipio de Santiago es 591,985 o el del 61.4% del total. Tasa de participación política (elecciones generales están por debajo de la del país (70%) en un 65.5% (Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), 2014: 24)

del empleo nacional, de acuerdo a cifras de la Encuesta de Fuerza de Trabajo (ENFT) 2013.<sup>125</sup> Al enfocar la categoría de pobreza extrema, estimada mediante el método de pobreza multidimensional, se observa que en el 2010, el nivel en que esta categoría se reporta en el Mapa de Pobreza para la provincia Santiago era 5.4%; esto es, 4.9 puntos porcentuales por debajo de la media de pobreza extrema reportada por la misma fuente para el 2010 a nivel nacional (10.4%). Y el Índice de Desarrollo Humano de la provincia es considerado medio alto en 0.524 un poco más que el promedio nacional (0.513).<sup>126</sup>

“Santiago tiene una relativa baja densidad de población y la pobreza no tiene el grado de hacinamiento de Santo Domingo. Aún más, Santiago es la ciudad con el nivel más bajo de pobreza del país (19%), aunque los municipios alrededor de la ciudad registran porcentajes de pobreza muy superiores”.<sup>127</sup> A partir de los datos de la DGII, se infiere que la actividad empresarial en el municipio cabecera representa alrededor de 8% de la actividad económica formal del país.<sup>128</sup> “En materia de desempleo, alrededor de 13% de la población económica activa del municipio se encontraba desocupada en el 2007. Esto es inferior a la tasa de desocupación nacional. Pero en contraste con otras regiones del país, muestra una tendencia creciente”.<sup>129</sup> En abril de 2010, la tasa de desempleo bajó a 9.55% según el Observatorio del Mercado Laboral Dominicano de Ministerio de Trabajo.<sup>130</sup>

---

<sup>125</sup> Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD) (2015). Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia de Santiago (PDESAN). Santo Domingo, RD: Instituto para el Desarrollo Regional y Escuela de Gobierno y Transformación Pública Tecnológico de Monterrey, pág. 13. (en lo adelante Informe PDESAN 2015)

<sup>126</sup> *Ibidem* 17

<sup>127</sup> Informe PNUD, 2008: 22

<sup>128</sup> Rolando Guzmán y Consuelo Cruz, Grupo Consultoría PARETO, marzo 2010: 23

<sup>129</sup> *Ibidem* 26-27

<sup>130</sup> Observatorio del Mercado Laboral Dominicano de Ministerio de Trabajo, “Territorialidad y desempleo”; disponible en: <http://omlad.gob.do/DesarrolloLocal.aspx>



**Tabla 3.1 Empleos según actividades económicas en la Provincia de Santiago**

<b>Rama de actividad en la Provincia de Santiago</b>	<b>Total Provincia</b>	<b>Por ciento Provincial</b>	<b>Por ciento País</b>
Agricultura, ganadería y pesca	19,289	5.9	9.7
Industria y minería	59,678	18.3	11.9
Servicios financieros e inmobiliarias	20,804	6.4	6
Transporte y actividades relacionadas	19,996	6.1	6.7
Comercio y hostelería	95,287	29.2	28.3
Servicios domésticos	17,560	5.4	6.1
Administración pública	21,258	6.5	9.4
Construcción	21,380	6.5	6.7
Otros servicios	35,767	10.9	10
No declarada	15,808	4.8	5.2
<b>Total</b>	<b>326,827</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) 2014

Sus actividades económicas se resumen en el tabaco, las zonas francas (incluyendo textiles que se han visto afectado por retos externos)<sup>131</sup>, agricultura y servicios en general. Recientemente se trabaja para posicionar al municipio en servicios de salud. A pesar de estos indicadores el municipio de Santiago, sufre al igual que resto de los municipios del país de importantes retos: degradación ambiental, falta de ordenamiento territorial/urbano, déficit en servicios básicos y vivienda, pobreza, desigualdad y exclusión social, ausencias de estrategias para enfrentar exitosamente los retos de la globalización, inseguridad ciudadana y un débil gobierno municipal para las múltiples demandas locales.<sup>132</sup> Con el fin de dar respuesta a estos obstáculos al desarrollo, el ayuntamiento tuvo la iniciativa con el sector privado, hace más de dos décadas, de iniciar el diseño del primer Plan Estratégico de Santiago (PES) (en la actualidad se encuentra en una segunda etapa), y su experiencia nos servirá para mejor documentar la realidad municipal dominicana.

<sup>131</sup> Secretaria de Estado de Trabajo, 2009: 13

<sup>132</sup> Aunque data del 2003, estas debilidades persistente. Ver José Raúl Fernández (marzo 2003), “La Experiencia del Plan Estratégico de Santiago República Dominicana”, diapositiva 16; disponible en <http://slideplayer.es/slide/6123700/>

### 3.3.3 Plan Estratégico de Santiago (PES) del Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros<sup>133</sup>

Porque entendemos que los procesos de desarrollo tienen profundas raíces institucionales y culturales, como bien indicaban los autores Brunet y Cincunegui, es que hemos querido tomar la experiencia del Plan Estratégico de Santiago como caso de estudio. Como indicábamos anteriormente, consideramos que este nivel de iniciativa se da en Santiago, porque el municipio cuenta (o contaba) con uno de los mejores niveles de cohesión social en el país y cultura emprendedora que le ha empoderado precisamente para ser uno de los municipios más pujante y progresista en la República Dominicana.<sup>134</sup> Entendemos que estas cualidades ayudaron para aprovechar la posibilidad de organizar y mantener desde 1992, el Plan Estratégico de Santiago (PES) con el fin de fomentar el desarrollo y la competitividad de Santiago. Santiago de los Caballeros es una ciudad de tamaño mediano, tercera provincia más grande en la República Dominicana y segunda en importancia económica. Pasemos a conocer con mayor profundidad la historia institucional de esta iniciativa de desarrollo local.

---

<sup>133</sup> Vemos en la página web del Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros que su misión es: “ser una institución que promueve el desarrollo tanto humano como cívico de sus habitantes que respeta los principios y derechos establecidos en las normas de convivencia social. Afianza la justicia social, promueve la organización y embellecimiento de los espacios urbanos y rurales, proporciona las herramientas para que el municipio sea un modelo de gestión, fortalece los vínculos con los ciudadanos y las fuerzas sociales para impulsar el desarrollo de un verdadero gobierno local, proporcionando transparencia, efectividad, competitividad, seguridad, sanidad y equidad para todos y todas”. Y su visión es: “hacer de la ciudad de Santiago un modelo de convivencia y desarrollo social, cuyas características lo enmarquen dentro de un alto estándar de confiabilidad, dignidad y respeto cívico-moral. Una ciudad sostenible, que promueva la calidad de vida de sus ciudadanos y ciudadanas, donde se establezcan como prioridades la unión familiar, la educación, la salud, la vivienda, optimizar los servicios públicos, ejercitar la solidaridad y la cultura ciudadana. Una ciudad competitividad adentrada al mundo global.”

(Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros; disponible en: <http://ayuntamientosantiagoord.com/ayuntamiento/funciones-del-ayuntamiento/>)

<sup>134</sup> La cohesión social y gobernabilidad en Santiago puede tener sus raíces en su “sentido de identidad regional, orientación hacia la caridad y la responsabilidad social, y de dignidad de clase.” Según Acevedo, “Estas características, que podrían oponerse a la búsqueda de la maximización de las utilidades individuales, pueden, por el contrario, constituir como ha sido demostrado, un enorme potencial para el desarrollo capitalista regional (‘maximización de la utilidad colectiva’).” (UCMM, 1977: 120) Esto fue acertado hace casi 40 años. Habría que ver si en la realidad actual aun esta aseveración se mantiene.

### 3.3.3.1 *Historia institucional del CDES y el PES*<sup>135</sup>

La iniciativa de gran valor, y considerada como una de las mejores prácticas en el país, es el Plan Estratégico de Santiago. Es importante destacar que este plan de desarrollo estratégico municipal surge como una iniciativa pública-privada desde su concepción. Según Rafael Emilio Yunén, al principio de los 1990 un gobierno local, (que fue el primer gobierno local del PLD), con José Ramón Fadul el alcalde en ese momento, recibió una invitación para representar al municipio de Santiago de los Caballeros en España, en una organización que se estaba creando. Se trata del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). Al aceptar esta invitación, Santiago se constituyó en el miembro número once, y uno de los primeros fundadores de esa asociación de carácter internacional. Y el ayuntamiento encomienda al CEUR<sup>136</sup>, Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad Católica Madre y Maestra (UCMM), para que le representará en la inauguración del CIDEU. El CEUR, dirigido en esos momentos precisamente por el Sr. Rafael Emilio Yunén, se convirtió en el instrumento técnico para constituir el Plan Estratégico de Santiago desde la Universidad. Es decir que los antecedentes del Consejo para el Plan Estratégico de la Ciudad y Municipio de Santiago (CDES) nacen como una iniciativa público-privado. Es decir, nacen como resultado de la invitación del CIDEU, que invita al Ayuntamiento, el cual luego invita al CEUR a representarle en la creación del CIDEU.

Como hemos comentado, el Plan surge en el 1992, por iniciativa del Ayuntamiento y el apoyo técnico e institucional del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).<sup>137</sup> Según Yunén, “se realizó un trabajo de carpintería para crear los reglamentos, crear la asociación pública-privada que en

---

<sup>135</sup> Consejo Nacional para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago, Inc. (CDES) (2002). Disponible en formato digital en: <http://pesantiago.org/>

<sup>136</sup> Rafael Emilio Yunén, ex director CEUR, comunicación personal, 22 de marzo de 2016, Santo Domingo, República Dominicana.

Nota: El Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) de la Universidad Católica Madre y Maestra de Santiago, fue creado a principios de los años 80, con el fin de satisfacer una demanda de estadísticas desagregadas sobre los municipios, que no existía de manera detallada. Por lo que el CEUR como unidad de investigación y de desarrollo de la UCMM en Santiago, inicio a realizar estudios en el área urbana y regional para toda la región Norte, con el fin de conocer mejor dicho territorio.

<sup>137</sup> Nota: Según Peguero, director ejecutivo del CDES, la iniciativa del PES “nació debajo de una mata de mango”, en casa del profesor de Geografía de la PUCMM como director del CEUR, Rafael Emilio Yunén. Al preguntar a Yunén sobre esto, nos indicó: “Nosotros empezamos a convocar a los diferentes actores, y lo hacíamos de una manera muy informal. Yo tengo un patio grande en mi casa. Ahí hacíamos los primeros encuentros. Y muchos empresarios que a lo mejor no iban a ir al nivel universitario, empezaron a interesarse por la idea de su ciudad”. Los actores incluyeron comunitarios, académicos, empresarios, funcionarios, políticos, iglesia, con toda esta representatividad que se logró, se hace la primera asamblea.

aquella época no se hablaba de eso, los estatutos,...” En el 1993, nació en Barcelona España, el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), creado por los alcaldes de Iberoamérica, con el fin de ofrecer capacitación técnica en el diseño de los planes estratégicos municipales. Desde este momento, el ayuntamiento de Santiago de los Caballeros, fundador del CIDEU, ha trabajado en colaboración con el CIDEU. Y en 1993, el alcalde facilitó la participación del municipio de Santiago en el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) a través del CEUR. En ese momento el CEUR inició un proceso de concientización y capacitación de diversos sectores con incidencia sobre la dinámica urbana de la ciudad de Santiago. Con esto se buscaba motivar a los principales agentes de cambio en contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad. El Director de la iniciativa nos indica, que la “primera asamblea, la cual tuvo sus limitaciones en una sociedad donde no hay mucha participación, y había otras instituciones ya existentes que no dejaban que empezara una institución nueva. No es un camino fácil, ni fue a pesar de tener el apoyo del ayuntamiento”. A partir de ese momento nació el Sistema Local de Gestión Ambiental Urbana y Municipal, dentro del cual se planifica de forma sostenible la ciudad y el municipio.<sup>138</sup>

La responsabilidad de elaborar el Plan Estratégico de Santiago estuvo a cargo del CEUR hasta 1998, cuando se creó la Oficina Coordinadora del Plan dentro del Ayuntamiento. Juntos, la CEUR y el Ayuntamiento, canalizaron en 1996, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), un primer aporte para crear la estructura organizativa y operativa. En noviembre 1997, y a pesar de los obstáculos, se fundó el Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y Municipio de Santiago (CDES), con la condición del que el Ayuntamiento siempre tenía que estar en la directiva, y de que era un organismo que no podía sustituir, no podía duplicar ni protagonizar al ayuntamiento. Su mandato era de acompañar, fortalecer, y complementar los procesos. La organización se ha mantenido a pesar de los cambios de gobiernos, sin embargo, no todas las administraciones locales le han dado el mismo nivel de involucramiento.<sup>139</sup> En 1998, fue incorporado el Consejo para el Desarrollo Estratégico de

---

<sup>138</sup> CDES, *Plan Estratégico de Santiago 2010*, 2002: 20

<sup>139</sup> Yunén explica que unas de las razones por la que no se involucran es porque no quieren tener un organismo al cual rendirle cuentas continuamente. Muchas veces los gobiernos no quieren tener esos grupos a pesar de los beneficios que tendrían.

Santiago (CDES), mediante el Decreto del Poder Ejecutivo No. 57-98, formado por 51 organizaciones de gobierno, sociales, empresariales y municipales independientes.<sup>140</sup>

El CDES es una “institución, sin fines de lucro, constituye un modelo de cooperación entre los sectores público y privado y tiene como misión coordinar las acciones encaminadas a hacer de la ciudad y el municipio de Santiago una comunidad ambientalmente estable, económicamente competitiva, políticamente participativa y socialmente integrada”.<sup>141</sup> El CDES está integrado por el Ayuntamiento e incluye el capital social de más de 40 organizaciones y municipales pertenecientes a diferentes sectores de la sociedad de Santiago: el sector productivo (empresarios, comerciantes, asociaciones de industrias, entre otras); instituciones del gobierno central, las instituciones de la sociedad civil; instituciones culturales y deportivas; organizaciones comunitarias: grupos religiosos, juntas de vecinos, organizaciones populares y comunicadores sociales; gremios profesionales; entre otros.<sup>142</sup> Además de que ha contado con todos los ciudadanos y ciudadanas que participan de forma activa en las comisiones de trabajo como municipales y el representación de sus instituciones.<sup>143</sup> Una vez conformada la estructura, el próximo paso fue el diseño e implementación del primer Plan Estratégico de Santiago que fue desde el 2002-2010, y el segundo Plan Estratégico de Santiago del 2010-2020.

Díaz, director de planificación del Ayuntamiento de Santiago, nos indica que “el PES (Plan Estratégico de Santiago) se refiere al instrumento de planificación a 10 años que se articula, a través de la coordinación entre el Ayuntamiento y las distintas entidades públicas, organizaciones e instituciones que tienen incidencia en el municipio. El rol del Gobierno Local consiste en coordinar con este órgano consultivo distintos planes, programas y proyectos de importancia para el territorio, siendo el Cabildo el responsable de la ejecución de los mismos y el CDES teniendo a su cargo la canalización, coordinación y gestión de recursos para dar cumplimiento a los objetivos del plan. Esta entidad sería el equivalente a lo que se denomina Consejo Económico y Social Municipal, el cual tiene a su cargo la elaboración, discusión y seguimiento de los planes municipales de desarrollo (art. 123 de la ley 176-07)”.

---

<sup>140</sup> Folleto Institucional PES 2020: 3

<sup>141</sup> CDES, *Plan Estratégico de Santiago 2010, 2002*: 21

<sup>142</sup> *Ibídem*

<sup>143</sup> *Ibídem* 8

### 3.3.3.2 *Plan Estratégico de Santiago 2002-2010*

*Dentro de este marco, la gestión urbana debe orientarse, no sólo a solucionar los problemas del presente, sino a la anticipación de los cambios y al desarrollo de estrategias que distingan la singularidad y complementariedad con el entorno, atraiga nuevas inversiones, capacite los recursos humanos, integre el capital al desarrollo social, desarrolle la capacidad de dirección y organización, y sobre todo eleve la calidad de la vida urbana.*<sup>144</sup>

El I PES 2002-2010 nace de la visión de sus organizadores de la necesidad de integrar iniciativas y definir claramente los caminos del desarrollo de su ciudad. Se entiende el PES como una herramienta de trabajo que facilita la toma de mejores decisiones y la implementación de una política de inversión, tanto pública como privada, que impulsará un desarrollo más dinámico de la ciudad.<sup>145</sup>

Los valores y objetivos del PES son: Transparencia, Compromiso, Concertación y Corresponsabilidad. Así fueron resumidos por el Alcalde Dr. Héctor Grullón Moronta (1998-2002): “Pero, además, estamos conscientes de que una ciudadanía implica la responsabilidad del respeto al orden y a los demás, que el desarrollo económico no es sustentable sin una equidad social. Que gobernantes y gobernados tenemos la responsabilidad de elevar la calidad de vida de cuantos compartimos este territorio para hacerlo cada vez más habitable. Que una ciudadanía autogestionaria exige de transparencia y participación en la gestión local, así como aporta los recursos necesarios para aumentar la capacidad local de intervenir cada vez más en soluciones a los problemas habituales de sus municipios”.<sup>146</sup> Y agrega que el gran reto es “construir un liderazgo transformador y visionario que, a pesar de nuestro crecimiento poblacional y de la trama urbana, sea capaz de unir voluntades, promueva la equidad y fundamente su gestión en el orden, la habitabilidad, el respeto al ambiente y la mejora continua de la calidad de vida; un liderazgo que cambie el crecimiento de indicadores económicos por el desarrollo integral de nuestra Ciudad”.<sup>147</sup>

Los objetivos del PES 2002-2010 eran los siguientes: “integrar a los ciudadanos en la discusión de problemas y en la búsqueda de soluciones; identificar las oportunidades,

---

<sup>144</sup> CDES, *Plan Estratégico de Santiago 2010*, 2002:18

<sup>145</sup> *Ibíd*em 19

<sup>146</sup> *Ibíd*em 8

<sup>147</sup> *Ibíd*em

potencialidades, limitaciones y amenazas de la ciudad con miras a definir el futuro deseado, partiendo de posibilidades viables; elaborar una agenda de ciudad hacia el 2010 donde se definan la visión, las líneas estratégicas, programas y proyectos para lograr mayor habitabilidad y competitividad en la ciudad; y desarrollar los mecanismos necesarios para la implantación de las decisiones priorizadas, evaluándolas constantemente y mejorándolas según las oportunidades. Esto requiere la integración de los recursos organizativos, humanos y financieros de los agentes públicos y privados, para la consecución y sostenibilidad de acciones y proyectos necesarios para construir el modelo de ciudad deseado”.<sup>148</sup>

El Plan Santiago 2002-2010 consistió en diagnosticar y analizar la realidad de los ciudadanos de Santiago.<sup>149</sup> La misma incluyó consultas a más de 1,600 mujeres y hombres sobre los *Sueños de Ciudad hacia el 2010*; después de este diagnóstico se construyeron escenarios para la etapa de formulación; y se llevaron a cabo un sinnúmero de talleres y reuniones con las comisiones técnicas del PES. Las etapas se resumen así: articulación de los actores, diagnóstico, formulación, implementación y evaluación. El Plan propuso cinco líneas estratégicas, 29 programas y 158 proyectos. Las cinco líneas programáticas del 2002-2010 fueron las siguientes: Ciudad Ordenada y Habitable; Ciudad de la Equidad; Ciudad Democrática y Participativa Ciudad Competitiva e Integradora; y Ciudad de la Calidad Ambiental. Según la página del ayuntamiento y el director ejecutivo del CDES, esta primera etapa del PES ya ha sido evaluada, y se continuó a implementar el próximo plan 2010-2020.<sup>150</sup> “La primera tarea del nuevo plan (2010-2020) fue realizar una revisión del plan anterior (2002-2010), con el fin de determinar si los objetivos fueron logrados.<sup>151</sup> Se examinaron más de 300 ítems clave del primer PES, y se revisaron sus 158 proyectos y 29 programas, y se concluyó en que el 70% de los proyectos se ejecutaron o estaban en proceso de operación”.<sup>152</sup> En nuestra investigación, tratamos de

---

<sup>148</sup> *Ibidem* 22-23

<sup>149</sup> Resumen de la metodología usada: La etapa del diagnóstico consistió en: consulta institucional, definición de ejes sectoriales, análisis de la ciudad, análisis de entorno de la ciudad, análisis de actores de la ciudad y definición de escenarios; La etapa de formulación se resume en: consulta institucional y ciudadana, definición de la visión, definición de líneas estratégicas, elaboración de programas, proyectos y acciones, documento final y aprobación Consejo y Sala Capitular; y La etapa de implementación consistió en: Tarjetas Técnicas de Proyectos (Perfiles), Plan de Acción Anual (PAA), Análisis de factibilidad de proyectos, Promoción y gestión de proyectos claves, impulso de proyectos, Articulación y observancia, y ajuste, control y evaluación de resultados. (Fernández 2003, óp. cit. )

<sup>150</sup> Ver CDES, PES 2010, versión digital

<sup>151</sup> Folleto Institucional PES 2020: 8

<sup>152</sup> *Ibidem* 6. Sin embargo, al preguntar a los municipalistas sobre la evaluación y los logros de Plan Estratégico de Santiago, sus apreciaciones no son tan optimistas, todos coincidieron en que no hay habido una verdadera

identificar las razones por el incumplimiento de los objetivos, así como las razones por lo que sí ha logrado Santiago posicionarse como municipio de referencia.

### 3.3.3.3 *Plan Estratégico de Santiago (PES) 2010-2020*<sup>153</sup>

Como indicábamos al inicio de esta sección, la cohesión social de Santiago ha facilitado la capacidad de establecer alianzas públicas-privadas en aras del desarrollo del municipio. El compromiso mostrado por los actores de PES, ha permitido que se mantenga en el tiempo. En el 2010, se lanzó el segundo Plan Estratégico de Santiago, esta vez de índole decenal. “El Plan Estratégico Santiago 2020 es patrocinado por el Ayuntamiento municipal, la Gobernación provincial, la oficina Senatorial, las Diputaciones y otras entidades del gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil, comunitarias y asociaciones del sector privado. Está oficializado por el Consejo Municipal de Regidores, vía la Ordenanza-Resolución Municipal No. 2945-10”.<sup>154</sup> Según nos indica Díaz, director de Planificación del Ayuntamiento de Santiago, el ayuntamiento y el CDES se reúnen de manera mensual, y se realizan coordinaciones permanentes con el Director Ejecutivo del CDES y con miembros de su equipo de trabajo, en proyectos que tengan relevancia para el municipio.

La estructura administrativa del PES 2010-2020, es distinta a la del primer plan y consiste en una oficina coordinadora con un director ejecutivo y cuatro unidades técnicas: Unidad de Gestión de Proyectos, Unidad de Comunicación y Difusión, Unidad Administrativa y Unidad de Planificación y Seguimiento. Según el director ejecutivo del CDES, Reynaldo Peguero, “El PES es un ejercicio de construcción de ciudadanía, que se articula teniendo una visión. De la visión se expresan cinco estrategias, una estrategia relacionada como lograr un Santiago verde, sustentable, amigo del Yaque (principal río del norte del país), una estrategia

---

evaluación sistemática, y lo que ha indicado la realidad en que se avanzado de manera poco concreta ya que el potencial de Santiago es mayor de lo logrado al momento.

<sup>153</sup> En la actualidad, “Santiago tiene un plan estratégico con miras al 2020, en el que plantea las obras prioritarias. Los santiaguenses esperan que se materialice su sueño de contar con la avenida de circunvalación, la construcción del parque central y la gran plaza comercial Merca-Santiago. También, la directiva del Plan Estratégico tiene en carpeta, concertar el apoyo del gobierno para levantar el Centro de Negocios del Cibao (Cibao Trade Center), para lo cual plantean la inclusión del préstamo del Gobierno de Corea del Sur. Sólo falta el aval del Ministerio de Hacienda, para empezar la obra. Asimismo, gestionan apoyo para el desarrollo del municipio de Manzanillo y a su puerto atlántico, auspiciado por el Banco Mundial y el Consejo Nacional de Competitividad (CNC).” (Página web CIDEU, disponible en: <http://www.cideu.org/index.php?mod=objeto&act=verObjeto&idObjeto=13165>)

Nota: También en el 1970, se hablaba de un sistema de trenes entre Santiago y Santo Domingo. (UCMM 1977: 22)

<sup>154</sup> Ver CDES, Plan Estratégico de Santiago 2020



para el ordenamiento del territorio y uso del suelo, otra estrategia de fortalecer la gobernabilidad, la cuarta en el área de inclusión social, para todos los programas sociales, y, la quinta es Santiago competitivo, de empleos dignos y desarrollado”.<sup>155</sup> Peguero, director ejecutivo del CDES, nos informó que después de un arduo año de trabajo consensuado, se definieron 50 proyectos bajo cinco objetivos estratégicos: Objetivo Estratégico 1: Santiago Articulado, Participativo y Democrático<sup>156</sup>; Objetivo Estratégico 2: Santiago Cultural, Incluyente y Saludable<sup>157</sup>; Objetivo Estratégico 3: Santiago Ordenado, Conectado y Equidad Socio-Territorial<sup>158</sup>; Objetivo Estratégico 4: Santiago Sustentable, Verde y Amigo del Yaque<sup>159</sup>; y Objetivo Estratégico 5: Santiago Emprendedor, Competitivo y de Empleos Dignos.<sup>160</sup> Como podemos apreciar, son objetivos estratégico bien pensados y coherentes con las necesidades de los munícipes, y “fruto del trabajo arduo que implica el consenso logrado tras horas interminables de reuniones y debates”.<sup>161</sup> En esta sección queremos enfocarnos en analizar la última etapa del PES, que aún se ejecuta, con el fin de determinar cuáles son los principales logros, obstáculos y nos sirvan para

---

<sup>155</sup> Reynaldo Peguero, director ejecutivo del CDES, comunicación personal, 12 de junio de 2015, Santiago, República Dominicana.

<sup>156</sup> Con las siguientes metas: “Articulación de los diversos actores estratégicos de gobierno y las organizaciones sociales; fortalecimiento del gobierno local y las representaciones territoriales del gobierno nacional; instalar el observatorio y seguimiento de indicadores de desarrollo del municipio; y dotar al liderazgo comunitario y político de las debidas capacidades de gestión. Algunos de los proyectos a resaltar son: fortalecimiento institucional del Ayuntamiento del Municipio de Santiago, el cual tiene el fin dar continuidad a la consolidación institucional de manera específica, “elevando el acceso electrónico a esta entidad y estructurando la implementación de la carrera administrativa en el Ayuntamiento del Municipio de Santiago”. Igualmente, otro proyecto que queremos mencionar es el Régimen Articulado Gobierno Local- Gobierno Central – desarrollar y fortalecer las instancias e articulación y coordinación interinstitucional entre estos dos niveles de gobierno”. (Ver Folleto Institucional PES 2020: 10)

<sup>157</sup> Con las siguientes metas: “direccionar intervenciones culturales y sociales, focalizadas en atención de la ciudadanía; fortalecer la identidad cultural, educación innovadora y tecnología de amplia cobertura; e institucionalizar la lucha contra pobreza, equidad social-género y atención primaria de salud.” (Ibídem 12)

<sup>158</sup> Con las siguientes metas: “consolidar y ampliar el sistema de planificación urbanística del municipio y su entorno; asegurar un territorio ordenando en uso, ocupación, conectividad y movilidad; reorientar el desarrollo urbanístico hacia el suroeste de la ciudad; y revalorizar el centro histórico y establecer una relación integral entre lo urbano y lo rural”. (Ibídem 14)

<sup>159</sup> Con las siguientes metas: “asegurar de forma sustentable y revitalizar el sistema verde de la ciudad y su entorno regional; saneamiento del río Yaque del Norte y su cuenca; desarrollar acciones de gestión integral y mitigación de eventos sísmicos y desastres naturales; y lograr clasificar, reciclar y reintegrar a la producción local y global, los residuos.” (Ibídem 16)

<sup>160</sup> Con las siguientes metas: “renovación, fortalecimiento y reactivación de la estructura económica de la ciudad; promover un modelo sistémico de servicios, comercio y producción exportadora; innovar mediante creativos agentes económicos los recursos urbanos y rurales; y asegurar la creación y distribución equitativa de la riqueza y acceso a empleos dignos”. Un proyecto similar a los identificados durante nuestra investigación es: Centro-sistema de Incubación de Empresas, así como la Agencia Municipal “Santiago Activo”: Innovación y Negocios. Esta última iniciativa estratégica fundamentada en la Ley 176-07, que “impulsará desde el Ayuntamiento de Santiago, las políticas públicas de fomento del desarrollo económico local. Estas políticas se asumen como promotoras de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES).” (Ibídem 18)

<sup>161</sup> Peguero, junio 2015, óp. cit.

tomar nota de esta experiencia, para ver qué hace falta para fortalecer la municipalidad en la República Dominicana.

El PES ha requerido un gran esfuerzo constante, que refleja el compromiso en la ciudad y municipio de Santiago. Ha quedado clara su experiencia de planificación participativa y construcción de ciudadanía. Según Peguero, los proyectos del PES son proyectos “estructurantes”, y nos confirmó que los avances son desiguales. De los cinco objetivos estratégicos previamente mencionados, surgen 50 proyectos. “Esos cincuenta proyectos no son de esta oficina, son 50 proyectos de la provincia y ciudad de Santiago, que 245 actores consensuamos luego de un año de trabajo sostenido y auspiciado por fondos locales, fondos internacionales y con técnicos y una base de información muy objetiva y determinada. Cada uno de eso 50 proyectos ha tenido avances relativos”. Al momento, el objetivo Estratégico 4: Santiago Sustentable, Verde y Amigo del Yaque, es la estrategia que más ha avanzado con un 70% de cumplimiento de los proyectos. Resalta que una lección aprendida de la primera etapa del PES 2002-2010, es que tenían 158 proyectos, lo cual era insostenible, aprendiendo a reducirlo y en la actualidad existen 50 proyectos en toda la provincia.<sup>162</sup> En cuanto a la visión, para el 2010, nos indicó que no se logró, aunque sí han logrado parte; y que han desarrollado una nueva visión para el 2020.<sup>163</sup> Entiende que “aunque se ha avanzado mucho, lo cierto es que cumplir todas las metas pendientes de aquí al 2020, es un verdadero reto”.

Igualmente, en cuanto a los logros del PES, según Díaz, y citamos, “en cada uno de los objetivos, se han observado avances importantes, con un nivel de cumplimiento cercano al 55%, tomando en cuenta logros parciales alcanzados en cada uno de los proyectos estructurantes. Es posible que en ciertos proyectos estructurantes se haya tenido avances cercanos al 100% mientras que en otros no existan avances significativos, ya que muchos de estos dependen de la ejecución de acciones, pero también del involucramiento entre el Gobierno Local y antes del Gobierno Central, por lo que es posible que, de no existir un rol más activo de estas instancias, no se podrán alcanzar mayores avances. Precisamente una de las dificultades ha estado referida al limitado empoderamiento de muchos de los proyectos del plan por parte del Gobierno Central, el que, en ocasiones, se ha mostrado pasivo y en ocasiones displicente en cuanto al acompañamiento de acciones dentro del territorio. Otro elemento que ha limitado el alcance de

---

<sup>162</sup> *Ibidem*. Sin embargo, otros expertos de la municipalidad de Santiago, nos indican que ninguna de las etapas del PES ha sido realmente evaluada y, que le faltó el plan operativo.

<sup>163</sup> *Ibidem*

objetivos, es la limitada interacción entre la oficina de planificación del Ayuntamiento y la dirección ejecutiva del CDES, muchas veces provocada por criterios encontrados respecto al alcance de las funciones que debe cumplir el Consejo y las que son responsabilidad del Cabildo”. Como podemos ver, y analizaremos y resaltaremos más adelante, las relaciones interinstitucionales que no fluyen, son un serio impedimento para avanzar las agendas de trabajo y afectan no sólo el cumplimiento y sostenibilidad de los proyectos, sino, además, la institucionalidad en sentido general.

### **3.3.4 Retos y obstáculos pendientes del Ayuntamiento y el PES**

Aunque Santiago ha logrado cumplir con algunas de las metas pautadas en sus planes estratégicos, lo cierto es que aún tiene retos esenciales que enfrentar, para continuar su desarrollo y convertirlo en un verdadero desarrollo integral. Estos obstáculos nos dan pistas para entender por qué no se ha logrado un buen gobierno, que a la vez pueda invertir en el desarrollo económico local- a pesar de que, cómo en el caso de Santiago, se ha querido hacer desde hace más de dos décadas.

#### ***3.3.4.1 Escasez de recursos para cumplir con servicios requeridos***

Antes de centrarnos en los distintos retos y obstáculos que ha tenido el plan, resaltamos que, según Leivan, unos de los principales obstáculos, es el de los “limitados recursos con los que cuenta la municipalidad, (el Cabildo maneja una ciudad de más de 100 km<sup>2</sup> en su zona urbana, que tiene una población estimada en más de 800,000 habitantes -tomando en cuenta la población del territorio y la flotante que cada día accede a Santiago para desarrollar actividades, solicitar o vender servicios y productos- con un presupuesto estimado de US\$32 millones anuales)”.<sup>164</sup>

Según el censo de 2010 del ONE, el ayuntamiento recoge el 82% de la basura; sin embargo, María de Rivas señala que en Santiago la calidad de este servicio empeoró en actual gestión, que no pudo sostener importantes avances que ya se habían logrado, tanto en la recolección como en la disposición final de los residuos, esto último con ayuda de la cooperación

---

<sup>164</sup> Leivan Díaz, director de planificación Ayuntamiento de Santiago, comunicación personal, 18 de julio de 2016.

internacional japonesa. Yunén nos dice que la calidad de los servicios está por el suelo. El estudio de Plan de Desarrollo Económico Local de Santiago (PDESAN), también identifica el caos del tráfico como una debilidad.<sup>165</sup> Una vez más los problemas que encontramos en el municipio de Santiago, no son exclusivos a la gestión de este ayuntamiento, más bien también se repiten en el resto del país con sus variaciones. La escasez de recursos es un reto para cumplir con la calidad de los servicios que se espera, pero como veremos más adelante, la gestión de los recursos financieros en los municipios también debe mejorar.

#### **3.3.4.2 Relaciones interinstitucionales y gobernanza/gobernabilidad**

Municipalistas y funcionarios Santiagueros indican que uno de los principales retos en el municipio es la gobernabilidad y la gobernanza. Iniciamos esta investigación, con la noción de que en Santiago existe un alto nivel de cohesión social y buena gobernanza. Sin embargo, con informaciones recibidas de las entrevistas realizadas durante 2015-2016, existe un consenso más bien sobre una débil gobernabilidad y gobernanza. Por lo que entendemos que posiblemente la cohesión social que entendíamos caracterizaba al municipio de Santiago, ha quedado en el pasado. Según el director ejecutivo del CDES, la materia de gobernabilidad es fundamental aunque se ha avanzado, sigue siendo un reto mantener unidos al gobierno central, gobierno local, empresariado y todos actores de las ONGs vinculados. Otros expertos de Santiago son más enfáticos en indicar que no existen buenas relaciones interinstitucionales, ni una buena gobernabilidad, ni gobernanza en Santiago. Peguero agrega, que las relaciones entre el equipo administrativo del CDES con el Ayuntamiento son armónicas ya que trabajan juntos.<sup>166</sup> En comunicación con Díaz, el director de planificación, un año después en julio 2016, nos comunica que la relación entre el CDES y el Ayuntamiento no tienen el nivel de contacto óptimo, al no lograr ponerse de acuerdo sobre las funciones de cada quien.

Por otro lado, Leivan resalta que además de los limitados recursos, otro obstáculo es la “baja vinculación de los tomadores de decisión a escala nacional, posiblemente el elemento político, debido a que el titular del Gobierno Local, pertenece a un partido político diferente a

---

<sup>165</sup> Estudio PDESAN: 45

<sup>166</sup> Para enfatizar su punto, nos informó tanto las finanzas como la dirección del PES dependen del Ayuntamiento. Indicó que la fuente de financiación es el 70% de sus recursos son del ayuntamiento y de la MEPYD, y el restante 30% es donado por el empresariado. El Alcalde es el Secretario General de la Junta de Directores de CDES-PES.

quien dirige el Gobierno Central, lo que genera obstáculos importantes en la consecución de acciones que produzcan niveles de desarrollo significativos en Santiago”.<sup>167</sup> Y agrega: “Las relaciones con el Gobierno Local, a pesar de las diferencias producidas por aspectos políticos partidistas, han sido cordiales, generándose en algunos casos adecuados espacios de cooperación interinstitucional (Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, Ministerio de Administración Pública, Gobernación Provincial, entre otros). Sin embargo, se esperaba una mayor inversión en el municipio en temas de ordenamiento territorial que habían sido coordinados previamente con instancias gubernamentales, donde incluso estuvo involucrado el CDES. En el caso de los municipios, se han desarrollado acuerdo de colaboración con todos los cabildos de la Provincia y con el municipio de Moca (a través de la formación de la Mancomunidad del Gran Cibao), convenio suscrito para apoyar temas de interés común, entre los que se destaca el de los residuos sólidos.”<sup>168</sup>

En cambio, María de Rivas, urbanista y ex directora del Plan Estratégico de Santiago, entrevistada en marzo de 2016, asegura que Santiago, a pesar de destacarse a nivel nacional por su fuerte cohesión social, y de contar con un instrumento de planificación estratégica del municipio que ha sido consensuado con entidades sociales y empresariales, no ha conseguido todavía un auténtico involucramiento del gobierno local ni la suficiente articulación con los diversos grupos sociales para, más allá de la formulación, concretizar los principales proyectos que la ciudad necesita.

Yunén nos ofrece una visión más completa y compleja del problema. Él ve la gobernanza como el resultado de compartir el poder y el cumplimiento de los procesos interrelacionados que deben ser cumplidos por el gobierno.<sup>169</sup> Y agrega, que la gobernabilidad es a todos los niveles, y direcciones: “Entonces es de arriba para abajo y es de abajo para arriba, porque no hay descentralización sin centro, el centro siempre tiene que estar, porque es el nivel

---

<sup>167</sup> Díaz, julio 2016, óp. cit

<sup>168</sup> *Ibíd*em

<sup>169</sup> Al entrevistar al arquitecto Yunén, nos indica que el termino gobernabilidad “es un término muy difícil de agarrar. En realidad, es gobernanza lo que se busca. La gobernanza es una aproximación o articulación entre el Estado o los gobiernos locales en este caso y la gente/la sociedad. Al mismo tiempo, gobernabilidad es distribución de poder. El poder no es monolítico, el poder se puede distribuir y hay cuotas de distribución. Y esas son palabras muy grandes. Porque el poder normalmente en todas las sociedades tiende a estar concentrado. Entonces el esfuerzo de lograr la gobernanza tiene que partir de una voluntad del que detenta el poder y decir vamos a distribuir. . . . Entonces todo eso va ligado, primero un proceso de democratización, ese proceso da pie a una posibilidad de descentralización, y, esa posibilidad de descentralización da pie a que las políticas públicas aterricen. Que haya un ordenamiento territorial, pero para la descentralización de las políticas públicas. Los procesos van interrelacionados y si no se da, las interrelaciones no se cumplen”. (Yunén, marzo 2016, óp. cit.)

donde están<sup>170</sup> las restricciones mayores y que va permeando los otros niveles. Descentralizar no es eliminar el centro, es uno de los problemas que mucha gente no entiende, es conseguir esa otra dimensión, ese otro rol”. Entiende que esta tensión constante requiere mucha astucia de parte de los líderes locales, para conseguir coordinar al nivel local y superior. Y en la práctica da mucho trabajo. Indica que los problemas pueden venir de arriba para abajo, porque no quieren delegar el poder, pero también puede venir desde abajo. Es decir, que “el centralismo se mantiene también por muchos actores locales, que no quieren compartir con otros y las elites que prefieren resolver sus problemas directamente y unilateralmente. El centralismo se mantiene por tradición y elites que le sacan beneficio a eso”. Es decir, que, si en el país no existe una descentralización efectiva, ni gobernabilidad municipal, no es responsabilidad única del gobierno central que no cede todo el poder que debe, sino que el poder que sí cede al nivel local, éste luego no es compartido con la comunidad por lo que resulta en un centralismo local. Esto tiene sus repercusiones en tanto en la gobernanza como la gobernabilidad. Y por eso enfatizábamos la importancia de la calidad del liderazgo local y su vocación democrática o la falta de la misma. Poco se gana al querer promocionar el desarrollo económico, mientras se socava la democracia local y se da preferencia a prácticas verdaderamente democráticas.

Parte del problema de la gobernabilidad son los pobres niveles de confianza que existe en la sociedad, y no solamente con los gobiernos, pero también inter (entre distintos niveles) e intra (dentro del mismo nivel) gubernamental. Incluso Yunén agrega que se ve en la misma sociedad y pone de ejemplo, como después de consensuar y arribar a definir una agenda colectiva, individuos (actores de la elite) presentes, iban a donde el presidente de la República y se adelantaban con la información para conseguir beneficios propios. Es decir, sacaban la información de las agendas colectivas para su propio provecho. Por lo que advierte Yunén, que hay que tener cuidado con actores con doble agenda, que no necesariamente trabajan para el colectivo. Trabajar y aplicar una agenda común es complejo y difícil.

Todo este escenario de la falta de gobernabilidad, que corroe la confianza y cohesión social, nos indica también el significativo problema que existe en el país en torno a la acción colectiva. Al preguntar a Yunén sobre las causas de la pobre gobernabilidad, si estas eran culturales, nos aclara que son más bien de índoles económicas, representadas en el deseo de realizar inversiones, el deseo de acumulación, las desigualdades, los excluidos -todos esos son

---

<sup>170</sup> *Ibíd*em

mecanismos que mantienen a la elite en el poder. Además de la pobre gobernabilidad, otro reto es la representatividad de los actores: no necesariamente los actores más visibles son los más legítimos ni más representativos a nivel local. Y a veces, apunta Yunén, “había que tranzarse a pesar de saber que no eran las fuerzas reales. Los mecanismos perversos de trabajar con la comunidad a nivel político, económico y social, como son el clientelismos, conducir la conducta social a base de prebendas, chantaje, paternalismos, asistencialismo”...<sup>171</sup> Yunén enfatiza lo complejo y arduo que es implementar las estrategias de desarrollo local: “Yo te hablo de muchas limitaciones locales porque muchas veces se tiende a idealizar el nivel local, se tiende a idealizar la democratización de las ‘grassroots’ ... es muy difícil que eso se logre”.

Retomando lo indicado sobre la gobernabilidad de Santiago, el director del CDES, dice que unos de los retos principales eran la coordinación interinstitucional y el seguimiento. Es importante resaltar que el estudio realizado por el Grupo Consultoría Pareto, indica lo mismo: “Dialogo interinstitucional y coordinación de políticas. Las entrevistas realizadas destacan la necesidad de mayor coordinación y coherencia entre las instancias gubernamentales y algunas instancias privadas, tales como las organizaciones empresariales”.<sup>172</sup> “En particular, las entrevistas destacaron la conveniencia de un mayor diálogo y trabajo mancomunado entre la Secretaría de Estado de Trabajo, el Consejo Nacional de Zonas Francas, ProIndustria, CEI-RD y el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), así como entre estas y las principales organizaciones empresariales de la región de Santiago, tales como ACIS, AIREN, Alianza MIPYME, y Cámara de Comercio y Producción de Santiago, entre otras”.<sup>173</sup> Es importante ver como un hallazgo de un estudio realizado en el 2010, aún sigue vigente a la fecha, pues efectivamente, la institucionalidad y gobernabilidad debe mejorar, así como la coordinación y el seguimiento entre ellas mismas. En general, la coordinación interinstitucional resulta ser compleja con el fin de lograr que las políticas públicas económicas, sociales, políticas, ecológicas y culturales, estén sincronizadas.

Peguero enfatiza este hecho al indicar que es imperativo que el “gobierno nacional y gobierno local puedan articularse en una gestión integral”. Mencionó como puntos críticos, los conflictos políticos, los conflictos electorales, las competencias que le da la ley al gobierno

---

<sup>171</sup> *Ibidem*. Según Yunén, “otro reto siendo la cooptación- del instrumento que se ha creado- personas que roban hasta el lenguaje/la retorica y discursos de la organización para crear su agenda particular”. Agrega, “el Plan de Santiago ha también sufrido de esto. Te arman un encuentro buscando algo que fue cocinado en otro sitio”.

<sup>172</sup> Guzmán y Cruz, 2010: 33

<sup>173</sup> *Ibidem*

nacional y la que les da a los ayuntamientos, y agregó que “la ley 176-07 genera también dificultades, incluyendo una errónea interpretación de la ley, cuando los directores de los Distritos Municipales, que se llaman asimismo alcaldes y no quieren depender de los alcaldes de los municipios cabeceras, crean una situación de caos: no tienen planes de ordenamiento territorial, y aprueban obras, (...)”.<sup>174</sup>

Entendemos como esencial que se mejore la gobernabilidad en Santiago, con el fin de implementar efectivamente los planes consensuados para avanzar hacia su desarrollo integral. La falta de gobernabilidad de Santiago no es un problema aislado, sino más bien un problema general en la República Dominicana. A nuestro parecer, esta particularidad está fuertemente vinculada con la cultura informal que reina en las relaciones personales y que a la vez afectan la débil institucionalidad y pobre imperio de la ley existente en el país. Según el PNUD, es prioritario fortalecer la gobernabilidad democrática en el país, “Construir una mejor sociedad, requiere de la vinculación efectiva de todos sus ciudadanos en el proceso de búsqueda de soluciones colectivas a los problemas que enfrentan como individuos”.<sup>175</sup> La tabla 3.2 ilustra los niveles de gobernabilidad en la República Dominicana, según el índice realizado por el Banco Mundial.

---

<sup>174</sup> Nota: En el seminario del 1977, se indicó que “La ausencia de un liderazgo inteligente y el control de un fuerte desarrollo son, en mi opinión, los dos problemas mayores en nuestras ciudades. Nosotros no podemos tener uno sin el otro y les tenemos miedo a ambos.” (UCMM, 1977: 23) Según esta información, las palabras del alcalde de Grullón Moronta de la necesidad de un liderazgo más inteligente aun es un reto.

<sup>175</sup> Ver PNUD; disponible en:

[http://www.do.undp.org/content/dominican\\_republic/es/home/ourwork/democraticgovernance/in\\_depth/](http://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/ourwork/democraticgovernance/in_depth/)



**Tabla 3.2 Indicadores de gobernabilidad en la República Dominicana 2014<sup>176</sup>**

<b>Indicador</b>	<b>Estimado</b> -2.5 (débil) a 2.5 (fuerte)	<b>Ranking entre países</b> 0 (más bajo) a 100 (más alto)	<b>Ranking</b> (%)
Voz y rendición de cuentas	0.14	53.69	59.80
Estabilidad política y ausencia de violencia	0.19	54.37	64.73
Eficacia del gobierno	-0.43	37.02	51.67
Calidad del marco regulatorio	-0.04	51.44	62.68
Estado de derecho	-0.38	40.38	52.63
Control de la corrupción	-0.79	23.08	36.36

Fuente: Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial<sup>177</sup>

Finalmente, Leivan agrega su preocupación por la continuidad del estado, al resaltar que el principal reto del plan, consiste en lograr que los distintos alcaldes electos asuman el Plan Estratégico como agenda para el desarrollo del municipio. En el caso de Santiago, el documento del plan fue articulado durante la gestión 2006-2010, quedando las autoridades del periodo 2010-2016 como responsables de su ejecución, cuando es posible que muchas de las acciones contenidas en el plan no se consideraban prioritarias, dentro de su programa de gobierno. Los problemas de la falta de continuidad de Estado, representan no sólo un reto cuando hay cambio de gobierno a nivel central, también al nivel municipal, como bien mencionó Grindle. Existe una tendencia a desmeritar el trabajo previo, e iniciar de nuevo con nuevos criterios, proyectos, prioridades y muchas veces en esto implica un uso ineficiente de los recursos públicos, pues quedan obras de infraestructuras y programas inconclusos.

### **3.3.4.3 Recursos humanos y la capacitación técnica**

Según el Grupo de Consultoría Pareto, la oferta de capacitación técnica laboral (y la calidad de esta) es un reto en Santiago, e indican que “una limitación por los informantes, es que

<sup>176</sup> En cuanto a la República Dominicana, podríamos decir que existe una pobre rendición de cuentas; con la excepción de la inseguridad ciudadana y alto niveles de violencia, hay estabilidad política; en sentido general, buena calidad del marco regulatorio, sin embargo, el pobre imperio de la ley baja la puntuación en los indicadores también de Estado de derecho y un sistema judicial en crisis de confianza. El país exhibe un alto nivel de corrupción según índices internacionales y falta de sanciones sistematizadas. Ver Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

<sup>177</sup> *Ibidem*. Metodología del estudio: Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2010). "The Worldwide Governance Indicators : A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues". World Bank Policy Research Working Paper No. 5430; disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1682130](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130)

la mayor parte de los cursos impartidos por INFOTEP, tienen como pre-requisito un nivel escolar de 8vo grado, lo que de hecho excluye a una porción significativa de la población económicamente activa. Además, la mayor parte de las acciones formativas abarca a los trabajadores del sector formal, por lo cual la capacitación de la población informal y de aquellos con menores niveles de escolaridad es un punto en consideración”. También indican que la zona de Santiago tiene los siguientes problemas, “la oferta educativa en formación técnica profesional a través del INFOTEP, no es lo suficientemente diversificada y su cobertura es limitada. Existe un déficit en profesionales en el ámbito técnico y en las especialidades que las universidades no ofertan”.<sup>178</sup> Este es un problema identificado por la OECD, “por el lado de la oferta del mercado de capacitación, el entrenamiento que se proporciona es algunas veces inadecuado para las necesidades específicas de las empresas más pequeñas. Esto es en parte resultado de que los proveedores de capacitación enfrentan altos costos para adaptar sus programas a los diversos requerimientos de un gran número de empresas pequeñas”.<sup>179</sup> Otros problemas de la oferta de capacitación en Santiago, tienen que ver con la incompatibilidad entre la oferta formativa y las demandas de formación de la población y las empresas, falta de mecanismos de coordinación entre el sector educativo y empresarial, rigidez en los programas de capacitación, baja cobertura de la mayoría de los institutos de formación profesional públicos y lentitud en la incorporación de las normas de competencia a la oferta formativa.<sup>180</sup>

De manera específica, en el Ayuntamiento de Santiago, se ha diseñado un plan de capacitación, a través de la Dirección de Gestión Humana, donde han estado involucradas diversas entidades (INFOTEP, INAP, Dirección de Compras y Contrataciones Públicas, Archivo de la Nación, entre otras). Según el director de planificación, “es posible que el 30-35% del personal administrativo tenga formación técnico-profesional. En el caso de universidades, existen alianzas con el CEUR/PUCMM y con la Universidad ISA”.<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> Guzmán y Cruz, Grupo Consultoría Pareto, 2010: 34

<sup>179</sup> OECD 2003: 22

<sup>180</sup> Guzmán y Cruz, Grupo Consultoría Pareto 2010: 34

<sup>181</sup> Díaz, julio 2016, óp. cit.

#### 3.3.4.4 *Planificación urbana*

Otros retos pendientes desde hace varias décadas incluyen: “por otro lado el planteamiento del futuro proceso de desarrollo urbano de Santiago, se condiciona al desarrollo integral de la región, al mantenimiento de un alto incremento demográfico, al mejoramiento de las comunicaciones de la ciudad y al establecimiento de un plan integral urbano que establezca los lineamientos de la ciudad en el porvenir”.<sup>182</sup> En nuestra entrevista en junio 2015, el director ejecutivo del CDES, nos indicó como pendiente el ordenamiento territorial desde un enfoque metropolitano, es decir, tomar en cuenta a los municipios colindantes, con el fin de que el desarrollo sea más sostenible en la región. Aclara que esta meta ya estaba en la etapa de planificación.

María de Rivas entiende que, aunque en sentido general, el país sufre de un atraso significativo en materia de planificación territorial y urbana, ya se cuenta con un anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo que cursa en el Congreso Nacional, y se empieza a ofrecer apoyo a los ayuntamientos para mejorar su capacidad de gestionar el territorio. Indica que, al momento, “Santiago es el único municipio del país que cuenta con un plan de ordenamiento territorial vigente”, y junto con San Pedro de Macorís, Las Terrenas y el Distrito Nacional, recibe apoyo de la USAID para elaborar planes de ordenamiento territorial con enfoque hacia la adaptación al cambio climático. Se espera que situación de planificación territorial en el país cambie pronto dado a que el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), a través de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (DGODT) y con el apoyo del Programa de Planificación para la Adaptación Climática (ICMA-USAID), inició la capacitación de los funcionarios en las distintas instituciones responsables de los procesos de ordenamiento territorial. El objetivo principal de la capacitación, es dar apoyo y promover la formulación de planes municipales de ordenamiento territorial a partir de la aplicación de la “Guía metodológica para la formulación de planes municipales de ordenamiento territorial”. Se espera que las

“instituciones participantes profundizarán sus conocimientos sobre los fundamentos y conceptos clave del ordenamiento territorial y su relación con el desarrollo local y territorial a partir de un enfoque sistémico que destaca la complejidad de los temas territoriales, reconociendo y comprendiendo las implicaciones técnicas, administrativas y

---

<sup>182</sup> UCMM, 1977: 28

políticas de los procesos de ordenamiento del territorio. Asimismo, se busca fortalecer la articulación entre los entes nacionales y los gobiernos locales, a través de la mejora de conocimientos sobre la integración de los temas de adaptación al cambio climático, desarrollo humano, equidad de género, gestión de riesgo y desarrollo económico local en los instrumentos de ordenamiento territorial”.

La DGODT estará coordinando el “grupo de trabajo G12”<sup>183</sup>, que impulsará todas las acciones dirigidas a desarrollar el sistema nacional de ordenamiento territorial en el país. La iniciativa incluye asesoría post capacitación, donde las instituciones participantes contarán con personal técnico cualificado para, desde sus distintas responsabilidades, facilitar y acompañar la formulación de planes municipales de ordenamiento territorial.<sup>184</sup>

#### 3.3.4.5 *Asimetrías territoriales*

A pesar de que avanza, Santiago es un municipio afectado por las asimetrías que sufre el territorio nacional en cuanto a inversión pública. Una de las quejas casi constante de los munícipes de Santiago, es que no se les retorna en inversión, el porcentaje que aportan al PIB. Es decir, que se invierte mucho más en el Distrito Nacional en infraestructura física y obras públicas, que en Santiago. El director ejecutivo se quejó de que Santiago aporta mucho más al PIB de lo que recibe a cambio en para el desarrollo; agrega “esa inequidad en las inversiones, les llevó a perder durante 2004-2008, alrededor de 20 mil empleados en zonas francas, porque se apostó a un crecimiento diversificado en tecnología y reducción en mano de obra y coincidió con la competencia china de bajo costo y baja mano de obra. Ahora se está recuperando, fruto del trabajo estratégico que se está haciendo. Eso en cuanto a transferencia de ingresos desde el gobierno central.

Al igual que el resto del país, Santiago sufre de asimetrías territoriales y desiguales significativas. La mayor parte de la población y actividad económica toma lugar en el municipio.

---

<sup>183</sup> El grupo de trabajo está integrado por: Ministerio de Turismo, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura, Instituto Nacional de la Vivienda, Instituto de Recursos Hidráulicos, Ministerio de Administración Pública, Ministerio de Interior y Policía, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Cámara de Diputados, Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y la Liga Municipal Dominicana (LMD).

<sup>184</sup> FEDOMU, “Instituciones se preparan para acompañar a los municipios en la formulación de planes de ordenamiento territorial”; disponible en: <http://fedomu.org.do/instituciones-se-preparan-para-acompanar-a-los-municipios-en-formulacion-de-planes-de-ordenamiento-territorial/>

Según la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), en el 2013, la provincia de Santiago recibió 2,174,122,426.55 millones de pesos dominicanos en ingresos y el municipio 1,593,298,353.12.<sup>185</sup> Es decir, que el municipio de Santiago recibe el 73.2% del total de ingresos que recibe la provincia, ya que la población se concentra en el municipio cabecera. También un reto para enfrentar las asimetrías territoriales, es que los funcionarios públicos entiendan el vínculo entre la localidad (ciudad o municipio) y los municipios colindantes. En el caso de Santiago, esto ha sido tomado en consideración y para algunos proyectos, se habla del “Santiago Metropolitano”.<sup>186</sup>

### ***3.3.4.6 Otros retos- excesivo enfoque en infraestructura física y no en “infraestructura” humana***

María de Rivas resalta que en la inversión pública, tanto a nivel nacional como local, tiene un gran peso la construcción de obras de infraestructura, y no se priorizan las inversiones en programas para el desarrollo económico y social, que pueden dinamizar las economías locales y con ello incrementar las oportunidades para salir de la pobreza. Parte del problema es que la gente no concibe el potencial de los proyectos de desarrollo económico local. Esto va en la línea planteada por Brunet y Cincunegui, de que, aunque lo que muchas veces se mide y valora son los componentes tangibles, tales como las infraestructuras y recursos naturales, son los aspectos intangibles los que permiten diferenciar los procesos de desarrollo regional y local.<sup>187</sup> María de Rivas entiende que, al igual que muchos otros municipios en el país, el municipio de Santiago necesita una mejor planificación del gasto, principalmente en lo concerniente al presupuesto participativo, pues ante la demanda de las comunidades se tiende a la construcción de manera dispersa de facilidades comunitarias, tales como canchas, centros comunales e iglesias, que muchas veces terminan subutilizadas o abandonadas. Afirma que parte de la solución a los retos pendientes, es que necesitamos mejores ciudadanos, más comprometidos, así como desarrollar una cultura de planificación.<sup>188</sup>

---

<sup>185</sup> Oficina Nacional de Estadísticas (ONE); disponible en: <http://www.one.gob.do/Estadisticas/233/ingresos-y-egresos-municipales>

<sup>186</sup> Peguero, junio 2015, óp. cit.

<sup>187</sup> Brunet y Cincunegui 2010: 57

<sup>188</sup> Ayuntamiento del Municipio de Santiago, Acta No. 19-15 del presupuesto participativo del 2016; disponible en: [http://santiagodeloscaballeros.gob.do/images/docs/presupuesto\\_participativo\\_2016/Certificacion\\_Obras\\_Presupuesto\\_Participativo\\_2016.pdf](http://santiagodeloscaballeros.gob.do/images/docs/presupuesto_participativo_2016/Certificacion_Obras_Presupuesto_Participativo_2016.pdf)

La movilidad urbana también es un reto y en proyecto está seguir la tendencia urbana, de priorizar espacios para los peatones y las bicicletas, con el fin de reducir los gases invernaderos y el monóxido de carbono.<sup>189</sup> Según Peguero, aunque muchos entenderían que la seguridad es un reto, a su entender, Santiago es el municipio con menos inseguridad. Explica que esta percepción se debe a los numerosos medios de comunicación. Indica que existen 150 emisoras de radio, 25 canales de TV, entre otros.<sup>190</sup>

### 3.3.4.7 *Débil liderazgo empresarial y político*

En sentido general, María de Rivas es de opinión, que los empresarios de Santiago no muestran la capacidad de empuje de aquellos que impulsaron el desarrollo de Santiago tras la caída de Trujillo.<sup>191</sup> En la actualidad el liderazgo empresarial de Santiago ha sufrido un cambio generacional, con otros valores, y en otro contexto local, histórico, político e internacional.<sup>192</sup> La lucha permanente por sobrevivir en un contexto económico tan competitivo hace prevalecer el interés individual sobre el colectivo, además de que durante años se ha debilitado la confianza entre empresarios y autoridades, impidiendo que se pueda avanzar en las alianzas público-privadas necesarias para emprender algunos proyectos relevantes para la ciudad.<sup>193</sup> Es de opinión, que todavía queda por lograr que el ayuntamiento de Santiago asuma el Plan Estratégico como la agenda de la ciudad, más allá de las resoluciones municipales que así lo determinan, y que se incorporen en el presupuesto del ayuntamiento recursos para los proyectos priorizados en el plan.

---

<sup>189</sup> Peguero, junio 2015, óp. cit.

<sup>190</sup> *Ibíd*em

<sup>191</sup> Rosa Arlene María de Rivas, urbanista y ex directora del Plan Estratégico de Santiago, comunicación personal, 22 de marzo de 2016, Santo Domingo, República Dominicana.

<sup>192</sup> En el libro del seminario ofrecido en Santiago del 1977, Rafael Acevedo Pérez realizó un estudio sobre las “Actitudes y problemas empresariales en Santiago”, donde indico que la gran mayoría de los empresarios considera que debe asumir un papel de responsabilidad social. Consideramos valioso actualizar dicho estudio con el fin de conocer cuáles son las actitudes y valores del empresariado en Santiago en la actualidad. “En general, cerca del 45% considera que un empresario es corresponsable de los principales problemas del país, aproximadamente el 35% entiende que tan sólo es responsable de algunos problemas de su comunidad, y, cerca de un 20% considera que es responsable de todos los problemas del país.” (UCMM, 1977: 115)

<sup>193</sup> También interesante a resaltar es que Acevedo indicó durante el seminario 1977, en defensa de los empresarios de Santiago, “nuestro parecer es que los obstáculos a la expansión del sector empresarial santiaguense, no residen tanto en su falta de capacidad empresarial, como en las estructuras socio-económicas del país y en factores decididamente políticos”. (UCMM, 1977: 120)

Al preguntar a Yunén sobre los desafíos de Santiago, nos indicó que los desafíos son muchos, pero los limitó a los tres principales según su entendimiento. El primero es que el gobierno local debe “tomar en serio la gestión municipal, porque la gestión local ha caído en descredito. Y ese descredito es funcional al gobierno central, porque si el gobierno central tiene de interlocutores en el nivel local que están desprestigiados, entonces los dominan más fácil. Porque es más fácil dominar un gobierno desacreditado. Ese descrédito, es funcional a los empresarios, porque si esos empresarios tienen un *partner* que es fácilmente dominado, o es corrupto igual que los gobiernos, estamos en un círculo vicioso entre gobiernos que han caído en descredito por su mala gestión y fuerzas productivas que les convienen y fuerzas centrales de gobierno que también les convienen. Entonces no salimos de eso. Por lo que el primer reto, es recuperar tu dignidad como gobernante local, hazte creíble como líder local. Este es el principal reto”.<sup>194</sup>

Estamos de acuerdo con el señor Yunén, de que los gobiernos locales, incluyendo el de Santiago, deben trabajar para legitimar su gestión, pues la legitimidad no se limita a ser votado, más bien requiere la realización una buena gestión.

El segundo reto es, lograr concertar con diferentes sectores. El tercer reto, “lograr definir planes operativos, cosas que tú puedas hacer, no sólo en servicios públicos, yo diría que puedes hacer en términos económicos, como puedes hacer para que la ciudad y el municipio se ponga más atractivas a los inversionistas, tanto locales como de fuera, pero tu como gobierno municipal representando eso. Y después están todas las otras funciones tradicionales, que están absolutamente en el suelo, el asunto de los residuos, entre otros. Estos son los otros retos”.<sup>195</sup> En su opinión, la causa de estas debilidades y retos pendientes no obedece a falta de capacidad, sino principalmente, la corrupción.

Finalmente, uno de los retos pendientes que tiene el Ayuntamiento de Santiago y el CDES, es una agenda de trabajo que promocióne el desarrollo económico local. En esta próxima subsección queremos ver cómo estas debilidades, anteriormente mencionadas (débil gobernabilidad y gobernanza, asimetrías, (demanda vs. oferta mercado laboral) en la capacitación, falta de planificación urbana, pobre calidad de servicios, y, en sentido general,

---

<sup>194</sup> Yunén, marzo 2016, óp. cit.

<sup>195</sup> Ibídem

pobre institucionalidad, han afectado las condiciones para trabajar en el desarrollo de la economía de manera endógena.

### **3.3.5 Ayuntamiento de Santiago: su experiencia en la gestión del desarrollo económico local**

Según la ley municipal de la República Dominicana, una de las funciones de los ayuntamientos dominicanos es la “promoción, fomento y desarrollo económico local”.<sup>196</sup> A pesar del ayuntamiento de Santiago ser pionero en realizar el primer plan municipal de desarrollo, tomando en la cuenta su misión y visión, que enfatizan la consecución de la competitividad, nos extraña que no exista un departamento de desarrollo económico en su organización administrativa. De acuerdo con la página web del ayuntamiento y confirmado por el director de planificación, sí tienen una secretaría para las mipymes.<sup>197</sup> La relevancia de esta secretaría, se encuentra en que Santiago es la tercera provincia en cuanto a participación de cantidad de empresas en el país. En el 2009, existían en la provincia de Santiago 3,124 empresas de las 25,886 en total, lo que representa el 12.2%, y la mayoría de las empresas están concentradas en el municipio cabecera de Santiago con el 11.9% o casi la totalidad.<sup>198</sup> Es decir, que la secretaria de promoción de la mipymes, tiene oportunidad de impactar oportunamente en el desarrollo económico local. Al entrevistar al director de Planificación del ayuntamiento, nos aclara que: “en la presente gestión, se formó una dirección para el desarrollo de mipymes, la cual estaba llamada a ser la responsable de promover iniciativas económicas dentro del territorio. Sin embargo, la misma tuvo un accionar muy limitado, a pesar de que su titular forma parte de la directiva de la ACIS (Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago). Una de las dificultades que

---

<sup>196</sup> *Ibíd.* La demás que abundaremos en el próximo capítulo son: 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; y ordenar y reglamentar el transporte público urbano.

<sup>197</sup> Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros; disponible en: <http://ayuntamientosantiagord.com/departamentos/secretaria-de-planificacion-y-desarrollo-institucional/mipymes/>

<sup>198</sup> ONE, *Atlas Directorio de Empresas*, 2009: 29, 32, y 34



presentaba esta unidad, se encontraba referida a lograr aglutinar un mecanismo para la canalización de recursos a sectores productivos del municipio (comercios, pequeñas industrias, grupos asociativos y posibles emprendedores). Como forma de establecer un mecanismo que diera mayor impulso a iniciativas de este tipo, se articuló el FONFIDES (Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Santiago), con el objeto de establecer una modalidad interinstitucional participativa entre el sector público y privado, aprovechando las bondades de la ley de fideicomiso (189-11). Esta iniciativa no ha tenido el empuje deseado, en vista de que no existe un reglamento para esta ley y no se ha identificado el mecanismo apropiado para hacer funcional a esta entidad”.<sup>199</sup> Aquí vemos cómo la institucionalidad, ha sido un impedimento a la efectividad de la secretaría de las mipymes. Al cuestionar sobre las capacidades técnicas del personal encargado de promover los temas de desarrollo económico, nos indican que “es posible que mucho del personal asignado a la dirección de mipymes, no cuente con la formación adecuada en gestión de acciones, orientadas a promover el desarrollo local, aunque se destaca, que el equipo que trabajó en la articulación del FONFIDES, contaba con técnicos muy calificados en el tema del mercado fiduciario”.<sup>200</sup> Es decir, al personal técnico del municipio no contar con las destrezas necesarias, el impacto positivo sobre cualquier apoyo institucional del gobierno local, queda averiado y limitado.

En teoría, originalmente, previo a la creación de esta secretaría para las mipymes, esta función de promover la economía local fue delegada al Consejo para el Desarrollo Estratégico de Santiago (CDES). Vemos en la página web del Ayuntamiento: “El Plan Estratégico de Santiago (PES), es la Agenda Oficial de Proyectos y Desarrollo de esta ciudad y el municipio, propone el logro de un futuro deseable para Santiago, contemplando proyectos ‘estructurantes’ y productos entregables, conducentes a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en materia de i) Inclusión Social, ii) Gobernabilidad, iii) Ordenamiento Territorial, iv) Sustentabilidad Ambiental y v) Competitividad Económica. Es una acción coordinada entre el Consejo de Desarrollo Estratégico de Santiago (CDES) y el Ayuntamiento de Santiago”.<sup>201</sup>

El director ejecutivo del CDES, Reynaldo Peguero, nos indicó, de manera diplomática, que en cuanto al papel que juega el desarrollo económico local en la agenda de trabajo del

---

<sup>199</sup> Díaz, julio 2016, óp. cit.

<sup>200</sup> *Ibidem*

<sup>201</sup> Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros; disponible en: <http://ayuntamientosantiagord.com/transparencia/plan-estrategico-de-santiago/informes-de-logros-yo-seguimiento-del-plan-estrategico/>

ayuntamiento *per se*, el Alcalde tiene en su discurso el tema de desarrollo económico. Agregó que unas de sus iniciativas fue la creación de la Plaza de los Buhoneros, la cual facilitó espacio a unos 400 vendedores, para ofrecer sus productos. Sin embargo, el alcalde fue criticado por romper con la armonía y el ambiente comercial tradicional del lugar donde fue ubicada, de manera específica afectó la arquitectura, la estética y la dinámica de la histórica calle donde fue localizada. El resultado ha sido que ya los buhoneros no están, porque los dueños de las tiendas establecidas presionaron para que no permanecieran. Lo que muestra que fue una iniciativa pobremente planificada y consensuada con los afectados. El rechazo a la Plaza, conllevó a que posteriormente, se le diera una respuesta más armónica urbanísticamente con la construcción de un MercaSantiago- (parecido al de Santo Domingo), que sería un centro de acopio y refrigeración de los productos agrícolas.

Igualmente, en el tema de desarrollo económico, nos mencionó que desde el CDES se realizó un levantamiento de las empresas creativas, con el fin de crear empleos en animación y gestión cultural y la inversión en las industrias creativas. También resaltó “que 500 mil turistas de la diáspora dominicana vienen a Santiago, y activan la economía local”. Otra de las posibilidades en el municipio, es la posibilidad de desarrollar el ecoturismo como un nicho de creación de empleos. Como uno de sus productos principales es el tabaco, se produjo hace poco, la creación del Parque del Tabaco, el cual concluirá con el Museo del Tabaco. Peguero entiende que en Santiago ya están algunas de las semillas del desarrollo económico local, pero es necesario mejorar la plataforma y la coordinación, para que efectivamente se ejecuten de manera más concreta y con mayor alcance estas iniciativas.

De manera específica, en cuanto al reto de la creación de empleo, el director ejecutivo del CDES, indicó que la creación de empleo es una tarea de todos los días e inmediata también y mencionó entonces en uno de los proyectos del plan “Santiago inteligente, ciudad bilingüe”, con el fin de apostar a que los jóvenes hablen dos idiomas como mínimo. Esto haría a Santiago atractivo a los inversionistas de EE.UU. y Europa. El Capex, Centro de Innovación y Capacitación Profesional es un centro enfocado en ofrecer capacitaciones focalizadas, servicios empresariales y programas innovadores de capacidad e innovación de Santiago. “Capex desarrolla su labor, acorde con su objetivo principal ‘gestionar y proveer capacitación profesional especializada de clase mundial, adaptando sus programas a las necesidades

específicas de los grupos profesionales de los diferentes sectores de la economía”<sup>202</sup> Según el Plan de Desarrollo Económico Local de Santiago, se mantiene en nivel de proyecto, la incubación de empresas desde el Capex.<sup>203</sup> Peguero agrega que para fomentar la creación de empleos, se ha intentado desarrollar una incubadora de empresas, pero que no se ha concretizado. “Uno de los proyectos del plan, en el cual no se ha avanzado nada, era hacer algo que se hace mucho en San Sebastián, se hace en Bilbao, se hace en Barcelona, se hace en Zaragoza, y es que se crean lo que llaman en Barcelona, Barcelona Activa. El ayuntamiento crea una gran incubadora de empresas, junta ahí unos mipymes, los jóvenes emprendedores, les paga el consumo de energía, la conectividad y todo; y generan un capital “semilla”, ese “capital semilla”, tiende a generar ganancias para esos jóvenes, y da empleos- eso lo hace la CAIXA de esas ciudades. Aquí hicimos un esfuerzo a través del ayuntamiento y ese esfuerzo no pudo avanzar. Sin embargo, a través de la corporación zonas francas y la asociación de empresarios, sí se ha avanzado con la incubación de empresa”<sup>204</sup>.

La preocupación por la creación de empleos, no es sólo del ayuntamiento y el CDES, también de los líderes empresariales en Santiago. Estos indican que parte del problema de la creación de empleos, según los empresarios de Santiago, es el actual Código de Trabajo. Los empresarios no pueden crear nuevos empleos, debido a que la tributación de la Seguridad Social es muy alta, al igual que el pasivo laboral para la liquidación de sus trabajadores. Proponentes de modificaciones al Código de Trabajo, indican que no persiguen quitarle derechos adquiridos a los trabajadores que están, más bien abogan para que cualquier modificación que se le haga a esa ley, sería para los nuevos empleados.<sup>205</sup> Entendemos que es un asunto estructural que debe investigarse con mayor profundidad, y ver si se puede lograr una mayor flexibilidad en el mercado laboral, sin discriminar a los empleados nuevos. Lograr un balance óptimo es un verdadero reto.

Como hemos indicado, el acceso al financiamiento, es un obstáculo para el crecimiento de las pymes, fuente principal de empleos. El gobierno central tiene instituciones que también facilitan el crédito a las mipymes. Estas instituciones son Promipyme y Banca Solidaria, ambas

---

<sup>202</sup> Capex; disponible en: <http://capex.edu.do/es/>

<sup>203</sup> Estudio PDESAN, 2015: 39

<sup>204</sup> Peguero, junio 2015, óp. cit.

<sup>205</sup> Rubens, Evaristo, (2014, 8 de mayo). “Empresarios Santiago abogan modificación Código Trabajo”. *Hoy* disponible en: <http://hoy.com.do/empresarios-santiago-abogan-modificacion-codigo-trabajo/>

instituciones de vocación financiera para ayudar a desarrollar las mipymes (micro, pequeña y mediana empresas). Estas, a la vez, trabajan de manera mancomunada con las asociaciones empresariales, para seguir fortaleciendo la creación de empleos. En Santiago también existen instituciones de naturaleza privada, que apoyan a las pymes: Fondo para el Desarrollo de Santiago (Fondesa) y Banco ADEMI, que ofrecen crédito a las pymes. Con acceso a crédito financiero, las pymes tendrán mayores oportunidades para mejorar su productividad y competitividad, y poder exportar en el futuro. María de Rivas indica que, en sentido general, el desarrollo económico al nivel local en Santiago y en el país, se limita a las iniciativas del gobierno central: Promipyme y Banca Solidaria.<sup>206</sup>

Una de las principales fuentes de trabajo en Santiago son las empresas dentro del sistema de zonas francas. En el 2005, hubo una crisis provocada por factores externos (internacionales) (que profundizaremos en un próximo capítulo), que provocó la pérdida de miles de empleo en Santiago, lo que obligó a muchos inversionistas que no podían relocalizarse, a eventualmente reinventarse e innovar. Peguero indica: “en el caso particular de las zonas francas, nos dimos cuenta que habíamos perdimos alrededor de 20 mil empleos en dos o tres de años, entonces repensamos la forma de crecer en zonas francas, entonces por eso apostamos a otras estructuras laborales y a la creación de productos y servicios diferentes, y eso nos llevó a recuperar 18 mil de los 20 mil [puestos] que se habían perdido”. La ONE indica, según cifras del CNZFE que, en el 2013, había 45,632 trabajadores de zonas francas en la Provincia de Santiago, la mayoría obreros/as 80.4%, 13.6% personal técnico y 6% personal de administración.<sup>207</sup>

Leivan nos indica, en cuanto al desarrollo económico de Santiago:<sup>208</sup>

“Existen varias iniciativas orientadas a promover el desarrollo local, a través de la vinculación con el sector privado, siendo las más avanzadas en su concreción, las enfocadas al tema de los residuos sólidos y al fortalecimiento de servicios municipales, tales como el alumbrado público y la creación de cementerios tipo jardín. En el tema de incubadoras de empresas se ha avanzado poco (no se han creado mecanismos a escala local), aunque se han coordinado algunas acciones a través de Proindustria, instancia adscrita al Ministerio de Industria y Comercio, procediéndose a ejecutar programas de capacitación a microemprendedores, en alianza con la Universidad ISA y con la

---

<sup>206</sup> María de Rivas, marzo 2016, óp. cit.

<sup>207</sup> ONE, 2014: 22

<sup>208</sup> Al cuestionar el por ciento del presupuesto que va a obras y servicios que fomentan el desarrollo económico local, Díaz nos indicó que “del presupuesto municipal, un 40% está orientado al programa de inversión (unos RD\$652 millones para el 2016, del cual el 70% está destinado a la inversión en obras de infraestructura, obras viales, urbanísticas, edificaciones, pluviales. De este monto el 25% corresponde a obras definidas por las comunidades en el presupuesto participativo (para el año 2016 fueron destinados unos RD\$125 millones))”.

DIGEPEP. En el tema de capacitación se ha avanzado bastante, a través del apoyo de entidades como el Infotep, que desarrollan un amplio programa de formación, donde son utilizados decenas de centros comunitarios, que son propiedad del Ayuntamiento, funcionando en algunos de estos los denominados COS (Centros Operativos del Sistema).

En el tema de atracción de inversiones, se han sostenido encuentros con delegaciones de diversos países, entre los que se destacan Corea del Sur, Rusia y Colombia. En cada caso, se han ofrecido facilidades para que empresarios de estos países puedan establecer subsidiarias en Santiago. Además, se han realizado mesas de negocios, destacándose las coordinaciones hechas con el embajador dominicano en la República de Colombia.

En cuanto a la estrategia nacional de desarrollo (END), se ha trabajado con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), en la elaboración de proyectos que estén vinculados a esta plataforma, de modo que iniciativas locales puedan ser incluidas en el Presupuesto de la Nación. Además, los lineamientos establecidos en la END y los establecidos en el PES, han sido observados e integrados en la articulación del Plan Municipal de Desarrollo (PMD), documento de planificación a mediano que debe ser elaborado por cada ayuntamiento del país”.

Los municipalistas entrevistados son más enfáticos al declarar que en el país no existe verdadera vocación por el desarrollo económico local, incluyendo el municipio de Santiago. Es decir, considerando el tamaño e incidencia económica y la información facilitada por Díaz y Peguero, entendemos que en realidad la agenda de trabajo y la experiencia del ayuntamiento en promoción del desarrollo económico local en Santiago, ha sido limitada. María de Rivas indica que pocos municipios en la República Dominicana ejercen la competencia de promover el desarrollo económico local, tal como establece el artículo 19 de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios. Este rol, consignado en la ley desde hace casi 10 años, aún no ha sido asumido por la mayoría de ayuntamientos dominicanos.

María de Rivas indica que parte del problema, es la autoimagen que tienen las autoridades locales, en el sentido de que los alcaldes no se asumen como autoridad local y por ende los ciudadanos tampoco los ven como tal. Dice que es un fenómeno más reciente el que la gente está paulatinamente observando y entendiendo el rol de los ayuntamientos. En un país esencialmente presidencialista, esto es de esperarse. Lo cierto es que es necesaria una transformación de la visión y el rol que se tiene de los ayuntamientos y esto, en la práctica, no es fácil.

Otra razón por la cual no se ejecutan iniciativas de desarrollo económico local, enfatiza María de Rivas es “que existe una debilidad institucional y una gran dependencia del gobierno

central, lo cual apunta a la necesidad de una mayor descentralización de los recursos. Sí existen algunos municipios, como Moca, que han incluido en su plan municipal de desarrollo proyectos como incubadoras de empresas y bolsa de empleo. Sin embargo, estas iniciativas aún no se han implementado”. Efectivamente, estas iniciativas se encuentran en el Plan Municipal de Desarrollo en el Objetivo de Gestión 3.2, así como en el Programa de Inversión 2011-2016, pero al visitar su la página de internet oficial del Ayuntamiento de Moca, no encontramos esta iniciativa.<sup>209</sup> Aunque no haya una fuerte institucionalidad y gobernabilidad para implementar los PMD, sí vemos como algunos municipios, además del de Santiago y Moca, tienen unos diagnósticos del municipio de gran valor, como el Plan Municipal de Castillo y el de Pedernales.<sup>210</sup>

### **3.3.6 Avances de la gestión del CDES y el Ayuntamiento**

Antes de concluir esta sección, y sin ser exhaustivos, primero queremos mencionar algunos de los aspectos positivos de la gestión del desarrollo municipal desde el CDES, que hemos visto como claves para el desarrollo económico en la sección de las buenas prácticas de los municipios de España.

#### ***3.3.6.1 Capital social local y alianzas estratégicas***

Las fuerzas de la región son: sus empresarios, capital y materia prima. En 1977 se indicó lo siguiente a propósito de Santiago: “A pesar de sus problemas, Santiago tiene características que le dan fuerza: a) capitales fuertes; b) empresarios dinámicos, con cariño hacia su ciudad; c) materias primas agropecuarias en la zona; d) un mercado amplio en la zona para productos

---

<sup>209</sup> Ayuntamiento de Moca; disponible en: <http://www.am.gob.do> y Plan Municipal de Desarrollo Municipal de Moca 2011-2016, págs. 72 y 77; disponible en: <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/07/Plan-de-Desarrollo-Municipal-de-Moca.pdf>

<sup>210</sup> Ver Plan Municipal de Desarrollo de Castillo, pág. 25-69; disponible en <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2016/03/DocFINALPMD-CASTILLO-4.pdf> y Plan Municipal de Desarrollo de Pedernales, pág. 20-52; disponible en: <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/07/Pedernales.pdf>

básicos de consumo.<sup>211</sup> Según el director ejecutivo del CDES, agregaría cohesión social.: “El verdadero capital social son las 68 organizaciones que forman parte de PES.<sup>212</sup>

En cuando a asociaciones y formación de redes nacionales e internacionales, Díaz nos indica:

“En el caso de mancomunidades, se suscribió el acuerdo para la conformación de la alianza del Gran Cibao, para trabajar temas como el de residuos sólidos, tránsito, ordenamiento territorial y gestión de riesgo. Existen convenios de colaboración diversos con ONG importantes como Habitat for Humanities, Participación Ciudadana, Caritas, Santiago Solidario, para colaborar en temas de transparencia, gestión de riesgo y en viviendas de interés social. En cuanto a otros ayuntamientos, se ha trabajado mucho en numerosos acuerdos de colaboración y hermanamientos, suscritos durante la presente gestión, con municipios de Puerto Rico, Estados Unidos, Corea del Sur, Haití, México, Israel, España, Guatemala, Panamá, entre otros. En cuanto a redes municipales, existe una afiliación a entidades reconocidas como CIDEU y UIM, a pesar de que durante la presente gestión se han desarrollado escasas acciones con las mismas”.

### 3.3.6.2 *Conexión a redes internacionales*

Entendemos que parte de los logros es su participación en el CIDEU desde su fundación, y, sobre todo, el reconocimiento internacional que ha conseguido, pues fue referencia la “Certificación de Calidad” otorgada a Santiago por el CIDEU en Gijón, Asturias, España No. 01CA2008. Santiago es la única ciudad de más de 150 afiliados en el CIDEU, que ha sido acreditada en Planificación Urbana”.<sup>213</sup> “Santiago es una referencia de calidad en planificación, espero que sigan mejorando” – Secretaria General del CIDEU.<sup>214</sup> Igualmente, la ciudad de Santiago de los Caballeros fue elegida para integrar la red de ‘100 Resilient Cities’, una

---

<sup>211</sup> UCMM, 1977: 130 y 135

<sup>212</sup> Peguero indica: “Las herramientas que se han constituido para darnos cohesión social en ese capital social son tres: imagen, identidad y pertenencia. Los cibaños, los santiagueros, tenemos una imagen que ya medimos. Ustedes piensan una cosa de nosotros, los puertoplateños otra, los sureños otra... entonces tenemos una imagen que tenemos que proteger... somos trabajadores, dedicados, campesinos, hablamos con la i, nos sentimos a gusto con nuestra tierra, nuestro pueblo y, económicamente, se ha demostrado que Santiago y el Cibao es la zona con mayor cantidad de minifundios y el sur es la zona con mayor cantidad de latifundio. Los cibaños tienen una imagen clara y defienden lo que piensan”. Menciona el equipo de béisbol las Águilas, como “elemento identitario, unificador”, así como su Monumento. El capital social se fortalece con la cohesión social.

<sup>213</sup> Folleto institucional PES 2020: 6

<sup>214</sup> *Ibídem* 7

iniciativa de la Fundación Rockefeller, que destaca a las ciudades que considera se preparan mejor para responder a los desafíos del siglo XXI”.<sup>215</sup> Otras iniciativas internacionales valoradas por el Ayuntamiento, y que han contado con el apoyo del CDES para su consecución, son el proyecto de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del BID y con la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID).<sup>216</sup> Esta conexión con instituciones internacionales, da fortaleza a la gestión local. Ser parte de redes internacionales no sólo facilita el intercambio de buenas prácticas, también promueve la localidad al nivel global.<sup>217</sup> Según María de Rivas, uno de los aspectos positivos de Santiago, es precisamente que tiene capacidad de atraer y retener cooperación internacional.<sup>218</sup>

### 3.3.6.3 Organización institucional

Este posicionamiento internacional, también es fruto del trabajo realizado y mantenido en el tiempo. Uno de los aspectos más positivos es la metodología de creación de proyectos y el

---

<sup>215</sup> “Santiago, urbe del siglo XXI.” (2014, 4 de diciembre). *Diario Libre*; disponible en: <http://www.diariolibre.com/noticias/santiago-urbe-del-siglo-xxi-HADL911341>

Ver también: [http://www.100resilientcities.org/cities#/-/\\_/](http://www.100resilientcities.org/cities#/-/_/)

Esta iniciativa de la Fundación Rockefeller, ésta dedicada a ayudar ciudades alrededor del mundo a ser más resistente a los retos físicos, sociales y económicos del siglo XXI. Según esta iniciativa, los principales obstáculos de Santiago de los Caballeros son: la delincuencia y la violencia endémica, las inundaciones, la falta de vivienda asequible y la contaminación o la degradación ambiental. y [http://www.100resilientcities.org/cities/entry/santiago-de-los-caballeros#/-/\\_/](http://www.100resilientcities.org/cities/entry/santiago-de-los-caballeros#/-/_/)

<sup>216</sup> Ver Proyecto Implementación de la ICES en Santiago de los Caballeros, aprobada por el Banco en febrero de 2012. Tiene como propósito general, mejorar la calidad de vida en las ciudades emergentes de América Latina y el Caribe (LAC), en tres dimensiones de sostenibilidad: i) ambiental y cambio climático; ii) urbana; y iii) fiscal y de gobernabilidad. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=DR-T1119> Ver Reynaldo Peguero, (2016, 26 de marzo), “Significativos Proyectos de USAID en Santiago”, *Acento*; disponible en <http://acento.com.do/2016/opinion/8334314-8334314/>

<sup>217</sup> Nota: El Arq. Rafael A. Veras P., en el Seminario 1977 sugirió: “Tal vez sería el momento de que la comunidad acepte el desafío del futuro e impulse su tradicional liderazgo, tomando un camino que pueda servir de guía a la comunidad nacional”. Cosa que a nuestro entender se ha cumplido no sólo a nivel nacional, pero también internacional, ya que efectivamente, Santiago sirve de modelo en materia de planificación municipal. (UCMM 1977: 40) En esa dirección Alejandro Grullón, y, complementando lo antes dicho, agrega, “Sí que me reconozco como santiaguero, y ojalá que lo sigamos haciendo, que a veces pedimos para Santiago y deberíamos pedir para el resto del país y quizás en esa forma pudiéramos tener más éxitos en obtener las ventajas económicas que considera el Padre Alemán, muy difícil de obtener. En eso estoy de acuerdo con él. Pero no sería malo obtenerlas, sobre todo si Santiago se erigiera en líder de un movimiento de descentralización industrial y de darle mayores incentivos industriales al interior del país, al resto del país, que no sea la Capital, y si Santiago tomara ese liderazgo y fuera aún más allá de solamente pedir, sino para ayudar a otras regiones. Yo creo que en Santiago hay suficientes talentos y suficientes experiencias positivas interesantes de éxitos, que pudieran ayudar a que nosotros estimuláramos a otras regiones, por decir una, como Higüey, o como San Juan de la Maguana, a que haga algo local y a que sus líderes emprendan nuevas empresas.” (UCMM 1977: 104-105)

<sup>218</sup> Sin embargo, también nos indicó que no son eficaces en el uso de los recursos, por ejemplo, en priorizar proyectos que contribuyan a transformar las condiciones, proyectos integrales, ni condiciones económicas.



proceso de la planificación en sí.<sup>219</sup> Para la segunda etapa del PES, Peguero explica que se ha desarrollado una estructura de crear consejos para cada uno de los proyectos. La metodología usada es que los proyectos se convierten en una institución, por ejemplo, “si apostamos a articular un parque central, es porque creamos una institución que se va a llamar, y se llama, creada por decreto presidencial “corporación del parque central”. Y ahí participamos todos los actores”.<sup>220</sup> Existen otros consejos: para impulsar el centro histórico, para gestión de residuos sólidos, asesoría legal barrial para la protección con la violencia intrafamiliar, entre otros. Entendemos que esto es para darle más formalidad y estructura a las iniciativas, para que puedan ser más sostenibles.

#### **3.3.6.4 Mejores prácticas institucionales**

Antes de concluir esta sección de aspectos positivos del CDES, queremos resaltar algunas de las mejores prácticas institucionales y de gestión de proyectos del Ayuntamiento de Santiago<sup>221</sup>:

- *La Articulación del Plan de Ordenamiento Territorial*
- *La incorporación de instrumentos como el plan municipal de desarrollo, con el apoyo de entidades Como FEDOMU, Fundación Demuca y la Delegación de Unión Europea.*
- *La puesta en marcha y el fortalecimiento de la Oficina de Acceso a la Información, importante enlace de la población y el Cabildo, que ha fomentado una cultura de transparencia.*
- *El fortalecimiento de los procesos de presupuesto participativo, con la vinculación importante de líderes comunitarios de todo el municipio.*
- *El fortalecimiento de los vínculos con los demás municipios de la Provincia y de otras latitudes, desarrollando una fuerte relación con otras municipalidades.*
- *La creación del Instituto Municipal de Gestión de Riesgos, instancia técnica que ha ayudado al Cabildo a mejorar la situación de vulnerabilidad del municipio.*
- *Articulación del FONFIDES, brazo operativo necesario para la promoción de proyectos de desarrollo local.*
- *El desarrollo de proyectos integrales de viviendas de interés social, orientados a disminuir la situación de riesgo que presentas muchas familias del municipio (de*

---

<sup>219</sup> Peguero junio 2015, óp. cit.

<sup>220</sup> Ibídem

<sup>221</sup> Facilitadas por Díaz, julio 2016, óp. cit.

- 85,000 a 100,000 personas del municipio viven en márgenes de ríos, arroyos y cañadas), en coordinación con el sector privado y órganos estatales.*
- *Proyectos orientados al ordenamiento vial, mejorando la situación de conectividad existente.*
  - *Incremento del equipamiento deportivo, comunitario y recreativo del municipio, en zonas carentes de estas estructuras.*
  - *Gestión para la inclusión de iniciativas locales en la agenda de proyectos de agencias de cooperación internacional y entidades descentralizadas como Fundación Demuca, Cooperación Gallega, JICA, Delegación de la Unión Europea, USAID, BID, GTZ y Fundación Rockefeller.*

### **3.3.7 Conclusión del caso de estudio Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros**

Hemos resaltado la organización interna, los retos pendientes y sus logros desde la plataforma del CDES y el Ayuntamiento en cuanto al desarrollo municipal. ¿Podríamos llegar a concluir de Santiago lo siguiente?: “pensar en el contexto como un lugar poblado por personas, instituciones y empresas, que presenta una estructura articulada en dos partes. La primera, ‘dura’, delinea la identidad y la vocación profunda, aquella que aporta los recursos raros (materias primas, prestigio, capacidades...); una parte que en última instancia, se remite a la idoneidad (de un territorio y de su comunidad) para desarrollar funciones productivas específicas. La segunda, ‘blanda’, se remite a la capacidad del contexto (en ese determinado momento y en esas determinadas condiciones), para operar a fin de que en concreto (y de la mejor manera) el mundo de los productores (empresas, competencias especializadas, instituciones) pueda aportar prestaciones capaces de competir en los mercados”.<sup>222</sup> Entendemos que sí, que corregidas las debilidades más urgentes, Santiago cuenta con las condiciones favorables geográficas, institucionales y organizativas, para convertirse en un territorio que maximice su potencial productivo, y use su liderazgo regional para consolidar las empresas existentes y atraer nuevas inversiones. Precisamente, este liderazgo regional debe aprovecharse para crear un Sistema de Innovación Regional, que incluya los *clusters* ya existentes y en un futuro lo extienda a una verdadera plataforma de I+D+i. Según el estudio PDESAN 2015, los clústeres estratégicos en la Provincia de Santiago son: agropecuario; agroindustrial; textil y calzado; servicios logísticos; servicios de apoyo a los negocios; servicios de salud; servicios financieros especializados;

---

<sup>222</sup> Guenzi (2006) citado en Brunet y Cincunegui, 2010: 128

procesamiento de productos minerales metálicos y no metálicos; y tecnológicas de la información.<sup>223</sup>

En este subcapítulo, también hemos querido resaltar el potencial de Santiago, de ser el primer municipio de la República Dominicana, en implementar un plan de desarrollo económico desde el ayuntamiento y en alianza con el gobierno central, especialmente la MEPYD, MESCYT, INFOTEP, CEI-RD, y todas las instituciones relevantes a los objetivos del plan de desarrollo de Santiago. Entendemos que los próximos pasos serían, consolidar en uno los distintos planes e iniciativas ya realizadas para el desarrollo de Santiago y realizar un plan operativo con el fin de concretizar e implementar el proyecto de desarrollo económico local. Parte de esa planificación es la necesidad de partir de un diagnóstico actualizado, comprehensivo y detallado del potencial económico del municipio. Según Leivan, “existen diagnósticos socio económicos sobre el municipio. Sin embargo, estos últimos datan de los años 2009 y 2011, por lo que se requiere actualizar muchas de estas informaciones. Instrumentos como el desarrollado por el ICES/BID, tratan esta parte de una forma general, no entrando en detalles significantes acerca de esta temática (potencial económico del municipio).<sup>224</sup>

El municipio de Santiago muestra importantes avances y, de manera específica, los aportes del CDES realizados con el apoyo de las principales organizaciones, asociaciones, entidades públicas y universidades existentes en el municipio, a través de la articulación del Plan Estratégico de Santiago. Más recientemente, la definición de herramientas no existentes en ningún otro ayuntamiento del país, como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), insistimos en que es un referente importante en la planificación del país. Sin embargo, como hemos resaltado, y lo confirma el director de planificación de Santiago, “existen deficiencias importantes, representadas por el cumplimiento parcial de la planificación desarrollada, por lo que se requiere incluir mecanismos de evaluación, fiscalización y control más estrictos, incluyendo entes relevantes como el Concejo Municipal (hasta ahora ha asumido un rol pasivo en lo concerniente al seguimiento de los planes, programas y proyectos definidos, limitándose a la aprobación del instrumento)”<sup>225</sup>.

Insistimos en que el principal reto al desarrollo es la institucionalidad, ya que afecta no sólo a la implementación de las políticas públicas, sino también su sostenibilidad. Para nuestra

---

<sup>223</sup> Informe PDESAN, 2015: 19

<sup>224</sup> Díaz, julio 2016, óp. cit.

<sup>225</sup> *Ibíd*em

mayor sorpresa, durante la investigación realizada, fue ver lo lento que pueden ser los cambios en el terreno y cómo ideas de hace casi cuatro décadas, o sea, dos generaciones, aún están por concretizar. Dicho esto, no se cuestiona la modernización, avances y múltiples logros de Santiago. Sin embargo, su potencial aun sería mucho más, si contará con una mayor institucionalidad, planificación y gobernabilidad en su gestión local. Interesantemente, una de las medidas recomendadas en el seminario realizado 1977, fue “obtener la implantación de leyes, incentivos y otras medidas que apoyan la producción del agro y de la agro-industria, en adición a las actividades ya tradicionales de sustitución de importaciones. Sobre esto, mucho se ha hablado y escrito, por lo cual sólo falta la voluntad política para que se haga. Sobre estas medidas, la descentralización administrativa es una de las principales”.<sup>226</sup> Para que haya una mayor institucionalidad, planificación, gobernabilidad, es necesario que haya voluntad política, si no, tenemos un centralismo o “presidencialismo” local.

Nuestra investigación se enfocó en la historia institucional del desarrollo municipal en Santiago, y concluimos que, aunque existen iniciativas que han ido consolidando el expertísimo en planificación municipal, de manera específica el área de estas, la promoción, el fomento y el desarrollo económico local en Santiago puede trabajarse de manera más proactiva y amplia. A pesar de ser una referencia nacional e internacional, el potencial de Santiago de los Caballeros, así como del país, aún está por desarrollarse plenamente. Las entrevistas realizadas sobre la experiencia del Plan Estratégico de Santiago de CDES, y, en sentido general, el desarrollo municipal, arroja luz sobre el hecho de que, aunque Santiago ha tenido un liderazgo visionario y una buena cohesión social, en los últimos años se ha erosionado por la falta de oportunidades de empleo, las desigualdades socioeconómicas y la inseguridad ciudadana. Cada vez más, el Santiaguero se siente más inseguro tanto en la ciudad como en los campos, y eso tiene impacto concreto en la integración de la sociedad.

A pesar de las tareas y retos pendientes, la larga experiencia de Santiago como municipio, en materia de planificación estratégica de su desarrollo, ofrece un importante abanico de lecciones aprendidas y mejores prácticas. Su experiencia, siendo el mismo escenario nacional, ofrece una experiencia de desarrollo local para los demás municipios, ya que comparten muchos los mismos retos y tareas pendientes. Es un caso que resalta la importancia para el desarrollo económico, la cohesión social, la necesidad de invertir en el liderazgo comunitario, el

---

<sup>226</sup> UCMM, 1977: 133

fortalecimiento de valores y la identidad, y el esfuerzo de la coordinación entre las distintas instituciones. Vista la literatura disponible sobre desarrollo endógeno y de buen gobierno municipal, entendemos que Santiago tiene el potencial de consolidarse como una verdadera referencia, no sólo nacional, sino también regional (Caribe) e internacional.

### **3.4 Las experiencias de desarrollo local y regional en el país**

En este subcapítulo, queremos documentar algunas experiencias de desarrollo local y regional en el país, con el fin de determinar cuál ha sido el pasado en cuanto al interés y sostenibilidad de los programas de desarrollo económico local. Esta revisión de la literatura existente, nos dará un diagnóstico para entender mejor la municipalidad dominicana, y podremos determinar qué ha funcionado y qué no, y por qué. Aunque en el país se le ha dado más formalidad a la municipalidad a partir de mediados de los 1990, lo cierto es que existen experiencias regionales, provinciales y municipales desde antes.

#### **3.4.1 Una experiencia desde el gobierno central para promover el desarrollo regional: Cibao Oriental**

Por ejemplo, el “Plan Regional de Desarrollo del Cibao Oriental”, realizado por la entonces Oficina Nacional de Planificación del Secretariado Técnico de la Presidencia y el Programa de Desarrollo Regional de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en febrero 1980. En ese caso, el estudio y diagnóstico fue enfocado en el sector de la minería. “Obedeciendo al alto interés del Gobierno de promover el desarrollo regional en el país, el Secretariado Técnico de la Presidencia, a través de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), está preparando los planes socioeconómicos correspondientes para todas las regiones del país. Resultado de este esfuerzo, es el Plan Regional de Desarrollo del Cibao Oriental, cuyo propósito básico es proporcionar un plan de acciones inmediatas para dicha subregión. En enero de 1980, se publicó un resumen de los estudios efectuados en la primera fase de formulación de este plan, conteniendo el diagnóstico, la estrategia de desarrollo y la

identificación de proyectos de inversión que sería necesario realizar, para alcanzar los objetivos consignados en la estrategia”.<sup>227</sup>

La metodología usada es la que hemos recomendado en esta investigación, es decir, partir de la realización de un diagnóstico del territorio y su potencial para generar actividades económicas y, “buscaba el conocimiento más profundo posible de la realidad económica y social del Cibao Oriental. Con ese fin, el trabajo fue concentrado en varios sectores y campos de estudio, cuya investigación ofreció, no solamente el entendimiento de la problemática y las potencialidades de la subregión, sino que, además, permitió ir definiendo los elementos de juicio que entraron en la determinación de la estrategia a seguir y los proyectos que encajan en la misma”.<sup>228</sup>

Cuando se parte de realizar un diagnóstico, se tiene la información y datos necesarios para planificar e identificar posibles proyectos de desarrollo. En esta etapa, la asistencia técnica como un sustituto a corto plazo para la capacidad técnica local, es una opción que se debe considerar.<sup>229</sup> Además, es una etapa de aprendizaje para todos, líderes, técnicos, comunidad en general. Este estudio de la región del Cibao Oriental, enfocó diagnósticos en las siguientes áreas; recursos naturales, agricultura, minería, turismo y sectores sociales.<sup>230</sup> El mismo consistió de un estudio de tres fases, la primera 1964-66 cuando se realizó el inventario de los recursos naturales.<sup>231</sup> En esa ocasión, “el equipo de estudio produjo mapas integrados que contenían datos sobre vegetación, uso de la tierra, hidrología, geología, suelos y capacidad productiva de la tierra, distribución de población y redes de transporte. También propuso proyectos de estudios sobre riego, drenaje, control de inundaciones, diversificación de cultivos y producción agrícola, así como programas de investigación en desarrollo minero, evaluación de recursos de agua subterránea, conservación de bosques y desarrollo de parques nacionales.<sup>232</sup> La segunda etapa, entre 1973 y 1975, se enfocó en la revitalización de la economía regional y la creación de un modelo de planificación para la región. Esta etapa, conocida como el Plan de Acción de Desarrollo de la Línea Noroeste (Proyecto DELNO), consistió en un plan de acción con 18

---

<sup>227</sup> Secretariado Técnico de la Presidencia, 1980: pág. prefacio

<sup>228</sup> *Ibíd*em pág. iii y iv

<sup>229</sup> Organización de los Estados Americanos (OAS), “Estudios de casos 1 – Recursos naturales y desarrollo regional en la República Dominicana; disponible en: <https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea72s/ch17.htm>

<sup>230</sup> *Ibíd*em

<sup>231</sup> Para más información sobre la historia de los recursos naturales y desarrollo regional en la República Dominicana ver cuadro 1; disponible en: <https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea72s/ch17.htm>

<sup>232</sup> *Ibíd*em

proyectos de inversión en las siguientes áreas; silvicultura, minería, suelos y conservación de agua, producción agrícola, investigación ganadera, extensión y crédito agrícola, telecomunicaciones, caminos rurales, educación, cooperativas y turismo.<sup>233</sup> La tercera etapa de estudio (1978-1979) se encauzó en crear una estrategia general de desarrollo para la región del Cibao y una estrategia más afinada para la subregión oriental dentro del Cibao.<sup>234</sup> Aquí se produjeron 130 proyectos de inversión “en agricultura, silvicultura, minería, agroindustria, recursos hídricos, turismo, conservación de recursos, servicios sociales y construcción de caminos para los 5300 km<sup>2</sup> de la subregión. Mediante políticas y propuestas de mecanismos para la consolidación de instituciones, estos proyectos se ligaron con la estrategia de desarrollo social, económico y espacial”.<sup>235</sup>

Algunos de los problemas metodológicos encontrados que sirven de experiencia para próximos proyectos de investigación parecidos son: “minimizar el tiempo y costo de recopilar y sintetizar datos sobre recursos naturales para la planificación del desarrollo; Asignar los recursos del estudio en forma óptima entre las actividades de recopilación de datos, preparación de mapas, formulación de estrategias y diseño de proyectos; Fortalecer la capacidad institucional de un país en desarrollo para generar y utilizar los datos sobre recursos naturales necesarios para identificar y preparar proyectos de inversión; Evaluar la aptitud de unidades de tierras para proyectos específicos de desarrollo mediante la zonificación del desarrollo agrícola; Seleccionar unos pocos factores para la planificación del desarrollo, después de una revisión inicial de las opciones de dicho desarrollo; Coordinar los proyectos existentes y los nuevos en un plan de acción coherente”.<sup>236</sup> No obstante esta experiencia también resalta la importancia de asignar límites de tiempo a cada etapa en la planificación, con el fin de evitar desgaste del personal, desmotivación y agotar innecesariamente el financiamiento del proyecto. Todo lo cual pone en peligro el éxito del proyecto y su futuro.

Esta experiencia nos indica la importancia de partir de un diagnóstico con una metodología de fácil aplicación, como base de una planificación realista del desarrollo. Este caso también nos enseñó la importancia de recibir ayuda técnica internacional, en esta ocasión del Departamento de Desarrollo Regional (DDR) de la OEA de manera consistente y perdurable – en

---

<sup>233</sup> *Ibíd*em

<sup>234</sup> *Ibíd*em

<sup>235</sup> *Ibíd*em

<sup>236</sup> *Ibíd*em

ese caso, la duración del estudio y el acompañamiento técnico de la OEA fue de casi 20 años.<sup>237</sup> “Cuando el DDR comenzó a trabajar en la República Dominicana en 1964, el país se hallaba estancado social y económicamente y el desarrollo económico y las cuestiones de recursos naturales sólo se trataban cuando ocurría una crisis”.<sup>238</sup> La realidad es que al ser un país en desarrollo, esta ayuda técnica externa es indispensable. En este estudio del Cibao oriental, el gobierno dominicano solicitó asistencia técnica a la OEA, con el fin de procurar un marco que pudiera ayudar a aprovechar los recursos naturales subutilizados, con el fin de sacar la región de la pobreza y el desempleo en que se encontraba.<sup>239</sup> Esta experiencia de investigación en desarrollo regional, no solo sirvió para promover la regionalización en el país, sino que también, durante una década, se utilizaron los datos del inventario de los recursos naturales para delinear regiones de desarrollo y determinar futuras proyectos de investigación similares.<sup>240</sup>

### **3.4.2 Una experiencia de empoderamiento local: Provincia Monseñor Nouel**

En la República Dominicana existen interesantes experiencias e iniciativas de desarrollo local. Tenemos por el ejemplo el caso de la provincia Monseñor Nouel, donde desde el 26 de noviembre de 1994 al 12 de febrero de 1995, se llevó a cabo un “Proceso de Diagnóstico Participativo de las Necesidades de las Comunidades de la Provincia Monseñor Nouel”.<sup>241</sup> El objetivo principal de la sistematización, era ver si el diagnóstico participativo es un método adecuado para identificar necesidades y priorizarlas con el propósito de orientar la inversión de recursos y un programa de desarrollo de las comunidades.<sup>242</sup> Es interesante destacar el estilo de los facilitadores versus el estilo tradicional de liderazgo del país. “La conducta cívica de participación democrática de las comunidades, fue reforzada por el estilo democrático de conducción de los/as facilitadores/as, quienes desde un principio inspiraron confianza y propiciaron iguales oportunidades para todas las opiniones y para todos los intereses presentes en los debates. El estilo tolerante y consensual de los/as facilitadores/as resultó ser una verdadera novedad, que contrastaba con el estilo propositivo, verticalista y manipulador del ejercicio

---

<sup>237</sup> *Ibíd*em

<sup>238</sup> *Ibíd*em

<sup>239</sup> *Ibíd*em

<sup>240</sup> *Ibíd*em

<sup>241</sup> De León, 1996: 17

<sup>242</sup> *Ibíd*em 21



tradicional del liderazgo del país”.<sup>243</sup> Este diagnóstico fue realizado a través de talleres donde los criterios fueron los siguientes: “1- Las comunidades son las que mejor saben sobre sus necesidades; 2-La democracia comienza con la toma de decisiones sobre los problemas de la propia comunidad; y 3- La participación en la solución de los problemas y necesidades sólo es posible a partir de un consenso de toda la sociedad civil, sin exclusiones”.<sup>244</sup>

Sin embargo, estos procesos de participación democrática también tienen sus debilidades y retos, como por ejemplo: “desconfianza y prejuicios frente al proceso; luchas internas por intereses particulares o vanguardismo de algunos/as delegados/as y organizaciones; largos discursos e irrespeto al orden parlamentario; e incoordinación de las actividades”.<sup>245</sup> Se pudiera entender que tales obstáculos eran de esperarse, pues en países en desarrollo los ciudadanos tienen una fuerte desconfianza de las autorizadas, y la misma falta de cultura cívica hace que algunos traten de dominar y aprovechar el espacio para imponer sus intereses. Se espera que, con el tiempo y las buenas prácticas, estas debilidades se vayan superando. Claro, depende mucho del liderazgo local, de que la gente vaya tomando confianza a través de la práctica y de la implementación y seguimiento adecuado de lo consensuado. La comunidad identificó que carecía de servicios elementales y se concentró en estas, mientras que otras deficiencias, como la creación de empleos productivos como parte de un programa de desarrollo integral para la Provincia, quedaron relegadas.<sup>246</sup>

Esta fue la experiencia de la Provincia Monseñor Nouel 1994-1995. Habría que ver si han tenido más experiencias e igualmente, cabría que ver si ha habido otras experiencias similares en el país, para determinar si sucede lo mismo. Es decir, que si a la hora de la comunidad reunirse a definir y planificar su desarrollo, se quedan enfocados en las necesidades básicas de salud, agua potable, educación, adecuación de carreteras y energía eléctrica, o si se profundiza en necesidades productivas, como producción agrícola, atracción de inversión, creación de empleos

---

<sup>243</sup> *Ibidem* 40

<sup>244</sup> *Ibidem* 46. Nota: “La democracia no es algo nebuloso y abstracto. Ni tampoco el ejercicio esporádico del derecho al voto. Es ante todo que las comunidades, ésta y las otras, decidan todos los días sobre sus problemas. Las comunidades son dueñas de sí mismas. Nadie debe ni puede decidir por ellas. Ni bajo el pretexto de que son menores de edad ni bajo la excusa de que ellas delegaron su poder en unos cuantos. Las comunidades deben decir qué quieren y su palabra, su voluntad, debe ser ejecutada como mandato de ley.” Parte del diagnóstico no es solo identificar las necesidades, establecer los criterios de jerarquización y prioridades, pero también es “inventariar en forma participativa los recursos de cada una de las comunidades que podrían emplearse para satisfacer las necesidades priorizadas”. *Ibidem* 46 y 47

<sup>245</sup> De León, 1996: 57

<sup>246</sup> *Ibidem* 81

y centros de capacitación, reforestación y conservación del medioambiente. Lo cierto es que las necesidades básicas, como el nombre lo indica, son prioritarias y como tal, deben enfrentarse primero. En esta experiencia, en la evaluación del proceso, en cuanto al nivel de conciencia reflejada en las prioridades establecidas; no sólo se indica que hubo “11.1 Un nivel de conciencia inmediata de la gente”, pero también, “11.5 Se pensó más en las necesidades materiales que en las espirituales”.<sup>247</sup> Lo que nos indica las precariedades que existen en muchas de las comunidades y las asimetrías entre las mismas. Décadas después de esta experiencia, esta comunidad sigue enfrentando serios retos de desarrollo institucional, participación democrática, y desarrollo de su economía local, entre otras.<sup>248</sup> No obstante, estos ejercicios en participación democrática local, tienen valor propio y van forjando paulatinamente el camino hacia una comunidad mejor organizada y la experiencia sirve para fomentar los valores y conciencia cívica.

### **3.4.3 Una experiencia de fortalecimiento institucional para el desarrollo local: subregión del Enriquillo<sup>249</sup>**

Una experiencia enriquecedora fue la realizada en la subregión del Enriquillo entre abril de 1996 y mayo de 1998, por el Programa de Desarrollo Humano Sostenible Local (PDHSL). El PDHSL estuvo auspiciado la Oficina Nacional de Planificación ONAPLAN del Secretariado Técnico de la Presidencia y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo objetivo principal es “precisamente contribuir a la creación de la institucionalidad requerida y necesaria para que el proceso de desarrollo del país sea sostenible y se efectúe con la

---

<sup>247</sup> Ibídem 174

<sup>248</sup> José A. Cepeda M y Glenys Onany Díaz (2015, 9 de julio), *Informe de Autoevaluación Institucional del Ayuntamiento Municipal de Bonaó, Provincia Monseñor Nouel* con el apoyo institucional del Ministerio de Administración Pública (MAP); disponible en:

<http://www.sismap.gob.do/Municipal/uploads/evidencias/635723792740784153-INFORME-DE->

y Félix Guerra (2010, 11 de mayo), Plan Estratégico de desarrollo para Monseñor Nouel”, *Periódico Digital Maimonense*; disponible en: <http://maimonense.com/web/plan-estrategico-de-desarrollo-para-monsenor-nouel/>

<sup>249</sup> Nota: La subregión Enriquillo incluye las provincias de Baoruco, Barahona, Independencia y Pedernales. En la actualidad, el gobierno desde el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo tiene una dirección de ordenamiento territorial dentro del Viceministerio de Ordenamiento Territorial que está trabajando en la dirección de minimizar las asimetrías. La Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial es responsable de la ordenación, el ordenamiento y la formulación de políticas públicas de desarrollo sostenible en el territorio, como expresión espacial de la política económica, social, ambiental y cultural de la sociedad. Tiene la responsabilidad de la coordinación intersectorial e interinstitucional, entre los diferentes niveles de administración pública y los entes privados a nivel municipal, provincial, regional y sectorial que inciden en el diseño, formulación, implementación, gestión y evaluación, de la ordenación y ordenamiento urbano, rural y calificación de usos de suelo.” Ver <http://economia.gob.do/MEPyD/viceministerios/ordenamiento-territorial/>

participación de toda la gente”.<sup>250</sup> Fue un “programa de combate a la pobreza, mediante la articulación del esfuerzo público y privado, en el marco de la política de reforma del Estado mediante la descentralización”.<sup>251</sup> Considerado como una experiencia novedosa, ya que no se enfocaba en otro programa asistencialista o de inversión en infraestructura física, más bien en el desarrollo humano sostenible, este programa se enfocó en “el fortalecimiento institucional de las organizaciones, la ampliación de la capacidad local, la participación de la ciudadanía y de las comunidades, y la existencia de órganos democráticos de gobierno local”.<sup>252</sup> Durante esos dos años, 285 organizaciones de estas cuatro provincias trabajaron en unísono para identificar las principales necesidades y presentaron sus prioridades en un plan concertado de inversión pública.<sup>253</sup> Dentro del contexto del PDHSL, se lograron ejecutar iniciativas de desarrollo en las cuatro provincias en las áreas de infraestructura física (policlínica, carreteras y caminos, sistema de drenaje, entre otros).<sup>254</sup> Todos importantes pero no enfocados en promocionar el desarrollo económico local. Sin embargo, aquí es oportuno resaltar que se iniciaron, por voluntad de las organizaciones que concertaban en el PDHSL- es decir, que fueron emprendidas desde abajo. Rompiendo con la “cultura de pasividad, inmovilismo, paternalismo y clientelismo.”<sup>255</sup>

“Cuando se quiere se puede” es la forma en que resume un dirigente comunitario durante esta experiencia de democracia participativa. “Esta expresión revela la lucha que ha librado esta parte del pueblo dominicano contra lo inhóspito del medio, la amargura de la marginación y del olvido, lo doloroso de la miseria y lo mucho que pesa una cultura paternalista, inmovilista y clientelista”.<sup>256</sup> Sobre todo enseñar que las comunidades y sus organizaciones son los “protagonistas de su propio desarrollo” y no deben depender exclusivamente de que el gobierno central lo ponga en su radar o su agenda de trabajo.<sup>257</sup> Aquí vemos en esencia, el espíritu del principio de subsidiariedad que no se encuentra de manera común en un país donde reina el asistencialismo y una alta dependencia de los recursos, las intervenciones y las gestiones del gobierno central.

---

<sup>250</sup> De León en PDHSL, 1999: pág. prologo

<sup>251</sup> *Ibíd*em 71

<sup>252</sup> *Ibíd*em

<sup>253</sup> *Ibíd*em 12 y 41

<sup>254</sup> *Ibíd*em 45

<sup>255</sup> *Ibíd*em

<sup>256</sup> *Ibíd*em pág. intro.

<sup>257</sup> *Ibíd*em 57

Para que la experiencia no quedara en el olvido de las presiones cotidianas, la misma fue sistematiza con los siguientes propósitos:

- “1-Reconstruir las experiencias del Programa y a la vez enriquecer con nuevos conocimientos el proceso de descentralización y de desarrollo municipal y provincial;
- 2-Crear estrategias de apoderamientos de la ciudadanía y las comunidades sobre el Programa Desarrollo Humano Sostenible Local y sus productos en las provincias de la subregión Enriquillo.
- 3- Contribuir al fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y las demás instituciones de la sociedad civil de las provincias de la Subregión Enriquillo.
- 4- Contribuir a fortalecer los niveles organizativos y gerenciales de los Consejos de Desarrollo Provincial de Subregional.
- 5- Colaborar para perfeccionar el actual reglamento de los Consejos de Desarrollo Provincial sobre la base de las experiencias concretas.
- 6-Difundir las experiencias acumuladas en el PDHSL para que sirvan de referentes de desarrollo de otras comunidades en el país.
- 7- Dar a conocer la metodología de la Sistematización para que continúe aplicándose al PDHSL y a otras experiencias”.<sup>258</sup>

Uno de los aspectos más positivos de estos programas, es que poco a poco, la gente deja a un lado la tendencia de actuar de manera individual y ve la importancia de que los problemas se aborden de manera comunitaria e institucional. En sentido general, este programa se dedicó a organizar la sociedad y sus interrelaciones, “incluyendo la formación del Consejo de Desarrollo Provincial”, donde están representados todas las organizaciones populares.<sup>259</sup> En este programa particular hubo el problema de la poca integración de los síndicos.<sup>260</sup> Entendemos que quizás fue una pobre comunicación del programa y sus objetivos.

El programa desarrollado en esta subregión inicio una nueva cultura ciudadana, donde se refleja un accionar más responsable, solidario y respetuoso del trabajo colectivo, con el fin de lograr el desarrollo sostenible de su comunidad.<sup>261</sup> A pesar del poco tiempo del programa, se lograron de manera concreta: fortalecer las instituciones de dichas comunidades y su poder de negociación frente al gobierno central; un aumento en la inversión pública; una participación masiva de los actores sociales, incluyendo a la población de más bajos ingresos (empoderamiento); un cambio gradual de la actitud en la manera de afrontar y asumir el desarrollo local y nacional, un nuevo liderazgo social con capacidades de representar

---

<sup>258</sup> *Ibíd*em 13-18

<sup>259</sup> *Ibíd*em 172

<sup>260</sup> *Ibíd*em

<sup>261</sup> *Ibíd*em 13

adecuadamente a su comunidades; se ha facilitado la gobernabilidad en la subregión-reduciéndose en forma significativa los conflictos y la confrontación que en ocasión culmina de manera agresiva; y una mayor coordinación de las agencias internacionales de cooperación entre si y un aumento de su apoyo a la subregión”.<sup>262</sup>

Las limitaciones del PDHSL, han sido la falta de apoyo económico y logístico de parte del gobierno central, la cultura paternalista, inmedatista y clientelista prevaleciente en sectores de la subregión y el sectarismo político.<sup>263</sup> La realidad local que encontramos en la República Dominicana es compleja. Encontrar un balance entre la autonomía municipal y el espíritu de subsidiariedad con las deficiencias institucionales y escasez de los recursos, determina que el apoyo del gobierno central sea imprescindible para avanzar cualquier agenda de desarrollo local.

Elementos en común de estas experiencias son una conciencia de la importancia del fortalecimiento institucional, del involucramiento de la comunidad en aras de garantizar la sostenibilidad del programa, lo indispensable de contar con el apoyo político de las autoridades locales y del gobierno central y el apoyo técnico de ONG nacionales e internacionales. Muestra lo esencial que es contar con los recursos financieros adecuados, y, sobre todo, partir de la realización de un diagnóstico del potencial del territorio y la capacidad institucional y administrativa.

#### **3.4.4 Una experiencia en desarrollo local desde fortalecimiento de la democracia local: Municipio de Cotuí**

Y cada vez se hace más difícil “democratizar la democracia” indica Ricardo Hernández, responsable de sistematizar la experiencia de desarrollo local en el municipio de Cotuí, como el gran desafío dominicano.<sup>264</sup> Esta experiencia de desarrollo local fue construida en un periodo de diez (10) meses, con la participación de 23 instituciones comunitarias. Los resultados luego fueron presentados en el proyecto: Capacitación de Dirigentes Urbanos sobre Municipalidad, Participación y Desarrollo. La experiencia inicia con una breve descripción de las actividades económicas del municipio (agricultura, ganadería, minería, agroindustrias, zona franca y comercio, instituciones financieras, y las mipymes), de la economía informal, y los servicios

---

<sup>262</sup> Ibídem 55-57

<sup>263</sup> Ibídem 58

<sup>264</sup> Ricardo Hernández en Comunidad Cosecha, 1998: 25

públicos (educación, salud). Igualmente, comenta sobre las organizaciones e instituciones comunitarias, incluyendo el trabajo realizado por la Junta de Vecinos. Hace la observación de la falta de instituciones que fomenten las actividades socioculturales y de que las pocas que se realizan, son de manera espontánea por personas preocupadas por el tema. También ofrece una breve descripción del gobierno local, su composición y critica la gestión: resalta que, “Por el momento, la gestión gubernamental municipal se ha reducido a recoger la basura con una eficiencia relativa y coyuntural. Al margen de esa acción, abundan los “aportes” y las soluciones aisladas, careciendo de una verdadera política de desarrollo municipal, por lo que los compromisos políticos se colocan por encima de los problemas comunitarios”.<sup>265</sup> Critica el hecho de que la administración municipal no toma en cuenta la participación comunitaria para elaborar un plan de desarrollo local y agrega la necesidad de que los gobiernos locales gestionen un equipo multidisciplinario para impulsar el desarrollo humano integral para la Oficina Técnica Municipal que sí existe.<sup>266</sup> Debemos tomar en la cuenta que esta experiencia es previa a la aprobación de la ley municipal que fomenta los mecanismos de democracia deliberativa.

Este breve diagnóstico forma parte de la primera parte de la documentación de la experiencia. La segunda parte consiste en “educar para la democracia” y ve al municipio como el laboratorio para la democracia. Esta educación se ofreció a través de dos módulos y nueve jornadas de capacitación relacionadas con la participación comunitaria en la gestión municipal y en las mismas participaron 23 organizaciones e instituciones del municipio.<sup>267</sup> En la capacitación se resalta la captura del poder no sólo por los funcionarios locales, sino también por las elites locales y se resalta la importancia de que participe la sociedad civil. “La comunidad es depositaria de sus intenciones, y a ella se acude cuando es necesario. A diario, los intereses políticos y económicos, de una familia o de un sector, pesan más que los de la comunidad en general”.<sup>268</sup>

Parte de la capacitación era la discusión sobre el concepto de desarrollo, y, cómo este debe ser inclusivo. “El desarrollo verdadero es holístico, integral, democrático, participativo y autogestionario, por lo que incluye un conjunto de problemas y temáticas, tales como: salud,

---

<sup>265</sup> *Ibídem*: 22

<sup>266</sup> *Ibídem*

<sup>267</sup> *Ibídem* 29

<sup>268</sup> *Ibídem* 32

educación, medio ambiente, economía, política y cultura en general”.<sup>269</sup> También habla de la importancia de la autogestión, y que “actuar con recursos propios, es ser autónomo, es no dejar que otros piensen por nosotros”.<sup>270</sup> La experiencia también incluye presentar la realidad social, económica y política del municipio de Cotuí. Aquí resalta que las fuentes generadoras de empleos son escasas, y, mayor aun, con una población que sigue creciendo. Igualmente, resalta que “las instituciones estatales son la principal fuente de empleo formal y que la politiquería limita bastante el acceso a esa fuente”.<sup>271</sup> Como ya hemos indicado esta “fuente” no es sostenible.

La experiencia en Cotuí concluye identificando los problemas y documentándolos en un orden prioritario.<sup>272</sup> Estos fueron resumidos en diez prioridades: falta de empleo; contaminación del medio ambiente por la Rosario Dominicana (minería); Debilitamiento de las organizaciones comunitarias; migración campo-ciudad; cañadas contaminadas; alto índice de analfabetismo; ausencia y deficiencia de la energía eléctrica; deficiencia del servicio de agua potable; desaprovechamiento de la fuente acuífera de la Presa de Hatillo; y, falta de equipos médicos en el hospital público y en las clínicas rurales.<sup>273</sup> Luego se procede a ofrecer posibles soluciones a estos problemas. Los participantes en el proyecto dejaron claro que la solución de los problemas en el municipio de Cotuí, no puede ocurrir excluyendo sectores, sino más bien de manera colectiva e inclusiva y a través de la formación de alianzas.<sup>274</sup> El plan de acción integra a las instituciones gubernamentales, ONG y empresarios locales.<sup>275</sup>

### **3.4.5 Una experiencia pionera en el desarrollo local: Provincia de Salcedo**

Una de las experiencias pioneras en el desarrollo local del país fue la iniciada en 1990 en la Provincia de Salcedo por las autoridades locales electas ese año. Esta experiencia inicio

---

<sup>269</sup> *Ibidem* 34-35

<sup>270</sup> *Ibidem* 35

<sup>271</sup> *Ibidem* 39

<sup>272</sup> *Ibidem* 44

<sup>273</sup> *Ibidem*

<sup>274</sup> *Ibidem* 49

<sup>275</sup> Nota: Otros problemas fueron identificados en las áreas sociales, económicas y políticas, incluyendo: en lo social: pobreza, ausencia de servicios básicos, corrupción, debilitamiento de las organizaciones populares y sociales; en lo económico: la falta de incentivo al productor agropecuario, los bajos salarios, falta de apoyo técnico y financiero para el desarrollo de la microempresa, falta de creatividad para la instalación de negocios y empresa nuevas; en lo político: centralización del poder, utilización de los recursos del Estado en beneficios personales, clientelismo, poca conciencia ciudadana para participar en la vida política, entre otros. *Ibidem* 55-57.

utilizando un diagnóstico de los recursos de la provincia de Salcedo, así como de sus servicios públicos (educación y salud). Es una provincia esencialmente de vocación agrícola, sin embargo el diagnóstico indicó “que el nivel de utilización de la tierra con potencial agropecuario, es de apenas 29%, lo cual indica una subutilización de los recursos explotables, al cual se agregan los problemas de disponibilidad de insumos y agua para riego”.<sup>276</sup> También resalta que aunque al igual que la economía del país Salcedo se ha ido especializando en el área de servicios, zonas francas y agroindustria; sin embargo, el gobierno central es el principal empleador de la provincia a través de las instituciones públicas.<sup>277</sup> Esta realidad de ser el sector público ser el principal empleador, persiste, en el 2013, “de acuerdo con el economista Ernesto Selman, vicepresidente del Centro de Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES), el 70% del empleo generado en el país durante los últimos 10 años se encuentra en el Estado”.<sup>278</sup> Entendemos que el hallazgo en Salcedo, de que el gobierno central es el principal empleador, no debe sorprender pues es una respuesta a la demanda de empleos no satisfechos por la oferta proveniente de las actividades productivas, las que muchas veces no cuentan con un ambiente favorable, como para mejorar su productividad y crear más empleos.

Según Bobeá, “la experiencia de desarrollo de la provincia de Salcedo surge en el marco del proceso de deterioro de la calidad de vida y de la ausencia de mecanismos adecuados de gestión y participación”.<sup>279</sup> Esta iniciativa surge en el marco de un gran proyecto de salud,<sup>280</sup> y luego se convierte en el marco ideal para emprender y sentar las bases de un proceso de desarrollo local global, que se extiende hacia otras áreas importantes como educación, economía, género, vivienda y justicia, ente otras”.<sup>281</sup> En 1993, con la ayuda del PNUD, se inicia el Plan Provincial de Desarrollo y se logra definir el alcance de la propuesta de desarrollo de la provincia

---

<sup>276</sup> Bobeá en PNUD, 1996: 15

<sup>277</sup> *Ibidem*. Es interesante resaltar lo indicado por Drucker: “El gobierno es el mayor empleador de trabajadores de servicios, y, sin embargo, estos trabajadores son los de más baja productividad. Mientras sean empleados públicos, su productividad no puede aumentar. Una dependencia gubernamental tiene que ser burocracia; tiene que supeditar la productividad las y a los reglamentos. Tiene que involucrarse en los tramites oficinescos más bien que en los resultados.” (Drucker, 1994: 184-185)

<sup>278</sup> “Sector público absorbe el 70% del empleo en RD”, (2013, 4 de noviembre), *Listín Diario*; disponible en: <http://www.listindiario.com/economia-and-negocios/2013/11/3/298206/Sector-publico-absorbe-el-70-del-empleo-en-RD>

<sup>279</sup> Bobeá en PNUD, 1996: 25

<sup>280</sup> *Ibidem*. Concebido dentro de las estrategias de seguimiento a la Conferencia sobre Salud, Medio Ambiente y Desarrollo, que integraron a diferentes países de la región, el gobierno de Italia y la Organización Panamericana de la Salud (OPS)”

<sup>281</sup> *Ibidem*



y una estrategia global para el logro de los objetivos.<sup>282</sup> Además de identificar cómo se lograrían los objetivos, el documento base plantea la necesidad de establecer un reordenamiento urbano y territorial, que permita dar respuestas al aumento de las demandas de servicios básicos, así como al fuerte proceso migratorio del campo hacia la ciudad. Además, indica que para promover el desarrollo hay que facilitar el acceso de la población a los servicios básicos de salud, saneamiento y educación”.<sup>283</sup> Igualmente, como las demás iniciativas locales, la estrategia de promoción de la participación es vista como fundamental dentro del Plan Provincial de Desarrollo. Esta experiencia también parte de una reconstrucción de la historia de su desarrollo local, ofrece una cronológica del mismo.<sup>284</sup>

Queremos resaltar algunas lecciones positivas de las experiencias de Salcedo. Algunas de las lecciones más importantes el trabajo preliminar realizado para asegurar la gobernabilidad y sostenibilidad del programa: “La concertación y la participación social, entendidas como ‘conjunción y coordinación efectiva de todas las fuerzas sociales, políticas y económicas de la provincia, con el propósito de lograr el bienestar colectivo’. Este componente definía como elemento clave la participación social de los grupos locales, como una forma de fortalecer y activar la participación de los/las comunitarios/as en el proceso de toma de decisiones y ejecución de acciones, de cara a la consolidación de la participación democrática”.<sup>285</sup> Es decir, el actor comunitario no fue excluido ni tratado como un “objeto pasivo del Estado”.<sup>286</sup> El hecho de que se toma en cuenta al liderazgo tradicional de la comunidad, también fue clave.<sup>287</sup> Además de la concertación y la participación social, la experiencia de Salcedo también consideró clave para la ejecución del Plan Provincial, “la descentralización político-administrativa, como garantía de la transferencia y administración local del poder y los recursos financieros y de la ejecución más eficaz de los mismos”.<sup>288</sup> Igualmente, apostó por el redimensionamiento del rol que deben jugar los ayuntamientos, como enlaces entre la comunidad local y el Estado, con el fin de canalizar recursos y acciones para la solución de los problemas sociales, económicos, territoriales y de desarrollo de la localidad.<sup>289</sup>

---

<sup>282</sup> Bobsa en PNUD, 1996: 27

<sup>283</sup> *Ibidem* 28

<sup>284</sup> *Ibidem* 29 y 57

<sup>285</sup> *Ibidem* 65

<sup>286</sup> *Ibidem* 88

<sup>287</sup> *Ibidem* 89-92

<sup>288</sup> *Ibidem* 65

<sup>289</sup> *Ibidem* 66

La experiencia de Salcedo enfocó la participación, descentralización y visión de desarrollo. La participación se organizó a través de los “encuentros amplios” o foros de debate, en los cuales participaban todas las organizaciones comunitarias, con el fin de conocer las necesidades y las propuestas de solución. Ya a finales de los 1990, Salcedo contaba con una amplia diversidad de organizaciones comunitarias. Como parte del trabajo de dar participación a la comunidad, incluí las visitas por parte de las autoridades (Senador, alcaldes y líderes comunitarios), con el fin de informar sobre las actividades de planificación. Es decir, que el liderazgo local proactivo jugó un papel indispensable en el éxito de esta experiencia. Es tanto así que los mismos comunitarios lo reconocen: “las autoridades tuvieron más peso en la planificación, durante la primera etapa 1991-1992. Porque fue de ellos que surgió la idea”.<sup>290</sup> Fruto de esta experiencia, se crearon los Comités de Trabajo, los Cabildos Abiertos, los cuales consolidaron los espacios de concertación clave en todo el proceso. Igualmente, se crearon los Consejos de Desarrollo Comunitario (CDC) y el Consejo Provincial de Desarrollo (CPD), con el fin de que estas plataformas sirvieran para consensuar y tomar las decisiones.<sup>291</sup> Sin embargo, en el 1994 con el cambio de autoridad, este mecanismo dejó de funcionar, pero no sin antes dejar elaborado y aprobado el Plan de Desarrollo Provincial, avalado por 61 representantes de instituciones, instancias y personalidades de la provincia”.<sup>292</sup> Así quedó en evidencia la necesidad de una institución blindada a las diferencias partidistas y cambios gubernamentales, que garantice un espacio solido de compromiso”.<sup>293</sup> La tarea de supervisar el cumplimiento de las estrategias del Plan de Desarrollo, fue asignada a los Consejos de Municipios y al Consejo de Desarrollo Provincial, los que, afectados por los conflicto de intereses políticos-partidarios, han sufrido una especie de letargo.<sup>294</sup>

Aunque la experiencia de Salcedo se desarrolla en un momento donde aún no existía un marco institucional o jurídico que promoviera la descentralización del Estado, la experiencia de Salcedo constituye una referencia importante a la hora de analizar el conjunto de experiencias de desarrollo local en el país.<sup>295</sup> Esta experiencia menciona algunos de los desafíos en el proceso de descentralización e incluyen:

---

<sup>290</sup> *Ibíd*em 79 y 89

<sup>291</sup> *Ibíd*em 80

<sup>292</sup> *Ibíd*em

<sup>293</sup> *Ibíd*em 81

<sup>294</sup> *Ibíd*em 83

<sup>295</sup> *Ibíd*em 93

1. “Dificultades para garantizar una adecuada articulación Gobierno local-Gobierno Central, que sea funcional para los fines de una visión global del desarrollo.
2. La sobre determinación de lo político por encima de lo institucional, lo cual ha mediado el desarrollo mismo de las instancias municipales.
3. Las dificultades para lograr una mayor institucionalización de las instancias gubernamentales, ha llevado a que la Oficina Técnica Provincial asuma un rol más preponderante y protagónico como entidad intermediaria entre las comunidades y las autoridades.
4. Pese a que la experiencia muestra importantes niveles de autonomía financiera respecto al Estado, especialmente a partir de los apoyos obtenidos por parte del financiamiento externo, sería conveniente explorar una mayor diversificación de las fuentes de ingresos, especialmente de aquellos generados localmente.
5. A pesar de la existencia de los niveles existentes de participación comunitaria y de los demás actores institucionales, el rol que debería asumir la participación en el marco de la experiencia, debería ser el de propulsar la vinculación más estrecha entre las autoridades locales y las Comunidades”.<sup>296</sup>

Al igual que otras iniciativas, menciona cómo es fundamental la capacitación de los munícipes para tomar acción. Es decir, “en su involucramiento en los procesos de análisis de perspectivas, de la planificación de estrategias, de análisis crítico de la realidad, que les permita definir cómo articularse de manera responsable y consistente con las instancias de poder. Y al propio tiempo, descubrir donde se sitúan sus propias fuentes de poder y capacidad de explotar sus propios recursos”.<sup>297</sup> También la importancia de fortalecer la calidad de las instituciones ya existentes, para la articulación de la municipalidad, reducir sus vulnerabilidades (de liderazgos, financieras, legitimidad, entre otros.) O, como indica Guillermo Medina, citado en Bobeá, “el aspecto más significativo que se deriva de los procesos de desarrollo local, no radica necesariamente en los aportes comunitarios en materiales y mano de obra, sino en el cambio de mentalidad y en la actitud de la población, logrado mediante la organización y capacitación de los grupos locales durante la planificación y realización de las actividades”.<sup>298</sup> Como hemos mencionado previamente, esta actitud positiva ante el cambio es clave para asegurar el desarrollo.

---

<sup>296</sup> *Ibíd*em 98-109

<sup>297</sup> *Ibíd*em 88

<sup>298</sup> *Ibíd*em 111-112

### 3.4.6 Una experiencia de desarrollo humano integral: Provincia de Pedernales

En el 2006, la Provincia de Pedernales concluyó un proceso participativo de más de tres años de capacitación, reflexión y consulta. En dicha experiencia participaron hombres, mujeres, jóvenes y funcionarios de la provincia, con el fin de contar con un plan estratégico que pudiera facilitar el desarrollo humano de la localidad. Parte clave de ese proceso, fue un diagnóstico que permitió realizar el FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) de la provincia. Como indican los autores, este ejercicio permitió la ampliación de los conocimientos de la realidad de la provincia, e identificar las necesidades de las comunidades en orden de prioridad.<sup>299</sup>

Igualmente, se identificaron las fortalezas, entre las cuales están: la existencia de organizaciones sociales que representan distintos sectores, presencia y apoyo de ONG nacionales y extranjeras, presencia de algunas instituciones financieras, variedad y riqueza natural (minería, fauna y flora), profesionales en las áreas de: magisterio, agricultura, turismo, derecho, entre otras.<sup>300</sup> Algunas de las oportunidades identificadas, fueron la existencia de leyes y tratados internacionales que procuran el desarrollo social y la implementación de proyectos fronterizos y también ofrecen fondos de desarrollo, interés de empresas privadas nacionales e internacionales, interesadas en localizarse en Pedernales.<sup>301</sup>

Algunas de las debilidades son: “debilidad de las instituciones públicas, expresada en el clientelismo, la dispersión, el protagonismo y en el ejercicio de una gestión ajena a los intereses de la población; poco incentivo a los sectores productivos de pequeña escala de la provincial; las empresas se instalan y no se consulta al pueblo para discutir los beneficios o perjuicios que estas dejan; medios de comunicación deficientes; deficiencia en los servicios de agua y energía, siendo más carentes en Oviedo y en las zonas rurales; retranca para la implementación del ecoturismo; emigración de la población a otros pueblos que les brinden mayores oportunidades; debilidad de las organizaciones sociales por su dispersión, gestión caudillista y los intereses partidarios que marcan su accionar”.<sup>302</sup>

---

<sup>299</sup> Paredes en Centro Cultural Poveda, 2006: 7-8

<sup>300</sup> *Ibíd*em 11

<sup>301</sup> *Ibíd*em

<sup>302</sup> *Ibíd*em 12

Según el estudio, las amenazas potenciales son: “la ambición de los grandes empresarios hoteleros de otras zonas del país, que obstaculizan el desarrollo turístico de Pedernales; la implementación de un tipo de turismo que no respete el medioambiente, con la complicidad de las autoridades y al final la población más pobre se empobrece más; la no participación de las y los munícipes de la Provincia en las nuevas empresas que se instalen; la deforestación en la zona provocada por la mala práctica de empresas y la pobreza; la ocurrencia de fenómenos naturales; y los/as inmigrantes haitianos para desplazar nuestra mano de obra”.<sup>303</sup>

En las áreas de educación, salud, otros servicios, medioambiente y recursos naturales, agropecuaria, comercialización, infraestructura, turismo, organización y gestión participativa, delincuencia, se identificaron los principales problemas y se propone su solución. Igualmente, se realizó un diagnóstico sectorial (energía, transporte, organizaciones y gestión pública e infraestructura). De la identificación de estos problemas luego resultaron cuatro grandes ejes estratégicos: servicios (educación, agua (potable y de riego, salud); turismo y medioambiente, agropecuaria, y comercio y migración haitiana.<sup>304</sup>

Esta experiencia incluyó la puesta en ejecución del plan estratégico a través de varias iniciativas: se creó una “Red Provincial de Organizaciones para el Seguimiento y Ejecución del Plan Estratégico”; campaña educativa sobre el trabajo realizado en el Plan Estratégico de la Provincia; involucrar a los dirigentes políticos como corresponsables de la aplicación de plan; asegurarse que las autoridades locales tomaran en cuenta el plan en su gestión; establecer reuniones periódicas para la coordinación, planificación y seguimiento de la agenda de trabajo.

Todas esas experiencias nos ofrecen un marco general para reflexionar sobre las posibilidades, limitaciones, dificultades e implicaciones que enfrentan las autoridades locales en su camino hacia la autonomía local y el desarrollo económico local. Las intenciones y voluntad política, así como las acciones concretas, del gobierno central en cuanto a la descentralización real del Estado, siguen siendo indispensables. También imprescindible son los lazos interinstitucionales. Podemos ver cómo, a pesar de la unicidad de cada experiencia, existe una metodología parecida (diagnóstico: identificación de los recursos y potencial del territorio, identificación de problemas y posibles soluciones, organización y participación amplia de los actores comunitarios (aunque no siempre de las autoridades por su deseo de trabajar

---

<sup>303</sup> Ibídem. Para ver un FODA más actualizado ver: <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/07/Pedernales.pdf>, pág. 52

<sup>304</sup> Paredes en Centro Cultural Poveda, 2006: 12

independientemente), establecimiento de consejos para dar seguimiento a lo consensuado, quejas de la falta de financiamiento y capacidades locales, conflicto político-partidario, incluyendo vicios nocivos a la democracia: caudillismo de las autoridades locales, captadora del poder por las elites locales, clientelismos, pobre seguimiento, debilidad de las instituciones coordinadoras, entre otras. Vemos además una sensibilidad social y conciencia sobre la importancia que tiene el fortalecimiento institucional, y también cómo esta debilidad institucional como parte de la plataforma productiva de la localidad, resulta en la subutilización de los recursos, no sólo las infraestructuras físicas, iniciativas empresariales, pero además los recursos humanos, que, a falta de un ambiente positivo y dinámico, están desmotivados en la inacción e indiferencia por el quehacer colectivo.

Dicho todo esto, es importante reconocer que todas esas experiencias, más otras no identificadas aquí, han servido de base a que, en la actualidad, la República Dominicana demuestre una mayor vocación por el desarrollo local y reconozca la importancia de la institucionalidad y ha resultado en un marco jurídico municipal más completo y moderno. Además de las experiencias ya mencionadas, Matías (2013) nos indica que “la orientación de la planificación municipal a nivel global, estuvo matizada por la modalidad de los planes estratégicos. (...), del 2000 al 2010, se formularon planes estratégicos en Santiago, el Distrito Nacional, Mao, Villa González, Altamira, San Pedro de Macorís, Villa Altagracia, Puerto Plata y las provincias de Espaillat y San Cristóbal. Los resultados, en término cuantitativo y cualitativo de los planes estratégicos de los municipios y ciudades de República Dominicana, han sido muy bajos. Salvo Santiago y el Distrito Nacional, que han logrado mantenerse operando desde una concepción tecnocrática, faltando un mayor contrapeso social, la elevación de compromiso financiero público y mayor respaldo político. Los demás planes estratégicos se quedaron en la fase del diseño y validación, sin que avanzaran en su ejecución satisfactoriamente”.<sup>305</sup> Aunque no es una práctica generalizada y está pendiente de sistematización nacional,<sup>306</sup> podemos constatar que en el país existe una importante experiencia en el desarrollo de planes municipales. La ley 176-07, estipula la herramienta de los planes municipales de desarrollo o PDM. Según el informe anual de la MEPYD, en el 2014 se juramentaron 17 Consejos de Desarrollo Municipal y se

---

<sup>305</sup> Matías, 2013: 133

<sup>306</sup> Aunque la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial MEPYD, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la República Dominicana, está trabajando en sistematizar la planificación a través de la facilitación de “Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial”; disponible en: <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2016/06/Guia-PMOT-final.pdf>

formularon 11 Planes Municipales de Desarrollo aprobados por los Consejo de Desarrollo, de los Municipios y los Distritos nacionales.<sup>307</sup> Entendemos que 11 es un número pequeño para la cantidad de los 155 municipios existentes en ese año) y (232) Distritos Municipales que existen en el país. Asimismo, se formularon seis (6) nuevos Planes de Acción Institucional, aprobados y adoptados en 14 Gobiernos Locales (6 Municipios y sus 8 Distritos Municipales).<sup>308</sup> Sin embargo, ese número ha crecido rápido en dos años, Según FEDOMU, en febrero 2016, 91 municipios (58% del total) contaban con planes de desarrollo.<sup>309</sup> El reto con los mismos, es garantizar las condiciones (institucionalidad, legitimidad política, liderazgo visionario, recursos humanos y financieros, *know how*, interés de la comunidad, cohesión social y gobernabilidad) para implementar los mismos y que sean sostenibles en el tiempo. Ninguna parte del proceso de planificación es fácil, especialmente la implementación por las debilidades ya mencionadas.

### **3.4.7 La sostenibilidad de las iniciativas y los programas locales**

El tema de la sostenibilidad es sumamente importante en las iniciativas de la descentralización y el desarrollo local. La sostenibilidad de las políticas públicas, programas y proyectos a nivel local, depende de muchos factores. Sin embargo, podríamos decir, que está estrechamente vinculada con la madurez institucional local. Por ejemplo, la República Dominicana ha tenido y tiene experiencias de programas de desarrollo local, pero ¿sabe el gobierno cuántas han sido (o son), que por ciento de estos han durado en el tiempo, cuantos ha sido sostenibles? ¿Y de que ha dependido su sostenibilidad? Entendemos que realizar este diagnóstico es importante, con el fin de identificar y enfrentar los obstáculos internos y externos de la falta de sostenibilidad y seguimientos de los proyectos y programas de desarrollo local.

El PNUD, después de analizar experiencias concretas en varias Provincias del país, llega a la conclusión de que no existe un modelo único de desarrollo local y que hay que hacer un esfuerzo por sistematizar y aprender de las experiencias. También indica que “la condición previa para que se produjeran estas experiencias, fue la existencia de un capital social acumulado en el ámbito local, que creó las condiciones subjetivas para los procesos de empoderamiento

---

<sup>307</sup> MEPYD, *Memorias Institucionales 2014*: 58

<sup>308</sup> *Ibíd*em

<sup>309</sup> FEDOMU, “Sabana de la Mar planifica su desarrollo a 2025 como municipio resiliente”; disponible en: <http://fedomu.org.do/sabana-de-la-mar-planifica-su-desarrollo-a-2025-como-municipio-resiliente/>

social. Se evidenció que la sostenibilidad de las experiencias exige la existencia del capital social comunitario y de nuevos liderazgos a escala local, para que los procesos que surjan no se transformen en liderazgos vacíos o tiendan al caudillismo”.<sup>310</sup> Es importante resaltar que parte de la realidad dominicana, es que la calidad democrática y estilo del liderazgo de los gobiernos locales, varía por todo el territorio nacional.

Ante la pregunta de si ¿El proceso de descentralización dominicano crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?, el politólogo Holguín responde con dos ejemplos: el de Higüey, que ha sido y es un liderazgo de tradición cacique “fuerte y apabullante”, y el de Villa González que intenta construir una ciudadanía más consciente democráticamente.<sup>311</sup> También clave para el desarrollo de estas experiencias, es la concertación entre los ayuntamientos, las comunidades y las organizaciones con el fin de identificar y asignar responsabilidades. “Finalmente, ha sido importante el fortalecimiento de la asociatividad de las y los munícipes, y su independencia del partidismo y la competencia política, a fin de ser inmunes al ciclo político. Para ello, hay que fortalecer el capital social de apropiación colectiva desde las primeras etapas”.<sup>312</sup>

Una de estas, es la necesidad de incluir a los líderes comunitarios en estas iniciativas, y, sobre todo, no dejar nadie fuera, pues esto garantizará la gobernabilidad necesaria para que el proceso se mantenga en el tiempo, y haya una implementación, seguimiento y evaluación de lo acordado. También es clave, asignar los recursos necesarios para su implementación y sostenibilidad.

Matías opina que también es importante, para la organización y la sostenibilidad de los planes de desarrollo, que se realice al nivel municipal y no al nivel provincial. “Esta orientación provincial tiene debilidades que se manifiestan en una baja legitimidad política por parte de los actores del gobierno local, carencia de recursos para el financiamiento, limitado compromiso público gubernamental y falta de construcción de una identidad colectiva territorial y cultural, que aporte a la concertación entre los diferentes sociales y económicos de la diversidad de actores de territorios o municipios. La gente primero se identifica como munícipe y luego como provinciano, con fines de ubicación geográfica”.<sup>313</sup> Como ya indicaremos, ha existido una

---

<sup>310</sup> Informe PNUD, 2008: 8-9

<sup>311</sup> Holguín en PNUD Foro Desarrollo Humano 2, 2007: 81

<sup>312</sup> Informe PNUD, 2008: 9

<sup>313</sup> Matías, 2013: 133



tensión entre estos niveles de gobierno, el gobernador provincial como representante político del poder ejecutivo en un país presidencialista que, -aunque la ley no le asigne funciones específicas, tradicionalmente ha tenido una importante cuota de poder local-, y el alcalde, que es el representante elegido para gobernar el ayuntamiento. Ambos con poder local, recursos y liderazgo para influir en el desarrollo integral de su localidad, especialmente si logran trabajar de manera más colaborativa y coordinada, entre sí mismos y el gobierno central, en aras de una mejor implementación y seguimiento de los proyectos de desarrollo.

## SÍNTESIS

En este capítulo hemos querido compartir algunas experiencias de buenas prácticas extranjeras y nacionales, que consideremos relevantes a la revisión del marco teórico. Estas experiencias constituyen una referencia fundamental para identificar lo que funciona, y por qué funciona o no.

En caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, vimos como clave al éxito del desarrollo económico local: un liderazgo local proactivo, el fomento de una cultura empresarial emprendedora, un entorno que facilita la inversión, incluyendo la oferta de servicios públicos de calidad y una mano de obra capacitada y flexible, y definitivamente, un conocimiento y valoración de los insumos locales, así como una actitud positiva hacia el cambio y la innovación.

En la experiencia del Ayuntamiento San Boi de Llobregat, aprendimos que, con determinación, convicción y creatividad, sí es posible un desarrollo endógeno con enfoque en desarrollo humano, incluyendo a los más vulnerables. Podríamos decir, que la experiencia también nos indica que, con las ideas precisas y trabajo arduo, es posible convertir una debilidad o reto en una ventaja comparativa y, eventualmente, una ventaja competitividad- como lo es el caso de servicios en la salud mental y todo su proceso de desarrollo.

En el caso del Ayuntamiento Mexticacán en México, vimos también cómo, de manera innovadora, se convierte una debilidad y reto (el desempleo y la emigración de sus municipios), en una historia de éxito económico local. Este proceso se inició con la identificación de un producto, en este caso paletas de helado artesanales, con ventaja comparativa local y un nicho de mercado (comercio nostálgico). Luego se realizaron los estudios de lugar para verificar su viabilidad, se procedió a identificar e involucrar a los actores relevantes, tanto asesores como organizaciones sociales, que servirían de soporte y sostenibilidad de la actividad económica, se invirtió en la infraestructura física e institucional requerida y se capacitó a los recursos humanos necesarios. El ayuntamiento fue el motor de esta iniciativa, más se aseguró de conectar a los actores que dieron vida a la iniciativa. Una iniciativa que ha logrado una conexión local-global con sus emigrantes en países desarrollados y donde todos se benefician de esta actividad económica que nace al nivel local.

La segunda parte de la revisión de experiencias y buenas prácticas, se enfocó en identificarlas en la República Dominicana. A partir de la experiencia del Ayuntamiento de

Santiago, nuestro caso de estudio y referencia nacional por su *know how* en planificación del desarrollo municipal, el resto de los municipios en país, cuenta con una experiencia con retos similares y que con las correcciones debidas puede repetirse. Además de Santiago, realizamos una revisión de experiencias desde los años 1960 en desarrollo regional hasta un periodo más reciente. Estas iniciativas fueron realizadas desde el gobierno central, gobierno local, o por la comunidad en sí. Algunas de estas iniciativas enfocadas en proveer una investigación y diagnóstico, para poder planificar mejor su desarrollo y otras, en la creación de capacidades institucionales y organizativas.

Estas experiencias han servido de base para otras experiencias de desarrollo local en los planes de desarrollo municipal en el país. Sin embargo, muchas de estas experiencias han visto comprometida su sostenibilidad, debido a cambio de liderazgos, cambio de interés de la institución que lo encabezaba, agotamiento de los recursos disponibles, poco interés de las autoridades locales nuevas, o, simplemente, porque eran proyectos de tiempo definidos. Hacemos una breve descripción de los proyectos, con el fin de documentar su existencia y resaltar lo poco sostenible que han sido los proyectos de desarrollo regional y local. Elemento en común de estas experiencias son: una motivación socioeconómica como resultado de la pobreza, el desempleo local, y, la subutilización del territorio y sus recursos; una motivación política al desear más poder para decidir en su desarrollo, es decir, más autonomía municipal; una conciencia colectiva de la pobre institucionalidad y organización comunitaria; una amenaza constante de discontinuación de los programas y la fragilidad de los avances conseguidos; una pobre vinculación entre la comunidad y las empresas; una pobre calidad de los servicios públicos; una gestión municipal influenciada por intereses partidarios, entre otras.

Pasamos ahora a realizar un diagnóstico de la realidad municipal dominicana, no sobre la revisión de la literatura de las experiencias del pasado y el presente, sino más bien desde su marco jurídico y la viabilidad del mismo, la fortaleza de sus instituciones, y, sin olvidar, contar su evolución histórica. Todo con el fin de determinar si el municipio dominicano está apto para implementar un modelo de desarrollo endógeno, y, finalmente, cumplir con la función de “promoción, fomento y desarrollo económico local” como lo establece su marco legal.



## **PARTE III: ANÁLISIS EMPÍRICO**



#### 4. LA MUNICIPALIDAD EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

*Para la mejor y más pronta expedición de los negocios públicos, se distribuye el gobierno en poder municipal, poder legislativo, poder judicial y poder ejecutivo.<sup>1</sup>*

Juan Pablo Duarte

##### INTRODUCCIÓN

Realizada la revisión de la literatura, pasamos en este capítulo, a hacer un repaso de la historia, normativa y marco institucional de la municipalidad en la República Dominicana. En este capítulo ofrecemos un resumen de historia de la evolución de la división territorial, así como de la descentralización política y de su inicio formal como política del Estado. Presentamos cuál fue el escenario municipal antes de la aprobación de la vigente ley orgánica municipal y, luego hacemos un repaso de los principales problemas que conciernen el proceso de la descentralización y la municipalidad dominicana a la luz del marco normativo.

El estudio del marco jurídico, se inicia con la evolución de la autonomía municipal en las Constituciones Dominicanas. Hacemos un resumen histórico de la normativa municipal e, igualmente, se ofrece una recopilación descriptiva de la normativa municipal, las leyes específicas al tema municipal y las que le afectan. El análisis normativo se concentra en la ley orgánica y otras de relevancia con los temas que nos conciernen en esta investigación. En ese análisis, enfocado de manera temática, vamos descubriendo lo que dice la normativa y qué nos dice la realidad. Los temas reflejan los puntos relevantes vistos en la revisión de la literatura, con el fin de determinar si las condiciones en los municipios están dadas para fomentar el desarrollo económico local, o modelo de desarrollo endógeno por el cual abogamos. Así continuamos con el diagnóstico de la realidad municipal dominicana, al presentar cuáles son los retos y tareas aún pendientes, para fortalecer su institucionalidad y consolidar el proceso de una descentralización

---

<sup>1</sup> Al proclamarse la independencia de lo que hoy es la República Dominicana, el 27 de febrero de 1844, y elaborarse la primera constitución, los Trinitarios proponían que para la mejor y más pronta expedición de los negocios públicos se distribuyera el Gobierno en: Poder Municipal, Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo, sin importar el orden de principalía de los poderes del nascente Estado Dominicano. Para los fundadores de la República el Municipio constituía un poder del Estado. Ver Ayuntamiento Distrito Nacional de la República Dominicana. “Historia del Ayuntamiento”; disponible en: [http://www.adn.gob.do/index.php?option=com\\_content&view=article&id=104&Itemid=233](http://www.adn.gob.do/index.php?option=com_content&view=article&id=104&Itemid=233).

efectiva, la cual se inicia desde una verdadera y completa (político-administrativa y financiera) autonomía local.

Puntualizamos la importancia de las experiencias de los Presupuestos Participativos Municipales (PPM), pues entendemos que son una herramienta de gran potencial para la innovación en la gestión municipal. Durante esta investigación, realizamos una revisión de la investigaciones previas realizadas en el país y, en este capítulo, destacamos la importancia de la provincia, la figura del Gobernador y el papel que le asignan las leyes en el desarrollo local, que consideramos no deben quedar fuera de nuestro estudio sobre la realidad local en la República Dominicana.

Parte esencial de este capítulo, es el análisis de la Ley Orgánica 176-07 y sus pautas con relación a la promoción del desarrollo económico local, así como la importancia de la planificación económica desde el ámbito municipal. Documentamos cuales han sido los avances en el proceso de descentralización y proponemos cuáles deben ser los próximos pasos para su consolidación. Al final recapitulamos con un análisis FODA.

Finalmente, concluimos el capítulo, enfatizando el vínculo entre lo local y lo global y cómo las regulaciones y compromisos internacionales, afectan la economía local y lo esencial que es, que los líderes municipales comprendan a cabalidad estas fuerzas externas, para que puedan actuar de manera más efectiva en el ámbito local. En adición, planteamos que este enfoque “pensar globalmente y actuar local” debe complementarse con el enfoque pensar y conocer el potencial y pensar mejor lo local para actuar globalmente aprovechando las oportunidades.

Al concluir este capítulo, quedarán respondidas las siguientes preguntas: ¿Qué tan bien lo han hecho los municipios dominicanos? ¿De qué ha dependido su buen hacer y capacidad gerencial? ¿Qué tan fuertes son las asimetrías de dotación de recursos? ¿Realmente tienen autonomía los municipios dominicanos, y de qué tipo? ¿Cuáles han sido sus principales retos? ¿Cuáles son sus tareas pendientes? ¿Cómo se puede consolidar la descentralización? Entre otras preguntas.

En sentido general, existe poca investigación en el país sobre la descentralización del Estado, municipalidad y el desarrollo local. Sí encontramos algunas publicaciones que documentan la experiencia de desarrollo local de algunos municipios. También son valiosos los trabajos de investigación de las siguientes instituciones que tienen una línea de publicación sobre



el tema de desarrollo municipal y temas afines: Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE); el Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, S.J.; Centro Bonó; y Foro sobre Desarrollo Humano del PNUD de la ONU. Igualmente, nos sirvieron de apoyo los libros de Domingo Matías (2013): *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*, y de Víctor D’Aza (2006), el *Desarrollo Económico Local: Alternativas para enfrentar la pobreza y el desempleo desde los municipios*; el primero de mayor envergadura académica. También hemos resaltado el papel jugado por las universidades PUCMM de Santiago e INTEC de Santo Domingo. Igualmente, se han destacados académicos e investigadores independientes enfocados en los temas vinculados a la municipalidad. Algunos expertos son: Faustino Collado, Pedro Hernández, Domingo Matías, Cesar Pérez, Rafael Emilio Yunén, entre otros.<sup>2</sup>

En cuanto a la municipalidad, Font Llovet, entiende que la “autonomía, democracia y satisfacción de los intereses colectivos, constituyen los tres pilares sobre los que se sustenta el sistema de gobierno y administración local”. Y agrega que, “la relación entre el federalismo y democracia que proclamara Tocqueville, es perfectamente trasladable al sistema de organización y gobierno de las instituciones locales.”<sup>3</sup> En ese sentido, aclara que García de Enterría se refería a esto cuando decía sobre la municipalidad española, “Es cierto, no obstante que la autonomía municipal cuenta hoy con algo inexistente cuando este libro se escribió (*La Administración Española* 1961), un fuerte e imprescindible soporte democrático, del que la autonomía local es una simple expresión instrumental”.<sup>4</sup> Si entendemos bien, Font Llovet nos indica que en el caso de España, la autonomía municipal, es resultado de una mejor calidad democrática.

En el caso de la municipalidad dominicana, estos ideales de ‘autonomía, democracia y satisfacción de los intereses colectivos’ formaban parte de los orígenes de una república democrática. La idea del municipio como unos de los cuatro pilares de poder fue apoyada por el

---

<sup>2</sup> Matías, 2013: 32-34. Nota: Otros profesionales que se dedican al ámbito municipal y/o han aportado algunas investigaciones puntuales incluyen: Lilian Bobea, Manuel José Cabral, Francisco Cáceres, Juan Castillo, Jorge Cela, Serafino de la Cruz, Erick Dorejo, Juan Figueroa, Nicolás Guevara, Demetrio Holguín, Rosa Arlene María de Rivas, Radhames Martínez, José Oviedo, Romeo Ramlakhan, Tamara Sosa, entre otros que muchas veces permanecen anónimos dentro de las instituciones públicas o privadas para la cuales laboran, incluyendo organismos internacionales. Significativos han sido los aportes, al avance del fortalecimiento municipal, de los directores de CONARE: Onofre Rojas (1996-2000), Tirso Mejía-Ricart (2000-2004) y Marcos Villamán (2004-2012). Igualmente, algunos políticos vinculados a la municipalidad: Julio Marfíñez y Fausto Ruiz (PRD), Víctor Bisonó y Sergio Cedeño (PRSC) Francisco Domínguez Brito, Ignacio Ditren y Domingo Contreras del PLD. (Ver Mitchell en Espinal et al., 2012: 225)

<sup>3</sup> Font Llovet, 2008: 13

<sup>4</sup> *Ibíd*em

Padre de la Patria Juan Pablo Duarte y los Trinitarios, para que formara parte de la primera Constitución. Sin embargo, aunque hoy se reconoce que existió la intención de que la autonomía municipal fuera uno de los cuatros pilares del Estado, lo cierto es que no fue incluida.<sup>5</sup> Es decir, no es hasta finales del siglo XX (casi siglo XXI), que la importancia de la municipalidad cala en la conciencia del dominicano, convirtiendo a la República Dominicana en unos de los países de América Latina, en donde la reforma de la descentralización del Estado, llegó de manera tardía.<sup>6</sup> Es entonces cuando, de manera formal, los partidos, ONG y otras instituciones, asumen la reivindicación, concesión, y ahora la consolidación, del poder municipal. De aquí la visión de estos para trabajar por la institucionalización del poder político-administrativo de los municipios.<sup>7</sup>

En el 2008, un Informe del PNUD enfatizaba que “es cierto que ha habido progreso en la municipalización, pero como hechos aislados, casos exitosos, no como parte de una política integral que redefine la estructura del Estado dominicano. El Estado dominicano ha sido arrastrado hacia la descentralización por circunstancias como la separación de las elecciones (en 1994), el aumento de la transferencia de recursos a los municipios, la intervención de organismos multilaterales y el activismo de ONG dominicanas, pero ni el Gobierno, ni los municipios, ni los políticos, han podido asimilar estos cambios de circunstancias como parte de nuevo equilibrio democrático”.<sup>8</sup> Sin embargo, esto en los últimos años ha estado cambiando. Existen nuevas políticas públicas e iniciativas del gobierno central, que evidencian que se está pensando y

---

<sup>5</sup> Ver Título IV, Capítulo I de la Constitución del 1844, el artículo 159 menciona al municipio pero no como uno de los poderes del Estado.

<sup>6</sup> Mitchell cita un estudio comparativo de 1999, donde se clasificó a la República Dominicana como una de las dos naciones del Hemisferio Occidental en que “hasta la fecha no se ha adoptado ninguna reforma descentralizadora.” Entendemos que se debe esencialmente a la fuerte tendencia al centralismo, la cuál que tiene sus raíces históricas. (Mitchell en Espinal et al., 2012: 227)

<sup>7</sup> Nota: En el 2015, la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) organizó un seminario que va hacia esta dirección: II Encuentro Internacional por la Descentralización, el Desarrollo Territorial y el Buen Gobierno Local. Ahora queda pendiente el económico, aunque vemos que desde la Liga Municipal Dominicana (LMD), ya están pensando en esta dirección, pues desde el 31 de mayo al 5 de junio del 2015, han realizado un viaje a Andalucía, España, donde participaron 17 municipios, para conocer su experiencia en desarrollo económico local. “Misión de Observación y Estudio Desarrollo Económico Local: Aprendiendo de las Buenas prácticas”. “La actividad formativa tiene como propósito brindar a los participantes, un proceso de capacitación que incorpore conocimientos y técnicas de gestión y promoción del desarrollo local, promoviendo y apoyando la implementación de políticas y programas locales de desarrollo, acordes a las innovaciones y nuevas tendencias en el ámbito de lo público, mediante la capacitación de su talento humano, a fin de que apliquen estos conocimientos en su gestión diaria”. (Liga Municipal Dominicana; disponible en: <http://www.lmd.gob.do/index.php/component/k2/item/15-regidores-dominicanos-y-tecnicos-de-la-lmd-conocen-experiencias-de-desarrollo-economico-local-en-espana>)

<sup>8</sup> Informe PNUD, 2008: 140

trabajando en esta dirección de mejorar la gestión de las administraciones locales. El gobierno central es cada vez más receptivo a la necesidad de ayudar a los municipios, a cumplir con sus responsabilidades y han tomado más conciencia, de la importancia que juegan los gobiernos locales en la democracia y el desarrollo de su localidad. Veremos esto con más detenimiento más adelante.

No obstante, el centralismo o presidencialismo tiene sus adeptos. Según Mitchell, “(...) durante los últimos 80 años, varios estratos sociales, regiones e intereses han percibido al Estado centralizado como algo funcional y beneficioso, una fuente de recursos, oportunidades y beneficios. Además de sus otras dificultades, los partidarios modernos de la descentralización han tenido que lidiar con este discurso favorable al centralismo.”<sup>9</sup> Es decir, que vemos voces encontradas entre los que abogan por una descentralización efectiva y están en contra de un “caótico centralismo”, y entre los que prefieren el centralismo “funcional y beneficioso” y están en contra del caos descentralizado al nivel municipal.

Lo cierto es que la calidad de la descentralización no ha sido homogénea y aunque por lo general es débil, la institucionalidad municipal en la República Dominicana varía de un municipio a otro. Existen municipios que realizan una gestión encomiable, mientras existen otros que tienen más debilidades que fortalezas. Sin embargo, a pesar de estas asimetrías que han de esperarse por las discrepancias en los tamaños de los municipios y su población, los recursos disponibles y la capacidad de gestión, incluso su cercanía a las metrópolis, la descentralización no deja de ser una oportunidad para fortalecer la estructura municipal del país y reformar el Estado a nivel micro. “Por esta razón, la descentralización de las políticas territoriales de desarrollo tiene en muchos casos una dimensión de fortalecimiento institucional de la democracia local, creando mecanismos de control eficaces y mejorando la capacidad de articulación de la sociedad civil”.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Mitchell en Espinal et al., 2012: 229

<sup>10</sup> D’Aza, 2006: 141

## 4.1 Antecedentes históricos: orígenes y evolución de la descentralización del Estado y la autonomía municipal

### 4.1.1 Evolución territorial de Quisqueya y la República Dominicana<sup>11</sup>

En esta subsección queremos resaltar los principales hitos en la evolución del territorio quisqueyano, luego dominicano. La isla La Española, o Quisqueya, como la denominaban los indígenas, estaba habitada, antes de la conquista, por diversos pueblos indígenas: Los Taínos, constituían el grupo principal y practicaban una agricultura de roza y montículo; en el noroeste se encontraban otros grupos menos desarrollados como los Ciguayos y los Macorixes o Macorises. Territorialmente la isla se encontraba dividida en cinco Cacicazgos: Marién, Maguá, Maguana, Higüey y Jaragua. Es decir que, cuando Cristóbal Colón arribó a la isla en 1492, ya el territorio está organizado en cinco cacicazgos, y cada uno se subdivide en unidades territoriales llamadas nitaínatos.<sup>12</sup> El primer gobierno español en la isla, fue el de Cristóbal Colón, quien fundó la primera ciudad del nuevo mundo. Esta ciudad le llamó La Isabela, en honor a la reina de España. Después de la creación de la Villa La Isabela en el norte, se crearon dos villas en sur; estas fueron: La Buenaventura (hoy en día San Cristóbal) y Nueva Isabela (hoy en día Santo Domingo).

En 1501, gobernó Francisco Bobadilla, quien luego fue sustituido por Nicolás de Ovando. Ovando, de origen extremeño (Extremadura, España), fue quien definitivamente organizó la colonia e implantó la institución de la encomienda y reconstruyó Santo Domingo en su emplazamiento definitivo (1502). Durante su mandato 1502-1509, Ovando creó 14 villas más, ocho primeras, fundadas en lo que actualmente corresponde a República Dominicana: Salvaleón de Higüey, La Buenaventura, Azua de Compostela, Santa Cruz de El Seibo, San Juan de la Maguana, Santiago de los Caballeros, Puerto Plata. Las otras seis se fundaron en territorio haitiano: Santa Cruz de Iguayagua, Puerto Real de Bayajá, Salvatierra de la Sabana, Santa María de la Vera Paz, Lares de Guahaba y Villanueva de Jáquima. A partir del 1509, gobernó Diego Colón y, durante su gobierno, se construyó el Alcázar de Colón.

---

<sup>11</sup> Para redactar esta sección nos apoyamos sobre Informe Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *División Territorial 2015*. Para conocer la evolución territorial de manera más detallada, ver págs. 22-27. Disponible en: <http://www.one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=6159>

<sup>12</sup> *Ibíd*em

Importante de resaltar durante esta época, fue que, en el 1511, se instituyó la Real Audiencia de Santo Domingo, primer tribunal creado en La Española. Este tribunal se constituyó en la principal plataforma de expansión para las exploraciones de conquista de las Antillas y el área continental de América. Otra fecha importante es la del 1697, cuando se firma el Tratado de Ryswick, donde España divide el territorio en dos colonias (Santo Domingo y Saint Domingue), y le cede la parte occidental a Francia. En el 1777, en el Tratado de Aranjuez, España y Francia establecen los límites fronterizos de la isla. Y en 1795, en el Tratado de Basilea, España cede todo su territorio en la isla a Francia. La parte oriental estuvo gobernada por los franceses hasta 1808, cuando las tropas francesas fueron derrotadas en la Batalla de Palo Hincado. Ya para este tiempo, la parte occidental de la isla La Española había proclamado su independencia de los franceses en 1804. Al derrotar a los franceses en 1808, la parte oriental retorna a ser parte de la corona española.

En 1821, hubo una independencia efímera llevada a cabo por José Núñez de Cáceres, bajo protectorado colombiano, pero eso culminó en el 1822, cuando los haitianos, bajo el liderazgo de Jean Pierre Boyer, conquistan e integran el territorio oriental ellos, el occidental, que hoy es la República Dominicana. Los haitianos gobernaron el lado oriental por 22 años, hasta que Juan Pablo Duarte y su Sociedad Secreta la Trinitaria, lucharon y lograron la independencia de la hoy República Dominicana. La declaración de la independencia, fue el 27 de febrero de 1844. El 24 de julio de 1844, la Junta Central Gubernativa establece la primera división territorial político-administrativa de la recién creada nación dominicana. Ante la permanente amenaza de reconquista por parte de Haití, Pedro Santana intentó anexar el territorio dominicano a Estados Unidos, Francia y España. Finalmente, España acepta anexar el territorio.<sup>13</sup> El 24 de agosto de 1861, se establece una nueva división territorial que cambia el nombre al país, de República Dominicana a Capitanía General de Santo Domingo, con siete gobiernos políticos, trece tenencias de gobiernos, doce comandancias de armas y ocho puestos militares.

En el 1865, se produce la Restauración de la República y la salida definitiva de las tropas españolas. El 14 de noviembre de 1865, la Constitución establece una nueva división territorial

---

<sup>13</sup> Ver Real Decreto Número 685 del 1861, Aranjuez, 19 de mayo de 1861 (luego fue derogado el 1 de mayo de 1865); disponible en <http://www.consultoria.gov.do/consulta/Default.aspx>. Flavio Dario Espinal e Isabel Del Rosario Liriano, (2016, 11 de octubre), consulta de información realizadas sobre normativas dominicanas, Departamento de la Gaceta Oficial, Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo.

de la República en cinco provincias: Santo Domingo de Guzmán, Santiago de los Caballeros, Concepción de la Vega, Compostela de Azua y Santa Cruz de El Seibo; y dos distritos marítimos: Puerto Plata y Samaná. Cada provincia y distrito marítimo se subdivide en comunes (municipios).

En 18 de mayo de 1880, mediante Ley Constitucional N.º 1859, se ratifica que la República seguirá dividida en cinco provincias. Importante resaltar que durante 1916 y 1924, el país fue ocupado militarmente por los EE.UU. quienes administraban las aduanas. El 9 de septiembre de 1907, la Ley No. 4803 establece que el territorio dominicano se divide en provincias y éstas en comunes. Las provincias son: Santo Domingo, Azua, Barahona, El Seibo, San Pedro de Macorís, Samaná, Puerto Plata, Monte Cristi, Santiago, Espaillat, La Vega y Pacificador (en la actualidad Duarte).

En nuestro breve repaso de la evolución histórica del territorio, es importante resaltar el gobierno dictatorial de Rafael Leónidas Trujillo, de casi 31 años (16 de agosto de 1930- 30 de mayo de 1961). Algunas de las modificaciones son de índole semántica. En 1932, se crea la provincia Trujillo, integrada por la provincia Santo Domingo. En 1934, mediante Ley No. 745, se crea el Distrito Nacional. En 1936, la ciudad de Santo Domingo pasa a denominarse Ciudad Trujillo y el Distrito Nacional, cambia el nombre por Distrito de Santo Domingo. Otras modificaciones son más contundentes. Por ejemplo, durante su gobierno se firma entre los Presidentes de República Dominicana y Haití, el Protocolo de Revisión del Acuerdo sobre la Frontera de 1929, y se establece la frontera definitiva entre las dos naciones. En 1938, se crean las provincias Benefactor (hoy San Juan de la Maguana) y Dajabón; se promulga la primera ley general sobre división territorial, Ley 125. En 1939, el territorio dominicano está organizado territorialmente de la siguiente manera: el Distrito Nacional, 15 provincias, 66 comunes, 5 distritos municipales y 32 secciones. Según el informe de la ONE, “en este período de gobierno dictatorial, se registra un aumento sistemático en la creación de villas y secciones con el nombre de los familiares de Trujillo y se inicia una permanente fragmentación y aumento de unidades territoriales”. Como podemos apreciar, la mayoría de las provincias fueron creadas durante la dictadura de Trujillo pues ésta, más que duplico las existentes (12 a 25).

Durante la década de los 1940, continua la fragmentación del territorio. Mediante la Ley No. 83 del 1942, se crea una nueva provincia fronteriza, San Rafael (en la actualidad Elías Piña). Durante este tiempo, se crea una nueva provincia denominada Batoruco (1943), se suprime la

provincia Monseñor Nouel (1944) y las comunes Monte Plata, Yamasá y Bayaguana. Las comunes Guerra y La Victoria, pasan a formar parte de la provincia Trujillo (San Cristóbal). La provincia La Vega, en 1945 queda conformada por las comunes La Vega, Jarabacoa y Monseñor Nouel. Fue una década que vio cambios significativos en la organización territorial.

Para la década de 1950-1959, continúan los cambios. “En 1956, el Congreso Nacional aprueba y el Poder Ejecutivo promulga la Ley N.º 4400, Ley General sobre División Territorial, en la cual se clasifican las poblaciones de la República en las categorías de ciudades, villas y aldeas. Se crearon las provincias La Altagracia (que era municipio de la provincia El Seibo), Bahoruco e Independencia (que pertenecían a la provincia Barahona), San Rafael (que pertenecía a la provincia Benefactor), Sánchez Ramírez (que pertenecía a la provincia La Vega), Salcedo (que pertenecía a la provincia Espaillat), Santiago Rodríguez (que pertenecía a la provincia Monte Cristi), y Trujillo Valdez (Peravia) que pertenecía a la provincia Trujillo (San Cristóbal), En esta ley el territorio nacional estaba conformado por 22 provincias y un Distrito Nacional”.<sup>14</sup> “En 1959, el Congreso Nacional aprueba y el Poder Ejecutivo promulga, la Ley N.º 5220, Ley General sobre División Territorial, en la cual se clasifican las poblaciones de la República en las categorías de ciudades, villas y aldeas. Se crearon las provincias Pedernales, que pertenecía a la provincia Barahona, y Valverde, que pertenecía a la provincia Santiago. También la provincia Julia Molina, de un municipio de la provincia Samaná. En esta ley, el territorio nacional estaba conformado por 25 provincias y un Distrito Nacional”.<sup>15</sup> Durante estos años de la dictadura, fue creada la ley que hasta relativamente poco regía a los municipios dominicanos, la No. 3455 del 21 de diciembre de 1952, que sólo fue cambiada en 2007, cuando entró en vigor la vigente Ley176-07.

En 1981, mediante decreto No. 2465, el Poder Ejecutivo estableció que administrativamente el país se encuentra dividido en tres grandes regiones y siete sub- regiones. En 2001, el territorio nacional ya contaba con 30 provincias, 121 municipios y 86 distritos municipales. Mediante Ley No. 163-01, se crea la provincia Santo Domingo, separada del Distrito Nacional y dividida en varios municipios y distritos municipales. En 2002, la organización territorial era: el Distrito Nacional, 31 provincias, 125 municipios y 99 distritos municipales. La regionalización establecida mediante el Decreto 685 de fecha 1 de septiembre

---

<sup>14</sup> *Ibíd*em

<sup>15</sup> *Ibíd*em

del año 2000, fue modificada en su Artículo 46, surgió el Decreto 710-04 del 30 de julio de 2004 y se establece esta nueva regionalización del país, compuesta por tres (3) Macro regiones y diez (10) Regiones.<sup>16</sup> En el 2012, según la ONE, la República Dominicana se encuentra dividida tres macroregiones, estas a su vez se subdividen en 10 regiones administrativa. En cuanto a su división política, posee 1 Distrito Nacional, 31 provincias y 155 municipios, 232 distritos municipales, 1,182 secciones y 9,965 parajes, 2,621 barrios y 4,954 subbarrios.<sup>17</sup> En la actualidad, 2016, los municipios son 158 y 235 los distritos municipales, para un total de 393 gobiernos locales.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> ONE, *División Territorial 2015*, óp. cit.

<sup>17</sup> ONE, Informe *División Territorial 2012*; disponible en:

[http://www.one.gob.do/var/uploads/File/boletines\\_provinciales/36/Division%20territorial%202012.pdf](http://www.one.gob.do/var/uploads/File/boletines_provinciales/36/Division%20territorial%202012.pdf)

Para conocer más sobre la historia de la ordenación territorial de la República Dominicana, ver Vicente Tolentino Rojas (1944), *Historia de la división territorial 1492-1943*. Santiago, RD: Editorial El Diario.

Werner D. Félix (2004), *División político-territorial Dominicana 1944-2004*, Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU). Werner Feliz (CONAU 2004: 219), analiza los procesos de creación y división territorial y demuestra que, durante los últimos cincuenta años, prácticamente cada año se ha creado una o más entidades locales, sin un esquema preestablecido: “es una carrera desenfrenada, que fracciona el territorio en unidades administrativas, principalmente en municipios, de poca población y territorio, socavando la institución, y contribuyendo a la debilidad en la administración y, por ende, desvirtuando los objetivos básicos de la división política del país”.

<sup>18</sup> “Mediante un comunicado enviado a MetroRD, el Director de la Oficina Nacional de Estadística ONE, Pablo Tactuk, llamó la atención sobre las innumerables modificaciones realizadas a la división político-territorial del país, en los últimos 80 años. Tactuk señaló que, a nivel municipal, se observan varias modificaciones. Entre 1935 y 1950 se pasa de 61 municipios a 67. No obstante, para 1970 se incrementan hasta 81; en 1981, 94; en 1993, 121; en 2002, 125, y para el 2010 se alcanzan 155 municipios. Respecto a los distritos municipales, entre 1935 y 2002, pasaron de 5 a 99; desde 2002 a 2010 se llega a 232. ‘Solo entre el 2002 y el 2010, se crearon 29 municipios y 132 distritos municipales; además de 262 secciones y 270 parajes’ enfatizó”. *Periódico MetroRD* (2015, 21 de octubre). “Incremento de casi un 200% en los distritos municipales de República Dominicana”; disponible en: <http://www.metrord.do/noticias/incremento-de-casi-un-200-en-los-distritos-municipales-de-republica-dominicana/ftwoju---RBbQyIOpzhk/>



**Tabla 4.1 Evolución de la división territorial de la República Dominicana**

<b>Año</b>	<b>Provincia (s)</b>	<b>Municipios (previamente comunes)</b>
1494	-	1
1501	-	3
1844	5	8 <sup>19</sup>
1865	5 <sup>20</sup>	29
1880	5	35
1907	12	71 (comunes) <sup>21</sup>
1920	12	n/d
1930	12	n/d
1939	15 + DN <sup>22</sup>	66
1959	25 + DN	71
1962	26 + DN	76
1978	26 + DN	83
1986	28 + DN	97
1994	29 + DN	106
2001	29 + DN	121
2002	31 + DN	125
2008	31 + DN	155
2016	31 + DN	158

Fuente: Elaboración propia a partir informes de la ONE 2015, Síntesis Geográfica de CONARE 2007, Tolentino Rojas 1944, y Ravelo 2012, Archivo General de la Nación. Nota: no disponible (n/d)

#### **4.1.2 Evolución de la descentralización en la República Dominicana**

Cada país tiene su propia historia de descentralización. La interacción entre las políticas y los procesos con la herencia histórica y cultural, varía de país a país. Como indica Debbasch: “Las dosis de descentralización a inyectar variarán, según las tradiciones históricas, el marco geográfico, los recursos económicos y el grado de instrucción cívica o política”.<sup>23</sup>

En la República Dominicana, el proceso de descentralización como política de Estado sucedió finales del siglo XX y sin la debida planificación. El resultado ha sido una municipalidad

<sup>19</sup> Tolentino Rojas, (1944: 114), nos indica que para el año 1844 el territorio estaba dividido en cinco departamentos (hoy provincias) y 29 comunes (hoy municipios).

<sup>20</sup> Más dos distritos marítimos que Puerto Plata y Samaná. Los distritos marítimos luego se convierten en provincias en el 1907. En 1913, se crea la unidad territorial de distrito municipal que no contabilizamos en esta tabla. (Tolentino Rojas, 1944: 152-153)

<sup>21</sup> Ravelo, 2012

<sup>22</sup> En el 1934, mediante Ley No. 745 se crea el Distrito Nacional. Según Tolentino Rojas (1944: 292), el territorio estaba dividido en un distrito nacional denominado Distrito de Santo Domingo, en 15 provincias, 66 comunes, 5 distritos municipales, y 1,595 secciones.

<sup>23</sup> Debbasch, 1981: 163

carente de institucionalidad, que no ha podido lograr una verdadera autonomía, ni cumplir a cabalidad con sus responsabilidades de ofrecer servicios de calidad<sup>24</sup>. Por lo que ahora hay que corregir los males estructurales que ha producido la improvisación, y toda una historia de atomización político-administrativo del territorio que se exacerbó durante la dictadura. A la fecha, el Estado dominicano aún no tiene una política definida ni clara de cómo va a consolidar la descentralización que la ley ha dictado, por lo que, su aplicación en la práctica, ha sido más que compleja, ha sido complicada y asimétrica. Pero entendemos que la solución está precisamente, en fomentar una descentralización con calidad y el empoderar a los gobiernos locales, que permita que la municipalidad agote su proceso de maduración institucional.

La descentralización con calidad, implica aplicar a cabalidad las leyes vinculantes, ofrecer servicios de calidad a los munícipes, así como asegurar una excelente institucionalidad de los gobiernos locales, para que puedan ser aliados del gobierno central y del sector privado, para crear buenos empleos y dar respuesta a los retos del mercado nacional e internacional, cada vez más exigentes y, de manera estratégica, lograr conectar mejor lo local con lo global.

Como podremos apreciar, los distintos instrumentos jurídicos han ido evolucionando progresivamente. Su fortalecimiento se ha visto con el tiempo, fruto del diálogo y las experiencias internas y externas. Por ejemplo, como ya hemos indicado, el marco que hoy rige la vida municipal, es tomado de la normativa española. Esto también trae “sus bemoles”, ya que, ocurre que se importan o adoptan leyes extranjeras, sin el debido cuidado a la realidad y necesidad local. Entonces se corre el peligro de que no se aplique a cabalidad, por falta de comprensión o posibilidades reales. Algunos dirán que es un punto de partida, lo que es cierto, pero aún hay muchas tareas pendientes en el ámbito local dominicano. Según D’Aza, la historia política dominicana ha sido muy accidentada y la municipalidad no ha sido la excepción. Nos indica que la municipalidad como “herencia del colonialismo español, su constitución e inserción en el sistema jurídico-administrativo, ha estado matizada por la irracionalidad, el capricho y la discrecionalidad del que en cada momento ejerce el poder”.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> En ocasiones, hasta los más básicos servicios resultan ser un verdadero reto, (por ejemplo, la recogida de basura y la protección de la delincuencia que ameritan los cementerios), por lo que cumplir con la función de promocionar el desarrollo económico local, sigue siendo difícil, aunque sea un mandato de la ley.

<sup>25</sup> D’Aza, 2006: 41. Nota: Merilee Grindle (2007) también critica esto en los municipios mexicanos, aunque no lo vincula a la raíz que fue el colonialismo español.

Según Pérez Matos, el origen de los cabildos de América tuvo su arranque en el municipio castellano.

“El municipio castellano se trasladó, pues, a América, debido tanto a las imposiciones del medio como a los instintos políticos de los españoles que los llevaron a implantar en los países americanos las mismas instituciones que regían en la Península. ‘En las Ciudades, Villas y lugares de Españoles que se iban fundando y poblando con suficiente número de vecinos-se ordenó- se fuesen introduciendo y disponiendo al mismo paso el gobierno político, prudente, y competente que en ellos se requería, y se creasen Cabildos, Regidores, y los demás Oficiales necesarios en tales Republicas o poblaciones, los quales todos los años sacasen, y eligiesen de entre los mismos vecinos, y ciudadanos sus jueces o alcaldes ordinarios, que dentro de sus términos, y territorios tuviesen y ejerciesen la jurisdicción civil y criminal ordinaria, no de otra suerte, que si por el mismo Rey hubieran sido nombrados, que es el que dio a los Cabildos el derecho de estas elecciones, y al modo, forma es que se solía hacer y practicar en los Reynos de España, antes de que se introduxese el uso de los corregidores’”.<sup>26</sup>

En el caso específico de la República Dominicana, a casi dos años del establecimiento del colonialismo español en el continente americano, el 24 de abril de 1494, fue fundado el primer Ayuntamiento, la Villa de La Isabela (en la Provincia de Puerto Plata). Su consejo edilicio quedó compuesto por: Diego Colón, presidente; Fray Bernardo Boil, Antonio Sánchez Carvajal, Juan López de Luján y Pedro Fernández Coronel, vocales, que eran una especie de regidores.<sup>27</sup>

Las funciones de los ayuntamientos durante el colonialismo eran normativas, jurisdiccionales, impositivas y recaudadoras de impuestos, arbitrios y tributos en general, que iban destinados a la Corona Española, según narra Fray Bartolomé de Las Casas en su obra “La Historia de las Indias”.<sup>28</sup> Ya en el 1501, en la Isla de la Española, existían los ayuntamientos de las Villas de Santo Domingo, La Isabela, Concepción de la Vega, Santiago de los Caballeros.<sup>29</sup>

“Si en Europa el surgimiento del municipio estuvo soportado políticamente en la necesidad de autonomía territorial, en la isla de Quisqueya se constituye como un instrumento de dominación política, económica, social y cultural de los territorios”.<sup>30</sup> Enfatizaríamos el deseo del reino y el papado de extender la religión católica al nuevo mundo. Refiriéndose a Juan Ponce

---

<sup>26</sup> Pérez Matos, 1954: 8-9. El autor cita a Juan de Solórzano y Pereyra. *Política indiana*. Libro V, Capítulo I, pág. 252 (Edición de 1776).

<sup>27</sup> La Ley 176-07 que rige los municipios dominicanos, establece en el “Artículo 369.- Día de los Ayuntamientos. El día 24 de abril de cada año, aniversario de la inauguración del primer gobierno colegiado del Nuevo Mundo en la Isabela, primera Capital de la Isla Española, bajo los auspicios del Descubridor y Gran Almirante Don Cristóbal Colón, será celebrado como Día de los Ayuntamientos”.

<sup>28</sup> D’Aza 2006: 41; 2 Matías en PNUD Foro Desarrollo Humano 2, 2007: 43; Taveras, 2002: 9; y Santana Viñas, 2007: 78

<sup>29</sup> Matías, 2013: 25 y Sánchez Goyanes, 2012: 109

<sup>30</sup> Matías, 2013: 25

de León: “Para los segundos (los de fuera de España) Ponce era un descubridor que no encajaba en la Leyenda Negra cuidadosamente urdida contra España, precisamente por ser un heterodoxo, pero antes que por eso, por haber sido un hombre al que no había cegado jamás la sed del oro, por haber sido colono antes que conquistador, por haber defendido a ese Evangelio para cuya predicación Castilla había llegado hasta las Indias”.<sup>31</sup> Los horrores que le contaban a la reina sobre el gobierno de Colón, provocó que éste cayera en desgracia con la monarquía y nombraron un nuevo gobernador, el extremeño fray Nicolás de Ovando. En su libro *Retablo de Ponce de León*, Sánchez Goyanes, nos describe, en relato de primera persona de Juan Ponce de León, el Santo Domingo de la época:

“El desembarco, junto con el nuevo Gobernador, de dos millares y medio de hombres y mujeres, provocó una gran transformación en la ciudad de Santo Domingo, hasta el punto de que se fue convirtiendo, con su excelente puerto, en la verdadera capital Española y de las Indias. Varias iglesias de piedra fueron erigidas, igual que un convento para los Franciscanos; un hospital bien pertrechado fue edificado cerca del centro de la ciudad; una casona de varios pisos, con patio y balaustradas, que recordaba a la de los condes de Haro; aunque más pequeña, se construyó para residencia del Gobernador y de los pocos funcionarios que la Corona había decidido enviar como primera piedra para la Administración de las islas. Los tres primeros llegados pertenecían a la Real Hacienda: un factor, un tesorero y un contador. Había ya algunos letrados, pero de paso, venidos para actuar de jueces de repartimientos o para sustanciar pleitos entre colonos. Habría pasado una década antes de que Santo Domingo albergara jueces permanentes, al llegar los primeros oidores de la Real Audiencia. La ciudad pronto tomó una fisonomía que me recordaba a la de los grandes pueblos de Andalucía: calles rectas y largas, construcciones uniformes, blancas fachadas balcones y ventanales con rejerías, donde pronto comenzaron a brotar las flores en cacharros de todas clases.

No mucho después de establecerse quien se puede reputar por sus hechos, como el verdadero primer Gobernador de las Indias, Colón regreso a La Española, al inicio de su cuarto y último periplo por el Nuevo Mundo, pero Ovando, siguiendo órdenes de los reyes, no le permitió bajar a tierra, sino que al retorno de su viaje. El Almirante partió, entonces, hacia Jamaica”.<sup>32</sup>

Como indicamos al inicio de este capítulo, los Trinitarios quisieron que la República naciera descentralizada, siendo el nivel municipal uno de los cuatro poderes, sin embargo, esto no fue aprobado en la Constitución del 1844. Por lo que después de su segunda independencia, esta vez de Haití, el Estado dominicano en 1844 nace más bien centralista y autoritario. Según

---

<sup>31</sup> Sánchez Goyanes, 2012: 13

<sup>32</sup> *Ibidem* 108-109. Juan Ponce de León en estos momentos fue nombrado lugarteniente de Salva León una villa en Higüey. Juan Ponce de León es recordado como “Conquistador y gobernador de San Juan de Borinquén (Puerto Rico). Descubridor y Primer Adelantado de la Florida”. (*Ibidem* 216)

Nota: No fue hasta el 1504, su último viaje a las Indias, que Cristóbal Colon pudo regresar a La Española donde permaneció un mes y partió a mediados de septiembre rumbo a Cádiz. (Sánchez Goyanes, 2012: 112)

Matías (2013), esta forma de gobierno fue impuesta por el General Pedro Santana, quien lo justificó como una medida de prevención ante posibles ataques futuros. “La presencia de una figura centralizadora, autoritaria y déspota, como Pedro Santana, se convertiría en garantía de estabilidad y freno contra las amenazas de los déspotas haitianos. Santana garantizaba los intereses nacionales y regionales (en este momento ya existían cinco) de la clase dominante dominicana”.<sup>33</sup> No fue hasta 1857, cuando en Moca (región del Cibao), Pedro Francisco Bonó planteó, durante un Congreso Constituyente, “que el sistema municipal ‘no es un sistema, sino un poder, y que, en las formas centrales, todo poder que no sea uno de los tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es inferior y dominado’. Queriendo decir que mientras el municipio no tenga su independencia, seguirá atado, sobre todo, al gobierno central”.<sup>34</sup> Este gobierno centralizado favorece el desarrollo del sur y obstaculiza el del norte (Cibao)- de manera específica a los tabacaleros del Cibao y favorece a los madereros del sur.<sup>35</sup> Esto resulta en que el poder político se concentre en el sur del país.<sup>36</sup> Matías resalta que el Cibao “esboza con claridad la descentralización política en los distintos niveles de gobiernos cuando asumen que la nueva Constitución ‘los ayuntamientos o municipalidades deberán obrar respecto a sus disposiciones con entera independencia y sin estar sometidos a la aprobación de las diputaciones provinciales’”.<sup>37</sup> Y desde ese momento, ya se cuestionaban de manera lógica: “¿Pueden los miembros de las diputaciones que residen en la cabeza de provincia, conocer las necesidades de una común mejor que su propio ayuntamiento y sus habitantes?”<sup>38</sup>

Sin embargo, no es hasta la Constitución de 1865, donde quedó instituido el poder del municipio para darle mayor autonomía a las juntas provinciales y a los ayuntamientos comunales. Las ideas de Duarte, los liberales del Cibao, como Bonó, fueron claves para que los restauradores de la república dieran este paso. Sin embargo, esto no fue más que una descentralización efímera, pues meses después, Buenaventura Báez, deroga aquella Carta Magna liberal y pone en vigencia la conservadora y santanista (de Pedro Santana) de 1854.<sup>39</sup>

---

<sup>33</sup> Matías, 2013: 26

<sup>34</sup> Bonó citado en Matías, 2013: 26

<sup>35</sup> *Ibíd*em

<sup>36</sup> La historia se repetí durante la dictadura de Trujillo como ya hemos comentado- agravando de esta manera las asimetrías regionales.

<sup>37</sup> Matías, 2013: 27

<sup>38</sup> *Ibíd*em 28

<sup>39</sup> *Ibíd*em

### **4.1.3 El inicio de los esfuerzos institucionales de la descentralización en la República Dominicana**

En esta sección queremos ofrecer una breve introducción, al inicio de los esfuerzos institucionales de la descentralización en la República Dominicana. Entre las primeras lecciones que debemos anotar, es que la experiencia de descentralización dominicana, ha sido muy dinámica y heterogénea en país y es un proceso aún en construcción. Y esto se debe precisamente, a que los resultados dependen de los múltiples factores locales, incluyendo calidad del liderazgo y su respectivo nivel de compromiso con su papel histórico, recursos humanos y naturales existentes y disponibles, relaciones interinstitucionales con el gobierno central, desarrollo/proceso histórico, acceso y vínculo con redes sociales, tanto nacionales como internacionales y, claro está, la voluntad política del gobierno central, entre otras. Además, a la hora de estudiar la descentralización en la República Dominicana, debemos tomar en cuenta los 30 años de una dictadura feroz, que termino en el 1961, y luego gobiernos presidencialistas (algunos con más vocación democrática que otros) hasta el presente. Es decir, la descentralización del Estado en un país tradicionalmente presidencialista, es sumamente frágil y compleja, precisamente por la histórica debilidad institucional.

Según Matías (2013), después del 1865, los esfuerzos descentralizadores no regresan hasta que el país inicia su estabilidad política-democrática, con elecciones verdaderamente libres a finales de los 1970.<sup>40</sup> Y este proceso nace esta vez, de la acción de los partidos de izquierda y la sociedad civil organizada. El autor nos indica: “Los primeros síntomas de reforma institucional del ámbito municipal que se pueden observar, ocurrieron en la gestión del Ayuntamiento del Distrito Nacional en el periodo 1982-1986. En dicho espacio de tiempo, se tomaron iniciativas tendentes a la reformulación de la legislación municipal básica y la reforma tributaria, financiera, administrativa y catastral. Lo cual se hizo, quizás, bajo el influjo de la socialdemocracia europea,

---

<sup>40</sup> Matías, 2013: 28; Nota: así también lo documenta el MEPYD y el CONARE: “El 14 de noviembre de 1865 los restauradores instituyen constitucionalmente el Poder Municipal, para darle mayor autonomía a las Juntas Provinciales y a los Ayuntamientos Comunes. Durante los gobiernos conservadores y liberales que se sucedieron, esta concepción del municipio fue constantemente modificada. Este intento de la Constitución de 1865 fue recuperado a partir de la puesta en funcionamiento de la democracia electoral a partir del año 1978.” Ver Cámara de Diputados, “Documento temático sobre Descentralización y Gobiernos Locales” pág. 2; disponible en: <http://www.camaradediputados.gov.do/masterlex/MLX/docs/2F/1B0/1B1/1C5/1CB/1CE.pdf>

que era tomada como estandarte por parte del liderazgo municipal encarnado por José Francisco Peña Gómez”.<sup>41</sup>

El Informe del PNUD 2008, también nos da luz sobre cómo nace la descentralización en la República Dominicana: “la descentralización en el país ha sido el resultado de un conjunto de eventualidades, que poco han tenido que ver con una estrategia de democratización. Empezó con la reforma de 1994, que condujo a separar las elecciones presidenciales de las de los gobiernos locales, diputados y senadores. Algunos años después, se introdujeron varias leyes que aumentaron los subsidios a los municipios y, finalmente, a esto se sumaron las acciones de algunas instituciones internacionales y nacionales, promoviendo la descentralización y participación local. En conjunto, no ha sido parte de una estrategia sobre cómo hacer la política”.<sup>42</sup> Incluso algunos defienden que la verdadera descentralización y el verdadero empoderamiento municipal, se inicia con la aprobación de la Ley 166 del 2003, la cual establece la entrega gradual de recursos financieros significativos, llegando en dos años hasta un 10% de los ingresos del Estado a las administraciones municipales.

Y según Mitchell (2014), al igual que el PNUD, entiende que la descentralización política en la República Dominicana nace un poco antes del 1996 e indica que se inició en 1994, cuando se introdujo la separación de elecciones presidenciales y municipales, lo que brindó más autonomía a los líderes locales, ya que los recursos que se asignaban, se multiplicaron por 12 y la provincia de Santo Domingo, se dividió en cuatro municipios, más el Distrito Nacional.<sup>43</sup> Sin embargo, según el Informe del PNUD del 2008, refiriéndose al empoderamiento político en la sociedad dominicana, “lo que sí se puede afirmar es que, si bien la democracia electoral y las libertades políticas que vive el país han significado un progreso frente a los pasados gobiernos dictatoriales, la democracia esta capturada por prácticas clientelares que en nada favorecen al desarrollo humano”.<sup>44</sup>

La descentralización e institucionalidad municipal gestionada desde el Estado avanza formalmente con la primera administración del PLD (1996-2000), cuando se crea la Comisión de Reforma y Modernización del Estado (COPRyME), que en el 2000 se convierte en el

---

<sup>41</sup> Ibídem 31

<sup>42</sup> Informe PNUD, 2008: 11

<sup>43</sup> Mitchell, 2014: pág. resumen. Nota: “A través de leyes de 1997 y 2003, el Gobierno Central amplió el flujo de subsidios del Estado hacia los municipios, multiplicándolo 12 veces, en términos reales, entre 1995 y 2006.” Ver Christopher Mitchell, “La descentralización y el presidencialismo dominicano” en Espinal et al., 2012: 217.

<sup>44</sup> Informe PNUD, 2008:10

CONARE.<sup>45</sup> Estas instituciones se caracterizaban (ya no existen) por tener un grupo de técnicos calificados, impulsaron estudios y discusiones muy participativas sobre Reformas Fundamentales, como la Constitución, la Policía Nacional, la Descentralización, los Partidos Políticos y la participación social, así como otras reformas.<sup>46</sup>

Dentro de este periodo de 1996-2000, se organizó la Consulta Nacional (1999), parte de los resultados fue arribar al consenso de un plan estratégico para avanzar la descentralización en la República Dominicana: reforma legal del régimen municipal; fortalecer el papel del municipio como unidad básica del Estado; aprobación de una nueva ley orgánica municipal; promover mecanismos de participación; fortalecer la autonomía financiera municipal; modernizar el sistema tributario local y la gestión financiera municipal.<sup>47</sup> Estas metas de la Consulta Nacional, sí se han logrado como veremos más adelante al documentar la situación actual. Parte de la reforma del Estado se planteaba la descentralización como una prioridad. También era parte del dialogo de la sociedad civil. En el libro publicado por la PUCMM sobre *Resultado del Proceso de Concertación sobre Prioridades del Desarrollo Nacional*, se proponían medidas para aumentar los poderes y la eficacia de las entidades locales.<sup>48</sup> Como hemos podido apreciar, el interés por la descentralización del Estado tiene varias décadas como parte del dialogo nacional.

El próximo gobierno 2000-2004 del PRD, dio continuidad a una parte de las iniciativas a través del CONARE, bajo la dirección de Sr. Tirso Mejía Ricart. En el 2004, se continúa el trabajo con la descentralización y fortalecimiento de las instituciones que rigen el municipio, bajo la dirección del Sr. Gustavo Montalvo y, a partir de agosto 2005, continúan los avances de fortalecimiento institucional, bajo la dirección del Sr. Marcos Villamán, hasta la supresión de dicha institución. Durante 1996-2012, estas administraciones realizaron importantes investigaciones que dieron lugar a publicaciones valiosas en el ámbito municipal y representan

---

<sup>45</sup> En 1996, se creó la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME), con el fin de iniciar el proceso de cambios cualitativos en la administración pública y por la necesidad de una nueva gestión municipal. Luego, en el Decreto 2701 de fecha 8 de enero 2001, esta Comisión fue convertida en el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE). Desde CONARE se trabajó para lograr una democracia más participativa y equitativa, así como una administración pública eficiente, eficaz y transparente, a través de la descentralización del Estado. Hasta su supresión en 2012, CONARE era la principal institución del Estado que trabajaba y encabezaba el proceso de descentralización. Su agenda de trabajo incluyó: reformas de las políticas públicas; promoción al proceso de reforma constitucional; elaboración del anteproyecto de ley 176-07; realizó un sinnúmero de talleres de capacitación en los municipios. La dirección de la descentralización del Estado y el desarrollo municipal, son en la actualidad dirigidas desde la MEPYD.

<sup>46</sup> Tirso Mejía Ricart (2012, 15 de septiembre), “Réquiem por el CONARE”, *Hoy*; disponible en: <http://hoy.com.do/requiem-por-el-conare/>

<sup>47</sup> Figueroa Guzmán óp. cit.

<sup>48</sup> Pérez Valerio, 1999: 57-59



un acervo bibliográfico que debe estar en toda oficina de ayuntamiento. El CONARE quedó suprimido mediante el Decreto 545-12 el 7 de septiembre de 2012. Las políticas públicas de la municipalidad, están en la actualidad bajo la dirección del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, con el apoyo de universidades históricamente vinculadas al tema (principalmente PUCMM e INTEC), la Liga Municipal Dominicana, que se ha ido paulatinamente acercando a su misión original de capacitación de los funcionarios municipales, e iniciativas privadas como las de la Federación Municipal Dominicana (FEDOMU), que ha impulsado la asociatividad municipal y ha realizado un trabajo importante en la consolidación de la descentralización y el fortalecimiento institucional.<sup>49</sup>

El experto en asuntos municipales en la República Dominicana, Domingo Matías, resume y organiza el proceso de descentralización en cinco fases: 1- conceptual, 2- inicio incidental, 3- microejecuciones, 4- de arranque institucional selectivo y 5- fortalecimiento institucional.<sup>50</sup> “La primera fase, para impulsar el proceso de descentralización en República Dominicana, tuvo sus inicios a final de los 80 y principios de los 90, con la producción de varios documentos, análisis y reflexiones de académicos, pensadores de izquierda y miembros de organizaciones de la sociedad civil”.<sup>51</sup> Podríamos decir que las experiencias documentadas en este estudio de Santiago y Salcedo, encajan con esta organización del proceso de la descentralización planteada por Matías. La fase incidental se inicia en el 1994, con la separación de las elecciones legislativas y municipales de las presidenciales, con el Pacto por la Democracia. Durante la segunda mitad de los 90, técnicos de Liga Municipal Dominicana (LMD), dieron a conocer a la sociedad, una propuesta de reforma municipal; igualmente, los partidos políticos principales muestran propuestas para reformar el Estado y fortalecer la institucionalidad municipal.<sup>52</sup> El periodo 1995-2002, es la fase de las microejecuciones. En esta fase, vemos las prácticas que resultan de relación entre la autoridad individual y el liderazgo social, la puesta en ejecución del presupuesto participativo, los cabildos abiertos, las consultas populares, etc.. Surge la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), como respuesta al rompimiento de la institucionalidad

---

<sup>49</sup> Para leer más sobre nacimiento de la descentralización en la República Dominicana, ver Mitchell en Espinal et al., 2012: 215-266 y FEDOMU, 2015: 13-15; disponible en: <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/07/Plan-Estrategico-Institucional-FEDOMU-2010-2015.pdf>

<sup>50</sup> Matías, 2013: 28-30

<sup>51</sup> *Ibíd*em 28

<sup>52</sup> *Ibíd*em

en la LMD, en enero 1999”.<sup>53</sup> En el periodo 2002-2005, se ejecuta la cuarta fase donde, según Matías, hubo iniciativas en consonancia con el fortalecimiento institucional de las estructuras internas de la administración municipal, la atomización y uso de tecnología en la gestión, la descentralización política administrativa del Distrito Nacional y la creación de la Provincia Santo Domingo, introducción en el Congreso Nacional de cuatro proyectos de ley sobre participación social, organización municipal, ordenamiento territorial y descentralización de la función pública y la ampliación territorial de las iniciativas sobre presupuesto participativo”.<sup>54</sup> La fase quinta comprende el periodo entre 2005-2012, es la de fortalecimiento institucional, caracterizado por un posicionamiento de la cuestión municipal y se registran avances en algunos municipios.<sup>55</sup> Para determinar niveles de institucionalidad, habría que hacer los estudios de campos, definir los criterios y crear un índice de la calidad de las instituciones municipales.

Mitchell define la descentralización dominicana de manera más sucinta en un proceso dividido en tres componentes. Estos incluyen: “la elección democrática de autoridades subnacionales, la difusión de poderes significativos hacia los funcionarios locales, y el creciente control de esos oficiales sobre recursos adecuados para implementar sus decisiones.”<sup>56</sup>

Clave en la historia de la descentralización dominicana, es anotar el papel que ha jugado la cooperación internacional a través de programas de organismos internacionales y las agencias de desarrollo de algunos países. La descentralización del Estado dominicano y el fortalecimiento institucional municipal, han contado desde sus inicios, con ayuda y cooperación internacional. Cabe destacar los programas de apoyo de la Unión Europea (Programa de apoyo inmediato a la reforma y modernización del Estado) PAIRE, Proyecto de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME) y Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y las Autoridades Locales (PASCAL). También, desde 1996, contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Bajo la coordinación nacional del economista Miguel Ceara Hatton, el PNUD realizó una importante labor de investigación y publicación, enfocada en el desarrollo humano como una cuestión de acceso al poder. También de Europa se ha contado con la colaboración técnica y financiera de GTZ y de organismos internacionales como el BID, BM que

---

<sup>53</sup> *Ibíd*em 29

<sup>54</sup> *Ibíd*em

<sup>55</sup> *Ibíd*em. Agregaríamos aun estamos en esta fase de fortalecimiento institucional al 2016.

<sup>56</sup> Mitchel en Espinal et al., 2012: 218. Nota: Según los criterios en este estudio, diríamos que la calidad y madurez de la descentralización dominicana aun esta en proceso, incluyendo la calidad de la elecciones subnacionales y el proceso de selección de los candidatos, en ocasión, preseleccionados por los partidos vía encuestas y no exclusivamente en las urnas.

han financiado estudios.<sup>57</sup> De la Cruz nos indica: “El Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), con el componente de Descentralización, también realizó sus aportes. Este programa promovió la descentralización a través de la mejora de la capacidad de gestión de las entidades descentralizadas y de un cambio normativo, que traslade a las mismas mayores recursos y competencias. Sus objetivos fueron: consolidar un sistema nacional de capacitación municipal; crear un sistema de información y estadísticas municipales; fortalecer institucionalmente a la Liga Municipal; apoyar el fortalecimiento institucional y el desarrollo local de varias provincias; y crear y gestionar un Fondo para las acciones de acompañamiento del desarrollo local”.<sup>58</sup>

Antes de pasar a analizar el marco normativo municipal, queremos ofrecer un breve diagnóstico de la realidad municipal en la República Dominicana, desde la óptica de la descentralización político-administrativa. Es decir, queremos dejar claro cuál era el estado de situación municipal previo a la aprobación de la Ley 176-07, además, como veremos más adelante, persisten algunas situaciones. Para esto, ofrecemos los relatos similares de varias fuentes.

Partimos de resaltar el estado de la situación en 1996/1997, cuando se inició la descentralización en la República Dominicana, y en la actualidad. Según una investigación realizada por la Universidad de INTEC, en 1997 (antes de la Ley 176-07 y Constitución 2010) la realidad era esta: “Los gobiernos municipales muestran un alto nivel de inoperatividad debido a la falta de recursos y facultades políticas, atrapados en viejos modelos de gestión administrativa que han sido superados por las nuevas realidades urbanas”.<sup>59</sup> “Los problemas que aquejan la organización municipal son de orden constitucional, electoral, legal, técnico y administrativo. Los mismos pueden enunciarse como sigue:

- el limitado alcance constitucional del régimen municipal y la existencia de leyes que desvirtúan la autonomía de los ayuntamientos;
- la no actualización de la propia legislación municipal;
- la existencia de estructuras administrativas ineficaces que, debido a su diseño original para municipios con perfiles demográficos, económicos e institucionales dispares, resultan desbordadas por la dinámica del desarrollo urbano y rural;
- la escasez de recursos presupuestarios que resulta en un elevado nivel de dependencia de las decisiones y los subsidios del Gobierno Central;

---

<sup>57</sup> Matías, 2013: 32 y 34

<sup>58</sup> De la Cruz (2010, 13 de octubre), “El gobierno local en la República Dominicana”; disponible en: <http://www.opd.org.do/index.php/analisis-gobiernolocal/443-los-gobiernos-locales-en-la-republica-dominicana>

<sup>59</sup> Universidad INTEC, 1997: 22

- la carencia de potestades reales para imponer normas, regulaciones y arbitrios, lo cual limita su capacidad de prestación de servicios;
- la escasa relación entre los munícipes y sus representantes, particularmente en las grandes ciudades, debido al modelo de organización electoral imperante y a la propia estructura del gobierno municipal;
- la falta de coordinación entre los ayuntamientos y las organizaciones de base y organizaciones no gubernamentales (ONG's); y
- la limitada participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones”.<sup>60</sup>

“A lo anterior, se suman otros problemas de índole técnico-administrativo; el bajo nivel de profesionalización de las autoridades municipales y el personal administrativo; la falta de motivación creada por la ausencia de incentivos salariales y la inestabilidad en el cargo; la escasa capacidad técnica para planificar y supervisar el desarrollo urbano; la falta de coordinación entre municipios conexos y la Liga Municipal Dominicana”.<sup>61</sup>

Otro relato del experto municipalista Figueroa Guzmán, nos indica en “Balance de la ‘Descentralización’ en la República Dominicana Diagnóstico Situacional del Municipio Dominicano (1996):

- Legislación obsoleta y dispersa;
- Estructura organizativa ineficaz e ineficiente, centralizada, poca delimitación de funciones;
- Escaso nivel de autonomía financiera;
- Poco protagonismo de los Ayuntamientos municipales en la promoción del desarrollo local;
- No existían criterios técnicos para la creación de Municipios y Distritos Municipales;
- Gran debilidad en el sistema local de representación política;
- Control y fiscalización inefectivos o inexistentes;
- Marco competencial desactualizado y baja calidad de servicios;
- Cultura paternalista y clientelar en las autoridades municipales;
- No existían mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública local”.<sup>62</sup>

Aunque escrito en el 2006, aun antes de la Ley 176-07, lo descrito por D’Aza en cuanto a las limitaciones de la gestión municipal en la República Dominicana, casi en su totalidad tiene vigencia e incluye:

“la obsolescencia y dispersión del régimen jurídico municipal, debilidad institucional de la administración y la gerencia municipal, carencia de recursos económicos para desempeñar las competencias y atribuciones que la ley vigente asigna a los

---

<sup>60</sup> Ibídem 31-32

<sup>61</sup> Ibídem 32

<sup>62</sup> Figueroa Guzmán, 2009

ayuntamientos, existencia de una tradición de Estado y gobierno centralistas que excluyen al poder municipal de la planificación del desarrollo nacional, limitada presencia de mecanismos y espacios de participación institucional de la ciudadanía y de los distintos agentes y actores del municipio, entre otros aspectos de igual importancia”.<sup>63</sup>

Nos indica Hernández, como parte de las propuestas para cambiar la realidad dominicana del siglo XX, “preeminencia de despotismo y la centralización de los mecanismos de toma de decisión política, así como por los procesos de concentración de la riqueza, que han generado desigualdades sociales inequidad e incremento continuo de la pobreza.”<sup>64</sup> Según Hernández, “Los dominicanos y dominicanas, académicos y académicas, líderes de ONG y de organizaciones comunitarias y, en menor medida, funcionarios/as de ayuntamientos, de partidos políticos y de organismos del Estado, analizaron, debatieron, generaron propuestas y formaron movimientos de opinión reivindicando la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales, como instrumentos para democratizar la sociedad y el Estado, promover el desarrollo en todos los ámbitos territoriales, disminuir la pobreza y mejorar las condiciones y calidad de vida de los grandes núcleos sociales empobrecidos y excluidos”.<sup>65</sup> “Para reivindicar los gobiernos municipales se argumentaba y se argumenta con pasión, que estos pueden conducir a generar cambios creativos e innovadores en el proceso de desarrollo, entendiendo que los mismos: son las instancias de gobierno más cercanas a la ciudadanía, por lo tanto, las que están en mejores condiciones para permitir y estimular la participación ciudadana”.<sup>66</sup> No sólo pueden preocuparse por las necesidades materiales de los ciudadanos, pero la cercanía de la cotidianidad les permiten integrar las espirituales también. Según Hernández, “después de más de quince años de demandas continuas a los partidos políticos, a los gobernantes y a los legisladores que se han alternado en los poderes del Estado, se aprobó la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, la cual reconoce a los ayuntamientos o gobiernos municipales, como las entidades políticas administrativas del Estado dominicano y les confiere una serie de atribuciones, entre

---

<sup>63</sup> D’Aza, 2006: 17

<sup>64</sup> Pedro A. Hernández, “A conjugar el verbo participar en el ámbito local. Análisis de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios” en Centro →Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, S.J., 2009, pág. 109

Nota: Hasta 2000, cuando se reduce la pobreza general en 32%, aunque luego esto fue revertido con la crisis financiera de 2003 y en 2004, subió a 49.8%, un aumento en casi un millón +personas en números absolutos. (Estudio MEPYD, 2012: 15)

<sup>65</sup> Hernández en Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, S.J., 2009: 109

<sup>66</sup> *Ibíd*em

ellas: promoción, fomento y desarrollo económico local,...”.<sup>67</sup> Esto representa los primeros esfuerzos serios para descentralizar el Estado dominicano y encaminarlo por procesos más desconcentrados y participativos, más democráticos.

Finalmente, documentar los intentos de algunos investigadores de colocar en la agenda de la descentralización del Estado, la gestión del desarrollo económico local. D’Aza nos indica “De todas maneras, lo importante es entender y asumir la descentralización, así planteada como una condición que puede potenciar el desarrollo económico local; siempre y cuando en el municipio existan los agentes y actores locales dispuestos a emprender un Plan Estratégico de Desarrollo”.<sup>68</sup> Podríamos agregar que, gran parte de la calidad de la descentralización y la gestión municipal, se debe no sólo a la capacidad para desempeñar sus funciones, pero sobre todo, el compromiso a largo plazo con los objetivos de bienestar común. “La descentralización es una oportunidad, para que, sin caer en regionalismos y localismos, cada gobierno municipal reclame y recupere de las finanzas públicas nacionales, la parte que proporcionalmente le corresponde, en función de lo que su territorio aporta el Producto Bruto Interno (PBI) o en función de las necesidades de los ciudadanos municipales”.<sup>69</sup> Es decir, la descentralización realizada con las debidas condiciones puede facilitar la reestructuración o reordenamiento administrativo e institucional del gobierno municipal, para adecuarlo a los nuevas exigencias administrativas del siglo XXI. En entrevista con el Sr. Yunén, nos enfatizaba lo que hemos indicado en esta tesis, sobre la condicionalidad del desarrollo económico local. Es decir, que se requiere de una serie de condiciones para ser aplicadas de manera efectiva. Yunén nos indica que, sin una descentralización efectiva ni un buen gobierno local, no tendremos posibilidad de aplicar un modelo de desarrollo económico basado en lo endógeno. Y establece que la democratización y descentralización conducen a una territorialización de las políticas. “Y con la territorialización de las políticas eso entonces llega a donde está la gente”.<sup>70</sup>

Aunque la descentralización no es una condición imprescindible para que se produzca el desarrollo económico, si se observan detenidamente las experiencias más exitosas alcanzadas en América Latina, se podrá verificar que desarrollo económico local, descentralización y gestión

---

<sup>67</sup> *Ibíd*em 110

<sup>68</sup> D’Aza, 2006: 135

<sup>69</sup> *Ibíd*em 136

<sup>70</sup> Yunén, 22 de marzo de 2016, *óp. cit.*

municipal, forman una trilogía de conceptos íntimamente vinculados.<sup>71</sup> “Por lo visto, para que la descentralización tenga sus efectos positivos, a los fines del desarrollo local, es necesaria una adecuada y correcta gestión municipal que sea flexible, abierta, democrática, pluralista y con una profunda y amplia visión de futuro”.<sup>72</sup>

Es por esto que entendemos que, para que la descentralización administrativa sea una ruta al desarrollo, la misma debe ser efectiva y sostenible. Con efectiva queremos decir, que cumpla con los criterios ya mencionados en el capítulo anterior, de lo que es un buen gobierno y, obviamente, cuente con un marco jurídico que sirva de base sólida y dé garantías al accionar (gestión) local.<sup>73</sup> Antes de realizar un diagnóstico general de la calidad de la descentralización y buen gobierno de la República Dominicana, con el fin de determinar si se encuentra en la debida madurez de implementar un modelo de desarrollo económico local, procederemos a hacer una revisión y análisis del marco municipal dominicano. Sin un marco jurídico moderno, que refleje la realidad local y ayude a enfrentar los distintos retos de la complejidad local, se hace difícil gestionar el desarrollo y bienestar de la sociedad de manera efectiva y sostenible. También es importante reconocer, a la hora de hacer este análisis, que una cosa es contar con un marco jurídico moderno y otra cosa es aplicarlo en un país donde las debilidades institucionales son aun fuertes, sobre todo a nivel local. La realidad mayor, es la pobreza y necesidades materiales que aún afectan a gran parte de la población. No es que justifiquemos las actuaciones de los gobiernos locales, es que hay que tomar en la cuenta que las complejidades y exigencias pueden ser abrumadoras, para cualquier gestión que tenga que enfrentar requerimientos/reclamaciones de muchos frentes: gobierno central y las instituciones reguladoras, ciudadanos cada vez más exigentes, presiones partidarias, legado histórico institucional, entre otras.

Como hemos mencionado, todas las descentralizaciones del Estado son distintas, incluyendo la dominicana, la cual ha vivido un proceso arduo con sus altibajos. A pesar de que en la actualidad se ven desde gobierno central algunas iniciativas en la dirección de consolidar la descentralización, aún persiste una fuerte tendencia a centralizar la cosa pública en la República Dominicana. Una realidad que ha ido cambiando poco a poco desde los años 90, con la

---

<sup>71</sup> D’Aza, 2006: 137

<sup>72</sup> Ibídem 141

<sup>73</sup> Nota: Para Mitchell, “(...)”, puede ser que la descentralización no sea efectiva al mismo grado en todos los campos de la política pública, ni en todas las regiones geográficas. Su progresiva expansión no es tampoco inevitable ni irreversible. En cambio, la descentralización es un proceso en el cual los actores políticos –nacionales y municipales- compiten entre sí, en una contienda que ubica al patrón de gobernanza en un punto, u otro, de un continuo entre la centralización y la distribución de los poderes políticos. (Mitchell en Espinal et al. 2012: 218)

aprobación de la Ley 176-07 y la lucha de municipalistas por sus implementaciones. Es decir, que aunque tiene su historia desde la época de Juan Pablo Duarte, la descentralización real del Estado se inicia en la República Dominicana en el 1994 y se profundiza con el paso hacia la autonomía financiera, entregando una cantidad importante de recursos a los ayuntamientos, a través de la Ley 17-97, que establecía un 4% de transferencia de los ingresos nacionales y luego, esta fue modificada con la Ley 166-03, la cual aumentó gradualmente y sustancialmente el porcentaje a un 10% de los ingresos nacionales a ser entregados a los municipios.

Sin embargo, veinte años después, en el 2016, persiste una gran parte de estas debilidades que fueron encontradas por INTEC y otras instituciones y en otras investigaciones.<sup>74</sup> No obstante, el poder que otorga el marco legal municipal, específicamente con la Ley 176-07 y la Ley 166-03, y que quedó consolidado en la Constitución de 2010, ha servido como una fuerte base para que los gobiernos locales vayan modernizando su gestión, para el bienestar de sus municipios. Por lo que, a pesar de las debilidades aun existentes, se ha avanzado, más en lograr un amplio y moderno marco legal, que en las cuestiones institucionales y administrativas, es decir en la aplicación de este marco normativo.

---

<sup>74</sup> Nota: En 1995, Ciudad Alternativa, con el apoyo de la Fundación Ford, organizó tres foros sobre “Municipio y Gestión Urbana”. “En su informe sobre estos encuentros con miembros de organizaciones barriales, funcionarios municipales, académicos y técnicos, los coordinadores lamentaron ‘el centralismo caótico’ dominicano, junto con ‘una falta de conciencia democrática’ entre funcionarios municipales y ‘la mayoría de los habitantes.’ El resumen prosiguió: ‘(El) desconocimiento del Poder Municipal bloquea un proceso de descentralización y democratización de la administración pública, de la distribución presupuestaria y de las atribuciones políticas.’ También forma parte de las instituciones que condujeron investigaciones mediados de 1990, está la Fundación Siglo 21, la cuál recibió recursos de la PUCMM y USAID para realizar actividades con el objetivo de propiciar la reforma municipal y de la descentralización fiscal. Estas actividades resultaron en la “Declaración de Santiago sobre la Reforma Municipal”, es decir, que desde entonces ya se abogaba por una transformación de los “municipios y las provincias en los núcleos básico del desarrollo.” (Mitchell en Espinal et al., 2012: 223)



## 4.2 El marco jurídico municipal<sup>75</sup>

*El fortalecimiento del poder local mediante la Reforma Municipal, constituye otro eslabón importante en el proceso de modernización y democratización de la sociedad dominicana.*<sup>76</sup>

En este subcapítulo, haremos una breve descripción de la evolución del tema municipal en las constituciones dominicanas. Luego nos enfocaremos, en una estructura temática, en analizar las normativas principales de las administraciones locales, siendo estas esencialmente la Ley 176-07 y la ley 166-03, aunque en función del tema, se mencionen leyes relevantes a ese tema.

### 4.2.1 La evolución del tema municipal en las Constituciones dominicanas<sup>77</sup>

#### 4.2.1.1 La Constitución de 1844

La Constitución de 1844 estableció que el territorio de la República Dominicana se dividía en cinco provincias. Estas eran: Compostela de Azua, Santo Domingo, Santa Cruz del Seibo, la Concepción de la Vega y Santiago de los Caballeros. Las provincias se subdividían en Comunes. Como ya hemos resaltado, para el fundador de la patria dominicana, el poder municipal era clave en el desarrollo del país. Los Trinitarios, movimiento político creado por

---

<sup>75</sup> Según Velasco Caballero (2009:27), refiriéndose al marco normativa local de España, pero que podemos adoptar a nuestro caso, ve el derecho local como sistema: “El ‘Derecho local’ es una expresión puramente descriptiva. Relata la existencia de un orden normativo referido a las entidades locales, a su organización, actividad, relaciones con otras organizaciones superiores y con los ciudadanos. Ese orden jurídico incluye fuentes normativas muy diversas: la Constitución, los tratados internacionales, los Estatutos de Autonomía, las leyes –del Estado y de las Comunidades Autónomas-, los reglamentos –también estatales o autonómicos- y, por fin, las normas de las propias entidades locales: ordenanzas, reglamentos, bandos y decretos de alcaldía, presupuestos y planes urbanísticos”. Y agrega: “Lo complejo de este abigarrado conjunto normativo reclama orden y sistematización”.

<sup>76</sup> Universidad INTEC, 1997: 45

<sup>77</sup> Queríamos hacer un breve resumen de la evolución municipal en las Constituciones dominicana, pero al percatarnos de que han existido 31 versiones, fruto de la misma inestabilidad política que hasta hace casi cuatro décadas vivía el país, hemos considerado que sería suficiente material para otra tesis doctoral, por lo que nos limitaremos a cuatro versiones 1844, 1963, 1994 y 2010 – la actual del 2015 es la misma que la 2010, que se modificó para reintroducir la reelección presidencial consecutiva y los cambios que no han afectado la cuestión municipal. Los cambios más recientes 1994-2015, se deben a temas de reelección, con la excepción de la Constitución del 2010, que fue una reforma integral del texto, aunque también revisó el tema de la reelección. Las 31 versiones corresponden a: 1844, febrero 1854, diciembre 1854, 1858, 1865, 1866, 1872, 1874, 1875, 1877, 1878, 1879, 1880, 1881, 1887, 1896, 1907, 1908, 1924, 1934, 1942, 1947, 1955, 1960, 1961, 1963, 1966, 1994, 2002, 2010, 2015. (Ver Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, *Colección de Constituciones*; disponible en: <http://www.consultoria.gov.do/coleconstitucion.php>)

Juan Pablo Duarte con el objetivo de lograr la liberación nacional, propusieron que a la hora de elaborarse la primera constitución en 1844, ‘Que para la mejor y más pronta expedición de los negocios públicos, se distribuyera el Gobierno en: Poder Municipal, Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo, sin importar el orden de principalía de los poderes del naciente Estado dominicano’”.<sup>78</sup> Sin embargo, no fue acogida la propuesta y los poderes establecidos en la Constitución de 1844 son los poderes: *Legislativo*, *Ejecutivo* y el *Judicial*. Ver Artículo 40, Constitución 1844.

También es importante resaltar que la Constitución de 1844, Artículo 154, incluye dentro de las funciones, las diputaciones provinciales: además de “promover y decretar la apertura y limpieza de caminos,” también, le incluye, “promover por cuantos medios estén a su alcance, el fomento de la agricultura y de la instrucción pública”. Interesante hallazgo para nuestra investigación, que se promoviera el desarrollo económico y la capacitación de los funcionarios públicos, desde los gobiernos locales. Por lo que podemos constatar el ideal de dar valor a lo local, al principio de subsidiariedad desde el origen de la nación.

Estructura política local de 1844, se resume de la siguiente manera:

Jefe Superior Político, nombrado por el Poder Ejecutivo encargado de la seguridad pública- (esto equivale en la actualidad a Gobernador de la Provincia).

Diputados Provinciales, estos eran electos- para promover su prosperidad, compuesta de cuatro Diputados, presidida por el Jefe Superior Político. Dentro de las funciones esta informar al poder ejecutivo sobre las malas conductas del Jefe Superior Político:

Artículo 154, Constitución de 1844 nos indica “Poner en conocimiento del Poder Ejecutivo o del Tribunado, con los datos necesarios, los abusos y mala conducta del Jefe Superior Político y demás empleados de la Provincia y velar por la recaudación, manejo e inversión de los fondos públicos; señalando los abusos y malversación, a quien sea de derecho”.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Taveras, 2002:10 y ver Ayuntamiento de Distrito Nacional, “Historia del Ayuntamiento”

<sup>79</sup> Suponemos es una forma de “*checks and balances*” local. En la actualidad, con tantas casos y quejas de corrupción local, un sistema de monitoreo efectivo de la corrupción sería conveniente.

La Constitución también daba derecho a:

“Pedir al Congreso o al Poder Ejecutivo, según la naturaleza de las materias, cuanto juzguen conveniente para la mejora de la Provincia, y no esté en las atribuciones de las Diputaciones, y ejercer todas las demás que les asigne la ley”.

Es interesante resaltar que los Diputados de Provincias eran cargos honoríficos y a la vez responsables de sus actos, según indica el Artículo 158: “El empleo de Diputado de Provincia es una carga concejil y honorífica, de que ningún ciudadano podrá excusarse. Los Diputados son responsables de los excesos que cometan en el uso de sus atribuciones”.

Alcaldes de las Comunes

“Art. 159. - Habrá un Ayuntamiento en cada Común en que lo había en el año de 1821, y la ley podrá establecerlos en las demás Comunes que convenga; sus vocales serán electos por las respectivas Asambleas Primarias, y serán presididas por el Alcalde o Alcaldes que ellos mismos elijan de entre sus miembros. Sus atribuciones y organización serán fijadas por la ley”.

#### **4.2.1.2 La Constitución del 1963**

A pesar de que la Constitución de 1963 está considerada como una de la más progresistas en materia de garantizar los derechos humanos, civiles, sociales, en cuanto a la descentralización quizás no lo fuera tanto: el Artículo 128, número 23 “anular por decreto motivado los arbitrios establecido por los Ayuntamientos, cuando sean contrarios al interés socioeconómico de la colectividad”. Y el numero 24 estipula autorizar o no a los Ayuntamientos, a enajenar inmuebles y aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales, cuyo valor no exceda de cinco mil pesos oro”. El Título X nos habla ‘Del Distrito Nacional y los Municipios’ e inicia en el artículo 151. El Artículo 152 estipula su autonomía limitada: Los Ayuntamientos son autónomos en el ejercicio de sus atribuciones salvo las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución y las leyes, las cuales determinarán sus atribuciones, facultades y deberes. Aunque las demás constricciones también condicionan la autonomía al marco jurídico.

### 4.2.1.3 *La Constitución del 1994*

La Constitución de 1994, muy parecida a las anteriores, limitaba la autonomía en cuanto a atribuciones, facultades y deberes, así como su capacidad de establecer arbitrios. Esta vez, reza el Título VIII, Art. 83.- Los ayuntamientos, así como los Síndicos, son independientes en el ejercicio de sus funciones, con las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución y las leyes, las cuales determinarán sus atribuciones, facultades y deberes. Es decir, reitera la autonomía municipal y menciona que la misma tiene las limitaciones que indiquen la Constitución y las leyes. Art. 85.- Tanto en la formulación como en la ejecución de sus presupuestos, los ayuntamientos estarán obligados a mantener las apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios. Los ayuntamientos podrán, con la aprobación que la ley requiera, establecer arbitrios, siempre que estos no colindan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes. La autonomía municipal también se vio afectada por el Artículo 55 de la Constitución de 1994, el cual también estaba en la Constitución de 2002. Este artículo 55, le daba poder discrecional al poder ejecutivo, incluyendo, para intervenir en los asuntos municipales. De los 27 incisos del artículo 55, los que afectan directamente a los ayuntamientos son los incisos 11, 25 y 26.

“Artículo 55.- El Presidente de la República es el jefe de la administración pública y el jefe supremo de todas las fuerzas armadas de la Republica y de los cuerpos policiales.

Corresponde al Presidente de la República:

11.- Cuando ocurran vacantes en los cargos de Regidores o Síndicos Municipales o del Distrito Nacional, y se haya agotado el número de suplentes elegidos, el Poder Ejecutivo escogerá el sustituto de la terna que le someterá el partido que postulo el Regidor o Sindico que origino la vacante. La terna deberá ser sometida al Poder Ejecutivo dentro de los 15 días siguientes a1 de la ocurrencia de la vacante; de no ser sometida dicha terna en el indicado plazo, el Poder Ejecutivo hará la designación correspondiente.

25.- Anular por decreto motivado los arbitrios establecidos por los ayuntamientos.

26.- Autorizar o no a los ayuntamientos a enajenar inmuebles, y aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales.”

Son precisamente estos tres incisos 11, 25 y 26, los que Matías señalaba en marzo de 2007, antes de la ley vigente, son una “clara expresión de que la autonomía local es una ficción. En el inciso 11, se toca la autonomía política cuando se le da potestad al Presidente, para decidir cuando se presenten vacantes en cargos de síndicos y regidores, en caso de que los partidos que los hayan postulado no presenten una terna dentro de los 15 días de la renuncia. El inciso 25, da potestad para anular por decreto los arbitrios establecidos por los ayuntamientos. En el inciso 26, se autoriza a la Presidencia a enajenar o no inmuebles o contratos cuando éstos sirven de garantías”.<sup>80</sup>

La Constitución de 2002 no la hemos incluido, porque en cuanto a las referencias que conciernen a la municipalidad, no varía en relación a la Constitución del 1994.

#### ***4.2.1.4 La Constitución de 2010<sup>81</sup>***

Nos enfocaremos en la Constitución vigente para conocer cuál es el tratamiento constitucional de la cuestión municipal. No es hasta la Constitución de 2010, cuando los temas de descentralización del Estado y la administración municipal son tratados de manera más amplia y profunda. Aunque se le hizo una modificación en el 2015, la Constitución vigente fue la proclamada el 26 de enero de 2010.<sup>82</sup> La importancia en la Constitución vigente en la cuestión local no sólo se ve por el espacio dedicado a la misma, sino también por la ampliación de la autonomía municipal con relación a las constituciones anteriores. La Constitución vigente asegura una autonomía municipal mayor, sin embargo, como veremos más adelante, la autonomía no sólo depende de la potestad que otorga la Carta Magna, sino, sobre todo, de cómo los gobiernos locales gestionen ese poder. Pues autonomía no es sólo el libre ejercicio de sus funciones, sino que parte esencial es su autonomía financiera. Es importante resaltar, que, con la reforma constitucional de 2010, el expresidente Leonel Fernández eliminó el famoso Artículo 55 de la Constitución de 2002, que, como ya hemos tratado antes, daba poder discrecional sobre los municipios.

---

<sup>80</sup> Matías en PNUD Foro sobre Desarrollo Humano 2, 2007: 45

<sup>81</sup> La Constitución actual es conocida como la de 2010 aunque se le hizo una modificación en 2015. La modificaron con el fin de permitir la reelección presidencial consecutiva por un periodo máximo de dos términos. Es decir, como hemos indicado, la reforma de 2015 no afectó la normativa vinculada a la municipalidad.

<sup>82</sup> Esta fecha, 26 de enero, es el nacimiento del patricio Juan Pablo Duarte.

Comenzamos pues, a resaltar los principales artículos de la Constitución de 2010 que afectan la vida de las administraciones locales, o el cuarto poder como hubiese querido Duarte, fundador de la Patria.

El Artículo 199 de la Constitución de 2010, nos habla sobre la administración local: “El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes”.

El Artículo 200. – Arbitrios municipales. Los ayuntamientos podrán establecer arbitrios en el ámbito de su demarcación que de manera expresa establezca la ley, siempre que los mismos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la Constitución o las leyes. Corresponde a los tribunales competentes conocerlas controversias que surjan en esta materia.

El Artículo 201 de la Constitución de 2010 establece la estructura de los gobiernos locales. “El gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios estarán cada uno a cargo del ayuntamiento, constituido por dos órganos complementarios entre sí, el Concejo de Regidores y la Alcaldía. El Concejo de Regidores es un órgano exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización integrado por regidores y regidoras. Estos tendrán suplentes. La Alcaldía es el órgano ejecutivo encabezado por un alcalde o alcaldesa, cuyo suplente se denominará vicealcalde o vicealcaldesa”.

Reitera la naturaleza de los ayuntamientos, pero además aboga por una gestión descentralizada en el capítulo III, artículos 204-207:

“Artículo 204.- Transferencia de competencias a los municipios. El Estado propiciará la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, de conformidad con esta Constitución y la ley. La implementación de estas transferencias conllevará políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos.

Artículo 205.- Ejecución presupuestaria municipal. Los ayuntamientos del Distrito Nacional, de los municipios y las juntas de distritos municipales estarán obligados, tanto en la formulación como en la ejecución de sus presupuestos, a formular, aprobar y a mantener las apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios, de conformidad con la ley.

Artículo 206.- Presupuestos participativos. La inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos que propicien la

integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local.

Artículo 207.- Obligación económica de los municipios. Las obligaciones económicas contraídas por los municipios, incluyendo las que tengan el aval del Estado, son de su responsabilidad, de conformidad con los límites y condiciones que establezca la ley”.

Como podemos notar, el artículo aboga por el principio de subsidiariedad cuando indica que el Estado “propiciara la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales”. Incluso hace énfasis en elementos que hemos indicado como esenciales para buen gobierno local: “políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos”. Así como abogar por “la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local”.<sup>83</sup> Es decir, que la constitución deja establecida la importancia de fomentar los presupuestos participativos. La constitución da autonomía a los municipios, pero también la limita. Esto lo vemos en el establecimiento de los arbitrios locales: “siempre que los mismos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la Constitución o las leyes”.

Otro avance de la nueva constitución es cuando indica, “corresponde a los tribunales competentes conocer las controversias que surjan en esta materia”. En el caso de las controversias sobre los árbitros, estos son enviados a los tribunales contencioso, administrativo o constitucional.<sup>84</sup> En sentido general, se podría indicar que la cuestión municipal avanzó significativamente en su tratamiento en la Constitución dominicana, siendo esto un reflejo de la importancia que el tema ha tomado en las últimas décadas.

La Constitución vigente con relación a las anteriores, también es más específica en cuanto a la organización territorial.

#### *4.2.1.4.1 La organización territorial actual*

La organización territorial de la República Dominicana está establecida en el Título IX; los artículos 193-195. Resaltaremos algunos artículos, por ejemplo, el primero que establece los principios que rigen el ordenamiento territorial. Artículo 193.- “Principios de organización territorial. La República Dominicana es un Estado unitario cuya organización territorial tiene como finalidad propiciar su desarrollo integral y equilibrado y el de sus habitantes, compatible

---

<sup>83</sup> *Ibídem*

<sup>84</sup> Ver Sentencia TC/0260/15 del Tribunal Constitucional de la República Dominicana; disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files/documentos/Sentencia%20TC-%200260-15-%20C.pdf>

con sus necesidades y con la preservación de sus recursos naturales, de su identidad nacional y de sus valores culturales. La organización territorial se hará conforme a los principios de unidad, identidad, racionalidad política, administrativa, social y económica”.

La Constitución de 2010 dedica el segundo capítulo (artículos 196-207) a la administración local. Este capítulo está dividido en tres secciones: de las regiones y las provincias; del régimen de los municipios y de los mecanismos directos de participación local. Según el Artículo 196 de la Constitución vigente del 2010, para fines de formulación de las políticas públicas, el país está organizado en regiones.<sup>85</sup> Actualmente, la MEPYD tiene una regionalización única del territorio.<sup>86</sup> Deja establecido que la región es la unidad básica para la articulación y formulación de las políticas públicas en el territorio nacional. La ley definirá todo lo relativo a sus competencias, composición, organización y funcionamiento y determinará el número de éstas. Sin embargo, divisiones administrativas fueron creadas mediante decretos con el objetivo de ser un instrumento que permita la coordinación de acciones especiales en los procesos de programación, ejecución, seguimiento y evaluación permanente de los planes de desarrollo regional, y el mejoramiento y la racionalización administrativa.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Antes de estipular esta regionalización para fines administrativos pautada en la Constitución, según el PNUD, en el país regía el “caos, dado a que cada dependencia pública tiene su propia organización territorial, habiendo casos en que una misma provincia puede pertenecer a dos o más regionales diferentes”. (Informe PNUD, 2008: 14)

<sup>86</sup> MEPYD, Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT); disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/viceministerios/planificacion/dgodt/>

<sup>87</sup> Como ya mencionamos, estas diez regiones se organizan en tres macro regiones (Norte, Suroeste y Sureste), y en 2012 existían: en cuanto a su división política. posee el Distrito Nacional, 31 provincias y 155 municipios, 232 distritos municipales, 1,182 secciones y 9,965 parajes, 2,621 barrios y 4,954 subbarrios. Ver Oficina Nacional de Estadísticas -ONE, División Territorial 2012, óp. cit.



**Tabla 4.2 División territorial por macroregiones, regiones y provincias de la República Dominicana 2015**

<b>MACROREGIONES</b>	<b>REGIÓN NÚMERO y NOMBRE</b>	<b>PROVINCIA</b>
NORTE	I CIBAO NORTE	Santiago Puerto Plata Espaillat
	II CIBAO SUR	La Vega Monseñor Nouel Sánchez Ramírez
	III CIBAO NORDESTE	Duarte Hermanas Mirabal María Trinidad Sánchez Samaná
	IV CIBAO NOROESTE	Valverde Monte Cristi Dajabón Santiago Rodríguez
SUROESTE	V VALDESIA	San Cristóbal Azua Peravia San José de Ocoa
	VI ENRIQUILLO	Barahona Bahoruco Pedernales Independencia
	VII EL VALLE	San Juan Elías Piña
SURESTE	VIII YUMA	La Romana La Altagracia El Seibo
	IX HIGUAMO	San Pedro de Macorís Hato Mayor Monte Plata
	X OZAMA O METROPOLITANA	Distrito Nacional Santo Domingo

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE)- División Territorial 2015

**Mapa 4.1 Las X regiones para la coordinación administrativa en la República Dominicana**



Fuente: Oficina Nacional de Estadística (ONE)

Aunque está enunciada en la Constitución de 2010, la aspiración de Estado invertir de manera equitativa, lo cierto es que enfrentar las asimetrías territoriales es uno de los retos más grandes que enfrenta la República Dominicana, tal y como veremos más adelante. Párrafo del artículo 196: - Sin perjuicio del principio de solidaridad, el Estado procurará el equilibrio razonable de la inversión pública en las distintas demarcaciones geográficas, de manera que sea proporcional a los aportes de aquéllas a la economía nacional.

Lo mencionado anteriormente es sólo para fines de planificar el desarrollo, sin embargo, es el artículo 197, que deja claro cuál es la división política y administrativa del territorio. “La provincia. La provincia es la demarcación política intermedia en el territorio. Se divide en municipios, distritos municipales, secciones y parajes. La ley definirá todo lo relativo a su composición, organización y funcionamiento y determinará el número de éstas”. Este artículo también deja estipulada la estructura organizativa de los distritos municipales. Trataremos los demás artículos vinculantes dentro de los próximos subcapítulos con un criterio temático.

#### 4.2.1.4.2 *Principios relevantes a la municipalidad*

El principio de subsidiariedad está reflejado en la Constitución vigente (2010) en la República Dominicana de manera indirecta. Por ejemplo, el artículo 199 previamente mencionado, sobre la administración local, está redactado de una forma que toma valores del principio de subsidiariedad: “*Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones,...*” Aunque esto refleja más el principio de autonomía de cual hablaremos más adelante, pues no es específico en cuanto a la delegación de competencias a nivel que pueda realizarlo de manera más eficiente.

El principio de la descentralización en la República Dominicana, también está salvaguardado en el artículo 204 de la Constitución de 2010 y enfatiza la gestión descentralizada. “Transferencia de competencias a los municipios. El Estado propiciará la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, de conformidad con esta Constitución y la ley. La implementación de estas transferencias conllevará políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos”. Es decir, que se trata de la descentralización administrativa, la cual implica una transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos locales.

El número significativo de artículos dedicado a la descentralización del Estado y a la administración local en la Constitución de 2010, nos indica que se hacen grandes avances hacia la consolidación y descentralización del Estado dominicano. Por primera vez se le dedica tanto espacio a la cuestión municipal en la constitución. Esto ha sido fruto del arduo trabajo de los municipalistas de las últimas décadas y la maduración del proceso de descentralización y modernización del Estado, que a pesar de las debilidades persistentes, sí ha logrado avanzar como analizaremos más adelante.

### **4.2.2 El marco normativo municipal y otras leyes vinculantes para la administración local**

#### **4.2.2.1 *Breve repaso histórico de las leyes municipales dominicanas***

Antes de presentar las principales normativas que rigen la vida municipal, hacemos un breve repaso histórico de las leyes municipales. El objetivo de este repaso es ver la evolución de

la normativa que ha tenido el tema municipal en la República Dominicana. Una vez hagamos este repaso, pasaremos a mencionar las leyes que afectan a la cuestión local. Sin embargo, son esencialmente tres las leyes que son en su esencia municipales: estas son la Ley Orgánica 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, la ley 166-03 que se refiere a lo finanzas municipales; y la Ley 6232 que habla sobre la Planificación Urbana. Esta tercera no la trataremos ya que nuestro enfoque, no es la planificación urbana, aunque esta sea clave en el desarrollo económico local, pero está fuera de los límites y de los fines de nuestra investigación.

La primera legislación municipal, fue la de la Ley No. 32 del 2 de mayo de 1845, la cual asignaba a los ayuntamientos, la responsabilidad de administrar la comuna.<sup>88</sup> Estos ejercían tanto el gobierno político como el económico. En sentido general, la municipalidad dominicana ha tenido pocos cambios normativos. Después de la del 1845, existieron seis leyes anteriores a la vigente Ley 176-07: Ley Orgánica Comunal No. 5189 del 15 de enero de 1913 promulgada por el Presidente Interino de la República Dr. Adolfo A. Nouel y la Ley Orgánica Comunal No. 37 del año 1923 del Presidente provisional de la República, Juan Bautista Vicini Burgos; la Ley que ha regido hasta el 2007 fue la No. 3455, del 21 de diciembre de 1952, creada durante la dictadura.<sup>89</sup> Después de la dictadura la municipalidad ha tenido otras leyes como son la Ley No. 5622 del 14 de septiembre de 1961; Ley No. 673 del 18 de marzo de 1965 y la No. 584 del 25 de junio de 1970.<sup>90</sup>

En los últimos 40 años, apenas se han promulgado tres leyes básicas para la cuestión municipal: 17-97, 163-01 y 166-03. El resto de las existentes leyes son remanentes de la dictadura trujillista y sus herederos, las cuales atan la autonomía municipal a la Liga y al Poder Ejecutivo.<sup>91</sup>

Previo a la ley vigente, las leyes que tienen ver con transferencias de fondos han sido la Ley 140-83 y la Ley 17-97 (la cual estableció que el 4% del presupuesto de la nación debía ser transferido a los gobiernos locales, con el criterio de población).<sup>92</sup> Esta última, 17-97 también mantenía un 40% para gastos de capital e inversiones en obras para el desarrollo económico y social. Entiendo que “es notoriamente insuficiente para que los municipios puedan atender todos

---

<sup>88</sup> D’Aza, 2006: 41

<sup>89</sup> *Ibidem* 42

<sup>90</sup> *Ibidem* 42-43

<sup>91</sup> Matías en PNUD Foro Desarrollo Humano 2, 2007: 47

<sup>92</sup> Matías, 2013: 79 y Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, disponible en: <http://www.consultoria.gov.do/consulta/>

los gastos operativos, de prestación de servicios y de inversión e infraestructuras, que sus comunidades les demandan”<sup>93</sup>. Esta Ley 17-97 fue modificada por la hoy vigente Ley 166-03, que estableció incrementos graduales que a partir del 2005 debería ser del 10%. Como hemos mencionado en subcapítulos anteriores, la asignación de los recursos también es clave para la vida del gobierno local. Sobre todo, como veremos más adelante, con la poca capacidad recaudadora que tienen los municipios dominicanos.

#### **4.2.2.2 Las principales normativas municipales vigentes<sup>94</sup>**

En nuestro análisis del marco jurídico municipal, en adición a la Constitución, nos enfocaremos en la Ley Orgánica 176-07 y la Ley 166-03, pues ambas son esenciales a la vida municipal. El marco jurídico vinculante es más amplio, y consideramos esencial dejar claro cuáles son las leyes que en la actualidad afectan la administración municipal, por lo que hemos realizado una tabla donde está sintetizado. Ver Anexo I para conocer cuál es la normativa que integra el marco jurídico de las administraciones locales. A continuación, presentaremos la Ley Orgánica que rige a la administración municipal.

### **4.2.3 Ley Orgánica 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios**

La Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, fue aprobada el 17 de julio de 2007 y entró en vigencia el 26 de agosto de ese mismo año.<sup>95</sup> La ley vigente es una ley

---

<sup>93</sup> Tercer “Considerando” de la Ley No. 166-03

<sup>94</sup> Es importante resaltar según el artículo 372 de la Ley Orgánica Municipal vigente 176-07, las siguientes leyes quedan derogadas en su totalidad: “a) La Ley No. 3455 sobre Organización Municipal, de 21 de diciembre de 1952.; b) La Ley No. 3456 sobre Organización del Distrito Nacional, de fecha 21 de diciembre de 1952; c) La Ley No. 4401 sobre Alcaldes Pedáneos y reglamentaciones de sus funciones, de fecha 9 de marzo de 1956; d) La Ley No. 180 sobre establecimiento de arbitrios municipales, del 12 de abril de 1966; e) Ley No. 584 del año 1970 sobre procedimientos que deben seguirse, una vez celebradas elecciones para un próximo ejercicio municipal, para hacer erogaciones de fondos; f) La Ley No. 5622 sobre Autonomía Administrativa Municipal, de fecha 14 de septiembre de 1961; g) La Ley No. 397 sobre compra de inmuebles por parte de los organismos municipales, de fecha 7 de septiembre de 1964; h) La Ley No. 35 sobre publicación de acuerdos, ordenanzas, resoluciones y reglamentos dictados por los ayuntamientos, de fecha 16 de octubre de 1965; i) La Ley No. 23-97 de los Vicesíndicos, de fecha 5 de enero de 1997; j) La Ley No. 5577 que otorga facultad a los ayuntamientos para vender sus terrenos a plazos, de fecha 14 de julio de 1961; k) Ley No. 105 del año 1967, sobre Concursos para Obras de más de RD\$10,000.00; y l) La Ley No. 273 de 1981, que modifica el artículo 46 de la Ley 3455 de 1952, párrafo.- Asimismo deroga toda ley no expresamente citada, o parte de ley, que sea contraria a la misma en su totalidad o parcialmente”.

<sup>95</sup> Como ya hemos mencionado, la base legal vigente hasta este momento ya tenía aproximadamente 55 años de antigüedad, la Ley No. 3455 del 21 de diciembre de 1952.

consensuada entre múltiples actores y es considerada una ley moderna, que esencialmente busca la reforma y modernización de los municipios, así como fortalecer la institucionalidad de su gestión. Por lo que se entiende que refleja las tendencias de las reformas en el área, consolidando la descentralización y modernizando sus instituciones, en aras de ofrecer servicios de mayor calidad a sus munícipes. Analizaremos la ley a partir de un enfoque temático. Antes hacemos un breve repaso de los principios que deben guiar la administración municipal. A nuestro parecer son principios que hemos visto en la revisión de la literatura y que son relevantes a la gestión pública y pilares del buen gobierno local.

#### ***4.2.3.1 Ley Orgánica 176-07 y sus principios***

Iniciamos el estudio de esta ley, resaltando los principios jurídicos que la misma menciona y son los que deben regir en la municipalidad dominicana. Entendemos importante hablar sobre los principios que guían la municipalidad dominicana, pues dan las pautas no sólo de lo que se debe hacer, sino que también dan luz sobre los valores que deben guiar a los municipios por el camino de manera exitosa. Estos principios son coherentes con los mencionados en la Constitución, así como lo que hemos visto en la literatura de la normativa municipal externa. Sin embargo, como veremos en el desarrollo de este capítulo, son pocos los que se llevan a la práctica de manera cabal y exitosa y otros que son simplemente buenas intenciones o declaraciones jurídicamente correctas – o que embellecen el marco normativo.

Al igual que la Constitución, la Ley Municipal tiene sus propios principios. Según el Artículo 6 de la Ley 176-07, estos son: Descentralización, Desconcentración, Subsidiariedad, Concurrencia, Coordinación, Eficiencia en la Asignación y Utilización de los Recursos Públicos, Eficacia en el Cumplimiento de los objetivos sobre las Necesidades Insatisfechas, Equidad de Género, Transparencia, Participación del Munícipe, Equidad Social y Concertación.<sup>96</sup> En esta

---

<sup>96</sup> Inciso A: “Descentralización. Proceso que busca transferir funciones, competencias y recursos, gradualmente y según su complejidad, a los gobiernos de los municipios y que involucra a la totalidad de los entes de la administración pública; inciso B: “Desconcentración. Delegación de autoridad y funciones a un nivel jerárquicamente inferior sin que el receptor de esta delegación deje de pertenecer al organismo o institución pública que delega; inciso C: Subsidiariedad. Consiste en la acción mediante la cual el nivel nacional transfiere la ejecución y los recursos, sin perder la titularidad de la competencia, al órgano de la administración pública que demuestre estar en mejores condiciones para desarrollarla. El ente de la administración pública más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente, el ayuntamiento está en una posición territorial y administrativa privilegiada para el ejercicio y gestión de las competencias propias, coordinadas o delegadas, por lo que el Estado desarrollará acciones tendentes a fortalecer sus capacidades para mejorar la

investigación hemos profundizado en algunos de estos conceptos y principios y hemos resaltado su importancia en obtener una administración pública moderna, eficiente y efectiva. Estos principios son las antorchas que deben guiar la gestión pública local, para conducirla por el camino del buen gobierno. En el transcurso de este capítulo, estaremos tratando temas vinculados a estos principios y veremos el compromiso de la administración local con su aplicación o no. En todo caso, en el transcurso de este capítulo, veremos algunas incoherencias con estos principios.

#### **4.2.3.2 Estructura de los municipios dominicanos**

En adición al artículo 201 de la Constitución de 2010, la Ley 176-07 indica cuál debe ser la estructura de los gobiernos locales. La Ley 176-07 de los Municipios y el Distrito Nacional, establece en el Título III, la formación e integración del ayuntamiento. El Capítulo I se refiere a la organización del gobierno municipal y establece en su Artículo 31,

“El ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio y está constituido por dos órganos de gestión complementarios, uno normativo, reglamentario y de fiscalización que se denominará concejo municipal, y estará integrado por los regidores/as, y un órgano ejecutivo o sindicatura que será ejercido por el síndico/a, los cuales son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones, y estarán interrelacionados en virtud de las

---

eficiencia, la eficacia, la participación, la transparencia de sus intervenciones y la satisfacción de los(as) ciudadanos(as) de la gestión pública local; inciso D: Concurrencia. Sugiere que, asignada una función a un ente de la administración pública, no puede otro ejercerla, pero puede coexistir la mecánica de la acción conjunta, pudiendo los ayuntamientos especificar los aspectos correspondientes al contexto de su municipio, pero basado en la normativa nacional; inciso E: Coordinación. De acuerdo con este principio y del carácter de independencia que la Constitución les otorga a los ayuntamientos, como gobierno del municipio, consiste en la capacidad de armonizarse con los demás niveles superiores de la administración pública y no manejarse aisladamente; Inciso F: Eficiencia en la Asignación y Utilización de los Recursos Públicos. En la elaboración y ejecución de los planes, debe optimizarse el uso de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros necesarios, teniendo en cuenta que sea positiva la relación entre los beneficios y los costos; inciso G: Eficacia en el Cumplimiento de los Objetivos Establecidos. Las políticas y objetivos contenidos en los planes deben procurar la satisfacción de las demandas de la sociedad y el logro de los impactos previstos sobre las necesidades insatisfechas; inciso H: Equidad de Género. En el ejercicio de las competencias los ayuntamientos deberán tener como un principio transversal la equidad de género, en cuanto a garantizar la igualdad de acceso a las oportunidades para la mujer en todas sus iniciativas; Inciso I: Transparencia. En el ejercicio de sus competencias y las iniciativas a desarrollarse debe ser de pleno conocimiento de la ciudadanía; inciso J: Participación del Muncípe. Durante los procesos correspondientes al ejercicio de sus competencias, los ayuntamientos deben garantizar la participación de la población en su gestión, en los términos que defina esta legislación, la legislación nacional y la Constitución; inciso K: Equidad Social. En el ejercicio de sus competencias los ayuntamientos en todas sus iniciativas priorizarán los grupos socialmente vulnerables, garantizándole el acceso a oportunidades para la superación de la pobreza; e inciso L: Concertación. Implica que las autoridades locales en el ejercicio de sus competencias deberán garantizar que exista la debida armonía, coherencia y coordinación en la definición y ejecución de sus iniciativas.”

atribuciones, competencias y obligaciones que les confiere la Constitución de la República y la presente ley.”

El artículo 32 establece cuales son las reglas a esta organización interna, e indica:

“a) Los ayuntamientos organizarán sus estructuras internas, y los puestos correspondientes, de acuerdo con sus necesidades y conveniencias sin otros límites que los establecidos en la ley; b) Las leyes sectoriales podrán establecer una organización municipal complementaria a la prevista en esta ley; y c) Las que definan las instancias de control interno de la administración pública.

Párrafo I.- Los bloques políticos integrantes del concejo municipal tendrán derecho a participar en los órganos complementarios del ayuntamiento que tengan por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del concejo municipal.

Párrafo II.- La estructura organizativa debe estar en correspondencia y justificada en función de las competencias que asuma cada ayuntamiento o junta de distrito municipal.

Párrafo III.- La estructura organizativa debe estar en correspondencia con los puestos integrados a la Ley de Carrera Civil y Administrativa del Estado. Las funciones que están establecidas para un determinado cargo o puesto sujeto al servicio civil y carrera administrativa, no podrán ser asignadas a ningún otro puesto de libre remoción.

Párrafo IV.- Los síndicos tendrán exclusivamente el derecho a presentar iniciativas de modificación de la estructura organizativa y creación de puestos. Para lo cual presentarán la documentación siguiente: a) estructura del organigrama actual, b) modificaciones propuestas, c) justificación funcional, d) carga financiera que representa, e) funciones y descripción del puesto, f) consideraciones de las instancias de control interno de la administración pública, g) informe de las consideraciones de los regidores y la ciudadanía durante el período de consulta pública.

Párrafo V.- Las iniciativas de modificación de la estructura organizativa deberán ser presentadas al concejo de regidores para fines de su aprobación. Luego de la introducción de la propuesta al concejo de regidores, se presentará la iniciativa a un período de consultas públicas de 15 días. Transcurrido este período, el concejo de regidores tendrá un período de 30 días para proceder a su aprobación o externar sus reservas con la iniciativa presentada. En caso de que no sea conocida, la propuesta entrará en vigor al perimir el plazo. Los síndicos podrán recurrir ante las instancias de control interno de la administración pública, las definidas por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de las instancias de lo contencioso administrativo para fines de consideración de la pertinencia de las iniciativas presentadas, y en caso de obtener la validación de la misma entrará en vigencia automáticamente.”

Otros artículos que establecen la estructura interna del ayuntamiento son: artículo 33 sobre la Elección de los Miembros del Ayuntamiento; artículo 34 sobre la Equidad de Género en las Postulaciones a Cargos Municipales; y el artículo 35.- Composición del Concejo Municipal. Este último artículo ya hemos mencionado que fue modificado en el 2009. El artículo 34, en vez de fomentar más mujeres a cargos de alcaldesa, lo que provocó fue muchas vice-alcaldesas en las



elecciones de 2010. En las pasadas elecciones de mayo 2016, un total de 19 municipios, de 158, fueron ganados por mujeres. Esto representa el 12%, que es casi similar al alcanzado para el período próximamente a concluir, que es 2006-2010 (11.26%).<sup>97</sup> Por lo que se mantiene el reto de compartir el poder político con las mujeres. Es importante estudiar el por qué es tan baja participación en la política, especialmente al nivel local, es decir, entender cuáles son las trabas o motivaciones que mantienen a las mujeres fuera del poder político dominicano.

Además de los órganos principales de la administración municipal, la ley crea otras entidades organizativas que resulta difícil de balancear todas a la vez: delegaciones municipales (artículos 59, 67-68); las mancomunidades (artículos 72-76); el Consejo Económico y Social Municipal (artículos 123 y 252); los Comités de Seguimiento Municipal (artículo 253); los Consejos Comunitarios (artículo 231 y 252); los Comités de Seguimiento y Control (artículo 243); los Comités de Auditoría Social o Comités Comunitarios de Obras (artículo 245); las Asociaciones de Municipios (artículo 367); y las unidades ambientales municipales (artículo 127). Además de las mencionadas, los ayuntamientos crearán oficinas llamadas Oficinas Municipales de Planificación y Programación (artículo 124); Oficinas de Planeamiento Urbano (artículo 126) y.- Oficina de Acceso a la Información Municipal (OAIM) (artículo 225). Por lo que entendemos que la gobernabilidad y los recursos que se requiere para aplicar esta ley no es poca.

Sería oportuno realizar un diagnóstico de la aplicabilidad de la ley en cada unidad de la administración local (i.e. municipios y distritos municipales); es decir, cuántos tienen formados todas las entidades organizativas que requiere la ley; las oficinas; y cuántos usan los mecanismos/vías de participación ciudadana y cuáles (artículo 230): el derecho de petición; el referéndum municipal; el plebiscito municipal; el cabildo abierto; y el presupuesto participativo. Así como cuál es la metodología usada para implementar estas herramientas de participación democrática.

Para tener un panorama más completo de la aplicabilidad de la ley, que permita conocer a profundidad la situación real en material de descentralización municipal en el país, el diagnóstico debería incluir las competencias y las tareas adicionales a las competencias.

---

<sup>97</sup> Domingo Matías, (2016, 23 de mayo), “2016-2020: Continúa la desigualdad de género en el poder político municipal”; disponible en: <http://elmunicipio.com.do/index.php/reflexiones/item/1546-2016-2020-continúa-la-desigualdad-de-género-en-el-poder-pol%C3%ADtico-municipal>

### 4.2.3.3 Competencias de los municipios dominicanos

Las competencias de los municipios dominicanos han ido evolucionando desde el nacimiento de la república. Por lo general, son competencias tradicionalmente asignadas a las administraciones locales. En el caso dominicano, vemos cómo la evolución de las leyes les ha ido asignando más competencias y recursos y cómo hemos podido resaltar, estos no reciben la totalidad de los recursos que estipula la ley, por lo que el cumplimiento de todas sus competencias también es limitado. Esta limitación se agrava con la pobre capacidad de gestión y cumplimiento de la normativa, que además varía de un municipio a otro, creando serias discrepancias en la calidad de las gestiones locales.

La Ley 176-07, artículo 18, incorpora tres tipos de competencias para los gobiernos locales y que responden a la siguiente descripción:

1. “Competencias propias que son aquellas cuyo ejercicio corresponde exclusivamente a los municipios, de acuerdo a lo que especifique la Constitución y las leyes sectoriales;
2. Competencias coordinadas o compartidas que son aquellas en cuyo ejercicio sucesivas o concurrentes, definiendo la ley la función específica, los reglamentos y los cuerdos entre los entes, la responsabilidad y financiaciones son aquellas que el gobierno central, previa aceptación, y con la garantía de la suficiencia financiera, transfiere parcial o totalmente al ayuntamiento, para asegurar mayor eficiencia, eficacia, transparencia y participación ciudadana en sus ejercicios.
3. Servicios municipales mínimos son aquellos que al ayuntamiento por sí o asociado a otros prestará con carácter obligatorio”.<sup>98</sup>

La Ley 176-07, indica las siguientes competencias:

“Artículo 19.- Competencias Propias del Ayuntamiento.

El ayuntamiento ejercerá como propias o exclusivas la competencia en los siguientes asuntos:

- a) Ordenamiento del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas y rurales.
- b) Normar y gestionar el espacio público, tanto urbano como rural.
- c) Prevención, extinción de incendios y financiación de las estaciones de bomberos.
- d) Ordenamiento del territorio, planeamiento urbano, gestión del suelo, ejecución y disciplina urbanística;
- e) Normar y gestionar el mantenimiento y uso de las áreas verdes, parques y jardines.
- f) Normar y gestionar la protección de la higiene y salubridad públicas para garantizar el saneamiento ambiental.
- g) 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.

---

<sup>98</sup> Matías, 2013: 154; y ver Miguel Pachas Serrano, “El gobierno Municipal dominicano” en Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, S.J., 2009: 49-54

- h) Preservación del patrimonio histórico y cultural del municipio.
- i) Construcción y gestión de mataderos, mercados y ferias.
- j) Construcción y gestión de cementerios y servicios funerarios.
- k) Instalación del alumbrado público.
- l) Limpieza vial
- m) Servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
- n) Ordenar y reglamentar el transporte público urbano.
- o) Promoción, fomento y desarrollo económico local”.

La Ley 176-07, en el artículo 19, párrafo II, indica: “El Gobierno Central, y cualquier otro ente de la administración pública, podrán delegar total o parcialmente el ejercicio de otras competencias a los ayuntamientos, previa aceptación de los mismos, siempre que con ello se mejore la eficacia y eficiencia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana y transparencia. La disposición o el acuerdo de delegación deben determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como los medios personales, materiales y económicos que esta transfiera”. Esto favorece la implementación del principio de subsidiariedad.

Según el artículo 20 de la Ley 176-07, “El ayuntamiento, por sí o asociado a otros, prestará con carácter obligatorio los servicios mínimos siguientes: (En todos los municipios) 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, planeamiento urbano y servicios sociales básicos”.<sup>99</sup>

Nos parece interesante que la ley contemple la posibilidad de que los ayuntamientos asuman nuevas responsabilidades, si así su capacidad lo permite. Sin embargo, haciendo una revisión de las funciones que muchos producen en servicios para los ciudadanos, vemos de manera general cómo existe una seria deficiencia del cumplimiento de los mismos. Esto ocurre así incluso en las ciudades principales del país, como el Distrito Nacional y Santiago de los Caballeros, donde es de esperar se puedan cumplir mejor sus responsabilidades. En esas

---

<sup>99</sup> Nota: La construcción, reconstrucción y mantenimiento de autopistas y carreteras intermunicipales, son responsabilidad del Gobierno Central.

localidades existen serios problemas con el manejo del tráfico, la recogida de la basura, la gestión y seguridad en los cementerios. Realizar una investigación amplia del cumplimiento de las funciones está fuera del ámbito de esta investigación, sin embargo, en lo que hemos podido investigar y leído en los periódicos, es que hay descontento generalizado con el cumplimiento de las funciones de los municipios. Esto ha ido cambiando y mejorando en algunos municipios, pero aún persisten deficiencias. Además, parte del problema es que los ayuntamientos se limitan a las funciones básicas y una parte significativa de sus ingresos, se consume en gastos operativos y de personal.

Hernández, del Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, S.J., unas de las instituciones que más han investigado el tema municipal, nos indica cómo se ha enfocado en infraestructura física y no tanto en proyectos de desarrollo, como abogamos en esta investigación:

“Como dice el historiador Frank Moya Pons, ‘a partir de 1966, las inversiones públicas en carreteras, caminos vecinales, presas, escuelas, centros habitacionales, edificios públicos y viviendas han sido la principal marca del Estado en la economía nacional, y todos los gobiernos, desde entonces hasta la fecha, han puesto especial énfasis en las obras públicas’. Como políticos formados en los mismos partidos y bajo la misma misión que los presidentes, los síndicos y demás autoridades municipales han seguido la tradición de ser constructores de obras, y la seguirán si la ciudadanía y las organizaciones sociales no luchan por reivindicar que parte de los recursos económicos destinados a los presupuestos participativos se destinen a ‘preinversión e inversión para iniciativas de desarrollo local y social’. Los ciudadanos y las ciudadanas y sus organizaciones de base deben abogar por convertir los presupuestos participativos de sus municipios en un ejercicio de planificación participativa para el desarrollo. En tal sentido, deberán tratar de no ‘seguir la corriente’ a las autoridades municipales en su afán de construcción de obras de infraestructura; deberán abogar por proyectos efectivos para el desarrollo, tales como: Proyectos productivos de micro y pequeñas empresas y de su asociatividad para su desarrollo, consolidación y mayor competitividad.

Proyectos para la formación de recursos humanos, para la capacitación técnica vocacional, dirigida al trabajo y el empleo, acorde a la demanda laboral del Municipio.

Proyectos destinados a desarrollar conocimientos, habilidades y aptitudes en las mujeres, que les permitan insertarse activamente en las actividades económicas del municipio.

Proyectos de información, asesoría, asistencia técnica y educación dirigido a vendedores/as ambulantes, para darle formación en aspectos básicos de calidad e higiene en la preparación, manipulación y expendio de alimentos y otros productos comercializados bajo esta modalidad de mercado informal.

Proyectos para la capacitación a desempleados y subempleados que deseen iniciar o fortalecer pequeños negocios y requieran incrementar sus conocimientos y/o habilidades técnicas o administrativas.

Proyectos para la asesoría, asistencia técnica y capacitación a los productores agropecuarios, para que mejoren los procesos productivos, comerciales y organizativos.

Proyectos para mejorar la productividad de tierras agrícolas y unidades de producción pecuaria.

Proyectos de formación y capacitación de líderes y directivos de organizaciones comunitarias, juntas de vecinos y otras, para promover el conocimiento de sus derechos ciudadanos y lograr una participación de calidad en la gestión municipal.

Proyectos para la atención integral y capacitación ocupacional a personas discapacitadas.

Proyectos para capacitación de adultos mayores, que les permita la generación de recursos económicos.

Proyectos para la construcción de centros de día con salón de uso múltiples, comedor y áreas para recreación y esparcimiento, para atención a adultos mayores.

Proyectos de capacitación para jóvenes sobre liderazgo político y creación de empleos y autoempleos; formación laboral de jóvenes del municipio en carreras técnicas cortas y de mediano plazo.

Proyectos para contribuir a prevenir adicciones, enfermedades de transmisión sexual y embarazos no deseados en población juvenil.

Proyectos para mejorar el estado nutricional de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición, y dar orientación a las familias sobre mejores hábitos alimentarios, y para contribuir a la erradicación del trabajo infantil, el abandono de menores y la violencia hacia ellos.

Proyectos sobre información, educación y prevención en las familias sobre la delincuencia, la violencia intrafamiliar, la drogadependencia y otras formas de delito; en especial, para la prevención y reducción de la violencia intrafamiliar contra la mujer.

Proyectos para desarrollar programas de capacitación ocupacional a mujeres jefas de familia y proyectos productivos para mujeres.

Casa de Acogida para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar”<sup>100</sup>

Incluso se podría incluir, que la creación de guarderías infantiles con el fin de que las mujeres puedan trabajar, es otra iniciativa positiva que facilitaría el desarrollo local, al permitir que las mujeres se inserten en el mercado laboral.

Como hemos podido apreciar, las posibilidades de iniciativas y actuación podrían ser prácticamente innumerables. Entendemos que, para aplicar mejor la ley y cumplir con sus funciones, los ayuntamientos deben fortalecer la capacidad de gestión de sus recursos humanos y la gestión financiera, aumentar las recaudaciones propias y, asegurar el cumplimiento por parte del gobierno central, para que transfiera las partidas presupuestarias que estipula la ley. En su investigación realizada en México, Grindle nos indica que en algunos municipios donde los alcaldes estaban preocupados con el desempeño, a los departamentos legales les fueron dadas la responsabilidad de asegurarse que el municipio estuviese cumpliendo con las leyes estatales y

---

<sup>100</sup> Pedro A. Hernández en Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, S.J., 2009: 142-144

federales, y que tuviese instrumentos legales básicos funcionando. Además, que las acciones de la municipalidad dejaran una huella de papel, es decir, dejaran constancia por escrito (documentos), pruebas de sus acciones apropiadas.<sup>101</sup> Esto nos parece una recomendación atinada para el cumplimiento de las competencias municipales. Un área compleja y polémica a la vez, ha sido la relativa a las gestiones financieras de los municipios, no sólo porque no cuentan con el personal especializado para cumplir la normativa y recaudar recursos propios a través de los impuestos de carácter municipal, sino también por la falta de transparencia y rendición de cuentas. Veremos qué le permite la ley, cuáles son los límites en las recaudaciones de ingresos propios, tanto normativo como en la práctica, los principales obstáculos y cómo se ha ido enfrentando.

Una vez repasadas la estructura y las competencias de los municipios, continuamos con el análisis de la ley, mientras se ofrece un diagnóstico de la municipalidad dominicana, dando prioridad a los temas claves para lograr una descentralización de calidad, así como para cumplir con los “pilares” de un buen gobierno, lo que ya mencionábamos en el capítulo anterior como claves y necesarios para ejecutar el modelo de desarrollo económico local. Que una descentralización de calidad y un buen gobierno tendrían las siguientes características: autonomía financiera (disciplina en la gestión presupuestaria, capacidad de recaudación de ingresos propios); buena gestión (planificación, transparencia, destino y uso eficiente de los fondos, rendición de cuentas); fortalecimiento institucional (relaciones intergubernamentales, creación de alianzas – mancomunidades y asociaciones- imperio de la ley); y gobernabilidad y gobernanza (excelentes relaciones intergubernamentales). En las próximas secciones, analizaremos es realidad municipal dominicana y que indica la ley sobre estos temas.

#### ***4.2.3.4 Autonomía financiera: recursos propios y transferencias desde el gobierno central***

Entendemos clave para el desarrollo económico local, que los ayuntamientos puedan consolidar su autonomía, específicamente la autonomía financiera. Esto en la República Dominicana, sigue siendo un verdadero reto, ya que, como hemos mencionado anteriormente, es un país altamente centralizado y presidencialista, por lo que los avances en la consolidación de la

---

<sup>101</sup> Grindle, 2007: 110

descentralización financiera, han sido lentos. También se da el caso, como indica Grindle, que a veces los gobiernos municipales prefieren mantener su dependencia de recursos del gobierno central, que aplicar medidas impositivas, para así evitar el costo político que estas tienen.<sup>102</sup> Sin embargo, aunque hay que destacar la actitud paternalista del gobierno que concede la transferencia y la dependencia que estas crean,<sup>103</sup> no deja de ser un avance, que los municipios en la actualidad reciben más recursos de los ingresos nacionales.

La Ley que regula las finanzas municipales son las 166-03 y la 176-07. De manera específica, la Ley 166-03 se refiere a la transferencia de ingresos desde el gobierno central a los gobiernos locales, y la Ley 176-07 establece la potestad de recaudación propia que tienen los municipios. La Ley 176-07, “significa un extraordinario progreso y abre grandes oportunidades para los ayuntamientos, pero al mismo tiempo puede ser la fuente de gran frustración si no se mejoran las capacidades materiales, humanas y financieras en los municipios y si se mantiene la partidocracia en vez de un verdadero ejercicio democrático de participación y empoderamiento de la sociedad”.<sup>104</sup> Antes de hablar de los retos, <sup>105</sup> de la consolidación de la autonomía financiera de los municipios, veamos qué dice la normativa y las cifras de los recursos reales. Es decir, qué tan sólida es la autonomía financiera de los ayuntamientos.<sup>105</sup>

¿Qué establece la normativa en cuanto a la autonomía y suficiencia financiera de los municipios?

Para comprender y determinar los avances en la autonomía financiera, debemos conocer cuál ha sido el precedente normativo. En ese sentido, Taveras nos indica que “en 1961 se dictó la Ley 5622 sobre autonomía municipal, a partir de la cual los ayuntamientos comenzaron a funcionar como verdaderos gobiernos locales, sin que fuera necesaria la autorización del Presidente de la República, o cualquier otro funcionario, para realizar sus actividades y así está consignado en los art. 1 y 2 de dicha ley, que establece como normas inherentes a la autonomía

---

<sup>102</sup> Grindle, 2007:179

<sup>103</sup> Angoitia Grijalba, 2004: 65

<sup>104</sup> Informe PNUD, 2008:12

<sup>105</sup> Nota: Otra normativa que afectaba la autonomía municipal era la Ley 180, del 12 de abril de 1966, sobre el Establecimiento de Arbitrios Municipales. Queda establecido que la creación de arbitrios por parte de los ayuntamientos, debe contar con la aprobación del Consejo Nacional de Desarrollo, por medio del Secretariado Técnico de la Presidencia. Ésta es una de las leyes más anti autonómica del régimen municipal dominicano. (Matías 2007: 46-47: [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0094/descentralizacion\\_y\\_podel\\_local.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0094/descentralizacion_y_podel_local.pdf)) Esto quedo modificado con la Ley 176-07. (Entrevista Matías, 20 de noviembre de 2015) en el artículo 59, donde indica que la mayoría simple del concejo municipal debe aprobar la imposición y ordenación de los arbitrios municipales, tanto en los municipios, como en los distritos municipales (ver artículo 82, inciso C)

municipal, que los ayuntamientos no requerirán autorización del Presidente de la República para realizar los actos de las funciones que le establece la ley. No obstante, posteriormente se han dictado leyes que han cercenado la autonomía municipal, restringiéndole su capacidad de establecer arbitrios y tasas por servicios, así como el requerimiento de la aprobación de la Liga Municipal Dominicana (LMD) para la ejecución de proyectos, presupuestos y demás actos inherentes a sus funciones”.<sup>106</sup> Hoy en día, aunque no tienen la potestad de cobrar todos los impuestos de índole municipal, ya no tienen que esperar la aprobación de la LMD, sí la del Concejo de Regidores. ¿Qué establece la normativa?

La autorregulación financiera municipal que otorga la Ley 176-07 municipal es clave para asegurar una verdadera autonomía. Como veremos, la Ley 176-07 le otorga una mayor autonomía tributaria, autonomía también reconocida por la Constitución como hemos mencionado.<sup>107</sup> El Artículo 8 de la Ley 176-07, establece las potestades y prerrogativas de los municipios, dentro de las cuales están la potestad de auto-organización tributaria y financiera. Sin embargo, en la práctica, estas potestades son limitadas. Así pues, la autonomía municipal ha tenido sus avances con el marco jurídico vigente. Sin embargo, es una autonomía financiera limitada, en el sentido que, como presentamos en la Tabla 4.3, las administraciones locales en la República Dominicana, no tienen derecho en la práctica a cobrar los impuestos de vocación municipal.

Artículo 254.- “Suficiencia Financiera. Los ayuntamientos tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos suficientes de los cuales podrán disponer libremente en el ejercicio de sus competencias. Los recursos a ser transferidos íntegramente a los ayuntamientos desde la Tesorería Nacional, serán realizados a partir de las modalidades siguientes: a) coparticipación de los ingresos fiscales no especializados, b) situados para complementarios para garantizar la suficiencia financiera para el ejercicio pleno de las competencias propias, coordinadas o delegadas, d) coparticipación en impuestos nacionales, e) impuestos y tasas que se definan a favor de los ayuntamientos, f) ámbitos de imposición a través de arbitrios y tasas que se definan como parte de la potestad tributaria de los ayuntamientos, g) cualquier otra modalidad que se estime necesaria para garantizar la suficiencia financiera.

---

<sup>106</sup> Taveras, 2002: 15

<sup>107</sup> Constitución 2010, artículo 200. – Arbitrios municipales. Los ayuntamientos podrán establecer arbitrios en el ámbito de su demarcación que de manera expresa establezca la ley, siempre que los mismos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la Constitución o las leyes. Corresponde a los tribunales competentes conocerlas controversias que surjan en esta materia.



Párrafo I.- Los ayuntamientos solicitarán los apoyos de la administración nacional para el cumplimiento efectivo de sus competencias propias, coordinadas y delegadas, con la adecuada justificación de las necesidades que hacen mérito para la solicitud.

Párrafo II.- Los ayuntamientos deberán focalizar los recursos recibidos o propios en las competencias propias, coordinadas y/o delegadas, dando cuenta a los organismos de control interno de la administración pública del gasto de los mismos en función de cada una de ellas, sin marginar la composición del gasto general que se especifique en las legislaciones que rijan para el gasto de las transferencias hacia los ayuntamientos”.

Artículo 255.- “Autonomía Financiera. Los ayuntamientos tendrán autonomía para establecer y exigir arbitrios de acuerdo con lo previsto en la Constitución y las leyes. Los ayuntamientos mantendrán los ámbitos para la fijación de arbitrios establecidos en las legislaciones anteriores y otros que existan al momento de aprobación de la presente ley.

Párrafo. Es competencia de los ayuntamientos, la gestión, recaudación e inspección de sus arbitrios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de otros organismos públicos y de las fórmulas de colaboración con otros municipios”.

La Ley 176-07 también le permite otras fuentes de financiación a través de la potestad de tomar préstamos. El capítulo IV de la Ley 176-07 habla sobre *“Empréstitos”*:

“Artículo 299.- Potestades. En los términos previstos en esta ley y las leyes específicas sobre el endeudamiento público, los ayuntamientos de los municipios podrán, de conformidad con lo establecido en la Ley de Crédito Público vigente, concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades, tanto a corto como a mediano y largo plazo, para la financiación de sus inversiones, así como para la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.

Artículo 300.- Modalidades. El crédito, siempre de conformidad con lo establecido en la Ley de Crédito Público vigente, podrá instrumentarse mediante: a) Emisión pública de deuda; b) Contratación de préstamos o créditos; y c) Conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.

Artículo 301.- Beneficios y Condiciones. La deuda pública de los ayuntamientos y los títulos valores de carácter equivalente emitidos por éstas, gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la deuda pública emitida por el Estado.

Artículo 304.- Requisitos. La concertación de cualquiera de las modalidades de crédito previstas en la presente ley, requerirá que el ayuntamiento disponga del presupuesto aprobado y cuente con los recursos disponibles para cumplir con sus obligaciones, lo que deberá ser justificado en el momento de suscribir el contrato, póliza o documento comercial en el que se

soporte la operación, ante la entidad financiera correspondiente y ante el notario público que intervenga o formalice el documento”.

**Tabla 4.3 Participación de impuestos de vocación municipal** <sup>108</sup>

<b>Impuestos Municipales</b>	<b>República Dominicana</b>
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	Parcialmente
Impuesto sobre Actividades Económicas (Industrias, Comercio y Servicios)	Parcialmente
Impuesto sobre Actividades Financieras	No
Impuesto sobre Propaganda y Publicidad Comercial	Completamente
Impuesto sobre Vehículos	Parcialmente
Impuesto sobre Matriculación de Vehículos	Parcialmente
Impuesta sobre Espectáculos Públicos	No
Impuestos sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	Completamente
Impuesto sobre Paso-Rampas	Completamente
Impuesto de Ocupación Espacio Público	Completamente
Impuestos Especial Hidrocarburos,	Parcialmente
Impuesto Especial de Electricidad	Completamente
Impuesto Especial Tabaco, Alcohol y Bebidas Alcohólicas	Parcialmente
Impuesto sobre Juegos y Apuestas Lícitas	Parcialmente
Impuesto Extracción o Explotación de Recursos	5% de beneficios netos <sup>109</sup>
Impuesto sobre Traspasos y Actos Jurídicos	Parcialmente
Impuesto sobre la Renta	Parcialmente
Impuesto sobre Patrimonio	Parcialmente
Impuesto de Sucesiones y Donaciones	Parcialmente

Fuente: Elaboración propia y Lantigua 2012

Entendemos que esta competencia de cobrar impuestos también se define por el tamaño y capacidad financiera del municipio. Lo ideal es simplificar las políticas tributarias, tanto a nivel

<sup>108</sup> Vemos como apenas la cuarta parte de los impuestos municipales son cobrado por los municipios de manera completa, la gran mayoría es sólo parcialmente o simplemente no lo cobra. Según, Lantigua, Los que cobra de manera parcial, es que tiene una participación de un 4.10% Para más información ver Lantigua, 2012.

<sup>109</sup> Según el artículo 117 de la Ley 64-00 de Medio Ambiente y Recursos Naturales, cuando se trate de recursos no renovables, el o los municipios donde este ubicada dicha explotación, recibirán el 5% de los beneficios netos generados y se espera que la DGII ayude a identificar los montos debidos. El caso se ha aplicado entre la Barrick Gold y 17 municipios de la región, los cuales se organizaron en Mancomunidad Municipal para el Desarrollo de la Franja Oriental del Cibao Sur. Se organizaron con el fin de distribuir los recursos con “criterios de población, de impacto o cercanía a la mina y de pobreza, a fin de que se produzca una distribución justa, equitativa y solidaria” (“Conforme a Ley Medio Ambiental Contrato con Barrick Gold establece municipios recibirán 5% beneficios netos” (2012, 12 de marzo), *El Nuevo Diario*; disponible en: <http://elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=279378>

nacional como municipal, con el fin de fomentar el desarrollo económico. En cuanto a la potestad de cobrar impuestos, es importante dejar claro cuáles son las competencias por municipios cabeceras y los distritos municipales. Por ejemplo, los distritos municipales tienen limitaciones de competencias en cuando a la creación de arbitrios. Los distritos municipales no tienen autonomía normativa, que les permita administrar de forma autónoma, fiscalizar, reglamentar y disponer del uso de suelo y subsuelo. La aprobación de los arbitrios debe ser por el Consejo de Regidores del municipio cabecera. Aunque la ley le da facultad para la autorregulación financiera, y la Constitución también, esta última pone el límite indicando “los mismos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la Constitución o las leyes”. Los distritos municipales se han quejado de que el municipio al cual pertenece descuida a los distritos municipales, por lo que exige que la ley sea modificada con el fin de ellos tener la misma potestad que los municipios para recaudar fondos y establecer arbitrios con el fin de mejorar sus servicios. Este caso ya ha sido llevado al Tribunal Constitucional.<sup>110</sup> La ley es clara en cuanto a que la potestad de crear y aprobar arbitrios la tiene el Consejo de Regidores de los municipios.

#### 4.2.3.4.1 *Capacidad de recaudación de ingresos propios*

Una autonomía meramente legal es un avance, pero entendemos que, sin los recursos financieros suficientes para cumplir con las responsabilidades pautadas por las leyes, es una autonomía limitada. El verdadero empoderamiento comienza con la entrega de recursos financieros significativos, para cumplir con sus funciones, lo que se inicia a finales de los años 1990, como hemos indicado. Sin embargo, hay que tener cuidado con depender demasiado de las transferencias del gobierno, pues de por sí afectan la autonomía municipal.<sup>111</sup>

La capacidad municipal de recaudar fondos en la República Dominicana es muy limitada en la práctica. Según el informe del PNUD 2008, una cosa dice la normativa sobre las posibilidades tributarias y otra cosa es la realidad- y es que la mayoría de los municipios, no

---

<sup>110</sup> Ver Sentencia TC/0260/15 del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, óp. cit.

<sup>111</sup> Centelles resalta que la falta de recaudación al nivel local, es un mal precedente para la democracia. Como lo es, que un político pueda presentarse a las elecciones ofreciendo un programa a la ciudadanía que va a ser financiado por otra instancia gubernamental. Considera que es un atentado a la responsabilidad política de los electos y, a la larga, una clara erosión de su autoridad. Entendemos que este reto se enfrenta con la corresponsabilidad de recaudación de los ingresos entre el gobierno local y el gobierno central. Ver: Centelles, Josep, “Descentralización, responsabilidad y proactividad: el caso de República Dominicana”, en Prats i Catalá, 2006: 612-614

generan suficientes ingresos propios.<sup>112</sup> La realidad es que, según informes de la Cámara de Cuentas, muchos no generan ni el mínimo del 10% requerido por la ley. Esta pobre habilidad de recaudar fondos se debe principalmente, a “la insuficiente capacidad para gestionar los cobros (calificación) del personal del ayuntamiento, débiles registros de catastro, falta de sistemas de seguimiento de cobros y la falta de incentivos para recaudar más”.<sup>113</sup> “También la falta de condicionalidad y el modelo utilizado para transferir recursos a los ayuntamientos, vía la Ley 166-03, lo que trae como consecuencia, el incentivo a la pereza fiscal”.<sup>114</sup> Esta pobre capacidad recaudadora propia es también afectada por una cultura de relación clientelar entre político-ciudadano/votante, pues asumen que el cobro de impuesto le disminuye el caudal de votos.<sup>115</sup> Según Matías, en el 2011, los ayuntamientos recaudaron un promedio de 19.13% de recursos propios con relación a las transferencias del gobierno central.<sup>116</sup> El Informe de la Cámara de Cuentas 2013, nos indica que la disparidad va desde 0, aquellos municipios que no recaudan nada, hasta aquellos que recaudaran el 439.87%.<sup>117</sup>

Como quedará evidenciado más adelante, y en el Anexo IIA, no sólo es la baja capacidad recaudadora que muestran la mayoría de los municipios, sino que, además, otra cuestión que afecta la inequidad territorial es que la descentralización financiera, que ha favorecido de manera fundamental a los grandes centros urbanos.<sup>118</sup> “Existe una descentralización de las transferencias, pero con centralización y concentración del gasto, lo cual fomenta la inequidad social-territorial. Incluso en estas ciudades-municipios, hay una concentración del gasto que no responde al propio espíritu de la Ley 166-03, cuando establece como parámetro, el número de habitantes. Es así como muchos ayuntamientos no prestan atención a determinadas poblaciones ubicadas en las periferias y en el ámbito rural”.<sup>119</sup> Estos municipios pequeños y con ingresos anuales menores a 25 millones representan, el 73,5% del total de los municipios y recaudan únicamente el 9,2% de los recursos propios.<sup>120</sup>

---

<sup>112</sup> Informe del PNUD, 2008: 12

<sup>113</sup> *Ibídem*

<sup>114</sup> Matías, 2013: 90

<sup>115</sup> *Ibídem*

<sup>116</sup> *Ibídem*. Según el Informe del PNUD (2008:12), Las principales fuentes de recursos propios en el Distrito Nacional son: los ingresos por concepto de letreros, vallas, espectáculos, parqueos, drenajes pluviales, pozos y moteles.

<sup>117</sup> Informe Cámara de Cuentas, noviembre 2013: 17

<sup>118</sup> Matías en PNUD Foro Desarrollo Humano 2, 2007: 48

<sup>119</sup> *Ibídem* 48

<sup>120</sup> Gómez-Sabaini, 2010

Como muestran las cifras, existe una necesidad de mejorar las recaudaciones propias dentro de los municipios. En el caso de la República Dominicana, D’Aza recomienda tomar en cuenta dos criterios que a largo plazo pueden resultar en más recursos para los municipios, al igual que conducen a la constitución de municipios y gobiernos locales más eficientes y responsables.<sup>121</sup> “El primer criterio es que la mayor parte de los recursos gestionados por los municipios, debe provenir de ingresos autónomos, es decir, que estén determinados por Ley y no dependan de decisiones discrecionales del Gobierno Central. El segundo criterio, tiende a considerar que para que el municipio asuma cada vez más el manejo de sus finanzas, se le debe transferir gradualmente la capacidad de recaudación de ingresos de vocación municipal.<sup>122</sup> Este criterio, que parece adecuado para las tasas y arbitrios que se generan en el territorio, es más discutible en el caso de los impuestos”.<sup>123</sup> Según Matías, “la voracidad del gobierno central es tan alta, que centraliza las competencias de vocación municipal en materia de impuestos, como el de rodaje y placas del parque automotriz y de vivienda suntuaria, además de abrogarse competencias típicas de un sistema municipal moderno, como el manejo del agua, drenaje, transporte, etc”.<sup>124</sup> Lo cierto es que mantener el control de los impuestos, le da mucho más poder al gobierno central, y a menos que los ayuntamientos superen el reto de mejorar su capacidad de gestión y de ejecución de sus responsabilidades fiscales, vemos difícil que se produzca pronto algún cambio.

Mientras tanto, desde el gobierno central se ha ido avanzado en el tema financiero con la implementación del Sistema Integral de Finanzas Municipales (SIFMUN), “en la actualización de los registros municipales de contribuyentes, para ampliar los niveles de recaudación propia, dispongan de sistema de control interno más sólido y respeten la ejecución presupuestaria, según lo establecen las leyes”.<sup>125</sup> Gómez-Sabaini asegura que el SIFMUN ha dado una mayor transparencia y predictibilidad al proceso de transferencias, fortaleciendo la gestión municipal, así como dotándoles de los recursos y herramientas necesarios para su modernización.<sup>126</sup>

Además de ampliar la implementación del SIFMUN, otra opción es promover la colaboración fiscal entre el gobierno central y el gobierno local. El artículo 275 de la Ley 176-

---

<sup>121</sup> D’Aza, 2006: 214

<sup>122</sup> Ver capítulos I, II y III de la Ley 176-07

<sup>123</sup> D’Aza, 2006: 215

<sup>124</sup> Matías en PNUD Foro Desarrollo Humano 2, 2007: 47

<sup>125</sup> *Ibídem* 15

<sup>126</sup> Gómez-Sabaini, 2010

07, habla de la colaboración fiscal entre el gobierno central y el municipal- esto podría ser una forma de mejorar la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos municipales, mientras gradualmente se van capacitando a los municipios en esta responsabilidad.

#### 4.2.3.4.2 *Transferencia del Gobierno Central*

En la República Dominicana, la Ley 17-97 estableció que los ayuntamientos recibirían el 4% de los ingresos ordinarios del gobierno central, como subsidio distribuido según el tamaño de la población – esto luego fue modificado. En 2003, la Ley 166-03, dispone que “para el año 2004, la participación de los ayuntamientos en los montos totales de los ingresos del Estado Dominicano pautados en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Nación, será de 8%, y a partir del año 2005, se consignará un 10%, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos”. Como consecuencia, las transferencias nominales a los municipios se multiplicaron por 40 entre 1995 y 2006, pasando de 318 millones de pesos a 13 mil millones de pesos. Se multiplicaron por 12 en términos reales y representaron 6.8% de los ingresos ordinarios del gobierno central en 2006”.<sup>127</sup> Sin embargo, el Sr. Matías nos indica durante una entrevista a profundidad realizada durante nuestra investigación, que efectivamente, el país ha avanzado en algunos aspectos de la descentralización, pero que en la actualidad, la autonomía financiera ha retrocedido debido a que los municipios en la actualidad reciben el 3.77% del presupuesto, cuando la ley indica 10% y hace unos años, recibían 6 por ciento- por lo que esto hace cuestionar la existencia de la autonomía financiera.<sup>128</sup> Cuando más han recibido, fue 6.9% en 2006 y luego 6.36% en el 2009, es decir que el crecimiento no ha sido constante.

Este incumplimiento del artículo 3 de la Ley 166-03, que estipula que el gobierno central debe transferirle 10% de los ingresos públicos a los municipios, ha generado tensión en la relación gobierno central-gobierno local.<sup>129</sup> Según algunos cálculos realizados, desde el 2007-

---

<sup>127</sup> Informe PNUD, 2008: 12

<sup>128</sup> Matías Domingo, comunicación personal, 20 de noviembre de 2015, Santo Domingo, República Dominicana.

<sup>129</sup> “La Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) iniciará este lunes un plan de lucha contra el Poder Ejecutivo, por presuntas violaciones y atropellos la Municipalidad Dominicana. Fedomu, colectivamente con las autoridades de la Liga Municipal Dominicana, cuestionan que por tercer año consecutivo el gobierno central se niega a entregar el 10% de los ingresos del Estados a los Ayuntamientos, tal y como está estipulado en la Ley 166-03. Califican la aptitud del Poder Ejecutivo como una ‘cadena de infracciones a las leyes’, recordando el retraso con el que entregaron los recursos para los subsidios de los ayuntamientos. Consideran que la posición del gobierno trastorna el desenvolvimiento de la vida municipal dominicana.” (“Fedomu y LMD inician en todos los

2012, los ayuntamientos han dejado de recibir aproximadamente 75 mil millones de pesos (2,040 millones de dólares), que según el municipalista dominicano Domingo Matías, “con semejante cantidad los gobiernos locales habrían podido invertir un estimado de 30 mil millones de pesos en infraestructura comunitaria, modernización de su estructura interna y desarrollo económico local”.<sup>130</sup> También pudieron haber invertido en mejorar sus servicios, sus recursos humanos, realizar investigaciones sobre su localidad, mejorar su inversión en educación, salud y género como indica la ley. Y también pudieron haber hecho poco más de lo que ya hacen, contratar a más personas para hacer poca cosa, y despilfarrar los ya limitados recursos públicos. Según un informe de la Cámara de Cuentas: “A diciembre del 2012 las 387 entidades municipales analizadas administraron RD\$19,165.26 millones de pesos, provenientes de los recursos captados por recaudaciones ya sea nacionales (transferencias vía presupuesto) o locales (tasas y arbitrios municipales)”.<sup>131</sup> Agregaríamos que la municipalidad necesita más recursos para cumplir con sus funciones e invertir en el desarrollo económico de su localidad; sin embargo, primero deben exhibir un mayor apego a las leyes, madurez institucional y rendir cuenta de los recursos que sí reciben. Según la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), los municipios recibieron en el 2013 RD\$18,939,304,322.65 (aproximadamente 421 millones de dólares).<sup>132</sup> Según Matías (2013), “los ayuntamientos dominicanos han recibido aproximadamente en los últimos cinco años, por concepto de transferencia, más de RD\$70 mil millones para la inversión en infraestructuras, servicios y recursos humanos. Se estima una recaudación propia de más de RD\$12 mil millones (82 mil millones en dólares, es aproximadamente 1,8 mil millones). Es

---

ayuntamientos plan de lucha contra Gobierno, (2007, 11 de febrero), *El Nuevo Diario*; disponible en: <http://www.elnuevodiario.com.do/mobile/article.aspx?id=47376>

<sup>130</sup> Matías, 2013: 81

<sup>131</sup> Ver Presentación de la Presidenta de la Cámara de Cuentas Licelott Marte de Barrios, *Evaluación Preliminar sobre la situación de los Municipios y los Distritos Municipales a la luz del cumplimiento de las Leyes 176-07 y 10-04*, 2 de octubre de 2013, Cámara de Cuentas de la República Dominicana y PNUD, pág. 1; disponible en: <https://www.camaradecuentas.gob.do/index.php/component/phocadownload/category/637-informe-gestion-municipal-2013.html> ; Nota: En un “Anexos de Informe de Evaluación Municipal” de fecha 21 de noviembre de 2013, de la Cámara de Cuentas, también indica que los ingresos totales para el 2012 en millones de pesos fueron RD\$14,143.80, por transferencia del el gobierno central fueron RD\$9,665.43 y por ingresos propios RD\$4,478.37. Si vemos la página de la ONE, también hay confusión en las estadísticas que las mismas han presentando como transferencias de gobierno en un documento, y luego las mismas cifras, como recaudación propia de los ayuntamientos en el portal de las cifras municipales Sistema de Información Estadísticas Territorial (SIET); disponible en: <http://siet.one.gob.do/modulos/indicadores/mindicador.aspx>

Otro reto de la municipalidad, tanto para las instituciones públicas locales como del gobierno central, es recopilar y organizar mejor los datos.

<sup>132</sup> ONE, “Ingresos y egresos municipales”; disponible en: <http://www.one.gob.do/Estadisticas/233/ingresos-y-egresos-municipales>

obvio que semejante cantidad de recursos tiene que generar un impacto en los territorios”.<sup>133</sup> El monto ejecutado en el 2015, fue de 3.70% de los ingresos nacionales (aproximadamente RD\$16,995,185,517) es decir, menos del 4% establecido en la Ley 17-97.<sup>134</sup>

El incumplimiento de la Ley 166-03 de entregar el 10% de los ingresos nacionales por parte del gobierno central, “podría deberse a un proceso de socialización histórica de una cultura de violación a las leyes, sostenido por el actual sistema político; a la falta de políticas claras sobre descentralización del Estado; a la carencia de contrapesos sociales permanentemente motivados con la demanda de institucionalidad democrática; a la ausencia de un liderazgo local y regional identificado con la equidad territorial y la justa distribución de los fondos públicos; a la falta de visión sobre la descentralización como vía para la construcción de capacidades, de agencias y oportunidades para el desarrollo humano”.<sup>135</sup>

El incumplimiento del gobierno central de transferir la cantidad indicada por la ley, ha generado dificultades de cumplimiento de sus funciones a los gobiernos locales, lo que perjudica la calidad de los servicios municipales en todo el territorio nacional. También afecta la forma desigual en que son distribuidos los recursos que sí se transfieren. Como hemos indicado anteriormente, existen municipios como Santiago, que se quejan de que reciben pocos recursos con relación a lo que aportan a la economía y con relación a otras provincias. “Con la distribución de los fondos bajo el criterio exclusivo de población municipal, se produce un desequilibrio horizontal entre los gobiernos locales por carácter demográfico, de desarrollo económico y de las capacidades humanas existentes y el territorio. También hay un desequilibrio vertical entre el gobierno local y el gobierno central, por razones vinculadas a la falta de condicionalidad en la transferencia, lo cual produce un ‘parasitismo’ financiero expresado en la pereza fiscal o falta de iniciativas para la recaudación de arbitrios y el cobro de tasas por la prestación de servicios”.<sup>136</sup>

Hemos de entender que la calidad de la transferencia desde el gobierno central debe reflejar la normativa municipal 176-07:

---

<sup>133</sup> Matías 2013: 45

<sup>134</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado 2015, estableció para el 2015 un presupuesto de ingresos de total de RD\$455,433,432,120, y se aprueba el monto de gastos de RD\$529,316,065,590, para un déficit de 73,882,633,470. Que es igual al 16.22% del presupuesto de ingresos. Disponible en: <http://www.digepres.gob.do/Publicaciones/Presupuesto%202015/Proyecto%20de%20Ley.pdf>

<sup>135</sup> Matías, 2013: 82

<sup>136</sup> *Ibidem* 89



“Artículo 238.- Criterios para asignación del gasto público. Corresponde al Estado realizar una asignación equitativa del gasto público en el territorio. Su planificación, programación, ejecución y evaluación responderán a los principios de subsidiaridad y transparencia, así como a los criterios de eficiencia, prioridad y economía”.

Igualmente, importante a destacar es el párrafo del artículo 196 de la Constitución de 2010: “Sin perjuicio del principio de solidaridad, el Estado procurará el equilibrio razonable de la inversión pública en las distintas demarcaciones geográficas de manera que sea proporcional a los aportes de aquéllas a la economía nacional”. Como podemos apreciar, la normativa indica que los criterios sean lo equitativo, eficiencia, prioridad (según qué?), economía (no queda claro que significa esto aquí), así como los siguientes principios de solidaridad, subsidiariedad y transparencia.<sup>137</sup> Sin embargo, las tablas en los anexos II nos muestra otra realidad, una realidad donde no existe lo equitativo, ni la solidaridad y lo demás podemos solo suponer que no, pues sería necesaria una investigación de campo para determinar el si el uso es eficiente y por prioridad, entre otros.

Los anexos IIA y IIB nos muestran no sólo las asimetrías en las capacidades de recaudaciones propias, sino además las transferencias desde el gobierno central, dando lugar a transferencias per cápita muy diferentes de un municipio a otro. Con la información disponible por la ONE, no es posible determinar las desigualdad exacta entre las regiones, pues si vemos en el Anexo IIB, apreciamos que en distintas regiones encontramos municipios con menos RD\$1000.00 per cápita. Lo que si vemos con mayor partida, son los municipios con población significativa grandes, como Distrito Nacional, Santiago, Puerto Plata y San Pedro de Macorís, entre otros; pero luego está Monción, con población baja y con una transferencia parecida a las de los municipios más grandes, Esto no permite concluir de manera certera, que las transferencias más significativa se hacen a los municipios con mayor población.

Matías indica en su estudio del 2012, “El 51.50% de los recursos transferidos están destinados a dos regiones: Ozama (35.40%) y Cibao Norte (16.10%). Cuando se añaden las regiones Valdesia (10.9%) y Cibao Sur (7.5%), se registra que entre estas cuatro regiones se acumula el 70% de todos los recursos transferidos a nivel nacional”.<sup>138</sup> Por lo que definitivamente el criterio único de población, no genera equidad en la distribución de los

---

<sup>137</sup> “ADODIM pide al Presidente aplicar un censo para asignar fondos”, (2013, 3 de septiembre), *El Caribe*; disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/2013/09/03/adodim-pide-presidente-aplicar-censo-para-asignar-fondos>

<sup>138</sup> Matías, 2013: 86

recursos. Más bien, fomentaría lo de Tiebout, es decir, que la población votaría con los pies, yéndose a los municipios con más recursos y profundizando de esta manera, la pobreza y despoblación ya existentes en la periferia o municipios más pobres. Lo cierto es que el Estado debe velar por una distribución equitativa de los ingresos públicos.

#### 4.2.3.4.3 *Transparencia: destino de los fondos y rendición de cuentas*

Un elemento esencial para consolidar la autonomía financiera, es ser transparentes en la gestión del uso de los ingresos, realizar un uso eficiente de los recursos y rendir cuentas a las instancias supervisoras y a la ciudadanía. Estas responsabilidades son parte clave de gestión moderna y de un buen gobierno.

Parte de la autonomía financiera es cumplir con la responsabilidad de lo que establece la ley sobre el uso de los fondos. Según la Ley 176-07 el destino de los fondos está estipulado en el artículo 21:

“Los ayuntamientos destinarán los ingresos propios y los recibidos por las diferentes modalidades establecidas por las leyes nacionales para satisfacer sus competencias manteniendo los siguientes límites en cuanto a su composición:

- a. Hasta el veinticinco por ciento (25%) para gastos de personal, sean éstos relativos al personal fijo o bajo contrato temporal.
- b. 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.
- c. 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 preinversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social.
- d. Un 4% dedicado a programas educativos, de género y salud”.

En la realidad, los fondos están invertidos, en promedio y desde 2008-2011, de la siguiente manera: urbanismo 34.20%, agua potable y alcantarillado 9.57%, seguridad social 9.28%; deporte, recreación, cultura y religión 8.06%; asistencia social 5.85%; educación 2.23%, salud 0.31%, y género 0.01%.<sup>139</sup> Estas últimas partidas juntas suman 2.55 (menos del 4% que indica la ley). Si agregamos todos los ítems mencionados, tenemos la suma total de 69.51%, lo

---

<sup>139</sup> Matías, 2013: 115

que implica que 30.49 se utiliza para gastos de personal, o el punto a del artículo 21 de la ley. Resulta difícil analizar los datos y comparar de un municipio a otro, debido a la forma en que los municipios presentan los informes a la Cámara de Cuentas, es decir de manera incoherente y poco sistemática.<sup>140</sup> “Cuando se estudian algunos títulos de gasto social de los cabildos dominicanos, se generan confusiones sobre la definición u objeto de los mismos”.<sup>141</sup> Por lo que entendemos que una tarea pendiente sería homogenizar la presentación de los informes de rendición de cuentas, con el fin de poder realizar mejores investigaciones y análisis comparativos.

Parte del problema para consolidar la descentralización es la falta de disciplina que algunos municipios muestran a la hora de gestionar las finanzas y rendir cuentas sobre las mismas. Un estudio de INTEC, realizado antes de la aprobación de la ley, nos indica: “Resistencias por parte de los Cabildos a la implementación de controles de supervisión. Por otra parte, las prácticas actuales de ineficiencia en los Ayuntamientos pueden crear resistencia de parte de los empleados que se sientan amenazados por las innovaciones. La resistencia de las clientelas tradicionales del Ayuntamiento, que encuentran dificultad en superar prácticas como las prebendas y el soborno”.<sup>142</sup> Sin embargo, según informe de la Cámara de Cuenta esto sigue siendo un verdadero reto. Veamos que establece el marco jurídico sobre la transparencia y la rendición de cuentas.

El artículo 246 de la Constitución de 2010 indica cuales son órganos de control y supervisión:

“Control y fiscalización de fondos públicos. El control y fiscalización sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y uso de los fondos públicos se llevará a cabo por el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República, en el marco de sus respectivas competencias, y por la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes”.

La Ley 176-07 establece en su Artículo 246.- Rendición de Cuentas:

“Los servidores públicos de los municipios, tienen la obligación de responder ante los ciudadanos por su trabajo, donde expliquen a la sociedad sus acciones, y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas. En este sentido, los ayuntamientos difundirán en forma periódica la evolución del gasto municipal, especialmente de la inversión, a través de boletines, de páginas Web y de cualquier otro medio”.

---

<sup>140</sup> *Ibidem* 114

<sup>141</sup> *Ibidem*

<sup>142</sup> Universidad INTEC, 1997: 65

La Ley 176-07, en su Artículo 261, indica en cuanto al Control Financiero lo siguiente:

“La fiscalización de la gestión financiera de los ayuntamientos corresponde a la Cámara de Cuentas y a la Contraloría General de la República, como instituciones encargadas de acuerdo a sus atribuciones legales, de revisar, aprobar, fiscalizar y verificar el debido ingreso e inversión de los fondos de las diversas instancias de la administración pública, del Gobierno Central y de los municipios”.

El artículo 359 de la Ley 176-07 establece la:

“Rendición de Cuentas a los Organismos de Control. La sujeción al régimen de contabilidad municipal, lleva consigo el control del estado de recaudación e inversión de los ingresos, rentas, gastos y demás estados financieros. El control interno y externo de los estados financieros del municipio corresponde a los organismos que por ley se les asignan estas competencias”.

Igualmente, el artículo 43 de la Ley No 247-12 sobre el control financiero en la Administración Pública indica:

“Las entidades descentralizadas estarán sometidas al control, desde el punto de vista financiero, de la Contraloría General de la República y de la Cámara de Cuentas, en la forma establecida en la Constitución y en las leyes de la República.”

También la Ley 170-07, del Sistema de los Presupuestos Participativos Municipales (PPM) establece sobre la rendición de cuentas, en su artículo 11:

“Los servidores públicos de los municipios tienen la obligación de responder ante los ciudadanos por su trabajo, donde expliquen a la sociedad sus acciones, y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas. En este sentido, los ayuntamientos difundirán en forma periódica la evolución del gasto municipal, especialmente de la inversión, a través de boletines, de páginas Web y de cualquier otro medio”.

Este marco normativo sobre la rendición de cuenta, nos indica una vez más que la cuestión no es de falta de regulación, más bien de implementación de las leyes. Parte de los obstáculos a la descentralización fiscal, como ya hemos indicado, es la falta de implementación de un sistema de seguimiento del gasto público a nivel subnacional.<sup>143</sup> El SIFMUN ha ido corrigiendo estas debilidades, el problema está en que no todos los municipios lo aplican. Según documento realizado para la Cámara de Diputados por la MEPYD y el CONARE (para la

---

<sup>143</sup> Matías, 2013: 41

Estrategia Nacional de Desarrollo convertida en ley enero 2012 promulgada en el 2012), el SIFMUN se había implementado en 72 ayuntamientos y/o Juntas de Distritos Municipales.<sup>144</sup>

¿A cuáles instituciones se remiten las ejecuciones presupuestarias de los Ayuntamientos Municipales?

Desde el punto de vista de las instituciones de control y consolidación del gasto público, la Ley 423-06, establece las siguientes instituciones para ser enviadas las ejecuciones presupuestarias: Artículo 73. “Los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional remitirán a la Dirección General de Presupuesto, al Secretariado Técnico de la Presidencia (hoy MEPYD), a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, la Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas, las informaciones relativas a sus ejecuciones, cierre del ejercicio y evaluaciones presupuestarias, en la forma y periodicidad establecida en la reglamentación de la presente ley”.

En cuanto a la Ley 176-07, la misma ratifica parte de estos órganos, en relación a la obligatoriedad que tienen las municipalidades de enviar informes de ejecución:

Artículo 365.- Información Contable. “La unidad de contabilidad municipal remitirá a las instancias superiores que estén bajo relación jerárquica, síndico(a) y tesorero, y a las instancias de contraloría municipal la información de la ejecución de los presupuestos y del movimiento de la tesorería por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias y de su situación. Preparará los informes contables a ser definidos a las diferentes instancias de control externo del ayuntamiento que definan las leyes vigentes, Contraloría General de la República y Cámara de Cuentas”.

El artículo 82 de la citada Ley 176-07, establece la obligatoriedad de los distritos municipales, en relación a las ejecuciones presupuestarias, al establecer que:

“Párrafo. - Los directores/as de los distritos municipales están obligados a presentar un informe trimestral de ejecución presupuestaria en el concejo municipal al que pertenecen, y estén sometidos al sistema de control establecido para los ayuntamientos”.

De su parte, el numeral 30 del Artículo 154 de la Ley 176-07 establece, como una de las funciones del Gerente Financiero la siguiente:

“Supervisar y firmar los informes periódicos del ayuntamiento a la Liga Municipal Dominicana y la Contraloría General de la Republica”

La cual es completada por el Párrafo I del citado artículo, para los ayuntamientos que carezcan de gerencia financiera, asignando estas facultades al síndico (Alcalde), cuando establece:

---

<sup>144</sup> Cámara de Diputados, “Insumos para la Elaboracion de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Documento Tematico sobre Descentralizacion y Gobiernos Locales”, pág. 3 disponible en: <http://www.camaradediputados.gov.do/masterlex/MLX/docs/2F/1B0/1B1/1C5/1CB/1CE.pdf>

“Párrafo I.- Para los fines de la presente ley, en el caso de aquellos ayuntamientos que no tienen los requisitos de población para tener en su estructura la figura de la gerencia financiera, la sindicatura dentro de sus funciones asumirá aquellas que no están conferidas exclusivamente al tesorero municipal.”

Una manera de conseguir esto, es contando con una supervisión de los ciudadanos, es decir, involucrar más a los ciudadanos e informarles mejor sobre el contenido y los presupuestos del municipio. Como hemos indicado, un ambiente donde reine la ética, la transparencia y la rendición de cuentas, es lo más saludable para fortalecer la institucionalidad y un ingrediente clave para una gobernanza óptima. Mucho tiene que ver la corresponsabilidad, donde los ciudadanos juegan un papel clave, demostrando una cultura cívica y contribuyendo con las administraciones locales en la tarea de rendirles cuenta. Clave para la transparencia, es que la ciudadanía tenga acceso al poder. La Ley 176-07 contempla mecanismos para esto, a través de las auditorías sociales que pueden jugar un papel importante en asegurar una rendición de cuentas de los fondos públicos. Matías nos indica que “una rendición de cuentas colectiva, consolidada y desagregando el gasto según el objeto (salud, educación, infraestructura, etc.), sería un gran aporte y una gran arma”<sup>145</sup>.

Esto también queda estipulado en el artículo 203 de la Constitución de 2010. “Referendo, plebiscitos e iniciativa normativa municipal. La Ley Orgánica de la Administración Local, establecerá los ámbitos, requisitos y condiciones para el ejercicio del referendo, plebiscito y la iniciativa normativa municipales, con el fin de fortalecer el desarrollo de la democracia y la gestión local”. Es importante destacar, que uno de los principios de la Ley que rige la vida municipal, es la Transparencia. El artículo 6 de la Ley 176-07, inciso i nos dice, en cuanto a la transparencia: “En el ejercicio de sus competencias y las iniciativas a desarrollarse, debe ser de pleno conocimiento de la ciudadanía”. En ese sentido, se resalta que la transparencia es una obligación y no debe ser tomada de manera discrecional o arbitraria. También está contemplado en el artículo 6 de la Ley 176-07, inciso j: “Participación del Muncípe. Durante los procesos correspondientes al ejercicio de sus competencias, los ayuntamientos deben garantizar la participación de la población en su gestión, en los términos que defina esta legislación, la legislación nacional y la Constitución”.

---

<sup>145</sup> Matías, Domingo, (2009, 3 de diciembre), “10% para ayuntamientos”; disponible en: <http://www.ojala.do/gobiernos-municipales/contenido/10-para-los-ayuntamientos>

En lo relativo, a la participación social, el artículo 244 de la Ley 176-07 establece como funciones del Comité de Seguimiento y Control Municipal:

- a. Supervisar la marcha de la ejecución del Plan de Inversiones Municipales aprobado por el Presupuesto Participativo Municipal, así como evaluarlo periódicamente y al final de cada año de ejecución presupuestaria;
- b. Revisar la ejecución presupuestaria de forma general y en particular en cada obra;

En suma, el Ayuntamiento debe remitir las ejecuciones presupuestarias a:

- 1) Dirección General de Presupuesto;
- 2) Secretariado Técnico de la Presidencia (actualmente al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo);
- 3) Dirección General de Contabilidad Gubernamental;
- 4) Contraloría General de la República;
- 5) Cámara de Cuentas;
- 6) Comité de Seguimiento y Control Municipal;
- 7) Liga Municipal Dominicana.

La Ley 176-07 tiene dos entidades más que la Ley 423-06: la LMD y el Comité de Seguimiento y Control Municipal. Para los Distritos Municipales, además, al Concejo de Regidores del Municipio al que pertenece. En la República Dominicana, la ley estipula que “los municipios deben rendir cuentas a la Contraloría General, a la Cámara de Cuentas y a la Liga Municipal Dominicana (LMD), donde deben justificar las cuantías y finalidades a las que se hayan destinado los recursos obtenidos. Sin embargo, no existe ningún documento público que sistematice con prontitud y en forma consistente, las cuentas municipales de la ejecución presupuestaria. Esto quiere decir que para fines de la sociedad, la ejecución del gasto de los ayuntamientos es poco transparente y limita el análisis que se pueda hacer de ella”.<sup>146</sup> El Artículo 11 de la Ley 166-03, establece que este informe debe realizarse de manera trimestral.

Finalmente, cabe destacar que los informes deben estar disponibles para cualquier ciudadano o ciudadana que desee esta información. Las ejecuciones presupuestarias de los entes públicos, conforme la Ley 200-04, o Ley de Acceso a la Información Pública, conforme establece el artículo 1, son de acceso a todos los interesados, de forma veraz, oportuna y adecuada. El literal a, del artículo 3, de la ley 200-04, destaca de manera particular, la obligatoria disposición de las informaciones financieras, sobre todo en lo relativo al presupuesto

---

<sup>146</sup> Informe PNUD, 2008:13

y su ejecución. Por ejemplo, el ayuntamiento de Santiago, recientemente ha iniciado un programa para fortalecer la transparencia en su gestión.

“El ayuntamiento de Santiago, con el objetivo de mantener la transparencia en sus acciones, brindar confianza a la ciudadanía y tener una municipalidad informada y partícipe, ha creado la Oficina de Acceso a la Información Municipal (OAIM). La OAIM surge en cumplimiento a la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública No. 200-04, su Reglamento de Aplicación No. 130-05. y el art. 252 de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los municipios. Con la apertura de la OAIM, el Ayuntamiento de Santiago se convierte en uno de los primeros en el país, en contar con esa importante oficina reguladora y asume el compromiso de facilitar las informaciones públicas para asegurar la transparencia institucional”.<sup>147</sup>

Como podemos apreciar, la República Dominicana, a pesar de tener un rico marco jurídico en el fomento de la transparencia en la gestión pública,<sup>148</sup> el cumplimiento pulcro de las responsabilidades y finanzas municipales, tienen pendiente madurar aún más. Tanto las instituciones, como los ciudadanos, están llamados a velar por el cumplimiento de la ley. El principio de la transparencia es un principio importante en el marco jurídico y esto debe estar reflejado en la práctica con una mayor conciencia y valoración. Esperamos que paulatinamente los esfuerzos existentes para involucrar a la ciudadanía y apoderarla en la gestión municipal tengan cada vez mayor impacto. La Ley municipal dominicana, crea una oportunidad para el

---

<sup>147</sup> Ayuntamiento del Municipio de Santiago de los Caballeros, Portal de Transparencia, disponible en: <http://ayuntamientosantiagoord.com/transparencia/>

<sup>148</sup> Artículo 8, inciso 10 de la Constitución de la República Dominicana establece que: “Todos los medios de información tienen libre acceso a las fuentes noticiosas oficiales y privadas, siempre que no vayan en contra del orden público o pongan en peligro la seguridad nacional”. Normas Legales de Transparencia: Ley 41-08, (Sobre función pública); Ley No. 10-07, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República; Ley No. 498-06 (de Planificación e Inversión Pública); Ley de organización de la Secretaría de Estado de Hacienda; Ley No. 448-06 (sobre Soborno en el Comercio y la Inversión); Ley No. 340-06 (sobre Compra y Contrataciones de Bienes Obras Servicios y Concesiones); Ley No. 449-06 (Modifica la Ley No 340-06 sobre Contrataciones de Bienes Obras Servicios y Concesiones); Ley No. 6-06 (Ley de Crédito Público); Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público Núm. 423-06, de fecha 17 de noviembre del 2006; Ley No. 567-05 Tesorería; Ley No. 200-04 (Ley General de Libre Acceso a la Información Pública); Ley 10-04, (crea el sistema Nacional de Control y Auditorías y regula la Cámara de Cuentas); Ley No. 126-01 (Crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental); Ley No. 295 (Aprovisionamiento del Gobierno); Ley No. 82 del año 1979 de Declaración Jurada de Bienes. Normas Legales de Transparencia; Decreto No. 287-06 (sobre Declaraciones Juradas de Bienes); Decreto No. 63-06 (Aprueba el Reglamento de compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones); Decreto No. 310-05 (Reglamento Operativo de la Comisión de Ética y Combate a la Corrupción); Decreto No. 130-05 (aprueba el Reglamento de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública); Decreto No. 101-05 (crea la Comisión de Ética Pública y Combate a la Corrupción); Decreto No. 1523-04 (que establece el Proceso para la contratación de operaciones de crédito público y externo de la nación); Decreto No. 149-98 (crea las Comisiones de Ética Pública); Anteproyecto de Ley que crea el Instituto Dominicano de Acceso a la Información Pública; Anteproyecto de Ley Sobre Financiamiento de Partidos; y Ley 311-14 que antes era el Anteproyecto de modificación de la Ley No. 82 del año 1979 de Declaración Jurada de Bienes (este último ya convertido en Ley 311-14. (Fernández León, 2010)



empoderamiento a través de mecanismos de participación, como: el derecho de petición, el referéndum municipal, el cabildo abierto y el presupuesto participativo.<sup>149</sup> Precisamente, unas de las prácticas donde se fomenta esta transparencia es en el Presupuesto Participativo Municipal (PPM). Aunque la ley lo hace obligatorio y no todos los municipios en la República Dominicana recurren a su uso, sí existe una amplia experiencia en esta práctica democrática del presupuesto participativo. Abundaremos más en detalle sobre la experiencia de los PPM en otra sección.

#### 4.2.3.4.4 *Autonomía Financiera: sus debilidades, limitaciones y potencial*

*Pobre institucionalidad e imperio de la ley, observado en la falta de disciplina en la gestión presupuestaria y la rendición de cuentas, perjudica la autonomía financiera*

Esta inhabilidad para acatar la ley en cuanto a la asignación del destino de los fondos, también les genera a los gobiernos locales una percepción negativa de debilidad y de inmadurez institucional ante el gobierno central (poder ejecutivo), los otros poderes del Estado y la sociedad en sentido general. Además, genera desconfianza de parte de sus munícipes, que le han dado legitimidad votándoles, pero luego, quedan defraudados con una gestión sin ética profesional. Pero además, la falta de transparencia, la falta de acatamiento de la ley y la falta de rendición de cuentas, solo alimentan la percepción (o realidad) de corrupción administrativa, que corroe la base del desarrollo de la localidad. Sencillamente donde no hay confianza y orden, no hay inversiones.

Según Matías, “los gobiernos locales dominicanos se caracterizan por una fuerte indisciplina, falta de control y fiscalización en la gestión presupuestaria. La relación entre lo presupuestado y lo ejecutado es extrema y sistemáticamente irregular”.<sup>150</sup> Una percepción que se agrava con el hecho de que una parte significativa de esos gobiernos locales no rinden cuentas de los recursos que reciben a la Cámara de Cuentas, como indica la ley. Parte del problema de legitimidad que enfrentan, en sentido general, los ayuntamientos dominicanos, es que casi una cuarta parte (22.96%), no rinda cuentas, según un estudio realizado con datos de la Cámara de Cuentas en el 2012.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> Ley 176-07 e Informe PNUD, 2008: 9

<sup>150</sup> Matías, 2013: 120

<sup>151</sup> *Ibíd*em 126

La ley estipula sanciones para los ayuntamientos que no cumplen con la ley en este sentido. Sin embargo, no se aplican estas sanciones que podrían desincentivar este comportamiento. La Ley 166-03 establece en los artículos 11-14, sanción a las instituciones del gobierno central si no cumplen con lo estipulado en la ley y el párrafo IV del artículo 21 sobre el destino de los fondos. La ley 176-07 habla de las sanciones a los municipios si no cumplen con la normativa; sin embargo, lo cierto es que ambos incumplen y no hay sanciones. Como indican documentos del Ministerio de Administración Pública, “Los controles internos son ineficientes y los controles externos son ineficaces o simplemente inexistentes”.<sup>152</sup> Muestra no sólo de debilidad institucional, falta de respeto e imperio de la ley y, en general, una falta de voluntad política para aplicar la normativa. Entendemos que habrá que hacer una revisión de cuál sería el monto realista a que pueda arribarse, vía negociación entre gobierno central y los municipios, con el fin de que se pueda cumplir- .... A pesar de que el 10% es uno de los montos más bajos en América Latina, el gobierno central lo considera mucho, dadas las condiciones existentes y los municipios se quejan de que no reciben suficientes recursos, para cumplir con sus competencias y responsabilidades según le dicta la ley. Por eso que sería oportuno un dialogo diáfano, con base técnica, para acordar un monto cumplible y eliminar esta tensión entre ambos niveles del Estado.

Según el MAP, esta falta de cumplimiento se debe esencialmente a que “las autoridades locales son relativamente nuevas y aún débiles en el paisaje institucional del país”; y “la mayoría de los municipios de República Dominicana son muy pequeños, con capacidad de gestión muy limitada para la prestación de servicios. Una alta proporción de ellos, no cuentan con una organización eficiente, la toma de decisiones está fuertemente centralizada, no delegan, y las responsabilidades no están bien definidas”.<sup>153</sup>

Se ha tomado esta realidad, de debilidad institucional, para justificar la no entrega de los recursos que les corresponden por ley y se usurpan sus poderes.<sup>154</sup> Esta situación provoca que se

---

<sup>152</sup> Ministerio de Administración Pública (MAP), 2014: 2

<sup>153</sup> *Ibidem*

<sup>154</sup> Nota: Misión de FEDOMU: “Defender la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos locales, siguiendo principios de transparencia y democracia participativa, contribuyendo a que los mismos gestionen sus territorios en procura de lograr el desarrollo municipal, humano y sostenible”. Es interesante resaltar la elección de la palabra “defender” en la misión de FEDOMU, la pregunta es defender de qué? ... del gobierno central posiblemente, el presidencialismo o centralismo? Incluso en ocasiones vemos como no sólo el poder ejecutivo desempeña funciones de los ayuntamientos, pero también el poder legislativo con un constante activismo de asistencia social en lugar de legislar. Es tanto así, que hasta hace poco existía el “barrilito” o Fondo de Gestión Social de manera formal que consistía en entregar recursos públicos a los senadores y congresistas para realizar obras sociales- muchos cuestionaban esta práctica como despilfarro de los recursos y lo tildaban como una fuente de

cuestione el manejo de los fondos y ha resultado, justificado o no, en que el gobierno central no les entregue a los ayuntamientos, el 10% que establece la ley 166-03. Matías resalta como preocupante, la variación que refleja la partida “asistencia social”- en ciertos años con variaciones de hasta un 76% (2010) y 954% (2009). Indica que “el gasto en asistencia social está orientado, regularmente, a la solución de problemas personales de diferentes orígenes. Este componente de las finanzas municipales, en la mayoría de los casos, es manejado de manera discrecional por parte del alcalde o de los funcionarios que él delegue. El gasto de asistencia social, generalmente, no responde a criterios que oriente la selección de las personas o familias que califican como beneficiarias. Es el gasto que permite una brecha para financiar el clientelismo político o es el ‘gasto parasitario’”.<sup>155</sup>

La Ley 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República, en su artículo 70 establece que:

“La negativa en la presentación de los documentos requeridos por parte de la Cámara de Cuentas a cualquiera de las personas o entidades comprendidas en el ámbito de la ley no. 10-04 del presente reglamento se tomará como indicio de irregularidades en el manejo y la gestión de los fondos públicos y conllevará a las acciones por desacato establecidos en los artículos 56 y 57 de la ley no. 10-04”.<sup>156</sup>

Sin embargo, cuando la Cámara de Cuentas somete los casos dolosos a la justicia, ha reinado más la impunidad que la justicia. La Cámara de Cuentas, en el período 2006-2013 realizó 47 auditorías a los ayuntamientos y juntas de distritos municipales. También se incluyó una auditoría a la Liga Municipal Dominicana. Un total de 40 auditorías fueron remitidas a la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA). La PEPCA ha hecho poco con estos casos, según Matías.<sup>157</sup> Las leyes violadas son las de Presupuesto, Planificación e Inversión Pública, Compras y Contrataciones, Libre Acceso a la

---

corrupción. Fue eliminado a raíz del fallecimiento de más de una docena de niños en la Hospital Reid Cabral, causa entre otras, de poco recursos, entonces el presidente de la Cámara de Diputados dispuso que este dinero del “barrilito” se le entregará a las hospitales. Sin embargo, el Senado no quiso eliminar su “barrilito” (Ronny Mateo, (2014, 20 de octubre), “El Barrilito ha dado RD\$1,841 millones a los senadores”, *El Caribe*; disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/2014/10/20/senadores-reciben-1841-5-anos>) La dispersión de fondos no sólo existe al nivel municipal, pero también en el poder legislativo.

<sup>155</sup> Matías, 2013: 120

<sup>156</sup> *Ibidem*

<sup>157</sup> Domingo Matías (2014, 27 de diciembre), “Balance 2014: al sistema municipal dominicano”, *El Municipio*; disponible en: <http://www.elmunicipio.com.do/index.php/reflexiones/item/941-balance-2014-al-sistema-municipal-dominicano>)

Información Pública, Ley del Distrito Nacional y de los Municipios, Ley 166-03 de transferencia del 10% de los ingresos nacionales y la de Función Pública.<sup>158</sup>

Matías nos indica que, según el informe de la Cámara de Cuentas, “se detectaron fallas, las cuales son recurrentes, en procedimientos de compras, sobrevaloración de obras, pagos sin soportes justificativos, duplicidad en la expedición de cheques y empleados con cobros duplicados, discrepancia en los ingresos registrados en los estados de ejecución presupuestaria mensuales y los estados de ejecución consolidados, pago de alquiler de vehículos a funcionarios y empleados del ayuntamiento, sin que esté claramente justificado; alquiler de vehículos que son propiedad de funcionarios del ayuntamiento, con cédulas duplicadas y códigos de diferentes empleados. También pagos por alquiler de vehículos para recolección de residuos sólidos de los cuales no se evidencian reportes de la programación de recogida de los desechos, realizaron pagos sin estar presupuestados, cuentas bancarias que no son conciliadas mensualmente. También impuestos retenidos y no pagados a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), ni a la Tesorería de la Seguridad Social (TSS)”.

Parte del problema, es la falta de sanción no sólo judicial, sino también social a todo esto. Existen leyes que dan derecho a la auditoría social, pero en la República Dominicana, no hay cultura de practicarla aún. “La auditoría social es un instrumento de participación ciudadana, con la cual se busca que los ciudadanos controlen la calidad de la inversión pública en los territorios. Es un derecho consagrado en el Decreto No. 39-03 y en la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios, además de otras leyes sectoriales.”<sup>159</sup> La ley 176-07 crea un mecanismo un Comité de Seguimiento que podría funcionar como auditoría social, pero no se aplica.<sup>160</sup>

### **Falta de apego a la ley**

Uno de los principales retos que enfrentan los gobiernos locales, es su manejo de los recursos públicos. La falta de apego a la ley, no lo vemos exclusivamente con la indisciplina financiera de no destinar los fondos como indica ley o rendir cuentas sobre los mismos. La falta de apego a la ley también está, por ejemplo, en el hecho de que algunos gobiernos locales no pagan el salario mínimo oficial a algunos empleos. Según la Cámara de Cuentas de la República

---

<sup>158</sup> *Ibíd*em

<sup>159</sup> Matías, 2013: 128

<sup>160</sup> *Ibíd*em 13

Dominicana y el PNUD, “otro elemento que pudimos constatar, es la falta de uniformidad entre los salarios que reciben los servidores públicos de los gobiernos locales y el incumplimiento con la disposición que rige el salario mínimo para el sector público. Entre los ayuntamientos encontramos salarios promedios que varían de RD\$1,500 en Pepillo Salcedo (Montecristi) a RD\$50,492.31 en el municipio de Higüey de la provincia La Altagracia; mientras que, en los distritos municipales, los salarios oscilan entre RD\$1,200 a RD\$47,400, en La Otra Banda, Higüey. Con relación al salario mínimo, en 28 ayuntamientos y 79 distritos municipales, el salario promedio mensual del empleado es inferior a RD\$5,000. Tampoco se evidencia la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento, por ejemplo, en el caso del uso de los recursos o la empleomanía excesiva”.<sup>161</sup> También vemos cómo, a la hora de asignación de los recursos, algunos tienen sus propios porcentajes que difieren de la ley. “En 85 de estas entidades, el gasto en servicios personales sobrepasa el 25%, en 81 el gasto en servicios municipales supera el 31% por encima de lo que dice la Ley, mientras que en 98 se gasta menos del 40% en obras de infraestructura y en un número superior a 100, el gasto en programas educativos, género y salud es inferior al 4% fijado por la Ley No. 176-07.”<sup>162</sup>

Las estimaciones del salario promedio, realizadas a partir de las informaciones de nómina y cantidad de empleados, revela que hay incumplimiento con la ley que establece el salario mínimo del sector público para los empleados municipales. En efecto, en 28 ayuntamientos y 79 distritos municipales, el salario promedio es inferior a RD\$5,000. Además, es importante resaltar que la mayoría de los funcionarios ganan menos de \$10,000 pesos mensuales, monto que no cubre el costo de la canasta familiar del quintil más pobre y mucho menos que el costo del promedio nacional de la canasta familiar. Con salarios tan bajos, las implicaciones también incluyen la dificultad para captar recursos humanos de mayor valor técnico y, lo más probable, es que los empleados técnicos están mal remunerados. Suponemos que esto se da por las pocas oportunidades de empleo que existen en la localidad y también porque, en general, los bajos salarios en el país fomentan el pluriempleo, por lo que muchas personas deben buscar varios trabajos, para poder cubrir sus necesidades básicas y no básicas. Según la Cámara de Cuentas, no se tiene información, completa y detallada, sobre la cantidad de empleados en los ayuntamientos

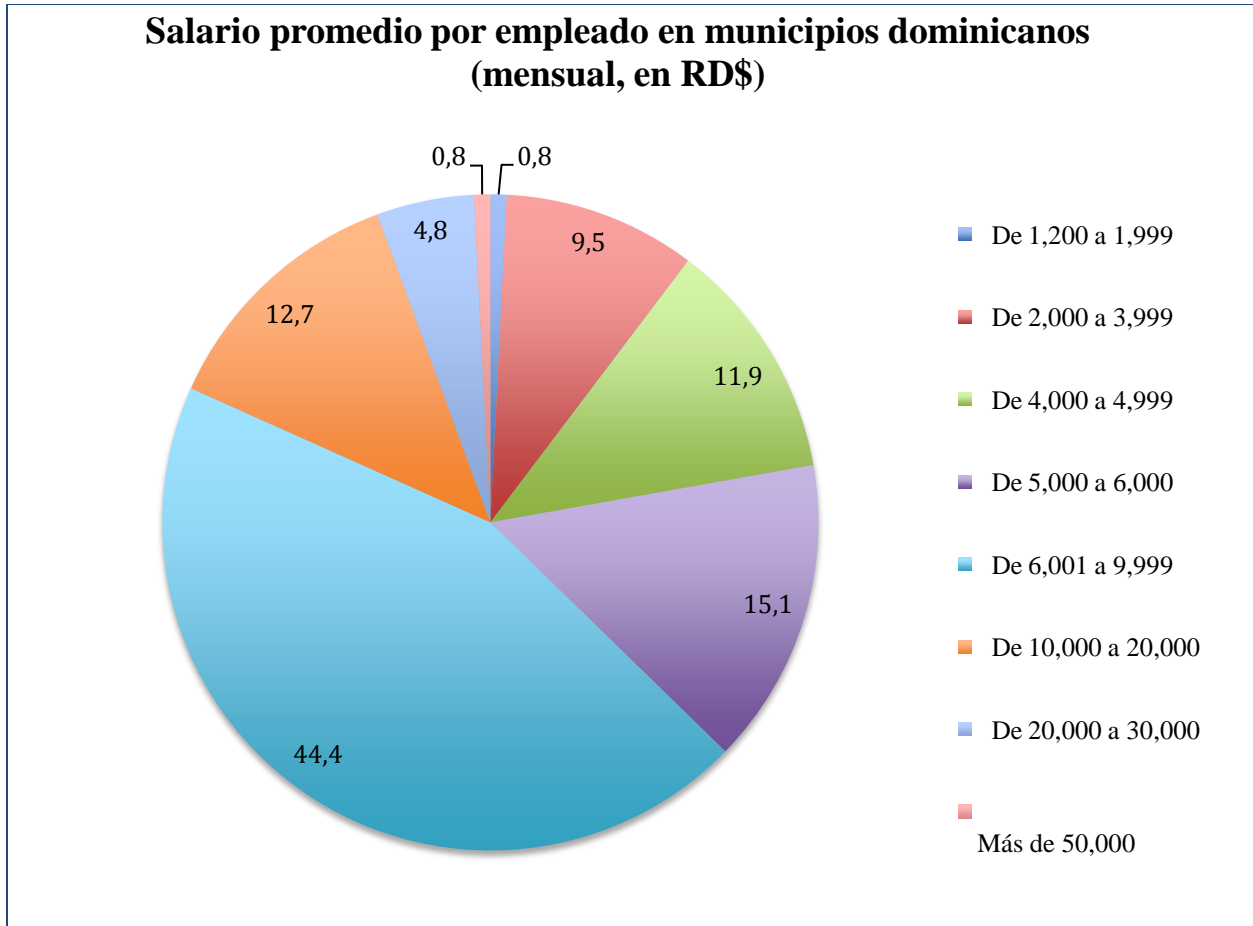
---

<sup>161</sup> Marte en Cámara de Cuentas de la República Dominicana y PNUD, noviembre 2013: 4

<sup>162</sup> *Ibídem* 4-5

y juntas municipales y menos de sus capacidades y desempeño. Esto dificulta realizar un diagnóstico más a profundidad sobre la situación de estas entidades.

**Gráfico 4.1 Salarios en los municipios dominicanos**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe Cámara de Cuentas 2013 y Contraloría General

### **Falta de transparencia y rendición de cuentas**

Según la presidenta de la Cámara de Cuentas, “A partir de las informaciones publicadas por la Contraloría General de la República, se ha identificado el personal que labora en 126 ayuntamientos y 165 ayuntamientos y Juntas de distritos municipales. Se evidencia, por un lado, que las informaciones publicadas por la Contraloría, estarían reflejando solamente de manera parcial la nómina real de los gobiernos locales y que la cantidad de empleados en estas entidades, no guarda una correspondencia con la cantidad de servicios y necesidades que demandan sus

habitantes. Por ejemplo, el municipio de Jamao al Norte, en la provincia Espaillat, tenía una población de 7,880, de los cuales, un 3.8% trabaja en el Ayuntamiento, que tiene 26 habitantes por empleado. En el caso de los distritos municipales, tenemos que en La Guázara (en Barahona), la población es de 1,892 personas y tiene un total de 312 empleados municipales, lo que evidencia que más del 16% de la población, trabajaría en la junta del distrito, lo que arroja un promedio de seis habitantes por empleado”.<sup>163</sup>

“Otro elemento que se pudo evidenciar en el marco de esta investigación, es la diferencia en los registros de deuda interna que asumen las entidades municipales, encontrándose diferencias entre lo que estas reportan a la Cámara de Cuentas y lo que la Dirección de Crédito Público tiene registrado. (...) De acuerdo a las publicaciones de la Cámara de Cuentas, que están contenidas en el portal institucional, se obtuvo una muestra de los hallazgos de las auditorías practicadas en diferentes entidades municipales. Estos resultados dejan ver que existen importantes debilidades en materia de registro contables y financieros en general, de cumplimiento con los procedimientos contables y de control para compras y pagos y/o gastos que exceden los montos aprobados”.<sup>164</sup>

La corrupción no solo perjudica las oportunidades de desarrollo económico local, sino también, que resulta costoso el control de la misma. Por ejemplo, la realización de las auditorías al nivel municipal. Según la presidenta de la Cámara de Cuentas,

“Hay que señalar que realizar una auditoría a estas entidades municipales es costoso, sobre todo en el caso de los distritos municipales, donde una auditoría tiene un costo promedio cercano al millón de pesos, lo que varía según el lugar y la cantidad de días que se requiera hacer el trabajo. Esto equivaldría, en promedio, a un 15% de los recursos que administra la junta de un distrito municipal que menos recursos recibe (RD\$6 millones). Este costo incluye tanto el costo de traslado y estadía del personal que realiza la auditoría, así como los sueldos a los auditores, y el mismo puede variar, según la duración de la estadía, composición del equipo auditor, etc. De acuerdo a la Cámara de Cuentas, estas auditorías requieren de un equipo promedio mínimo de seis (6) personas. La ausencia de registros y la forma desordenada de mantener las informaciones, y en algunos casos incluso la ausencia de documentos de soporte en las entidades municipales más débiles, sobre todo en los distritos municipales, obliga a extender el tiempo de una auditoría ya que son los auditores de la Cámara de Cuentas quienes tienen que hacer los registros contables correspondientes para luego la auditoría prevista”.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> Ibídem 4

<sup>164</sup> Ibídem 6

<sup>165</sup> Ibídem 7

Como hemos visto, la falta de transparencia llega a los extremos de corrupción e impunidad. Lo cual pone en una situación aún más delicada la estabilidad del proceso de la descentralización del estado, pues la pone en serio cuestionamiento. Por eso son preocupantes los casos de malversión de fondos al nivel municipal. Con estos hechos, no solo está en peligro la percepción que puedan tener los ciudadanos sobre la descentralización y la gestión administrativa en los municipios, la calidad y compromiso de sus líderes, pero agregaríamos, que posiblemente todo el futuro y consolidación del proceso de descentralización.

Visto este panorama, es de entenderse que la población no confíe en la gestión financiera de algunos gobiernos locales. Según un estudio sobre la percepción del uso de los recursos por parte del ayuntamiento, resulta interesante para nuestro análisis, que el 53.37% de la población encuestada expresó que si los ayuntamientos recibieran más recursos harían más cosas de las que hacen, mientras que el 43.19% opina que todo seguiría igual.<sup>166</sup> Entendemos que estos porcentajes reflejan una baja confianza en las capacidades de las autoridades en el manejo de los recursos para el desarrollo del municipio. Entendemos que, al ser votados, los funcionarios tienen una legitimidad ante el pueblo. Sin embargo, esta legitimidad se mantiene ganando la confianza de los ciudadanos, con el cumplimiento de sus funciones y el mejor manejo de los recursos. A la hora de preguntar si les interesa, como ciudadanos, monitorear los recursos gestionados por el ayuntamiento, el 62% indica que sí, mientras que el 35% indica que no y el restante, que no sabe o no responde.<sup>167</sup> Entonces habría que hacerse las siguientes preguntas: ¿Por qué no lo hacen? ¿Falta de organización? ¿Educación cívica? Lo recomendable es estudiar la cuestión con más profundidad, incluso desarrollar un índice de cumplimiento de la ley de los municipios, con el fin de traer luz a la situación y provocar cambios.

En cuanto a la indisciplina presupuestaria, existen otros asuntos con consecuencias sociales injustas que deben llamar a la atención. Debe ser una preocupación real, el hecho que las mujeres han ido perdiendo espacio en el terreno del poder político, ya que en las elecciones de 2010 bajaron del 11.26% (17 de 151) de alcaldías a 7.75%-,<sup>168</sup> es decir, que ni tienen el 33% asignado por discriminación positiva acordada legalmente en ese sentido. Además, muestra una incoherencia con el principio de equidad de género y no se cumple con el artículo 21, inciso **d**, sobre el destino de los fondos, como ya hemos indicado.

---

<sup>166</sup> Matías, 2013: 83

<sup>167</sup> *Ibíd*em 129

<sup>168</sup> *Ibíd*em 56



La Ley 176-07, contempla en el Artículo 368.- “Enfoque de Género. Los ayuntamientos en sus resoluciones, actuaciones y procedimientos deben contemplar la equidad de género y asegurar que en los mecanismos de representación se mantenga una proporcionalidad de mujeres de al menos un 33%. En todos los ayuntamientos se creará una comisión permanente de género, la cual además podrá atender asuntos relacionados con la niñez, la adolescencia, los discapacitados y los envejecientes.

Párrafo. - En aquellos municipios donde el puesto de vicesíndico/a esté desempeñado por una mujer, estará entre sus atribuciones la gestión de las políticas y desarrollo de las actuaciones de género”.

Esperamos que la organización denominada Unión de Mujeres Municipalistas Dominicana (UNMUNDO), pueda trabajar hacia la dirección de una mayor cantidad de mujeres en los puestos de liderazgo en el municipio.

También es preocupante el hecho de que la Ley 87-01 sobre Seguridad Social, establece la obligatoriedad del empleador de integrar el personal al sistema. Sin embargo, indica Matías que “una parte importante de ayuntamientos no tienen registrados como beneficiarios a sus empleados, ya que no pueden cumplir con el tope mínimo salarial que ronda los \$7,500.00 pesos dominicanos”.<sup>169</sup> Es decir, que encima de no pagar el salario mínimo a los empleados, tampoco se les incluye en el sistema de seguridad social.<sup>170</sup> Nos parece grave que el mismo Estado no cumpla sus propias leyes y permita abusos, además excesivos. Entendemos, pero no se justifica,

---

<sup>169</sup> Matías, 2013:122

<sup>170</sup> Mientras esto sucede, la Ley 87-01 aprobó un 30 por ciento de ganancias (Costa Rica las AFP cobran 7.5%) a las Aseguradoras de los Fondos de Pensiones (AFP), que equivale a RD\$15,278,526,910 (US\$ 339.5 millones de dólares) en el periodo 2010-2014. El presidente de la Cámara de Diputados, ha indicado desde 2013, y repetido recientemente en marzo 2016, la necesidad de reformar la Ley 87-01 que las AFP (gestionadas por los bancos) han obtenido ganancias excesivas en detrimento de los trabajadores y trabajadoras. Sin embargo, a 15 años desde su aprobación, la ley sigue vigente sin modificaciones, cobrando. (“Abel Martínez insiste en que hay que reformar Ley 87-01,” 19 de marzo de 2016; disponible en: [http://www.camaradediputados.gob.do/app/app\\_2011/article.aspx?id=4938](http://www.camaradediputados.gob.do/app/app_2011/article.aspx?id=4938)

Las cifras no están claras, mientras la pagina de la Cámara de Diputados indica una cosa, varios periódico indican otra. El periódico *Hoy* indica sin plazo RD\$305 mil millones de los fondos de pensiones: “Reforma a la Ley 87-01 de Seguridad Social es inminente”, (2015, 3 de junio), *Hoy*; disponible en: <http://hoy.com.do/reforma-a-la-ley-87-01-de-seguridad-social-es-inminente/>; Mientras que el periódico *El Nacional* indica 15 mil millones mensuales: Bonilla, Teófila (2015, 24 de marzo). “Diputados modifican ley 87-01 reduce de 30 a 15% ganancias AFP”, *El Nacional*; disponible en: <http://elnacional.com.do/diputados-modifican-ley-87-01-reducen-de-30-a-15-ganancias-afp/>

Según Díaz Santana, Arismendi, indica ¿Por qué la Seguridad Social no ha cumplido a cabalidad su papel de protección social y se le ve todavía como una carga económica, principalmente para el Estado?

Por la falta de voluntad política. Porque el modelo de crecimiento económico no depende de fuerza de trabajo calificada, debidamente entrenada, y con seguridad laboral y social. Porque los gobiernos prefieren la dádiva clientelista, a la concesión de derechos. Porque el gasto social no resulta tan deslumbrante, ni redituable, como la política de varilla y cemento. Dos veces los diputados han aprobado una Ley para reducir al 15% el tope de la comisión, estancada en el Senado sin valorar las graves consecuencias sociales de este retardo injustificable. “Fortaleza y debilidad de la ley de seguridad social”, (2015, 20 de junio), *Al Momento*; disponible en: <http://almomento.net/fortaleza-y-debilidad-de-la-ley-de-seguridad-social/110418>

que esto se debe a la alta presión de crear empleos públicos y simplemente los recursos no son suficientes para pagar a todos los empleados el salario mínimo. Entendemos necesario investigar cuál es la razón por la que una parte de los empleados públicos no gana el salario mínimo ni está en el sistema de seguridad social. El Estado, que está llamado a romper con las desigualdades e injusticias, no puede ser el que la siembre. Definitivamente, fomentando el parasitismo laboral o el hiper-subempleo, no se avanzará.

En esa subsección, hemos visto como la autonomía financiera de los municipios dominicanos tiene sus limitaciones normativas y en la práctica, al ser desfavorecidos en el cobro de impuestos de vocación municipal.<sup>171</sup> En la práctica, esta autonomía se ve perjudicada por la pobre capacidad gerencial que existe en los municipios, sobre todo capacidad de gestión financiera. La insuficiencia financiera, entendemos que se debe, esencialmente, a la limitación en los impuestos que sí se pueden cobrar y en la capacidad para cobrar estos impuestos. El incumplimiento en la rendición de cuentas es fruto de las debilidades institucionales y administrativas, incluyendo capacidades técnicas para el rendimiento transparente y eficaz de las finanzas municipales. Cuestión agravada por la debilidad de los órganos nacionales y municipales responsables de velar por esa rendición de cuentas y por la falta de sanción del incumplimiento. Pese a que la ley dicta los criterios para la transferencia de fondos al nivel municipal, el gobierno central continúa usando su discrecionalidad a la hora de decidir el monto de dicha transferencia, con criterios también ajenos a la ley. Mientras la ley nos habla de un 10% de los ingresos del Estado, la práctica en el 2015 fue de menos de un 4%.<sup>172</sup> El panorama muestra un incumplimiento de la normativa, tanto al nivel central como municipal, del Estado dominicano. Pese a todo esto, entendemos que la ley muestra más modernización que la práctica/realidad. Sin embargo, también entendemos que se ha avanzado de manera concreta, si

---

<sup>171</sup> Interesante resaltar que la Ley Estrategia Nacional del Desarrollo (END), en el artículo 29, inciso 8, establece que el gobierno central transferirá a los ayuntamientos los tributos, competencias y responsabilidades municipales que se consideren pertinentes dentro del marco de la Constitución y las leyes, en un plazo no mayor de siete (7) años- lo cual sería antes del 2019° sea, durante las próximas gestiones municipales 2016-2020. Sin embargo, una mayor descentralización, será poco probable hasta que no haya una estructura institucionalidad más sólida incluyendo una gestión más eficaz y eficiente, mejora salarial con el fin de poder contratar técnicos mejor calificados, mayor rendición de cuentas. (Ver Ministerio de Administración Pública (MAP), Ficha de Acción para la República Dominicana del Programa PASCAL; disponible en: <http://map.gob.do/wp-content/uploads/2014/01/PASCAL-Ficha-de-Accion.pdf>)

<sup>172</sup> Ver Presupuesto General del Estado 2015; disponible en: <http://www.digepres.gob.do/Publicaciones/Presupuesto%202015/Proyecto%20de%20Ley.pdf>

comparamos con la situación de hace dos décadas cuando se inició, formalmente, el proceso de descentralización político-administrativo en la República Dominicana.

En conclusión, la autonomía financiera no se puede reducir a la lucha por el 10%. La autonomía financiera es más significativa, es la lucha por el poder, que no es otra cosa que la oportunidad de influir y tomar decisiones que afectan a la administración de la cosa pública. Esto ha sido una lucha desde antes del inicio de la promulgación de las leyes municipales en los 1990. Como bien mencionábamos al inicio de este capítulo, es una lucha histórica entre conservadores y liberales. Esta lucha por la descentralización político-administrativa y financiera, en un país presidencialista es un reto, pues es difícil romper con la cultura paternalista que imponen la misma sociedad. Es decir, aunque el mismo presidente decida cambiar, habrá ciudadanos y el legado institucional que se lo exigen e imponen. Es como querer cambiar los hábitos fortalecidos por décadas, por lo que se requiere un esfuerzo mental (deseo) y físico (accionar) y consistencia extraordinaria, para romper con el pasado.

A nuestro parecer, no favorece la evolución de la descentralización el continuar con los argumentos usados de que no existe capacidad de gestión a nivel local, para entregarle tantos o más recursos y que no rinden la debida cuenta de lo que sí se les ha entregado. Entendemos que se aprende haciendo (*learning by doing*). En ese sentido, con el fin de ir ganando espacio en esta pendiente, lo más recomendable es que a los ayuntamientos se les apoye a madurar institucionalmente y se les exija rendir cuentas de los recursos que sí reciben y los poco o mucho que recauden, y que cumplan con la asignación del presupuesto debidamente, como lo dicta el artículo 21 de la Ley 176-07, especialmente la de invertir el 4% de sus ingresos a programas educativos, de género y salud. Sobre todo, que se sancione el que no cumpla la ley y se incentive, por lo menos de manera social, (felicitándoles o reconociendo su buena labor públicamente) a los que sí cumplen.

En esta sección hemos resaltado, que a pesar de los avances en la normativa municipal que otorga más autonomía financiera, en la práctica, los municipios se ven afectados por un sinnúmero de obstáculos internos y externos que afectan en su capacidad de cumplir con la ley. La insuficiencia financiera no sólo se debe a la pobre capacidad de recaudar fondos propios, sino, además, a las deficiencias en la gestión y la rendición de cuentas sobre su uso, lo que resulta en que el gobierno central lo tome de justificación, para no transferir la partida presupuestada por ley. El monto de ingresos propios también se ve afectado, por el hecho de que

el gobierno central cobra impuestos que son de vocación municipal. Esta situación sólo sirve para mermar la institucionalidad de los ayuntamientos, al no poder contar con los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades. Entendemos que el próximo paso debe ser, para los municipios, enfocarse en cómo manejar de manera eficiente y efectiva los fondos que reciben y mejorar sus capacidades internas de cobrar los arbitrios y otros impuestos municipales. Con el tiempo y la legitimidad recobrada, se espera que los municipios tengan una menor dependencia del gobierno central y una autonomía financiera y en sentido general, una administración más autónoma y sólida.

#### ***4.2.3.5 Fortalecimiento institucional a través de la creación de alianzas (mancomunidades, asociaciones) y fortalecimiento de las relaciones inter-institucionales***

##### ***4.2.3.5.1 Las Mancomunidades y la asociatividad***

En parte, el pobre desarrollo local en la República Dominicana, la pobreza y las desigualdades en la sociedad dominicana, tienen que ver con la incapacidad que ha tenido el Estado en invertir en sistema educativo de alta calidad para todos. Sin las herramientas necesarias para obtener, generar, mantener un buen trabajo, es poca la productividad que habrá a largo plazo.

Como los recursos son limitados para fomentar el desarrollo económico local desde el gobierno municipal, existe el mecanismo de Mancomunidad, con el fin de aunar esfuerzos y solicitar u ofrecer servicios de manera conjunta entre los municipios. La asociatividad para fines de compartir buenas prácticas y apoyarse mutuamente en la agenda de trabajo, es clave para fomentar el desarrollo y una buena gobernabilidad y gobernanza, que ya hemos indicado como esencial para el desarrollo.

Además, buscar ayuda fuera del ayuntamiento como la ley así lo indica, también es juicioso y para esto habrá que fortalece las relaciones interinstitucionales con el gobierno central, el sector privados/empresarios, las universidades, las ONG locales, nacionales e internacionales, incluyendo junta de vecinos, iglesias, clubs deportivos y profesionales.

En general, fomentar buenas relaciones que fortalezcan el capital y la cohesión social. No es recomendable continuar avanzando de manera desarticulada y sin coordinación entre los

distintos niveles de gobierno y sin cooperación entre los mismos municipios. Se deben potencializar las relaciones para crear la sinergia necesaria que fomente el desarrollo del país.

El artículo 7, inciso B de la Ley 176-07, nos indica que la Mancomunidad es una entidad local, con el objetivo de: “Las mancomunidades como forma asociativa intermunicipal, y, por tanto, supramunicipal, con órganos de gestión definidos en función de los intereses de los ayuntamientos a mancomunarse, garantizando el cumplimiento de las disposiciones del capítulo correspondiente de esta ley”.

Las mancomunidades permiten crear alianzas con el fin de establecer lazos en función de una amplia gama de suplidores, competidores y conocimientos. Los costos tecnológicos se comparten entre las partes y la inversión de capital es mucho más baja que cuando se hace de manera individual.<sup>173</sup> Además, las mancomunidades facilitan el intercambio de ideas y experiencias entre los miembros. La innovación y el aprendizaje facilitan el fortalecimiento organizativo y de pericia del personal de las administraciones municipales.<sup>174</sup>

D’Aza nos recuerda que “la realidad nos obliga a priorizar; si realmente se asume el desarrollo económico local como puntal de desarrollo del municipio, la formación de mancomunidades entre municipios contiguos es una gran necesidad, para darle sostenibilidad al proceso, en razón de que las relaciones económicas y los sistemas productivos de un municipio, generalmente trascienden sus fronteras político-administrativas”.<sup>175</sup>

Aunque data desde hace casi dos décadas, la experiencia en la creación de mancomunidades no es vasta. “La primera mancomunidad creada fue la Asociación de Municipios para el Desarrollo y la Protección de la Cuenca del Río Macasías (AROMA), fundada en el año 1999”.<sup>176</sup> Otras incluyen: la Mancomunidad de los Municipios de la Cordillera Septentrional en las regiones Cibao Norte y Noroeste se ha creado; la mancomunidad Madre de las Aguas enfocada en proteger los recursos naturales en Jarabacoa, Constanza, San José de las Matas, Jánico y Monción; la Mancomunidad para el Desarrollo Municipal de la Franja Oriental del Cibao Sur, con el fin de mantener y mejorar las infraestructuras de las comunidades, como viviendas, acueductos, escuelas, caminos vecinales, puentes y otras. En la provincia Monte Plata, se ha estado impulsando una mancomunidad con énfasis en gestión de recursos naturales y el

---

<sup>173</sup> Matías, 2013: 143

<sup>174</sup> *Ibidem* 143

<sup>175</sup> D’Aza, 2006: 127

<sup>176</sup> Matías, 2013: 143

desarrollo económico. También existe la del Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo, la cual estratégicamente busca coordinar esfuerzos para el ordenamiento territorial, el medio ambiente y gestión integral de desechos sólidos.<sup>177</sup> Según Matías, las experiencias de mancomunidad que existen en el país, “no encajan en la visión descentralizadora y democratizadora porque el desarrollo que alcanzan es muy limitado”.<sup>178</sup>

En la actualidad, los municipios están organizados en asociaciones. Entendemos que estas pueden ser usadas como plataforma para iniciativas mancomunadas y fomentar la cooperación y coordinación intermunicipal. O igualmente, las regiones en caso de proyectos más amplios o que vinculen municipios en asociaciones distintas, como podrían ser iniciativas de los clústeres, ecoturismo, entre otras.

**Tabla 4.4 Asociaciones de Municipios por Región en la República Dominicana**

Asociación de Municipios de la Región Cibao Norte (ASOMURECIN), con sede en el municipio de Santiago.
Asociación de Municipios de la Región Cibao Sur (ASOMURECIS), con sede en el municipio de La Vega.
Asociación de Municipios de la Región Nordeste (ASOMUREN), con sede en el municipio San Francisco de Macorís.
Asociación de Municipios de la Región Noroeste (ASOMURENO), con sede en el municipio de Mao.
Asociación de Municipios de la Región Valdesia (ASOMUREVA), con sede en el municipio de Baní.
Asociación de Municipios de la Región Enriquillo (ASOMURE), con sede en el municipio de Barahona.
Asociación de Municipios de la Región El Valle (ASOMUREVALLE), con sede en el municipio de Las Matas de Farfán.
Asociación de Municipios de la Región Yuma (ASOMUREYU), con sede en el municipio de La Romana.
Asociación de Municipios de la Región Higuamo (ASOMUREHI), con sede en el municipio de Hato Mayor.
Asociación de Municipios de la Región Ozama (ASOMUREO), con sede en el Distrito Nacional.

Fuente: FEDOMU

<sup>177</sup> *Ibídem*

<sup>178</sup> *Ibídem*

Este asociativismo municipal representado en la tabla 4.4, es liderado por la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), organización que nace en 1999, como respuesta al rompimiento institucional de la Liga Municipal Dominicana (LMD).<sup>179</sup> Aunque en este año, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), tenía el control político de la mayoría de los ayuntamientos, los dos otros partidos de mayoría “Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) impusieron al secretario general de la LMD, mediante procedimientos electivos con características de ilegalidad e ilegitimidad”.<sup>180</sup>

Desde entonces FEDOMU ha jugado un papel principal en la municipalidad dominicana, llenando un vacío institucional que generó la LMD al no cumplir a cabalidad sus objetivos como entidad de capacitación y asesoría de los funcionarios municipales.

Esto ha cambiado poco a poco, pues se ha ido reformando la LMD, pasando de un organismo meramente politizado, a uno más técnico, aunque aún existe espacio para mejorar. La LMD recibe el 5% del total de los ingresos transferidos por el gobierno central a los ayuntamientos. En un estudio realizado en el año 2008, el 31% de las autoridades (alcaldes, vicealcaldes y regidores) dijo que recibió capacitación de FEDOMU, el 26% de la LMD y el 17% de CONARE.<sup>181</sup>

La FEDOMU, además de promover las asociaciones regionales antes mencionadas, también ha fomentado la asociatividad sectorial a través de la creación de la Asociación Dominicana de Regidores (ASODORE), de Distritos Municipales (ADODIM) y de la Unión de Mujeres Municipalistas (UNMUNDO).<sup>182</sup> Incluso a través del ICAM, más recientemente, en abril 2016, la Liga Municipal Dominicana inició el taller con el propósito de “mejorar las ofertas de capacitación del sector municipal y fortalecer las capacidades de gestión de los actores estratégicos responsables y ejecutores de los principales planes, proyectos y programas de desarrollo económico local. El taller se dirige principalmente a los representantes de las entidades del sector público centralizado, descentralizado y autónomo, así como de las Asociaciones de Regidores, Vocales, de Mujeres Municipalistas, Agencias de Desarrollo Económico Local, líderes comunitarios y técnicos Municipalistas interesados en el quehacer

---

<sup>179</sup> Matías, 2013: 143

<sup>180</sup> Ibídem 144

<sup>181</sup> Ibídem

<sup>182</sup> Ibídem. Nota: La Liga Municipal Dominicana (LMD) tiene como su objetivo principal la capacitación de los funcionarios municipales, y en la actualidad está desarrollando el Instituto de Capacitación Municipal (ICAM). Ver <http://www.lmd.gob.do/index.php/icam>

municipal y su desarrollo. Apunta hacia la reforma municipal, el fortalecimiento de las capacidades locales, el posicionamiento de las prioridades de los planes municipales de desarrollo y presupuesto participativo y la descentralización de la política financiera y presupuestaria para el desarrollo local. En el taller, los participantes podrán tener una mejor visión del contenido, alcances y propósitos del desarrollo local, conocer las herramientas de coordinación y comprender mejor las funciones, responsabilidades y alcances de los compromisos que se asumen con la Estrategia Nacional de Desarrollo en el marco de sus respectivas competencias”.<sup>183</sup> Es una gran noticia, saber que ya en el país se está educando sobre la importancia del desarrollo económico local.

También ha avanzado la agenda municipal con la promoción de marcos jurídicos, acuerdos con los intereses de los gobiernos locales, el fomento de la participación social, la concertación entre los diferentes partidos en torno a las necesidades municipales.<sup>184</sup>

Sin embargo, en la actualidad, FEDOMU es una institución financiada con fondos públicos-privados y debe velar porque la lucha partidaria no ponga en peligro su institucionalidad y terreno legítimo conquistado a base de un arduo trabajo.

Según Matías, “la alta concentración de la relación y vínculos entre FEDOMU y las entidades afiliadas con los organismos públicos y los partidos y la baja relación con la sociedad civil, el municipio y el campo de lo privado, podría limitar bastante el avance de la agenda de descentralización del Estado”.<sup>185</sup>

Agregaríamos que FEDOMU y la LMD son entidades claves en la promoción del desarrollo económico local y que ambas instituciones, deben fortalecer y enfocarse para consolidar la descentralización y continuar hacia el desarrollo de planes municipales estratégicos de desarrollo endógeno. El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), Ministerio de Industria y Comercio (MIC), Ministerio de Turismo, Ministerio de Trabajo, CNC, CEI-RD, son algunas de las instituciones del gobierno central que deben jugar un papel protagónico para que el país no retroceda en la recentralización, más bien avance hacia un desarrollo integral del territorio.

---

<sup>183</sup>Ver “Johnny Jones ve las capacidades de la municipalidad como motor del desarrollo en RD”, (2016, 5 de abril); disponible en: <http://www.lmd.gob.do/index.php/component/k2/item/40-johnny-jones-ve-las-capacidades-de-la-municipalidad-como-el-motor-del-desarrollo-en-rd>

<sup>184</sup> *Ibíd*em

<sup>185</sup> Matías, 2013: 145



#### 4.2.3.5.2 El marco de las relaciones inter-institucionales

*Porque resulta ya innegable, como lo ha dicho Ferrajoli (resumiendo perfectamente la crisis que el Estado-nación está experimentando hacia fuera –instancias supranacionales- y hacia dentro –descentralización política-), que ‘el Estado es hoy demasiado grande para las cosas pequeñas y demasiado pequeño para las cosas grandes’. Ello no significa que el Estado –nación deba desaparecer, sino pasar a ser uno más (ni siquiera el principal) de los distintos niveles político-administrativos que la compleja realidad global reclama.*<sup>186</sup>

El papel del Estado es cada vez más importante en la planificación y promoción económica, debido a que las complejidades y exigencias del nuevo orden económico mundial del siglo XXI, así lo requieren. El hecho de que se ha perdido soberanía, por un lado, no quiere decir que un Estado fuerte ha dejado de serlo. El Estado ha tenido no sólo que reformarse, ha tenido que reinventarse.

Según Mir Puigpelat, “este nuevo enfoque plantea retos e interrogantes de una gran magnitud y dificultad, que los administrativistas debemos ayudar a resolver. Algunos de ellos serían, ¿qué concretas estructuras de poder resultan más convenientes para los nuevos problemas globales, como articular las complejas relaciones que habrá entre las nuevas Administraciones globales y las Administraciones supranacionales, estatales, regionales y locales ya existentes (cómo distribuir las competencias entre ellas), cómo lograr la democratización de órganos políticos y Administraciones que ejercerán sus competencias sobre un volumen ingente de población, o cómo evitar la imposición hegemónica de los valores occidentales (que incluyen –aunque a menudo se olvide-, los propios derechos fundamentales y el mismo principio democrático) sobre culturas diversas menos influyentes”.<sup>187</sup>

Esta realidad de compleja relaciones interadministrativas e interdependientes, hace imprescindible garantizar una buena gobernabilidad, que se fomenta con buenas y saludables relaciones inter-institucionales, fundamentadas esencialmente en la transparencia, el dialogo, la cooperación, la concertación, entre otros valores.

Según Matías, el experto municipal dominicano, “la gobernabilidad se fundamenta en los pactos entre los actores locales y nacionales y la incorporación y articulación del gobierno central, gobierno local, la sociedad civil y los actores económicos. Un tema pendiente es elevar y

---

<sup>186</sup> Mir Puigpelat, 2004: 212

<sup>187</sup> Ibídem 213

transformar el perfil de la asamblea de concejales o de regidores, de modo que recuperen su rol legislativo y de concertación transparente de los planes y programas. Otra cuestión relacionada es ampliar las estrategias de participación social expresadas en los presupuestos participativos, los cabildos abiertos, los planes estratégicos de desarrollo, las asambleas de rendición de cuentas y las auditorías sociales”.<sup>188</sup> Hablaremos más adelante de los presupuestos participativos y cómo estos, pueden facilitar la gestión transparente que a la vez favorezca la buena gobernanza y gobernabilidad.

En la República Dominicana, la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) ha iniciado un nuevo proyecto: Construyendo Juntos Gobernanza Local. FEDOMU a través del proyecto Construyendo Juntos Gobernanza Local, entregó recursos para la ejecución de pequeñas iniciativas comunitarias a 15 organizaciones de la sociedad civil (OSC), que fueron seleccionadas en el concurso de Fondo Cascada. Este fondo aporta recursos para que la OSC realice procesos de fortalecimiento organizativo y comunitario. Esta actividad fue realizada el 28 de enero y a la misma asistieron alcaldes, representantes de OSC, de organismos de cooperación internacional como UE y Progressio y técnicos de las oficinas regionales.<sup>189</sup>

Un reto pendiente está en la organización de todas las instituciones vinculadas a lo local, con el fin de evitar conflictos y confusiones en sus responsabilidades, jurisdicciones y funciones. Igualmente, en cómo hacer operativas las funciones compartidas entre el gobierno central y gobierno local, tal como indica el párrafo I del artículo 19 de la Ley 176-07.<sup>190</sup>

### *Relaciones municipio-gobierno central*

Aunque en el plano de organización política existen tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), realmente para fines administrativos, son el nacional (gobierno central) y el municipal. Como indica D’Aza “que tanto al Gobierno Nacional como a los gobiernos locales les debe importar el correcto y eficaz funcionamiento del otro y que ambos, deben estar dispuestos a ayudarse mutuamente a lograr el objetivo común, constituido por el bienestar del ciudadano”.<sup>191</sup> La Ley 176-07 indica que el vínculo principal entre el gobierno municipal y central debe ser a través del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD).

---

<sup>188</sup> Matías en PNUD Foro Desarrollo Humano 2, 2007: 55

<sup>189</sup> Ver FEDOMU, “Proyectos” <http://fedomu.org.do/index.php/proyectos>

<sup>190</sup> Entrevista Sr. Reynaldo Peguero, Director Ejecutivo del Plan Estratégico de Santiago CPES

<sup>191</sup> D’Aza, 2006: 61

Efectivamente este ministerio tiene un Viceministerio de Ordenamiento Territorial, “el cual incorpora la dimensión de la cohesión territorial en el diseño y gestión de las políticas públicas y asegura la necesaria coordinación y articulación entre dichas políticas, a fin de promover un desarrollo territorial más equilibrado”.<sup>192</sup>

Los funcionarios municipales tienen relaciones no sólo con el gobierno central (poder ejecutivo), especialmente los ministerios con normativa vinculante a la municipalidad y la Cámara de Cuentas, sino también con los legisladores, los tribunales, entre otros. Luke, Ventriss, Reed y Reed, nos señalan que las políticas de desarrollo económico deben estar enmarcadas dentro de una gestión de interdependencias. Es decir, las políticas formuladas deben estar conectadas con las cuestiones culturales, económicas, políticas y educacionales con el fin de que esté vinculada estratégicamente con las fortalezas de la economía estatal o local.<sup>193</sup> Esto indica que los hacedores de políticas deben pensar estratégicamente cuáles son las bases de una prosperidad a largo plazo.

El capítulo uno de la Ley 176-07, da las pautas para las relaciones interadministrativas.

“Artículo 98.- Principios Generales. Los ayuntamientos, además de ejercer sus propias competencias y funciones, coadyuvarán a la realización de los fines del Estado. El gobierno deberá suplir a los ayuntamientos la asistencia que precisen cuando un servicio municipal por razones justificadas o de fuerza mayor resulte insuficiente.

Párrafo. - El Poder Ejecutivo y los municipios deben en sus relaciones recíprocas:

1. Respetar el ejercicio legítimo de las competencias de cada uno.
2. Facilitarse las informaciones de su gestión que resulten precisas para lograr la debida coordinación de sus competencias coordinadas o delegadas.
3. Prestarse toda la cooperación y asistencia para garantizar un eficaz cumplimiento de las actividades a desarrollar”.<sup>194</sup>

El objetivo principal de éste artículo es evitar y “corregir las disfunciones que pudieran producir el reparto de competencias entre la Administración local y central”.<sup>195</sup> Este artículo define las relaciones interadministrativas en dos formas: las relaciones de cooperación y las relaciones de coordinación.<sup>196</sup> Mientras que las relaciones de cooperación pueden ser económicas, técnicas o administrativas e incidir sobre los servicios locales o en materias de

---

<sup>192</sup> Ver MEPYD, Viceministerio de Ordenamiento Territorial; disponible en: <http://economia.gob.do/MEPyD/viceministerios/ordenamiento-territorial/>

<sup>193</sup> Luke, Ventriss, Reed y Reed, 1988: 17

<sup>194</sup> Nota: Este artículo contiene el espíritu de la subsidiariedad.

<sup>195</sup> Pachas Serrano en Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, S.J., 2009: 54

<sup>196</sup> *Ibíd*em

interés común’, las relaciones de coordinación se enfocan en “mantener la coherencia del sistema administrativo, respetando la titularidad de las competencias municipales”.<sup>197</sup>

En esencia, este principio requiere que los distintos niveles de la administración pública se coordinen entre sí, con el fin de no duplicar esfuerzos, ni malgastar los recursos (erario público) de los ciudadanos.

Igualmente, el artículo 47 de la Ley No 247-12, establece pautas sobre la coordinación intergubernamental. El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales, gestionan los asuntos de su competencia bajo su propia responsabilidad, de forma cooperativa y coordinada con los órganos que conforman la Administración Pública Central y las entidades descentralizadas funcionalmente.

Según el investigador Pachas Serrano, “el principio de coordinación supone un límite real a las competencias de los municipios y cierta potestad de dirección como consecuencia de la situación de primacía en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado; sin embargo, esto no significa la sustracción de las competencias propias de los municipios sino un límite a las mismas. Dicho de otra manera, la potestad de dirección de quien coordina deber ser la menor posible, para asegurar el mayor respeto de las competencias e intereses de los gobiernos locales...Por otra parte, este principio tiene que estar anudado a un procedimiento de adopción de decisiones administrativas que permita la exposición y conocimiento de los distintos intereses públicos involucrados, con la finalidad de que sean tomados en cuenta por quien tiene que decidir”.<sup>198</sup>

Uno de los principales retos del país es precisamente la coordinación intra-estatal, la duplicación de instituciones con los mismos objetivos, la duplicación de esfuerzos y la resta de recursos limitados, así como la falta de seguimiento. Este principio es clave con el fin de lograr un buen gobierno eficiente y eficaz, especialmente para gestionar un modelo de alta complejidad y dependencia de múltiples factores y actores, como lo es el de desarrollo económico local.

Hasta hace poco, la coordinación de las políticas públicas locales e interadministrativas era complicada precisamente por las múltiples divisiones del territorio según cada institución. A pesar de estar definida por la MEPYD, la adopción de la clasificación ha sido lenta. Esperamos que las instituciones del gobierno central reorganicen sus administraciones de acuerdo a unas

---

<sup>197</sup> *Ibíd*em 56

<sup>198</sup> *Ibíd*em 24

mismas regiones, ya definidas por el Decreto 710-04. Con una división y ordenamiento territorial realizados con criterios bien definidos, las relaciones intergubernamentales serían más efectivas y eficientes. Se podrían coordinar las públicas políticas y los intereses nacionales con los regionales y locales de manera más armoniosa. Para los asuntos territoriales y locales, la ley dispone que sea el MEPYD el que maneje las relaciones entre el gobierno central y los municipios. En ese sentido, esta institución está llamada a jugar un rol importante en la institucionalización de la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Igualmente, para asegurar la coordinación entre gobierno central y el local, la Ley 176-07, en el artículo 250, establece la Participación Sectorial del Gobierno Central. “Las sectoriales del Gobierno Central deberán participar en las actividades del Presupuesto Participativo Municipal, especialmente en las Asambleas Seccionales o de Bloques y en el Cabildo Abierto final, y coordinar sus planes de inversión en el municipio con los Planes de Inversión Municipal aprobados mediante el Presupuesto Participativo Municipal.”

Una vez más, vemos cómo el marco legal estipula las medidas debidas para asegurar el correcto funcionamiento de la vida pública. Sin embargo, habrá que ver en la práctica cuál ha sido la implementación. Según nuestra investigación, tanto la revisión de la investigación previa en el país, como las entrevistas realizadas, la coordinación entre el gobierno local y el gobierno central es deficiente y debe mejorar, con el fin de optimizar la gobernabilidad y efectividad de la aplicación y seguimiento de las leyes y las políticas públicas.

En 23 de abril de 2015, en ocasión de celebrarse el Día Nacional de los Ayuntamientos, se creó, vía el Decreto 85-15, el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP) que, aplicado a los municipios, es una herramienta tecnológica, que recoge información sobre la gestión de los ayuntamientos, para identificar sus avances, áreas de mejora y resultados.

“El SISMAP Municipal es una plataforma tecnológica online, en tiempo real y abierta al público para dar seguimiento a la gestión pública local y a los avances realizado en gestión de recursos humanos, planificación territorial, gestión presupuestaria, compras y contrataciones, acceso a la información pública, calidad del gasto y control interno y ejercicio del presupuesto participativo. La misma genera un estado de situación de la gestión municipal en cada ayuntamiento además de un Ranking Municipal”<sup>199</sup>

---

<sup>199</sup> SISMAP Municipal; disponible en: [www.sismap.gob.do/municipal](http://www.sismap.gob.do/municipal)

Se espera que el SISMAP facilite las relaciones intergubernamentales al ofrecer más y mejor calidad de información a los funcionarios. El SISMAP es un esfuerzo conjunto de los ayuntamientos e instituciones públicas del Gobierno Central, conjuntamente con la Sociedad Civil y con el respaldo del Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y a las Autoridades Locales (PASCAL), financiado por la Unión Europea, para lograr una administración pública local de mayor calidad. Es una iniciativa innovadora en la gestión pública local, por lo que el ministro de Administración Pública, Ramón Ventura Camejo resaltó como un hecho sin precedentes en la historia dominicana esta iniciativa del poder ejecutivo. Además de crear el SISMAP, el decreto también crea la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal, con el propósito de formular y articular la política nacional, incluyendo el cumplimiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo, con la reforma municipal y el desarrollo local sostenible. Ventura Camejo enfatizó que “esto marcará un antes y un después en la historia de la gestión pública dominicana”.<sup>200</sup> El SISMAP muestra una voluntad política del gobierno central, para ayudar a los gobiernos locales a mejorar gestión.<sup>201</sup>

Esta nueva iniciativa, la cual también creó la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal, está integrada por el Ministerio de la Presidencia, así como de las instituciones que participan en el SISMAP Municipal: Ministerio de Administración Pública (MAP), Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Presupuesto y Dirección General de Contrataciones Públicas; Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT) del MEPYD; Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG); Contraloría General de la República y la FEDOMU.<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> “Danilo Medina emite decreto para reforma municipal y monitoreo ayuntamientos”, (2015, 23), *El Caribe*; disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/2015/04/23/danilo-medina-emite-decreto-para-reforma-municipal-monitoreo-ayuntamientos>

<sup>201</sup> El presidente de FEDOMU en el momento, Juan de los Santos (E.P.D), afirmó que esta mejora real que muestra el SISMAP “no hubiera sido posible sin la importante decisión de querer mejorar por parte de las autoridades municipales, así como de contar con el acompañamiento y orientación del Gobierno Central y de nuestra FEDOMU en este proceso, que era nuevo para todos. Cada día los ayuntamientos demostramos y seguimos demostrando que queremos mejorar la gestión de nuestros ayuntamientos. Tenemos la voluntad política de querer hacerlo y perdimos el miedo a mostrar nuestras debilidades porque no es algo de que avergonzarse sino la base para poder mejorar y superarlas”; disponible en: <http://fedomu.org.do/comision-presidencial-para-la-reforma-municipal-da-a-conocer-nuevo-ranking-municipal/>

<sup>202</sup> FEDOMU (2015, 17 de noviembre), “Comisión Presidencial para la Reforma Municipal da a conocer nuevo ranking municipal”; disponible en <http://fedomu.org.do/comision-presidencial-para-la-reforma-municipal-da-a-conocer-nuevo-ranking-municipal/>

## *Relaciones municipio-sector privado*

Lo primero que aquí queremos resaltar, es que unas buenas relaciones entre el gobierno local y el sector privado son indispensables para poder desarrollar localmente a la comunidad. A partir de una democracia participativa, es mucho más fácil llegar a una visión conjunta de lo que se quiere y cómo llegar hasta ahí.

En el caso de Santiago, el sector privado ha jugado un papel protagónico en la iniciativa de trabajar un Plan para el Desarrollo Estratégico del municipio. Stiglitz nos resalta que uno de los roles importantes que jugó el gobierno fue determinar hacia dónde quería llevar al país, en cuanto al desarrollo y, a partir de ahí, junto con el sector privado, crear una visión conjunta. Y juntos preguntarse cuáles son las ventajas comparativas del presente y cuáles serán la del futuro y analizar cómo éstas se pueden cambiar a través de las inversiones. Más que un rol de planificación detallada asociada al control que tienen los gobiernos, el rol debe ser uno que sea catalizador.<sup>203</sup>

El gobierno debe ofrecer un ambiente facilitador a las empresas nuevas y las ya existentes que quieran ser innovadoras. Deben ser apoyadas no sólo con ayuda técnica y financiera (crédito), sino además establecer parques de investigación e industriales, así como incubadoras de empresas.<sup>204</sup> Una relación estrecha permite exactamente estar pendiente e informado de cuáles son las necesidades del sector privado, con el fin de ayudarles a mantener su competitividad.

Unos de los retos mayores en el desarrollo económico local, es coordinar los esfuerzos entre los distintos niveles de gobierno y el sector privado. Enfrentar solapamientos, duplicación de esfuerzos, falta de respuesta, pobres servicios públicos y confusión generadas por los procedimientos (muchas veces arduos y excesivos) de la burocracia, que pueden ser bastante desmotivadores y desgastantes, además de que representan un uso ineficiente de los recursos.

A pesar de los obstáculos, los gobiernos locales deben establecer y procurar dentro de sus objetivos buenas relaciones con el sector privado y empresarial. Pensar qué intervenciones realizar para eliminar los obstáculos a la inversión local, promover el espíritu emprendedor de los locales y las empresas y ofrecer las facilidades de incubadoras de empresas. Así como, gestionar a nivel local o nacional mejores condiciones financieras y reformas al sistema fiscal que afectan las pymes. Es importante que mejore el ambiente de negocios, con el fin de asegurar

---

<sup>203</sup> Stiglitz en Gallagher, 2005: 29

<sup>204</sup> *Ibíd*em

que las pymes u otras empresas, no se vayan de la localidad, más bien consoliden, expandan y aumenten su productividad.<sup>205</sup>

Sobre todo, es importante tener claro y tomar en cuenta, a la hora de establecer relaciones con el sector privado, la siguiente realidad resaltada por Schleyer: el empresario no es el ‘malvado del siglo’, ni el explotador, ni oportunista. Es el generador de empleo y de riquezas.<sup>206</sup> El empresario es la fuerza motriz de la economía. “El rasgo característico decisivo del empresario está en que es el que ‘emprende’ o ‘acomete’ algo, es decir, que hace algo que todavía no se había hecho, que crea algo que hasta ahora no se había creado. Hace realidad un complemento y un enriquecimiento de lo existente mediante su labor personal, que constituye, pues, una prestación creadora”.<sup>207</sup>

El empresario también es creador cuando “da dirección de una empresa ya existente; por ejemplo, cuando se lleva a cabo una expansión, la puesta en marcha de nuevas producciones, la modernización de las instalaciones técnicas, reformas en los métodos de trabajo, el perfeccionamiento progresivo de los productos elaborados, la apertura de nuevos mercados para la venta de un producto...; en suma: cuando se introduce alguna innovación en pro del mantenimiento o elevación de la capacidad competitiva y, por tanto, de la capacidad de producción y del aseguramiento de los puestos de trabajo”.<sup>208</sup> Es decir, que al igual que las relaciones con el gobierno central, las relaciones con el sector privado son imprescindibles para desarrollar económicamente a la localidad.

### *Relaciones municipio-academia/universidades*

Las universidades tienen un importante rol que jugar en el desarrollo económico local a través de las investigaciones e innovaciones que facilitan la capacitación de los recursos humanos y ofrecen espacios idóneos para la concertación entre los actores locales, al inspirar respeto y neutralidad. Además, es importante que el proceso de desarrollo económico local, esté continuamente acompañado de las investigaciones pertinentes al estudio de la comunidad e

---

<sup>205</sup> Luke, Ventriss, Reed y Reed, 1988: 93

<sup>206</sup> Schleyer, 1980: 173

<sup>207</sup> *Ibidem* 175

<sup>208</sup> *Ibidem* 175-176



informaciones actualizadas, que resultan en un mejor análisis y diseño de las políticas públicas.<sup>209</sup>

En sentido general, las relaciones municipio-academia/universidad en la República Dominicana, son espontáneas y no responden a una política pública planificada. En el caso de Santiago, su relación con la PUCMM ha sido esencial, ya que la alianza entre el ayuntamiento y un centro de estudios de la PUCMM, hizo posible el desarrollo de la iniciativa del plan estratégico de Santiago (PES). También ha sido clave, la participación del sector privado en el PES, incluso facilitando parte de los recursos financieros. Además de la PUCMM, otras universidades que ofrecen programas de capacitación a los munícipes son INTEC, IGLOBAL, FLACSO y UTESA.<sup>210</sup> La capacitación impartida por las universidades y centros educativos es importante para desarrollar las destrezas de conceptualización que facilitarán la necesidad de pensar estratégicamente y con visión de largo plazo.

Para la gestión estratégica del desarrollo económico, es clave la habilidad de ver la economía local como parte de la economía nacional y mundial y entender cómo varios sectores y áreas geográficas, dependen el uno de la otra y entender los cambios en la economía internacional.<sup>211</sup>

Según Brunet y Cincunegui “A diferencia del paradigma neoliberal, el paradigma del desarrollo endógeno propicia aplicar políticas de desarrollo que apuntan a complementar la labor de los mercados, más que a pretender reemplazarlos. Se trata de una concepción del desarrollo que subraya la inscripción espacial de los fenómenos económicos y que la densidad de las relaciones entre los agentes locales (empresas, municipios, universidades, centro de I+D, sindicatos...) puede jugar un rol determinante en la competitividad de ciertas entidades económicas”.<sup>212</sup> El papel de las universidades, además de la investigación que lleve a innovaciones requeridas para aumentar la competitividad, es interpretar las teorías para ponerlas al servicio de las necesidades del país.

---

<sup>209</sup> Luke, Ventriss, Reed y Reed, 1988: 167 y 169

<sup>210</sup> En el caso del IGLOBAL, ofrecen maestría en Desarrollo Territorial y Urbano y se ha producido un acervo importante de investigación de los estudiantes, la mayoría funcionarios de los gobiernos locales o profesionales vinculados al municipio. También ofrece viajes académicos a España para que los funcionarios conozcan experiencias en dicho país.

<sup>211</sup> Luke, Ventriss, Reed y Reed, 1988: 236

<sup>212</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 59

## *Relaciones municipio- instituciones internacionales*

El Artículo 367, en el Párrafo III de la Ley 176-07, establece que “los municipios podrán sostener relaciones, asociarse y cooperar con entidades subnacionales de otros países, al objeto de mejorar las relaciones internacionales, y establecer relaciones y lazos de hermandad, amistad, solidaridad y asistencia técnica en orden a un mejor conocimiento, entendimiento, intercambio de experiencias y cooperación mutuas”.

Esta autonomía de los municipios para establecer relaciones internacionales directamente (‘global microdiplomacy’)<sup>213</sup> e intercambiar experiencias, fomenta la madurez institucional de los municipios dominicanos. Como hemos documentado, la municipalidad dominicana ha recibido apoyo financiero y técnico de otros países, organismos internacionales y varias ONG internacionales con el fin de fortalecer sus instituciones y de desarrollar la localidad. Estos fondos procedentes de la cooperación de otros organismos, han jugado un papel importante en la descentralización y desarrollo local en la República Dominicana.<sup>214</sup>

Tendríamos que destacar el apoyo dado desde la Unión Europea, con el Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y a las Autoridades Locales (PASCAL). Este programa ha estado jugando un papel protagónico en el desarrollo de la municipalidad en la República Dominicana. En la actualidad, tiene el proyecto Ciudadanía Activa, cuyo objetivo es de contribuir a consolidar la gobernabilidad democrática y la cohesión social. El mismo está integrado por 10 organizaciones de la sociedad civil y se implementa en 40 municipios con el apoyo del Ministerio de Administración Pública.<sup>215</sup>

En el caso de Santiago, como hemos mencionado en el capítulo anterior, su ayuntamiento ha sido proactivo en conectar al nivel internacional y lograr un buen posicionamiento dentro de los municipios de renombre, por su trabajo en la planificación local.<sup>216</sup>

---

<sup>213</sup> Luke, Ventriss, Reed y Reed, 1988: 113

<sup>214</sup> Ver Plan Estratégico de la LMD 2012-2016 (pp.65-67) para un lista de las organizaciones internacionales cooperante; disponible en: [http://lmd.gob.do/LMD\\_PLAN ESTRATEGICO\\_2012-2016.pdf](http://lmd.gob.do/LMD_PLAN ESTRATEGICO_2012-2016.pdf)

<sup>215</sup> Para más información ver Participación Ciudadana (2015, 30 de enero), “Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y a las Autoridades Locales – PASCAL”; disponible en: [http://www.pciudadana.org/detalle/proyecto/programa\\_de\\_apoyo\\_a\\_la\\_sociedad\\_civil\\_y\\_a\\_las\\_autoridades\\_locales\\_pascal-18](http://www.pciudadana.org/detalle/proyecto/programa_de_apoyo_a_la_sociedad_civil_y_a_las_autoridades_locales_pascal-18)

<sup>216</sup> Ver ‘100 Resilient Cities’, una iniciativa de la Fundación Rockefeller, óp. cit.

Igualmente, como hemos propuesto, los municipios deben pensar en las ventajas de buscar apoyo en la diáspora dominicana organizada en redes profesionales, con el fin de conectar con su talento y ver como el mismo, se puede aprovechar para el desarrollo de su comunidad.

### **4.3 La descentralización y municipalidad dominicana: algunos problemas estructurales**

Podríamos decir que, a pesar de sus debilidades y retrasos, el proceso de descentralización en la República Dominicana, ha obtenido importantes logros en el hecho de que ha otorgado mayor presencia de los municipios en el quehacer y la dirección que va tomando el país. También ha permitido el fortalecimiento del poder local, por ende existe más competencia por los puestos,<sup>217</sup> lo que ha ampliado la participación y representación local y por ende, ha acercado el poder estatal al ciudadano, facilitando además la democracia participativa. Sin embargo, si vemos el proceso de descentralización desde la óptica de la eficiencia y eficacia administrativa del Estado, se puede constatar que el país aún tiene espacio para mejorar los aspectos institucionales y la gerencia, especialmente gestión financiera. En esta subsección enfocaremos otras limitaciones a las ya mencionadas, que mantienen la descentralización dominicana en estado limitado y cuestionado, y que el tiempo ha comprobado que son debilidades estructurales.<sup>218</sup>

La debilidad institucional de los gobiernos locales, ha sido un serio impedimento para consolidar el proceso de descentralización en la República Dominicana. Entendemos que esta debilidad radica esencialmente en que la descentralización no fue planificada por el Estado, sino que surgió de las presiones de la sociedad civil. Como resultado, existe la realidad de hoy. No ha sido una descentralización gradual, pues a nuestro entender, se entregaron demasiadas competencias y recursos a los municipios, sin estos estar equipados para las múltiples responsabilidades.

---

<sup>217</sup> Aunque no necesariamente más democracia, dada la calidad y legitimidad del proceso con la que los partidos políticos han ido seleccionado sus candidatos locales últimamente, (en algunas instancias a través de encuestas) y no a través de la libre votación de los miembros. La relación entre la descentralización y la democracia, y si fomenta o no más o mejor calidad de democracia, es un tema interesante, sin embargo, fuera del alcance de esta investigación.

<sup>218</sup> Quizás de índole cultural -comportamiento informal e indiferencia por las leyes, valoración de las relaciones humanas o intereses individuales por encima de la ley- o imposibilidad por la falta de recursos. Para determinar esto con seguridad, habría que investigar de manera transversal en los 158 municipios, con el fin de identificar las verdaderas limitantes y así, enfrentar de manera integral y efectiva estas deficiencias.

“El proceso de descentralización puede ser un motor de expansión de las libertades, siempre y cuando se guie por los criterios de equidad, la eficiencia, el empoderamiento y la participación. Si el proceso de descentralización no se hace en base a estos valores, ni crea instrumentos que potencien, podría propiciar un modelo que limite las libertades en el espacio local, copiando e incluso empeorando las prácticas del gobierno central”.<sup>219</sup>

“Para la construcción de poder local, no basta con otorgar formalmente ámbitos o instrumentos de ejercicio de competencias, funciones, más recursos a las autoridades locales o gobiernos subnacionales, más participación para los ciudadanos, si todo eso no va acompañado de la construcción de unas condiciones de gobernabilidad que permitan garantizar que el impacto sea positivo y no negativo.”<sup>220</sup> “La agenda municipal de los partidos políticos ha sido el resultado del esfuerzo de la sociedad civil, universidades y dirigentes partidarios con vocación municipalista”.<sup>221</sup>

#### **4.3.1 La atomización del territorio**

La atomización del territorio, o la división política-administrativa acelerada, con pocas excepciones con criterio de eficiencia y eficacia, constituye una seria amenaza al desarrollo económico del país. Como se podrá apreciar en la tabla de Evolución de la división territorial del país, la atomización no es un fenómeno nuevo. Sólo durante la dictadura de Trujillo, se multiplicó por dos la cantidad de provincias existentes, lo que no ha de sorprendernos ya que, como hablaremos más adelante, la cabeza de la provincia era la figura del gobernador. Esa variable nace durante la era de la dictadura de Trujillo, el gobernador siendo una especie de supervisor político local. Así, tiene cierta lógica la multiplicación, pues de esa manera se logra más control sobre el territorio.

Sin embargo, la atomización no se inició, ni se ha limitado a la dictadura de Trujillo. Es una amenaza a la consolidación de la descentralización y a la institucionalidad de la municipalidad que permanece. Según Mejía-Ricart, la República Dominicana, sufre de una

---

<sup>219</sup> PNUD Foro Desarrollo Humano, 2007: 27

<sup>220</sup> Héctor Riveros Serrato, “Descentralización, poder local y desarrollo humano” en PNUD Foro Desarrollo Humano 2, 2007: 33

<sup>221</sup> Matías en PNUD Foro Desarrollo Humano 2, 2007: 53

proliferación de municipios, lo cual llevaría a una atomización del territorio dominicano.<sup>222</sup> Aunque la descentralización busca hacer eficiente a la administración pública local, una descentralización territorial excesiva puede ser contraproducente a este objetivo, ya que provocaría también la atomización de los recursos limitados del Estado y la capacidad de gestión sería seriamente mermada.

Hace más de dos décadas, el empresariado dominicano debatía sobre la necesidad de revisar el exceso de división político-administrativa del territorio dominicano y entendía que ese exceso perjudicaba la economía. En esta investigación, hemos alentado contra la atomización del territorio, por sus efectos nocivos en la planificación integral del desarrollo.

En 1995, el Consejo Nacional de la Empresa Privada indicaba:

“Por razones que convenían al proceso de centralización política que ha vivido el país, el territorio se ha dividido en un número elevado de provincias y de municipios, que ha impedido la conformación de regiones con cierta capacidad para el autogobierno y para la solución de sus propios problemas. Ahora que hay un cierto consenso de que debemos encaminarnos hacia la descentralización, tiene mucha lógica que el país se aboque, dejando de lado los provincialismos excesivos, a revisar su conformación territorial para hacerla más eficiente y cónsona con nuestras realidades. Si tuviéramos definidas varias regiones podría concebirse a esas regiones como grandes provincias que serían las que elegirían senadores y diputados. Cada una de ellas tendría su gobernador. Igual ocurre con los municipios donde tenemos los extremos del muy grande, que concentra más del 30% de la población, y el muy pequeño con menos del 1%. La propuesta que aquí se hace es la de que se discuta con serenidad la conveniencia de racionalizar la división política administración del país, para disminuir su atomización”.<sup>223</sup>

Aunque su fin fue positivo, entendemos que el aumento sustancial de los recursos financieros absolutos (pues el por ciento del 10% aun no se aplica), también ha provocado una aceleración del proceso de atomización del territorio, donde sin previo estudio, criterios sólidos, ni análisis racional, se crean nuevas entidades territoriales (distritos municipales, municipios) y con ellos, nuevos puestos de trabajo, y “dinamismo” económico para la localidad.

Indicamos aceleración porque, poco antes de la aprobación de la Ley 166-03, en el 2002, existían 125 municipios y 99 distritos municipales y, en la actualidad (octubre de 2016), existen 158 municipios, para un aumento de 33 municipios y 235 distritos municipales, para un aumento de 136. Es decir, antes de la ley existían un total de 224 gobiernos locales, y después de la aprobación de la ley que establece la entrega de mayores recursos a los gobiernos locales

---

<sup>222</sup> Tirso Mejía-Ricart, 2004: 19

<sup>223</sup> Consejo Nacional de la Empresa Privada, 1995: 51

aumentó a 393. De 2002 al 2016, los municipios y los distritos municipales, han aumentado en un 74.66% y 137.37%, respectivamente.<sup>224</sup> “La división político y administrativa del país no ha descansado sobre una base de ordenamiento territorial. ... Aunque en la República Dominicana hay un orden en la distribución de los territorios (regiones, provincias, municipios, distritos municipales, sección y parajes) no existe un ordenamiento del territorio sobre la base de estudios técnico y científicos”.<sup>225</sup>

Además de obtener más recursos, el afán por fragmentar el territorio descansa y está vinculado a la misma motivación, crear empleos públicos. Como ya hemos mencionado, los ciudadanos dependen del Estado para conseguir empleo. En el caso de los municipios, entre 1995 y 2006, el empleo en los ayuntamientos creció 2.6 veces más rápido que en el gobierno central. Su participación en el total de los empleados públicos se duplicó en 11 años, al pasar de 6% a 12%, para alcanzar casi 52 mil empleados”.<sup>226</sup>

En gran parte, la descentralización acelerada o atomización del territorio en años recientes se debe, precisamente, al deseo de muchos políticos de crear empleos para sus constituyentes (simpatizantes políticos). “En general, en los ayuntamientos predomina la misma práctica del gobierno central, en donde los empleos públicos son un botín de campaña electoral”.<sup>227</sup>

Según un estudio del PNUD, “el tiempo promedio de una persona empleada por el ayuntamiento en sus funciones era de 4.6 años, poco más que el cuatrienio del ciclo político. El personal era fundamentalmente masculino, de edad madura y con baja formación. La mayoría era personal nominal (nombrado directamente por el síndico) y el 75% ganaba menos de 3,000 pesos, lo cual apenas cubre el costo de la canasta de consumo del quintil más pobre, según datos de 2001.

La estructura de los puestos de trabajo refleja también las debilidades de los ayuntamientos para asumir competencias, ya que cuentan con un personal poco especializado. Sólo el 9.4% del personal realiza actividades técnicas, los demás son de apoyo, supervisión,

---

<sup>224</sup> Periódico *MetroRD* (2015, 21 de octubre), óp. cit.

<sup>225</sup> Matías, 2013: 135

<sup>226</sup> Informe PNUD, 2008: 13

<sup>227</sup> *Ibídem*

encargados y otros”.<sup>228</sup> Entendemos que el verdadero reto es ser más creativo a la hora de crear empleos productivos, dignos y sostenibles.

Lo más grave de la atomización territorial para el desarrollo económico local, es que crea un hándicap a la hora de planificar adecuadamente por el efecto adverso de diversión de los recursos y consecuentemente, uso ineficiente e inefectivo. Hernández, citado por Matías “agrega que la dispersión del gasto que ha creado esta dispersión de entidades municipales, se expresa en que los fondos para capitalizar la inversión municipal, en gran proporción, se ha trasladado para responder a la creación de una nueva burocracia, que constituye una nueva forma de representación política enfocada en la ampliación de la base clientelista municipal. Añade que existe una corriente política, que está proponiendo la conversión de todos los distritos municipales en municipios lo que, de concretarse, eliminaría las posibilidades de planificar y coordinar racionalmente las políticas territoriales nacionales”.<sup>229</sup> Matías agrega, “Esto no necesariamente es un uso eficiente de los recursos, porque lo que se ha visto es ‘más municipios, más dispersión de los ingresos municipales’”.<sup>230</sup>

#### ***4.3.1.1 ¿Qué dice la ley? ¿Qué dice la realidad?***

El Artículo 30 de la Ley 176-07, establece que debe realizarse un estudio previo de factibilidad explicando, “cualquier creación, modificación, supresión y fusión de municipios, requerirá que con carácter previo, se realice un estudio de factibilidad por parte del Congreso Nacional o una de sus Cámaras o quien éste delegue, justificativo del cambio, en la que se demuestre su conveniencia, social, política, económica y administrativa, tomando en consideración su potencial fiscal, sus posibilidades económicas y su identificación como área territorial de desarrollo”.

Se esperaba que la atomización o fragmentación del territorio frenaría con la Ley 176-07. Sin embargo, los números de las cantidades de municipios y distritos municipales han continuado aumentando. La Ley de Municipios establece en su artículo 27, que la “segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para constituir otro independiente requerirá la existencia de un motivo legítimo que lo justifique” y de una serie de requisitos que, entre otros,

---

<sup>228</sup> *Ibíd*em

<sup>229</sup> Pedro Hernández en Matías 2013: pág. prologo

<sup>230</sup> Matías en PNUD Foro Desarrollo Humano 2, 2007: 49

señalan que “tanto el nuevo municipio como el del que se segregue resulten en una población superior a los 15.000 habitantes”, y que “dispongan de fuentes de ingreso propios que superen el 10% del presupuesto de ingresos municipales”.<sup>231</sup>

Lo que hemos encontrado es que no siempre se cumple con el requisito mínimo de población ni de recaudaciones propias como establece la ley. Con los datos del Informe General del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 de la ONE, encontramos que 78 de los 155 municipios tenían menos de las 15,000 personas requeridas por ley, por lo que sólo el 50% de los municipios cumple con el requisito poblacional.<sup>232</sup>

Igualmente, el Artículo 78, inciso a de la Ley 176-07, nos indica que, para la creación de un distrito municipal, el mismo debe tener una población de 10 mil personas; si hacemos el mismo recuento, vemos que 183 de los 231 distritos municipales no cumplen con este requisito; es decir, que el 79% no cumple con la población requerida para ser distrito municipal.

Como indicamos en la tabla 4.1: Evolución de la división territorial de la República Dominicana, ha sido una división del territorio acelerada y por lo general resultado de motivaciones políticas y no administrativas.

Según un documento realizado por la MEPYD y el CONARE para la Cámara de Diputados en ocasión de discutir la ley de Estrategia Nacional de Desarrollo “la mayoría de los municipios dominicanos son muy pequeños, con escasa capacidad de desarrollo, gestión y provisión de servicios municipales básicos.”<sup>233</sup>

Por estas razones, la atomización del territorio no solamente es negativa *per se*, sino que, además, muestra una falta grave de cumplimiento de la ley. Los resultados de la investigación de la Cámara de Cuentas, también evidencian que la realidad de las entidades municipales al 2012, difiere de lo que establece la Ley 176-07, tanto en lo que se refiere a los requisitos para ser

---

<sup>231</sup> Gómez-Sabaini, 2010

<sup>232</sup> Informe General del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, pág. 35-45; disponible en: [http://censo2010.one.gob.do/volumenes\\_censo\\_2010/vol1.pdf](http://censo2010.one.gob.do/volumenes_censo_2010/vol1.pdf)

Nota: Entendemos que algunos municipios quizás hayan tenido algún desplazamiento de la población, sin embargo, es improbable los desplazamientos significativos (en algunos casos la mitad) de la población en tan poco tiempo.

<sup>233</sup> Cámara de Diputados (s/f). “Insumos para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Documento temático sobre Descentralización y Gobiernos Locales”, pág. 5. Disponible en: <http://www.camaradediputados.gov.do/masterlex/MLX/docs/2F/1B0/1B1/1C5/1CB/1CE.pdf>

Nota: Este documento también agrega: “Durante el periodo 1995- 2005 el número de municipios se incrementó en 40%, mientras que de distritos municipales se incrementó en 400% (...). La mitad de los municipios dominicanos tienen una población de menos de 20,000 habitantes; 80% de los más de 200 Distritos Municipales existentes en el país tienen poblaciones muy inferiores a los 10,000 habitantes. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2008, el 15% de estas demarcaciones tiene menos de 5,000 personas, con un promedio de 3.6 mil habitantes.”



considerado municipio y distrito municipal, como para la forma en que éstos son administrados y cómo utilizan los recursos de los que disponen.

Esto sugiere que existen debilidades en la aplicación de leyes y en la forma de sancionar el incumplimiento de las mismas. La falta de apego a la ley para la creación de estos municipios que reporta la Cámara de Cuentas, quedó documentada en su informe del 2013. Según el informe de la Cámara de Cuentas en cuanto a los requisitos para creación de entidades municipales:

“La Ley 176-07 establece los requisitos para la creación de las entidades municipales, de los cuales fueron evaluados población y porcentaje de ingresos propios generados. En el caso de los municipios, solo 48 cumplen con los requisitos de tener una población mayor a 15,000 habitantes y generar ingresos propios superiores al 10% que se les asigna vía presupuestaria. En el caso de los distritos municipales apenas 11 estarían cumpliendo con tener más de 10,000 habitantes y generar ingresos propios por encima del 10% del monto transferido del Presupuesto. Con respecto a la cantidad de habitantes en las entidades municipales, de los 155 municipios creados, solo 103 tienen más de 15,000 habitantes, y hay 31 municipios que tienen incluso menos de 10,000 habitantes. En el caso de los distritos municipales, de 230 que habían creados al 2010, apenas 47 tenían la población que según dice la Ley deben tener para ser un distrito municipal. Los criterios o factores que determinan la cantidad de municipios y/o distritos municipales que tiene una provincia no son explícitos ni uniformes, aunque la Ley 176-07 si define cuales son los requisitos para la formación o segregación de estas unidades territoriales. Por ejemplo: Barahona, con una población cercana a 187 mil habitantes, es la provincia con mayor número de municipios (11) en tanto que La Altagracia, que tiene cerca 273 mil habitantes tiene dos municipios, la misma cantidad que tiene Pedernales que solo tiene más de 31 mil habitantes. En el caso de los distritos municipales tenemos el caso de Azua, que con una población de 214,311 habitantes tiene 22 distritos municipales, en tanto que la provincia Santo Domingo, con más de dos millones de habitantes, apenas tiene 8 distritos municipales”.<sup>234</sup>

Y agrega: “Con respecto a la práctica de presupuesto participativo, sólo 53 de 155 ayuntamientos y 36 de 230 distritos municipales reportan a la Cámara de Cuentas la participación de la comunidad en el destino del 40% de los fondos destinados a obras de capital; sin embargo, no se ha encontrado evidencias de que se hace un seguimiento periódico al cumplimiento del compromiso asumido con la comunidad a través de esa herramienta”.<sup>235</sup>

En la actualidad, la atomización del territorio en la República Dominicana es una verdadera preocupación entre los municipalistas, que entienden que una fragmentación del

---

<sup>234</sup> Cámara de Cuentas y PNUD, noviembre 2013: 2-3

<sup>235</sup> *Ibíd*em 6

territorio no resulta en mejores servicios, como así lo consideran algunos ciudadanos que se organizan para exigir su “independencia”.<sup>236</sup>

Por lo general, resulta en lo contrario, más bien una dependencia de las transferencias del gobierno central y el uso de recursos de manera ineficiente e inefectiva. La atomización del territorio es dañina para el desarrollo económico local, debido a que debilita institucionalmente las administraciones locales existentes y, generalmente, crea municipalidades con escasa capacidad de autogobierno y autodesarrollo.<sup>237</sup>

Así también lo entienden Matías, el experto municipalista, quien, a la vez, trata de encontrarle explicación y nos indica que probablemente, la “proliferación de municipios tenga su origen en varios factores:

- Incremento de los fondos a gestionar. Esto ha sido posible por la aprobación de la Ley 17-97, a través de la cual los ayuntamientos aumentaron sus ingresos en más del 200%. Posteriormente, le siguió la actual Ley 166-03, que volvió a aumentar el porcentaje de asignación.
- Ausencia de una agenda legislativa desvinculada de la ciudadanía. Por tanto, los legisladores acaban limitando su propuesta a impulsar elevaciones territoriales que continúan dividiendo el territorio.
- Revalorización del municipio como unidad gestora de políticas públicas.
- Los procesos de descentralización impulsados por los actores locales e internacionales han servido para incentivar y reorientar las políticas desde las macroestructuras estatales hacia microestructuras locales.
- Concentración del gasto público municipal en el casco urbano, en detrimento del ámbito rural.
- Deseo de una falsa autonomía territorial, lo cual refuerza el orgullo y la búsqueda de independencia y libertad de las personas”.<sup>238</sup>

Estamos de acuerdo con Matías en el sentido de que la existencia de más jurisdicciones municipales, no necesariamente fortalece la participación de la gente y ni la calidad de la democracia. El autor agrega, “El fortalecimiento de la participación social viene dado por el

---

<sup>236</sup> En referencia a una petición de las Comunidades de la zona oeste de Santiago, el presidente de FEDOMU, De los Santos, indicó que estas “tienen todo el derecho a reclamar los servicios municipales y las inversiones que necesitan para su desarrollo, pero que la fragmentación del territorio y la consecuente división del presupuesto, con un nuevo aparato burocrático, no ayudará a las aspiraciones de estas comunidades. Consideró que esta es una de las razones por la que los sectores sociales y empresariales agrupados en el Consejo para el Desarrollo Estratégico de Santiago se oponen al proyecto”. (“FEDOMU llama a esperar aprobación Ley de Ordenamiento para crear nuevos municipios”, (octubre 2015), *En Marcha*, pág. 2; disponible en: <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/10/FedomuEnMarcha21oct2015-low6pm2.pdf>

<sup>237</sup> D’Aza en PNUD Foro Desarrollo Humano 2, 2007: 67

<sup>238</sup> Matías en PNUD Foro Desarrollo Humano 2, 2007: 49

establecimiento de un marco jurídico, voluntad política de los actores, definición de políticas locales por parte de las autoridades y existencia de organizaciones sociales con condiciones institucionales para apoderarse de los procesos de gestión participativa. La existencia de un municipio no se determina necesariamente por su tamaño territorial o poblacional, sino por la capacidad política, social, económica, cultural e institucional con que cuenta el territorio”.<sup>239</sup> E insiste en que la fragmentación del territorio, resulta en un problema al producir una burocracia improductiva, ineficiente e ineficaz, que está lejos de prestar adecuados servicios públicos a los ciudadanos y ciudadanas.<sup>240</sup>

Hay que evitar la atomización del territorio, así como reproducir el modelo excluyente del gobierno central, que usa los recursos públicos para fines partidistas o “politiqueros”, o como una vía rápida de creación de empleos públicos.<sup>241</sup> Lo correcto es que a la hora de crear un nuevo municipio, se hagan los estudios de lugar (condiciones demográficas, económicas, sociales y culturales) y se tome en cuenta su capacidad política, social, económica, cultural e institucional con que cuenta el territorio. Sin embargo, en la práctica nada de esto se realiza.

En ese sentido, para enfrentar este reto, ayudaría educar sobre los peligros de la atomización, así promover como la protección jurídica que la limite, por lo que sería útil abogar por la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial, la cual establece normas, procedimientos e instrumentos, para las actuaciones en el territorio, acordes con criterios de cohesión y racionalidad. Esta ley fue formulada por la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, con la participación de otras instituciones vinculadas a la gestión del territorio, incluyendo a FEDOMU.<sup>242</sup>

Lo cierto es que la atomización ha reproducido la ineficiencia existente en la descentralización del Estado y el afán constante de lucha por los recursos y cargos que vienen con una reclasificación territorial, solo ha servido para debilitar la ya cuestionada administración

---

<sup>239</sup> *Ibíd*em 49-50

<sup>240</sup> *Ibíd*em 50

<sup>241</sup> Como hemos enfatizado este modelo no es sostenible, el déficit de la deuda pública dominicana ha aumentado desde 2000-2014 en 646%. Ernesto Selman, (2014, octubre 7), “Análisis del Presupuesto General del Estado 2015”, Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenible (CREES); disponible en: <http://crees.org.do/es/ensayo/análisis-del-presupuesto-general-del-estado-2015>

Según el informe del Ministerio de Hacienda sobre la “Situación y Evolución de la Deuda Pública de la República Dominicana”, al finalizar el primer trimestre del año 2015, el saldo de la deuda del sector público no financiero (SPNF), tanto interna como externa, totalizó US\$22,635.1 millones, lo que representa el 34.5% del PIB. (Ver Ministerio de Hacienda, abril 2015)

<sup>242</sup> *FEDOMU en Marcha*, octubre 2015: 2

municipal. “El alto número de municipios y distritos municipales limita considerablemente las posibilidades de consolidar los sistemas de planificación; además de dispersar las capacidades institucionales, la competitividad sistémica, la distribución de los recursos financieros, la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios y la calidad de la representación política. Hay que consolidar, integrar, articular y concentrar los municipios. Hay que atraer a una mayor centralidad la dispersión que se desparrama por todo el territorio nacional; es decir, más que crear nuevos municipios, hay que reducir el número de los mismos”.<sup>243</sup>

Yunén cita a Matías al ser entrevistado, e indica: “como bien ha demostrado el municipalista Domingo Matías, hay que apuntar que las creaciones de más municipios no han impactado en la democracia y la descentralización participativa de los nuevos ayuntamientos o juntas de distritos municipales. Más bien han creado una nueva élite económica que limita el avance del liderazgo político local porque rápidamente se reproducen: la cultura política clientelista, el bajo nivel de transparencia, el reparto de los bienes públicos, el autoritarismo y el patrimonialismo, las prácticas no institucionales en los nuevos municipios de parte de las nuevas autoridades, y las ganancias políticas para los mismos actores del sistema político y no para los pobladores”.<sup>244</sup>

En ese sentido, Yunén propone que en lugar de fraccionar el territorio creando nuevos municipios, se prevea la creación de Delegaciones Municipales o Cabildos Locales en los grandes barrios que concentran mucha población, como indica el artículo 25 de la Ley 176-07.<sup>245</sup>

“De esta manera:

- Cada Delegación se estructuraría con la participación de las organizaciones sociales, las cuales, a través de consultas públicas, incorporarían a sus representantes para que cada Delegación tenga derecho a participar todos los ciudadanos aptos.
- Las Delegaciones recibirían los beneficios de la descentralización del poder político, económico, financiero e institucional, lo cual conduce a la gobernabilidad y concertación entre todos los actores.
- Esta sería una buena práctica para democratizar la gestión municipal, tal y como se ha demostrado en muchos otros casos a nivel latinoamericano”.<sup>246</sup>

---

<sup>243</sup> Matías, 2013: 137. Ver: Mario Méndez (2004, 27 de julio) “Solución a los problemas comunitarios no está en la creación de municipios,” *Hoy*; disponible en: <http://hoy.com.do/solucion-a-los-problemas-comunitarios-no-esta-en-la-creacion-de-municipios/>

<sup>244</sup> Yunén, 2015, Resumen de la entrevista realizada por Altagracia Salazar, 17 de julio de 2015.

<sup>245</sup> *Ibíd*em

<sup>246</sup> *Ibíd*em

Vistas las opiniones de los expertos, entendemos que no es conveniente para el país permitir esta práctica. Aunque tiene su influencia, la pobreza y las desigualdades que sufre el país, no son resultado de la organización territorial. Entendemos que el resultado del modelo de desarrollo centralizado es vulnerable a los factores externos. Lo indicado sería trabajar en conjunto, para fortalecer las instituciones ya existentes y no crear más entidades territoriales que sufran de una debilidad institucional. El enfoque debe ser mejorar la calidad de la gestión, con el fin de que en todo el territorio se reciban servicios de calidad. En todo caso, para esta tarea habría que fomentar no solo mejores funcionarios locales, también una mejor ciudadanía.<sup>247</sup>

### **4.3.2 Fuertes asimetrías territoriales**

Como ya hemos recalado en esta investigación, dentro de las principales características de la municipalidad dominicana, están las grandes asimetrías territoriales que existen. Bien resalta Sachs que la geografía no sólo ha moldeado la división de trabajo internacional y los patrones de riqueza y pobreza, sino también la distribución de las personas y de los ingresos dentro de los países.<sup>248</sup> Y agrega, que en los lugares donde la producción es costosa debido a un clima inhóspito, la topografía desfavorable, baja densidad de población, o una falta de proximidad a los mercados globales, muchas tecnologías desde el exterior no llegarán rápidamente a través de las inversiones o la externalización extranjeras.<sup>249</sup>

Algunas de las causas de los desequilibrios entre un municipio y otro, son las diferentes condiciones naturales, la desigualdad en la distribución de los recursos públicos a los municipios y la inversión pública, la localización de las actividades económicas más dinámicas en los centros de apogeo productivo que suelen ser las zonas urbanas y las actuaciones humanas, incluyendo la emigración, entre otras.

Matías demuestra que distribución de los fondos es muy inequitativa en el territorio y nos indica que dos de las regiones tienen el 51.50%.<sup>250</sup> Igualmente, la tabla en el Anexo IIB, nos muestra precisamente la desigualdad que existe en la distribución de los fondos. Esta concentración de los ingresos pone en entredicho, el criterio de asignación de recursos que es el

---

<sup>247</sup> *Ibíd*em

<sup>248</sup> Sachs, 2012

<sup>249</sup> *Ibíd*em

<sup>250</sup> Matías, 2013: 86

de la población, según el artículo 6 de la Ley 166-03 y el criterio que fomenta en sí las desigualdades territoriales, ya que tiende a provocar que la gente emigre hacia los territorios con más recursos y oportunidades, resultando en más pobreza rural.

Se podrían considerar otros criterios que disipen estas desigualdades, como la tasa de pobreza y de desempleo. Según Jorge Máttar, Director del ILPES-CEPAL, “si no tenemos nuestro territorio ordenado, no vamos a poder reducir las desigualdades. Las desigualdades que hay en América Latina se expresan mucho en el territorio”.<sup>251</sup> Según el PNUD, la situación del desempleo es muy desigual entre las regiones. “Hay tres regiones con niveles relativamente bajos de desempleo: Cibao Noroeste, El Valle y Cibao Norcentral. En el otro extremo, las regiones del Distrito Nacional, Valdesia y Enriquillo son las que tienen mayor desempleo”.<sup>252</sup> La desigualdad entre una región y otra en la República Dominicana es notoria y las autoridades deben pensar de manera innovadora de cómo se pueden corregir estas desigualdades drásticas.<sup>253</sup>

### **4.3.3 Débil autonomía política: injerencias no legítimas y partidistas**

Rafael Emilio Yunén, (citado por Matías 2013), “hace un cuestionamiento respecto a la existencia de autonomía de los ayuntamientos. El mismo indica que, aunque existen como entidades político-administrativas para la gestión de la vida municipal, ‘no pueden atender la provisión de servicios básicos de manera eficiente, debido a las limitaciones que padecen en cuanto a la gestión de recursos y tienen grandes limitaciones, para frenar las interferencias inapropiadas del gobierno central y las actividades especulativas de algunos grupos del sector privado.

---

<sup>251</sup> MEPYD, “Expert de la CEPAL elogia el sistema de planificación dominicana” (2015, 3 de febrero) <http://economia.gob.do/MEPyD/noticias/experto-de-la-cepal-elogia-el-sistema-de-planificacion-dominicano/>

<sup>252</sup> Informe PNUD, 2008: 21

<sup>253</sup> Las condiciones de los municipios en la frontera son más críticas y precarias que en el resto del país. Esto indica: menos autonomía, menos institucionalidad, menos gobernabilidad y gobernanza, menos capacidad de recaudaciones propias, las transferencias desde el gobierno central son menores, pues la población también es menor, menos capital social, entre otros. Tantas dificultades generan más desigualdad y ahuyentan las inversiones y el desarrollo económico local es hace muy difícil. Al estar más huérfana del gobierno central, la zona fronteriza vive en “un contexto donde las oportunidades de negocios discurren a través de ilegalidades, arbitrariedades, competencias sin regulaciones, etc. todo lo cual atrae a gran cantidad de personas, cuyo accionar está determinado por el ansia de ganancia. Muchas veces son depredadores a quienes no importa el desarrollo y sostenibilidad de la zona, ni respetan el interés social comunitario. Entre ellos se pueden encontrar grandes empresarios que intentan evadir impuestos o el pago de los derechos de los trabajadores, hasta militares y funcionarios públicos que esperan su coima o la creación de un chivo expiatorio con fines políticos”. (Dilla Alfonso y Cedano, 2007: 217-218 y 222)

En la frontera reina además la informalidad en el mercado binacional. Existen múltiples razones sociales, históricas, culturales, políticas y económicas, por lo cual, la zona es la más deprimida del país.

Pero también añade que los ayuntamientos son reproductores de la centralización predominante, cuando se convierten en meros representantes de intereses partidarios alejados casi siempre de la vocación de servicio a sus munícipes.<sup>254</sup> Existe injerencia partidista desde el gobierno central, porque los gobiernos locales así lo permiten, prefieren o necesitan. Es parte de la complejidad y pobre gobernabilidad que se encuentra en los municipios dominicanos.

Esta injerencia se debe a la cultura centralista que ve como normal, el asistencialismo y el paternalismo. Cuando se hace una revisión de los estudios de los procesos de descentralización en América Latina, algunos investigadores concluyen que estos estudios “permiten apreciar que aún no hay indicios concluyentes de que ellos hayan generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana y a incrementar con esto la eficiencia pública... siendo obstáculos el asistencialismo y la cultura centralista que prevalece en América Latina”.<sup>255</sup> Esta también es la realidad de la República Dominicana y un verdadero reto, en un país que continua siendo esencialmente presidencialista, a pesar los avances en la reforma y la modernización del Estado. Esta injerencia incluso llega a niveles de ser organizada en aras de la “gobernabilidad”. Desde hace 12 años se implementa en el país el “Pacto por la Gobernabilidad” que realidad no es otra cosa que romper con los valores de la democracia local. Según Matías, “En dicho Pacto los partidos imponen que el presidente de un Concejo de Regidores corresponda al que proponga el alcalde. El regidor y el alcalde deben ser del mismo partido”.<sup>256</sup> Mientras algunos partidos argumentan que el pacto minimiza la conflictividad, y mejora la gobernabilidad, otros entienden que asevera la democracia. Matías es de opinión de que este pacto también conocido como “Regla de Oro” ha servidos para mostrar que los gobiernos son incapaces de autogobernarse. Y agrega que este pacto ha provocado seis rupturas institucionales incluyendo: la de la autonomía política municipal; principio de la descentralización, principio de concertación local, principio de representación, principio de independencia y el principio de inclusión democrática de las minorías.<sup>257</sup> Entendemos que una gobernabilidad impuesta vía injerencia partidista no es legítima ni sostenible.

---

<sup>254</sup> Matías, 2013: 41

<sup>255</sup> *Ibíd*em 43

<sup>256</sup> Domingo Matías (2016, 3 de agosto). “Pacto o Regla de Oro sin efectos positivos en la vida municipal”, *Acento*; disponible en: <http://acento.com.do/2016/opinion/8369558-pacto-regla-oro-sin-efectos-positivos-la-vida-municipal/>

<sup>257</sup> *Ibíd*em

#### 4.3.4 La exclusión social y débil cohesión social

El reto es de enfrentar la exclusión social y débil cohesión social, como mal de raíz. La República Dominicana, al igual que muchos otros países, tiene pendiente cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), acordados dentro del marco institucional de las Naciones Unidas. En el 2010, se realizó una evaluación de los mismos<sup>258</sup> y se identificaron los problemas comunes al cumplimiento de las metas del milenio; estos problemas afectan a los municipios de manera transversal: “ausencia de capital humano capacitado y sobre todo motivado; mala gestión de las inversiones públicas y ausencias de prioridades, desigualdad en la distribución de los recursos y servicios disponibles, carencias en la calidad de los servicios, discriminación hacia las mujeres, falta de políticas a largo plazo y de continuidad, una visión de Estado y no limitada al gobierno de turno y, por tanto, a sus políticas clientelares o sus improvisaciones, escasas estrategias transversales, carencia de bases de datos y secuencias temporales, limitados sistemas de monitoreo, de rendición de cuentas y escasas participación de la sociedad en el seguimiento de las políticas públicas”.<sup>259</sup>

La exclusión social no es estática, es un proceso, es estructural- y como sus causas son arraigadas, sus soluciones también deben enfocarse en sus causas de raíz. La exclusión social en la República Dominicana es un mal que debemos erradicar, si queremos desarrollarnos como nación en un ambiente de justicia social- tarea aún pendiente. Para competir eficazmente en la economía mundial, lo ideal es optimizar e incorporar nuestros recursos humanos al aparato productivo, pues seríamos más competitivos.

En su informe, el PNUD enfatiza, “dado el grado de inequidad social, económica e institucional, se concluye que históricamente la estructura de poder ha fallado en la construcción de una sociedad en la que el acceso a las capacidades y oportunidades, no esté determinado por circunstancias personales. En la política, los medios de representación de la sociedad, es decir los partidos políticos, también han fallado porque no han podido mejorar la equidad y garantizar acceso a las oportunidades”.<sup>260</sup> Agrega que “sin una modificación de las relaciones de poder que consoliden un estado de derecho será muy difícil, si no imposible, que las personas tengan

---

<sup>258</sup> Informe Invirtiendo en el Desarrollo Sostenible de la República Dominicana. Evaluación para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

<sup>259</sup> Coscione, 2011: 40

<sup>260</sup> Informe PNUD, 2008: 27



acceso equitativo a las capacidades y oportunidades. Para que exista un estado de derecho es fundamental que exista, por un lado, un régimen de consecuencias; es decir, un sistema de justicia que penalice las violaciones de la ley y, por otro, una población empoderada que ejerza sus derechos”.<sup>261</sup>

El documento presentado por la MEPYD y el CONARE para la Cámara de Diputados en ocasión de discutir la ley de Estrategia Nacional de Desarrollo, resumen las debilidades estructurales:

“el ordenamiento político administrativo del país resulta infuncional. Las regiones y provincias no juegan un papel orgánico con el conjunto de la administración pública. La institucionalidad pública es débil en términos de procedimientos, información y desarrollo institucional. Un alto porcentaje de los Ayuntamientos no cuenta con una estructura organizativa eficaz, la misma es centralizada en la toma de decisiones y con escasa delimitación de funciones. Son frecuentes las prácticas paternalistas de las autoridades municipales ante demandas asistenciales, así como clientelismo político en el nombramiento de personal y/o en la asignación de contratos de obras municipales. Además, se adolece de escaso conocimiento de la legislación y falta de voluntad política para la implementación de los procedimientos vigentes en materia presupuestal de parte de las autoridades y el personal municipal; la auditoría interna es ineficiente y la fiscalización externa inefectiva o inexistente”.<sup>262</sup>

Sin una evaluación rigurosa con criterios de eficiencia y equidad el desarrollo de la descentralización corre el riesgo de diluirse y permanecer estancado. Considerando que las debilidades que persisten en la democracia en la República Dominicana, el escenario a evitar, sería que estas debilidades provocaran un proceso de recentralización de la cosa pública. Entendemos que la República Dominicana ha pasado del punto del peligro de una recentralización del poder, pero el hecho de que han pasado dos décadas y permanecen muchos de los mismos obstáculos, agravada por una descomposición política y el sistema de partidos, es una posibilidad que no se puede descartar en una democracia aún en construcción. Es decir, es importante evitar el retroceso del proceso de la descentralización, por lo que debe enfrentar los obstáculos al desarrollo y evitar una descomposición política al nivel local.

---

<sup>261</sup> *Ibíd*em 28

<sup>262</sup> Cámara de Diputados (s/f). “Insumos para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Documento temático sobre Descentralización y Gobiernos Locales”, pág. 5. Disponible en: <http://www.camaradediputados.gov.do/masterlex/MLX/docs/2F/1B0/1B1/1C5/1CB/1CE.pdf>

#### 4.4 Las experiencias de los Presupuestos Participativos Municipales (PPM)

Indicábamos anteriormente, que aplicados con los criterios democráticos que le dan vida, los Presupuestos Participativos Municipales (PPM), pueden ser vías para transparentar las gestiones locales, así como para empoderar a la ciudadanía en la construcción de su realidad municipal y el fortalecimiento de la democracia local.<sup>263</sup> Los PPM como herramientas democráticas pudieran jugar un papel determinante en el desarrollo económico local, si la ciudadanía se empodera y lo toma como su causa.

La importancia de los PPM radica en su potencial de mejorar la gobernabilidad local y, en sentido general, influir para que se realice una buena gestión. Según el Alcalde de Málaga, los presupuestos participativos ayudan a los funcionarios a que en su día a día, no se olviden de la realidad y conozcan las necesidades y prioridades de sus ciudadanos.<sup>264</sup>

Para que esta práctica, que ayuda a profundizar en la calidad democrática, tenga éxito, son necesarias las siguientes condiciones: que sea universal, autoreglamentado y vinculante. Universal, pues debe ser abierto a todos los inscritos; autoreglamentado pues cada municipio es único y por ende debe tener su reglamento propio. Por ejemplo, si quieren que los niños participen o no; igualmente, es imprescindible que sea vinculante, pues de otra manera los ciudadanos no se la toman en serio y sería una farsa.<sup>265</sup>

Entendemos que los presupuestos participativos no sólo fomentarían una cultura de transparencia y rendición de cuentas, también aliviarían la desconfianza que tienen los ciudadanos con los políticos.

Uno de los objetivos del presupuesto participativo, es compartir el poder político con los ciudadanos. Los presupuestos participativos (PP) crean un debate entre los ciudadanos y aprueban el uso de los recursos asignados, según las prioridades consensuadas. Tienen potencial de influir en el desarrollo del municipio, si los ciudadanos son capacitados acerca de cómo hacerlo.

Para nuestra investigación, el Presupuesto Participativo es clave en la gestión de un buen

---

<sup>263</sup> Los PPM ayudan a conseguir la meta 16.7 de la Agenda de Desarrollo Sostenible de la ONU: Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades Ver [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S)

<sup>264</sup> Carlos López Sánchez, (2009, 21 de mayo), *algo se mueve en Málaga*,. Diputación Provincial de Málaga. Área de Medio Ambiente y Articulación Territorial, Oficina de Presupuestos Participativos. Trayectos multimedia. Creative Commons.

<sup>265</sup> *Ibídem*

gobierno local. De hecho, existe la “Coalición por Democracia Participativa, Transparencia Municipal y Buen Gobierno Local”, la cual es “un conjunto de instituciones del Estado dominicano, de la sociedad civil y de la cooperación internacional se han unido para asistir y contribuir para que en los municipios se fortalezca la participación democrática en la gestión pública y se promocióne el desarrollo local. Desde esta amplia alianza se respalda la aplicación del Presupuesto Participativo en los municipios como una importante herramienta democrática y transparente”.<sup>266</sup>

#### 4.4.1 El origen de los PPM

Los presupuestos participativos se iniciaron en Porto Alegre, Brasil, en 1989. Desde entonces, la experiencia se ha multiplicado en un sinnúmero de municipios alrededor del mundo. Casi una década después de su nacimiento en Brasil, la experiencia de los presupuestos participativos se realizó por primera vez en Villa González, municipio de la provincia de Santiago. Es decir, antes de contar con un marco legal, ya en el país se la practicó del Presupuesto Participativo Municipal (PPM). Villa González aplicó este mecanismo democrático, mediante el cual la población planifica en forma participativa y democrática, la inversión que hará cada año el ayuntamiento. El Presupuesto Participativo Municipal de Villa González, se inició en 1997, con el apoyo técnico de la Fundación Solidaridad.<sup>267</sup>

La primera acción de la Fundación, fue realizar un diagnóstico para conocer la realidad del municipio y poder actuar. “En el 1999, se impartió el primer curso de capacitación de agentes de desarrollo local y se crea un comité de desarrollo, con el propósito de dar soporte a esa estrategia de participación que se piensa implementar en el municipio”.<sup>268</sup> Ese año se realizó la primera

---

<sup>266</sup> CONARE, Folleto pdf, op cit. Nota: Constituyen la Coalición por Democracia Participativa, Transparencia Municipal y Buen Gobierno Local: Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) (esta institución fue suprimida en el Estado finales del 2012); Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU); Fondo de Promoción a Iniciativas Comunitarias (PROCOMUNIDAD); Coordinadora de Animación Socio Cultural (CASCO); Centro de Desarrollo y Participación (CEDEPAR); Centro de Planificación y Acción Ecuémica (CEPAE); Comisión de Trabajo Ecuémico Dominicano (COTEDO); Centro Dominicano de Educación Ecológica (CEDECO); Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, S.J.; Centro de Trabajo Popular (CTP); Confederación Nacional de Juntas de Vecinos (CONAJUVE); Fundación Solidaridad; Fundación de Desarrollo de Villa Altigracia (FUDEVA); Participación Ciudadana; Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID); Cooperación Técnica Alemana (GTZ); Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Servicio Alemán de Cooperación Social y Técnica; y (DED) Voilens-Itinerans.

<sup>267</sup> Carmen Luz Ramos en PNUD Foro Desarrollo Humano 2 Foro, 2007: 93

<sup>268</sup> *Ibidem*

Asamblea Consultiva con el entonces síndico (alcalde) del momento, licenciado Víctor D'Aza. Esta se denominó: “Conozcamos el Ayuntamiento y trabajemos juntos”.

Estas iniciativas del 1999, dan inicio al Presupuesto Participativo Municipal en Villa González.<sup>269</sup> “Es el proceso democrático y participativo con el cual la población planifica, mediante una secuencia de asambleas, la inversión que hará cada año el ayuntamiento, y posteriormente supervisa la ejecución de los proyectos y obras en cuanto a la calidad y costo”.<sup>270</sup> Según el Informe del PNUD 2008, en referencia al PPM de Villa González, no sólo es la experiencia piloto en materia de presupuestos participativos, sino que tiene altos niveles de cumplimiento de los acuerdos contraídos”.<sup>271</sup>

#### **4.4.2 El marco legal de los PPM**

La importancia de los presupuestos participativos, es tal que están consagrados en la Constitución del 2010, en el artículo 206.- “Presupuesto Participativos. La inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos que propicien la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local”. De manera específica, la ley que establece el Sistema de los Presupuestos Participativos Municipales, es la 170-07, que se promulgó el 13 de julio de 2007. Sin embargo, su contenido fue asumido dentro de la ley 176-07 en el Capítulo III (artículos 236-253), por lo que trataremos el tema desde la Ley 176-07 (promulgada el 17 de julio de 2007). Entendemos que el haber integrado el Sistema de PPM a la Ley Orgánica de los municipios, le da más seguridad jurídica.

En el artículo 230 la Ley 176-07 están establecidas las vías de participación de los municipios: “La participación ciudadana en los asuntos municipales se podrá llevar a cabo por las siguientes vías: el derecho de petición, el referéndum municipal; el plebiscito municipal; el cabildo abierto; y el presupuesto participativo”. La Ley 176-07, dedica 18 artículos del Capítulo III al Presupuesto Participativo los artículos 236-253 (18 artículos) que donde se define sus objetivos, sus principios y los lineamientos de cómo debe organizarse, entre otros.

---

<sup>269</sup> Para conocer mejor esta experiencia leer ver PNUD Foro Desarrollo Humano 2, 2007: 93-96

<sup>270</sup> Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE), (2011), “Cómo hacer el Presupuesto Participativo”

<sup>271</sup> Informe PNUD, 2008: 98

Según el artículo 237 la Ley 176-07, los objetivos del sistema de Presupuesto Participativo Municipal son:

1. “Contribuir en la elaboración del Plan Participativo de Inversión Municipal, propiciando un balance adecuado entre territorios, urbanos y rurales;
2. Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación protagónica de las comunidades en la identificación y priorización de las ideas de proyectos;
3. Ayudar a una mejor consistencia entre las líneas, estrategias y acciones comunitarias, municipales, provinciales y nacionales de desarrollo, de reducción de la pobreza e inclusión social;
4. Garantizar la participación de todos los actores: comunidades, sectores, instancias sectoriales y otras entidades de desarrollo local y que exprese con claridad su compromiso con los planes de desarrollo municipales;
5. Identificar las demandas desde el ámbito comunitario, articulando en el nivel municipal las ideas de proyectos prioritarios, lo que facilita la participación directa de la población;
6. Permitir el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto;
7. Realizar el mantenimiento preventivo de las obras públicas”.

Según Jorge, técnica de FEDOMU de los PPM en la República Dominicana, los mismos persiguen: fomentar la participación ciudadana en el gobierno municipal, acercar más el ayuntamiento al pueblo, lograr más eficacia y eficiencia de la inversión municipal, dar legitimación a las autoridades municipales y procurar el desarrollo local.<sup>272</sup> Lo cierto es que los PPM rompen un poco con la forma habitual centralista de hacer gobierno en la República Dominicana.

El informe del PNUD 2008 nos indica que, “uno de los desafíos más importantes del proceso es vencer ‘una cultura política dominicana caracterizada por el clientelismo, el patrimonialismo y una visión centralista’. Las actividades y los procesos de rendición de cuentas que le acompañan constituyen la mejor forma de combatir ese obstáculo y de enfrentar ese desafío”.<sup>273</sup> En este mismo informe del 2008, el PNUD indica que, a pesar de las debilidades aun existentes, “las evidencias indican que la población dominicana participa en los espacios locales y tiene una tasa de participación relativamente elevada, comparada con otros países de América Latina. También, que acude más a las autoridades municipales (alcaldes(as), diputados, senadores) que a otras instancias de gobierno para resolver sus problemas personales o

---

<sup>272</sup> Jorge, 2010

<sup>273</sup> Informe PNUD, 2008: 98

comunitarios, que no pueden resolver por sí mismos”.<sup>274</sup> Sin embargo, agrega, “el acceso a las capacidades y oportunidades está determinado por el poder personal y no por el Estado de derecho”.<sup>275</sup> Sin embargo, estudio realizados más recientemente cuestionan la calidad y amplitud de esta participación.

El Presupuesto Participativo Municipal (PPM), según Hernández, se puede definir “como un método de planificación democrática para la elaboración de una parte del presupuesto municipal a partir del análisis, deliberación y priorización de las necesidades y problemas municipales, así como para la toma de decisión sobre propuestas de proyectos, obras y acciones de solución, con participación directa de los ciudadanos y ciudadanas y las autoridades municipales”.<sup>276</sup> La elaboración del PPM cuenta con una amplia participación de los actores de la localidad: el/la síndico/a, las y los regidores, las sectoriales del gobierno central, las organizaciones y la población o la comunidad, este último siendo el actor más importante.

Según material educativo del CONARE, los resultados principales de los PPM son: “un Plan de Inversión Municipal contentivo de los proyectos y/o obras que el ayuntamiento ejecutará el año siguiente con sus precios o sus valores en dinero y los lugares dónde se realizarán; la creación de un sistema de transparencia y de seguimiento de la ejecución del gasto municipal y específicamente de la inversión. Este sistema de transparencia y seguimiento está constituido por los comités de seguimiento municipal y seccional, los comités de obras o de auditoría social, y por una junta municipal de compras y contrataciones con participación de la sociedad civil para decidir los gastos de mayor cuantía; Interés de la población por las finanzas municipales; y aumento de los aportes de la población para proyectos y obras municipales y de las recaudaciones en general”.<sup>277</sup>

También importante, como resalta Pachas Serrano “la lógica de la democracia es la libre participación –de modo activo o pasivo- en los asuntos públicos en relación de igualdad. Si bien es cierto que uno de los presupuestos socioculturales de la democracia es la existencia de un pueblo instruido, su carencia no debe ser justificación de una ciudadanía local inclusiva a los que carezcan de instrucción. Ante esta realidad, el Estado debe instrumentar mecanismos específicos

---

<sup>274</sup> *Ibíd*em 11

<sup>275</sup> *Ibíd*em 27

<sup>276</sup> Hernández en Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, S.J., 2009: 134

<sup>277</sup> CONARE, 2011, Folleto digital, óp. cit.

que conjuguen la participación política en los cargos electivos de las personas analfabetas con una gestión exitosa de los mismos”.<sup>278</sup>

Lo cierto es que, en la República Dominicana, las modalidades de ejecución de los presupuestos participativos son desiguales y los resultados también son desiguales. También es un proceso laborioso que incluye difundir, convocar y persuadir a los ciudadanos de la importancia de su participación, luego lograr concertar con los distintos actores, muchos de ellos con agendas propias que desean imponer. Es una forma de organizar la comunidad con el fin de identificar prioridades.

El verdadero reto para los gobiernos locales es cómo, de manera gradual, dedican menos recursos a gastos de personal y obras de infraestructura, adquisición construcción y lo dedican a actividades que generen empleo productivo, es decir “en iniciativas de desarrollo económico local y social”. Aunque la ley da las pautas, e indica en su artículo 249 que la reglamentación sometida debe responder a las características específicas del municipio, el principal reto de los presupuestos participativo es lograr una aplicación uniforme.

#### **4.4.3 La implementación de los PPM**

Según el artículo 236 de la Ley 176-07, el 40% de la transferencia que reciben los municipios del Presupuesto Nacional por ley y cuyo porcentaje debe ser destinado a los gastos de capital y de inversión, deben ser bajo el esquema del Presupuesto Participativo. Sin embargo, en el anexo 10 del Informe de la Cámara de Cuenta 2013, se muestra cómo la gran mayoría no ejecuta el 40%. De 53 municipios estudiados, sólo 9 ejecutaron el 40% o más de sus transferencias en el PPM.<sup>279</sup> Cifras que tienen coherencia con un estudio realizado por Matías sobre la relación entre ciudadanos y regidores y que se puede calificar como muy baja. En una encuesta realizada, el 67% respondió no a la pregunta: “ha participado usted en una reunión alguna vez en su vida en la cual estuvo presente algún regidor o regidora del ayuntamiento? El mismo estudio indicó que las dos macros regiones con mayor presencia fueron el Este (40.63%) y el Cibao (35.47%).<sup>280</sup>

En la República Dominicana, para el año “2013, 172 municipalidades, entre distritos y

---

<sup>278</sup> Pachas Serrano en Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, S.J., 2009: 35

<sup>279</sup> Informe Cámara de Cuenta, noviembre 2013

<sup>280</sup> Matías, 2013: 68-70

municipios aplicaron presupuesto participativo bajo nuestra asesoría y acompañamiento”.<sup>281</sup> Lo cierto es que, aunque los PPM signifiquen un avance en la calidad de la democracia dominicana, hay expertos que le hacen observaciones/críticas, no sólo a la calidad del proceso de la participación, sino a la normativa en sí.<sup>282</sup> Nos indica la debilidad del Literal C del Artículo 21:

“expresa a su vez que ese 40% será para obras de infraestructura, adquisición, construcción y modificación de inmuebles y adquisición de bienes muebles asociados a esos proyectos, incluyendo gastos de preinversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social. Y como el Literal C del Artículo 21 expresa el 40% es para obras de infraestructura, adquisición, construcción y modificación de inmuebles y adquisición de bienes asociados a esos proyectos, lo más probable es que las autoridades municipales dediquen ese 40% sólo a construcciones de obras y se olviden de la parte final del artículo que dice: Incluyendo gastos de preinversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social”.

Según Hernández, quien ha analizado la documentación sobre presupuestos participativos de 59 ayuntamientos “en ellos no se registra un sólo proyecto relacionado con el desarrollo productivo agrícola, pecuario, manufacturero, artesanal, turístico o industrial ni vinculado al fomento o fortalecimiento de la micro y pequeña empresa”.<sup>283</sup> Agrega, “en esos presupuestos participativos son también escasos, o nulos los proyectos relacionados con políticas sociales municipales para favorecer a sectores vulnerables o en alto riesgo, como niños y niñas en la calle o en conflicto con la ley, discapacitados/as, envejecientes, jóvenes, madres solteras, desempleados/as, entre otros”.<sup>284</sup>

Matías recomienda la creación de un índice de participación de presupuesto participativo, con el fin de evaluar periódicamente los ámbitos y niveles de los ciudadanos. Indica que los presupuestos participativos son más una participación de carácter consultivo y que lo acordado tiende a no cumplirse.<sup>285</sup> Sin embargo, esto varía de manera substantiva de un municipio a otro. Las razones dadas por la ausencia de cumplimiento son: falta de recursos (42%), falta de presión de organizaciones sociales (25.6%), falta de organización del ayuntamiento (16.6%), y falta de voluntad del alcalde (15.8%).<sup>286</sup>

---

<sup>281</sup> Nota: en total el país tiene 1 Distrito Nacional, 31 provincias y 154 municipios, 232 distritos municipales, para un total de 386 unidades locales de las cuales, aproximadamente la mitad aplican los PPM. Consulta realizada a la Unidad de Presupuesto Participativo de FEDOMU, (2014, 18 de febrero).

<sup>282</sup> Hernández en Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, S.J., pág. 141

<sup>283</sup> *Ibidem* 141-142

<sup>284</sup> *Ibidem*

<sup>285</sup> Matías, 2013: 58-61

<sup>286</sup> *Ibidem* 65



El experto Tejada Holguín también entiende que se deben fortalecer los mecanismos de participación, con el fin de que no sean utilizadas con intenciones contrarias al espíritu que los crea.<sup>287</sup> Al cuestionar directamente al Ayuntamiento de Santiago sobre el Presupuesto Participativo nos indican:

“El presupuesto participativo es un mecanismo que permite a los ciudadanos decidir sobre cuales proyectos son prioritarios para el desarrollo de sus respectivos sectores. Si tomamos en cuenta que el incremento en los niveles de confortabilidad de la población, a partir de una mejora en la infraestructura básica (drenaje pluvial, cobertura de asfaltado, aceras y contenes, saneamiento básico, equipamiento comunitario y deportivo, entre otras tipologías de proyectos) pudiéramos pensar que realmente este tipo de proceso colabora significativamente en la consecución de mayores niveles de desarrollo local. Sin embargo, es posible que en algunos casos las necesidades reales de las comunidades no sean exteriorizadas, ya que muchos dirigentes comunitarios plantean soluciones a problemas particulares, sin observar el bienestar de toda la comunidad a la cual pertenecen, incluso eligiendo en muchos casos proyectos que no son viables o procedentes. En este sentido, pudiéramos asentir en que realmente las comunidades muchas veces desconocen el potencial que tiene el presupuesto participativo, ya que es posible incluso que pudieran canalizarse proyectos para el apoyo a pequeños emprendedores, por medio de programas de microcréditos y/o a través de la dotación de equipos y maquinarias. Son formas creativas que pudieran implementarse y que realmente tienen mayor potencial de desarrollo y sostenibilidad”<sup>288</sup>.

El PPM es una herramienta que tomará tiempo aplicarla de manera eficaz, por lo que nos parece oportuno que algunos municipios dominicanos den a conocer a la juventud esta práctica democrática. El Ayuntamiento Juvenil tiene como objetivo que los niños y adolescentes conozcan cada vez mejor cuáles son sus deberes y derechos. Lo ideal es no es hacer reuniones formales, más bien usar un formato divertido y dinámico.

Por ejemplo, en Málaga, los niños hicieron un tendedero de ideas. Y muchas veces, los niños son los que luego motivan a sus padres a participar en los presupuestos participativos. Con Ryerson University y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, la Federación Dominicana de Municipios ejecutó el proyecto “Expansión de Iniciativas Locales Ayuntamientos Juveniles e Infantiles”.

Este proyecto contó con 284,555 dólares canadienses y un tiempo de ejecución de 5 años. El objetivo del proyecto es “de desarrollar la integración y cooperación de la municipalidad, autoridades locales y sociedad civil como actores fundamentales en el desarrollo de espacios de

---

<sup>287</sup> Ramón Tejada Holguín en PNUD Foro Desarrollo Humano 2, 2009: 77

<sup>288</sup> Entrevista a Díaz 2016, óp. cit.

participación, veeduría y exigibilidad de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en 20 municipalidades del país”.<sup>289</sup>

Algunos logros de este proyecto incluyen la creación de nueve nuevos Ayuntamientos Juveniles e infantiles en los municipios Jarabacoa, Sabana de la Mar, Moca, Peralta, Villa Jaragua, Sabana Grande de Boyá, Puerto Plata, Sabana Larga y Dajabón. También se han ofrecido cursos de liderazgo juvenil y gestión municipal. Entre otras iniciativas que buscan crear una cultura democrática entre los niños y adolescentes de los municipios.<sup>290</sup> Es importante mencionar, que tan fundamental como incluir a los niños, es incluir de manera formal el tema de género, en las políticas públicas, así como en las inversiones que se realizan en los municipios.

Otro mecanismo de participación democrática que está contemplado en la normativa y ya ha estado en práctica en la República Dominicana, es el plebiscito municipal. El resultado de plebiscito municipal obliga a las autoridades competentes a adoptar las decisiones que correspondan para dar cumplimiento.

En la República Dominicana, se han organizado plebiscitos con la ayuda de la Junta Central Electoral en tres municipios: Cotuí y Fantino (provincia Sánchez Ramírez) y Maimón (Monseñor Nouel).<sup>291</sup> En esos casos fue con el fin de aprobar los planes de desarrollo municipal a cinco años. La mayoría respondió que sí, aunque el nivel de abstención fue alto, 89.95% en Cotuí, 86.15 en Maimón y 80.16%.<sup>292</sup>

Lo más probable es que la actividad no se haya organizado con tiempo o promocionado adecuadamente, poca educación sobre este tipo de mecanismo democrático, poca confianza en

---

<sup>289</sup> FEDOMU, “Proyecto Ayuntamientos Juveniles e Infantiles”; disponible en <http://fedomu.org.do/proyectos/proyecto-ayuntamientos-juveniles-e-infantiles/>

En la República Dominicana, el Municipio Villa Bisonó de Santiago ha tenido una experiencia exitosa con el Ayuntamiento Juvenil e Infantil. Ver FEDOMU ( marzo 2015). *Acciones de buenas prácticas en gestión municipal*; disponible en: [http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/07/Acciones\\_de\\_buenas\\_practicas\\_en\\_gestion\\_municipal1.pdf](http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/07/Acciones_de_buenas_practicas_en_gestion_municipal1.pdf)

“El Ayuntamiento Juvenil e Infantil (AJI), es un instrumento de participación de los/as niños, niñas y adolescentes en los Municipios Amigos de la Niñez, para su integración en la gestión municipal. Es una experiencia educativa donde tanto los/as niños, niñas y adolescentes como los/as adultos/as aprenden nuevas maneras de tomar decisiones en el municipio, de forma participativa, democrática, inclusiva, transparente y responsable”. (CONARE, 2006: 44) Esta experiencia no sólo que sirvió para darle mayor legitimidad al Ayuntamiento, pero también contribuyó a mejorar el autoestima de los participantes, y en general, un sentido de compromiso para el desarrollo ciudadano. CONARE, 2006: 47; y PNUD Foro Desarrollo Humano 2, 2007: 24) La misma ha resultado también en los participantes en esta iniciativa innovadora se hayan “convertido en monitores de la situación de los servicios en el municipio y portavoces de las diversas comunidades el interior del Ayuntamiento Municipal, generando un impacto en el fortalecimiento institucional en la oferta de servicios (...)” (CONARE, 2006: 47)

<sup>290</sup> FEDOMU, “Proyecto Ayuntamientos Juveniles e Infantiles”, óp. cit.

<sup>291</sup> Matías, 2013: 66

<sup>292</sup> *Ibíd*em

las autoridades. En todo caso habría que investigar el por qué los ciudadanos no se motivaron a salir a votar. Matías ha recomendado que sería útil analizar los mecanismos de participación ciudadana, con el fin de ver cómo la población lo conoce y valora.

En un estudio realizado por Matías (2013), al ser cuestionados por el incumplimiento de los presupuestos participativos, vemos como no existe una sola razón, sino varias que, además, varían de un ayuntamiento a otro. Por ejemplo, vemos en Navarrete cómo esencialmente fue por falta de voluntad del alcalde/sa (61.90%) y falta de organización del ayuntamiento (19.05). En otro municipio como el de La Romana, vemos que las razones son falta de recursos (46.15%), falta de presión de las organizaciones sociales (38.46%) y, en tercer lugar, falta de organización. El promedio mayor de los municipios analizados indica que fue por falta de recursos, la segunda razón la falta de presión de organizaciones sociales, luego la falta de organización del ayuntamiento y, por último, la falta de voluntad del alcalde/sa.<sup>293</sup>

Las iniciativas de democracia participativa son oportunidades para el aprendizaje colectivo y crean una cultura de democracia deliberativa. También son escenarios para compartir mejores prácticas. Pero esto enfrenta sus obstáculos como el escepticismo de la sociedad y que, por lo general, el ciudadano no se siente empoderado ni comprometido. Quizás por esto no siente la posibilidad o necesidad de presionar al ayuntamiento y hace la tarea de involucrarlos de manera sistemática más difícil.

Lo cierto es que lograr una verdadera participación ciudadana requiere un compromiso político de los gobiernos locales. Sería interesante realizar una investigación sobre si los gobiernos locales en la República Dominicana, tienen una sincera vocación por la democracia participativa, es decir, ¿qué tan dispuestos están en compartir el poder y la toma de decisiones políticas, sociales y económicas con la ciudadanía?

También la pregunta es válida para los ciudadanos, ¿qué tan comprometidos están los ciudadanos con el desarrollo institucional, político, social y económico de su comunidad?. Es cierto que quizás no reciban suficientes recursos para aplicar a cabalidad como manda la ley el presupuesto participativo, pero también es cierto que los recursos existentes se pudieran utilizar de una manera más eficiente y dando más participación a la gente.

Como hemos apreciado, la descentralización en la República Dominicana ha avanzado de manera concreta desde sus inicios a finales de los 1990. Sin embargo, prácticamente dos décadas

---

<sup>293</sup> Para más detalles sobre estudio ver Matías, 2013: 65

después, podríamos decir que los retos son más que los logros. Se ha avanzado en la consolidación de su espacio de poder en el marco jurídico, tanto en la Constitución, como en la normativa municipal. Es decir, que el gobierno central sí está compartiendo el poder y los ingresos nacionales.

Sin embargo, en la práctica, las debilidades institucionales, el liderazgo político, la gerencia y las capacidades técnicas y financieras, los recursos disponibles, continúan siendo un verdadero obstáculo para una gestión efectiva y realización de un buen gobierno y un reto aun mayor es la posibilidad de enfocarse en desarrollar el potencial endógeno de su territorio.

Si la mayoría de los ayuntamientos sufren de trabajar de manera reactiva e improvisada a pesar de los planes (en caso de que lo hayan realizado), según el consenso de los expertos locales, un modelo económico proactivo e innovador, que requiere de recursos humanos bien capacitados para manejar adecuadamente las exigencias y complejidades como lo es el modelo económico de desarrollo endógeno, podemos afirmar que realmente en el país no están las condiciones requeridas.

Sin minimizar lo dicho anteriormente, entendemos que no existen razones del por qué las instituciones más relevantes a la municipalidad en la República Dominicana, como el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), la LMD, la FEDOMU y las asociaciones de las entidades locales, -todas con sus relaciones internacionales y empresariales y conocimiento profundo de lo local- no puedan jugar una papel protagónico en lograr que el desarrollo económico local desde las gestiones municipales, sea cada vez más una realidad que coseche frutos para el bienestar de la sociedad.

La implementación del desarrollo económico local desde los municipios es verdadero reto, pero no es una utopía como nos indicaron algunos alcaldes en un seminario donde presentamos por primera vez de manera pública esta propuesta.<sup>294</sup> Lo cierto es que el desarrollo económico local, incluyendo la promoción del turismo, es una función de la Ley 176-07, que están en obligación de cumplir e implementar. También lo es el artículo 237, por lo que entendemos que la sociedad civil puede jugar un rol importante y proactivo, a través de los PPM, para que el fomento y la promoción de desarrollo económico desde los municipios sea una realidad.

---

<sup>294</sup> Nuestra presentación formó parte del seminario organizado por la Liga Municipal Dominicana, la PUCMM e IGLOBAL para los nuevos alcaldes electos en el verano 2010.

#### 4.5 Las experiencias de los Consejos de Desarrollo Provinciales y la figura del Gobernador

Parte clave en las experiencias de desarrollo local, han sido los Consejos de Desarrollo Provincial (CDP), por lo que consideramos importante mencionar esta entidad, así como el papel que juega el Gobernador de la Provincia. En el 1996, usando el poder que otorgaba el artículo 55 de la Constitución del 1994, el decreto presidencial 613-96 estipula: “Se crean los Consejos de Desarrollo Provinciales, que estarán presididos por los Gobernadores Provinciales, e integrados por todas las fuerzas sociales organizadas, los congresistas, autoridades municipales u otro sectores gubernamentales y no gubernamentales con presencia en el territorio provincial”.<sup>295</sup> El 31 de julio de 1997, mediante Decreto No. 312-97, se aprueba el Reglamento de Aplicación de estos Consejos.<sup>296</sup> Los CDP fueron derogados en el 2000. La Ley 498 del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública del año 2006, restablece a los CDP en su capítulo III, artículos 11-16. La ley deja claro que los gobernadores son miembros del Consejo de Desarrollo Provincial.

Según Matías, cuando primero se crearon los CDP, fue por el poder ejecutivo en un momento en que la oposición tenía el control de la mayoría de los gobiernos locales y fue una creación por decreto, no por un ejercicio democrático lo que indica porque hoy en día, los CPD tienen muchos obstáculos para ser implementados.

Sin embargo, desde el gobierno central, se trabaja para dar vigencia a los CDP. En la página web del MEPYD vemos como este ministerio firmó un acuerdo con dos provincias en verano 2014. Dicho acuerdo estipula que el “Poder Ejecutivo se compromete a apoyar a La Vega y a la Provincia Espaillat en formular con el adecuado rigor técnico sus instrumentos de planificación del desarrollo territorial, incluyendo la formulación de los proyectos de inversión pública de alcance municipal, territorial y regional”. El acuerdo fue firmado con los Consejos de

---

<sup>295</sup> Ver MEPYD; disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/transparencia/base-legal/613-96.pdf>

<sup>296</sup> Ver MEPYD, “¿Quiénes somos?: Reseña Histórica”; disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/quienes-somos/>

Los CDP, encabezados por los gobernadores civiles del nivel provincia que no tiene autonomía administrativa, se le cuestiona su mandato pues son instancias que dependen políticamente del poder ejecutivo de manera, y del poder municipal para financiamiento. El artículo 17 agrega: “Las OPP contarán con el respaldo material e institucional de los Ayuntamientos de cada provincia”. Este decreto sale bajo el poder que le otorga el artículo 55 al poder ejecutivo, y que afectaba la autonomía del municipio. Ver Reglamento del Consejo de Desarrollo Provincial, Decreto 312-97, disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/transparencia/base-legal/312-97.pdf> Los OPP son Oficina Provincial de Planificación.

Desarrollo Provincial de La Vega y la Provincia Espaillat dentro del marco legal de la Ley Orgánica de Estrategia Nacional de Desarrollo (END a 2030) que tiene como uno de sus objetivos impulsar el desarrollo local, provincial y regional. En el acuerdo firmado, queda estipulado que debe coordinarse con el ayuntamiento y los Consejos Municipales de Desarrollo de sus respectivas provincias. “El MEPyD y los Consejos de Desarrollo Provincial de La Vega y de Espaillat acuerdan desarrollar la planificación e impulsar el desarrollo en el territorio”.<sup>297</sup>

En la experiencia del PDHSL de la subregión Enriquillo, mencionada anteriormente, De León nos indica que tuvieron una buena acogida. Sin embargo, con el tiempo, la esperanza se va agotando y surge una opinión crítica sobre los mismos. El 41% de los encuestados, sin negar que los CDP hayan sido un hecho positivo, puntualiza que ‘las autoridades no le hacen caso’ y que ‘muchos de sus directivos no han trabajado bien’. Un 4% rechaza el CPD porque ‘es una acción demagógica que no resolverá ningún problema’”.<sup>298</sup>

Lo más grave es que las mismas “autoridades gubernamentales en la provincia son indiferentes a la existencia del Consejo de Desarrollo Provincial y a sus decisiones y a que muchos de los legisladores y síndicos que por decreto presidencial pertenecen al Comité Coordinador del CDP, no asisten ni siquiera a las reuniones”.<sup>299</sup> Este abandono por parte de las autoridades de los CPD, ha afectado la credibilidad y exitosa implementación de los mismos.

Por lo que vemos/deducimos, algunas iniciativas, más que ayudar, afectan negativamente la confianza y cohesión social local. También la población tiene una inquietud por la falta de apoyo de las autoridades locales y nacionales.<sup>300</sup>

Según la experiencia del PDHSL, en la subregión de Enriquillo, los Consejos de Desarrollo Provincial muestran las siguientes limitaciones: “lento cumplimiento del gobierno de los acuerdos concertados en las provincias y la actitud de las Secretarías de Estado que en muchas ocasiones no toman en cuenta la existencia de estos mecanismos de poder local en la ejecución de sus programas y presupuestos; la designación de gobernadores como presidentes de los CPD sin ser elegidos por los Plenos provinciales y la no integración en estos Consejos de

---

<sup>297</sup> MEPYD, (2014, 27 de agosto), “El MEPYD y los Consejos de Desarrollo Provincial de La Vega y de Espaillat acuerdan desarrollar la planificación e impulsar el desarrollo en el territorio”; disponible en <http://economia.gob.do/MEPyD/noticias/el-MEPyD-y-los-consejos-de-desarrollo-provincial-de-la-vega-y-de-espaillat-acuerdan-desarrollar-la-planificacion-e-impulsar-el-desarrollo-en-el-territorio/>

<sup>298</sup> De León en PDHSL, 1999: 49

<sup>299</sup> *Ibídem*

<sup>300</sup> *Ibídem* 94

síndicos y congresistas, como lo dispone el decreto del Poder Ejecutivo número 312, de fecha 16 de julio de 1997”.<sup>301</sup>

Lo cierto es que los Consejo de Desarrollo Provinciales, como órganos deliberativos y con responsabilidades de desarrollo provincial y regional, encabezados por los gobernadores civiles, sufren de incoherencia debido a que la ley indica que la responsabilidad de la administración pública local y el desarrollo, descansa sobre los ayuntamientos y las provincias son una unidad de organización política y no administrativa, por lo que resulta incomprensible, asignar a la gobernación provincial la misión de encabezar el desarrollo del territorio y por ende la sostenibilidad de estos consejos.

Precisamente, una de las recomendaciones de la experiencia del PDHSL, fue modificar el reglamento del CPD con el fin de que la presidencia sea elegida por la asamblea.<sup>302</sup>

Según el artículo 198 de la Constitución Dominicana 2010, los gobernadores civiles son representantes del poder ejecutivo: “Artículo 198.- Gobernador civil. El Poder Ejecutivo designará en cada provincia un gobernador civil, quien será su representante en esa demarcación. Para ser gobernador civil se requiere ser dominicano o dominicana, mayor de veinticinco años de edad y estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. Sus atribuciones y deberes serán determinados por la ley”.

Sin embargo, la figura del gobernador que representa a la Provincia en la República Dominicana, es cuestionada por muchos que entienden que no tienen funciones específicas dictadas por ley. La ley de administración pública nos dice poco de las funciones de los gobernadores civiles de las provincias en el capítulo VI, “Artículo 38. - Gobernadores o gobernadoras civiles. El o la Presidente de la República designará libremente a los gobernadores o gobernadoras civiles de las provincias para que lo o la representen en dichas demarcaciones y para que actúen de conformidad con sus instrucciones. Además, deberán presidir los Consejos de Desarrollo Regionales y Provinciales previstos en el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública”.<sup>303</sup> De hecho, la figura de gobernador civil nace durante la era de la dictadura de Trujillo: Ley No. 2661, sobre las atribuciones y deberes de los Gobernadores Civiles de las

---

<sup>301</sup> Ibídem 59

<sup>302</sup> Ibídem 60

<sup>303</sup> Ver Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, disponible en: <http://www.consultoria.gov.do/Base%20Legal/Ley%20No.%20247-12.pdf>

Provincias, de fecha 20/01/1951.<sup>304</sup> Su primer artículo establece “ habrá, en cada provincia y en el Distrito de Santo Domingo, un Gobernador Civil designado y revocable por el Poder Ejecutivo.”

La provincia es más bien una división territorial de índole política y no administrativa, pues para los fines administrativos sólo está el nivel central y el municipal. Desde su creación a la actualidad, funcionando como una dependencia del Ministerio de Interior y Policía (MIP), ya que originalmente su *raison d'être* fue velar por la seguridad o, de manera más clara, era ser los ‘oídos y ojos’ del régimen. En cuanto a esta figura, hay opiniones encontradas en torno a su legitimidad y utilidad en la conducción del Estado. Se cuestiona no sólo por la razón por la que nace, sino, sobre todo, porque no es un cargo elegido. Mientras algunos opinan que sólo sirven para nombrar personas que ayudaron en la campaña y abultar la nómina pública (el despilfarro de los recursos públicos), otros alegan que sirve al poder ejecutivo para velar por el cumplimiento de las políticas públicas. La realidad es que, fuera de la polémica, existe una necesidad de revisar y actualizar las funciones de los gobernadores civiles de las provincias. Pues por lo visto la figura sigue existiendo en las leyes más actualizadas, como ya hemos citado. Una forma de darle legitimidad a la figura de gobernador es reconvertirla en “gobernador político” como lo fue en el 1939, cuándo el gobernador era elegido por voto directo.<sup>305</sup>

En una encuesta donde se preguntaba quién tiene más poder en el municipio, los resultados fueron los siguientes: alcalde/sa 49.45%, gobernador/a 19.26%, el diputado/a 4.17%, senador/a 17.06% y el 10.05 no sabía o no respondió.<sup>306</sup> Es decir, que el gobernador es la segunda persona con más influencia en el territorio después del alcalde, lo que, en un país presidencialista, no ha de sorprender.

En caso de no ser modificada su responsabilidad con los CPD, los gobernadores deben trabajar arduamente para promover los mismos como mecanismos de participación comunitaria, dentro de una estrategia de descentralización eficaz del Estado, con el fin de mejorar la comunicación municipal-provincial-nacional. Así como fortalecer las capacidades organizativas, operativas y gerenciales de los CPD.<sup>307</sup>

---

<sup>304</sup> Ver Ministerio de Interior y Policía; disponible en: <http://www.mip.gob.do/index.php/documentos/category/leyes>

<sup>305</sup> Tolentino Rojas (1944: 294): “El gobierno político de la Provincia está a cargo de un gobernador elegido por el pueblo, por voto directo y por un periodo de cuatro años.”

<sup>306</sup> Matías, 2013: 76

<sup>307</sup> De León en PDHSL, 1999: 72



En la medida que los gobernadores realizan un buen trabajo con los CPD, los mismos tendrán más incidencia en el desarrollo local de las provincias y municipios. Quizás en el pasado se requería una presencia de índole política con fines de control en territorio, pero los tiempos han cambiado y así debe cambiar el rol, a uno más de promotor económico, que es lo que el país necesita para superar las amplias brechas de bienestar que existe entre sus ciudadanos.

Veamos que nos dice la Ley 176-07 y la normativa dominicana sobre el desarrollo económico local y cuál ha sido la experiencia, y cuál puede ser su futuro.

#### **4.6 Análisis de la Ley 176-07 y el desarrollo económico local**

*Desde la Constitución de Cádiz 1812, se habla de que una de las competencias de los ayuntamientos era la tutela de los intereses de la propia comunidad. La entonces llamada actividad 'económica' o de fomento: salubridad, escuelas, beneficencia, caminos, montes, promoción de agricultura y la industria...*<sup>308</sup>

Realizado un diagnóstico de la situación de la descentralización del Estado y la municipalidad dominicana, así como las experiencias en el desarrollo económico local previo a la promulgación de la Ley 176-07 que le apoya, en esta sección queremos destacar la importancia de tener un marco jurídico, que dé pautas para una planificación económica local. Gómez Barahona, resalta la importancia de la planificación económica en el marco jurídico, cuando indica, “es por ello que, si se quiere contemplar el proceso planificador de forma científica e integral, será necesario e imprescindible analizar la planificación económica, además de cómo sistema de previsión, gobierno y dirección de la economía, como instrumento público de intervención económica jurídica ordenado”.<sup>309</sup>

##### **4.6.1 La ley municipal y el desarrollo económico local**

El tema de desarrollo económico local no estaba en la ley municipal No. 3455-52 vigente hasta julio 2007, por lo que una vez más, consideramos un avance en el marco jurídico municipal que se lo haya contemplado e incluido. A pesar de tener algunas experiencias en el desarrollo

---

<sup>308</sup> Rivero Ysern, 2004: 30

<sup>309</sup> Gómez Barahona, 1991: 30

económico local, el tema es relativamente innovador para los funcionarios de las administraciones locales dominicanas, por no decir desconocido.

Efectivamente, un año antes de la ratificación de la Ley 176-07, así lo confirma el municipalista dominicano D'Aza: “En República Dominicana, las teorías de desarrollo local todavía no forman parte del discurso de la práctica de los gobiernos locales, agentes económicos y actores sociales y políticos de los municipios. Las experiencias son escasas y a la vez poco sostenibles en el espacio y tiempo”.<sup>310</sup> Esperemos que esto pronto pueda cambiar para el bien del país y de manera específica, en el aumento de las oportunidades de empleo dignos en el país y la calidad de vida de todos.

¿Qué nos dice la Ley 176-07 sobre la planificación municipal, específicamente el desarrollo económico local?

La Ley 176-07, artículo 19, inciso o (la última de las competencias asignadas, pero no por ello la menos importante) de los ayuntamientos, establece la función de la “Promoción, fomento y desarrollo económico local”. Sin embargo, lo cierto es que, en el resto de la ley, ni ninguna otra ley o reglamento municipal, se abunda exactamente sobre cómo se debe promover y fomentar el desarrollo económico local. Es decir, que la Ley 176-07 deja el “cómo” aplicar el desarrollo económico local como una gran incógnita.<sup>311</sup>

La ley no es específica en cuanto a qué cantidad de recursos debe asignarse a esta tarea. Sin embargo, en el artículo 21, que nos indica sobre el destino de los fondos, vemos como los recursos del desarrollo económico local deben salir del inciso c, “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 preinversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social”.

#### La Ley 498-06 sobre Planificación e Inversión Pública

“Artículo 14.- Los Consejos de Desarrollo estarán constituidos a nivel municipal, provincial y regional. Es la instancia de participación de los agentes económicos y sociales a nivel del territorio que tiene como función articular y canalizar demandas de los ciudadanos ante el gobierno central y el gobierno municipal. Participarán en la formulación de los Planes Estratégicos de Desarrollo Territorial según corresponda”.

---

<sup>310</sup> D'Aza, 2006: 15

<sup>311</sup> La Ley 01-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo como ya hemos señalado, menciona algunos objetivos vinculantes al desarrollo económico local. Igualmente, la Ley No. 498-06 de Planificación e Inversión Pública, indica en su artículo 45, que los Ayuntamientos deberán elaborar planes municipales de inversión pública de mediano y corto plazo.

En su Título II, capítulo V de las Unidades Institucionales de Planificación y Desarrollo, artículo 21, párrafo II, se indica: “En cada uno de los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional, existirán Unidades Municipales de Planificación y Desarrollo, que tendrán a su cargo la elaboración de planes municipales de desarrollo y modernización administrativa, evaluar los proyectos de inversión para su inclusión en los presupuestos municipales y, cuando corresponda, administrar un sistema de información y seguimiento de la respectiva cartera de proyectos de inversión”. Igualmente, el Título IV, Capítulo II de los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional, establece:

“Artículo 45.- Los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional deberán elaborar planes municipales de inversión pública de mediano y corto plazo que contendrán los proyectos de inversión cuya ejecución estará a su cargo. Dichos proyectos deben estar sujetos a un proceso de priorización a efectos de su aprobación por las respectivas salas capitulares y su inclusión en los respectivos presupuestos.

Artículo 46.- Los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional deberán registrar en el Sistema Nacional de Inversión Pública las inversiones municipales presupuestadas en cada ejercicio anual y remitirán al Secretariado Técnico de la Presidencia informaciones periódicas de su ejecución, para ser incorporadas al sistema de información y seguimiento de la cartera de proyectos en la forma y periodicidad que establezca la reglamentación de la presente ley.

Artículo 47.- Los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional podrán celebrar convenios de asistencia técnica con el Secretariado Técnico de la Presidencia, a fin de fortalecer su capacidad de generación y programación de proyectos de inversión y el desarrollo de sistemas de información y seguimiento de su cartera de proyectos. En estos casos, los proyectos priorizados serán incorporados al sistema de inventario y seguimiento de proyectos previsto en el Artículo 34 de la presente ley.

Párrafo: Los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional que ejecuten satisfactoriamente los convenios de asistencia técnica previstos en este artículo podrán ser incorporados en programas de cofinanciamiento con el Poder Ejecutivo para ejecutar proyectos de inversión municipal”.

En fin, con dicha ley, se crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y se “hace hincapié en que la República Dominicana debe enfrentarse a un profundo proceso de desarrollo económico y social, que sea justo y equitativo. Está integrado por el Consejo de Gobierno, la Comisión Técnica Delegada, el MEPyD, el Consejo de Desarrollo Regional, el

Consejo de Desarrollo Provincial y el Consejo de Desarrollo Municipal. Pero el sistema es desarrollado y aplicado desde el MEPYD, la instancia rectora”.<sup>312</sup>

“Con la entrada en vigencia de la Ley 498-06 de planificación e Inversión Pública y de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios, se presentan orientaciones que podrían conducir a reducir el centralismo del gobierno nacional en la definición de políticas públicas desde los territorios. Las iniciativas locales disponen de autonomía política para recibir la inversión directa en planes, programas y proyectos de desarrollo. Ambos marcos jurídicos contienen herramientas, espacios, orientaciones e instrumentos y su uso, es una oportunidad para contribuir con el desplazamiento de la carencia de visión, misión y de objetivos a mediano y largo plazo. Por primera vez, en la República Dominicana, se plantean efectivamente las posibilidades de descentralizar las iniciativas locales en materia de planificación”.<sup>313</sup>

#### ***4.6.1.1 Planes municipales de desarrollo***

Sin embargo, sí es importante mencionar que la Ley 176-07, en su capítulo I del Título IX, indica que los ayuntamientos deben realizar planes municipales de desarrollo y, en sus artículos 122-126, da las pautas sobre cómo debe ejecutarse este mandato. El Artículo 122 estipula la aprobación de los planes municipales de desarrollo a iniciativa de los alcaldes/as y con la participación de la comunidad, con los objetivos de “lograr una utilización e inversión adecuada de los recursos municipales para impulsar su desarrollo integral, equitativo y sostenible; brindar una oportuna y eficiente atención a las necesidades básicas de la comunidad; y lograr un ordenamiento racional e integral del territorio”.

El artículo 123, nos indica que la plataforma para la elaboración, discusión y seguimiento de dichos planes de desarrollo municipal serian el Consejo Económico y Social Municipal compuesto por los representantes de la comunidad. Igualmente lo indican el artículo 124, de la Oficinas Municipales de Planificación y Programación, así como el artículo 126 de la Oficinas de Planeamiento Urbano. El Artículo 125 indica que los planes de desarrollo municipal, deben ser aprobados dentro de los primeros seis meses de cada gestión y que su validez, es por cuatro años a partir de la fecha de aprobación.

---

<sup>312</sup> Ver MEPYD, “¿Quiénes somos?: Misión, Visión y Valores”; disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/quienes-somos/>

<sup>313</sup> Matías, 2013: 133

Tanto el CESM, como las oficinas creadas por los artículos 124 y 126, llaman a una coordinación interinstitucional con los distintos niveles del gobierno (nacionales, regionales, provinciales y municipales), con el fin de planificar de manera eficiente y eficaz. Como ya hemos mencionado en febrero 2016, el 58% de los municipios tenían elaborados sus planes de desarrollo.<sup>314</sup> Según FEDOMU existen casi un centenar de planes municipales de desarrollo en el país: “en la actualidad ya son 91 municipios que, con apoyo de FEDOMU así como de instancias del Gobierno central e internacional, cuentan con este instrumento fundamental, formulado junto a las organizaciones de la sociedad civil para juntos velar y trabajar de la mano por del desarrollo municipal”.<sup>315</sup> Para la formulación del PMD, el ayuntamiento de Sabana de la Mar contó con el acompañamiento técnico de la Federación Dominicana de Municipios, a través del proyecto “Construyendo Juntos Gobernanza Local con Participación y Planificación”, ejecutado por FEDOMU con apoyo de Progressio y fondos de la Unión Europea.

Para realizar una planificación efectiva del municipio, no es solo importante partir de un diagnóstico del potencial local, también es fundamental, que los gobiernos locales estén conscientes de que el orden económico está regulado esencialmente por normativas nacionales e internacionales y que las conozcan.<sup>316</sup>

“A pesar de lo cual, hemos de tener presente, que los aspectos jurídicos de la planificación no son un fin en sí mismo, sino más bien que forman parte de las estructuras de la planificación, en cuanto si bien puede existir planificación y planes al margen del derecho, su eficacia, su relevancia, su vinculación u obligatoriedad va a quedar condicionada por las exigencias jurídicas del proceso planificador y por la definición y estructura normativa que se atribuya a los planes. Sin que eso signifique que esta regulación normativa específica acote la problemática jurídica de los planes o programas, pues estos, lejos de presentarse como un acto jurídico individualizado, están compuestos a su vez por una pluralidad de instituciones y técnicas jurídicas diferenciadas entre sí y con respecto al plan o programa, tanto en su naturaleza como en sus efectos”.<sup>317</sup> Por lo general, para la planificación municipal, la ley indica el cómo, pero implementar todo el

---

<sup>314</sup> De estos 91 (58% de 158) planes de desarrollo, habrá que ver si cuentan con las condiciones de implementarlos y cuántos de ellos incluyen el desarrollo económico de la localidad.

<sup>315</sup> Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU); “Sabana de la Mar planifica su desarrollo a 2025 como municipio resiliente”; disponible en: <http://fedomu.org.do/sabana-de-la-mar-planifica-su-desarrollo-a-2025-como-municipio-resiliente/>

<sup>316</sup> Abundaremos más delante del vínculo entre lo local y lo global.

<sup>317</sup> Giannini citado en Gómez Barahona, 1991: 30

andamiaje no le es fácil a la mayoría de los ayuntamientos que tienen escasas capacidades técnicas.

Como bien han indicado las Leyes 176-07 y 01-12, los ayuntamientos en la actualidad, deben desempeñar un trabajo en esta estructura de planificación del desarrollo nacional. Otra competencia que estipula la Ley 176-07 y de relevancia a nuestra investigación, es el “Artículo 101. Participación de los Municipios en la planificación, programación y gestión de servicios e inversión pública. Los ayuntamientos coordinarán sus actuaciones en cuanto a la planificación, programación, gestión de servicios e inversión pública. Esto de acuerdo a la autonomía municipal y a la normativa legal vigente en esta materia para la administración pública y los aspectos específicos que contengan para los ayuntamientos”. Como hemos mencionado previamente, una de las funciones del municipio, es contribuir a la eficacia administrativa, al tiempo que también deben proporcionar una plataforma local estable y proactiva a los agentes económicos privados. Al igual que el gobierno central, los gobiernos municipales, deben contribuir a racionalizar y modernizar la gestión pública, evitando despilfarros, incoherencias, decisiones administrativas contradictorias, etc.<sup>318</sup>

#### **4.6.1.2 La planificación económica**

Según Gómez Barahona, aunque el término planificación económica es bastante amplio e independiente, su vínculo con lo jurídico es cuando “se proceda a ordenar la actividad económica de una persona individual o colectiva o de una instancia pública conforme a unas líneas o directrices que impidan la improvisación y le establezcan las debidas prioridades en función de los recursos existentes”.<sup>319</sup>

Además, nos aclara que esta definición pueda ser ambigua,

“los contornos pueden ir perfilándose si circunscribimos la planificación económica a un comportamiento institucional de determinados poderes públicos que pretenden orientar la economía en su conjunto, de forma general o global, estableciendo objetivos para un horizonte determinado y adecuando los medios disponibles para conseguirlos. De esta forma la planificación sería una técnica de gestión de recursos económicos, de ‘coherencia de la acción pública,’ que trata de coordinar las distintas intervenciones públicas y por el que se orienten las empresas privadas al adoptar sus decisiones; siendo en consecuencia, en su dimensión macroeconómica, un ‘método de racionalización

---

<sup>318</sup> Gómez Barahona, 1991: 10

<sup>319</sup> *Ibíd*em 34

neutral y de integración de la funcionalidad del mercado’, y en sí mismo, ‘un cuadro de programas de desarrollo’ y ‘un instrumento de orientación de la expansión económica y del progreso social’ tal como lo definía la Ley francesa de 30 de noviembre de 1965 por la que se aprobaba el V Plan Francés”.<sup>320</sup>

Es importante trabajar hacia la interinstitucionalidad de la planificación económica. En ese sentido Gómez Barahona resalta, que “la planificación general de la actividad económica estatal y la programación económica que desarrollen los distintos entes regionales autónomos, en el sentido de mostrar la planificación económica general como un proceso ordenado en el que se integran una serie de ‘programas’ territoriales, sectoriales, etc., que quedan estructurados sistemáticamente y coordinados en base a ciertos aspectos básicos del plan general”.<sup>321</sup>

La planificación económica territorial endógena, requiere una mayor coordinación entre las instituciones del sector público y privado. Los consejos de desarrollo municipal y provincial deben jugar un rol importante en este diseño, coordinación, implementación y seguimiento a los planes de desarrollo económico locales.

Igualmente, el ya mencionado artículo 123, de la Ley 176-07, dice: “El Consejo Económico y Social Municipal. La elaboración, discusión y seguimiento del plan municipal de desarrollo se efectuará por el concejo económico y social municipal, del que formarán parte representantes de la comunidad.” Como ya hemos indicado, la creación de mancomunidades puede ser una iniciativa innovadora para proyectos pilotos de desarrollo regional y una plataforma institucional para sistemas de innovación regional.

Consideramos un avance que el tema de desarrollo económico local este tanto en la Ley 176-07 como en la Constitución vigente. Sin embargo, la realidad municipal nos permite asegurar que el tema del desarrollo económico local desde los municipios es prácticamente inexistente en la República Dominicana.

Recientemente, así también lo confirma el experto municipalista Matías, durante entrevista a profundidad. “Esa perspectiva de desarrollo económica local representa un desafío que tiene el país para combatir pobreza. Pero no hemos avanzado en ese sentido. Eso va a venir en la medida que eso se haga política pública a nivel central. Para que haya desarrollo económico local tiene que cumplirse la coordinación con las entidades del gobierno central, no es un asunto exclusivo del ayuntamiento. Tiene que darse alianzas estratégicas con el sector privado y tiene

---

<sup>320</sup> *Ibíd*em 35

<sup>321</sup> *Ibíd*em 43

que darse alianzas con la sociedad civil”. Y agrega: “En el tema de desarrollo económico local, los ayuntamientos, no tienen la perspectiva clara ni lo ven como sus funciones”.<sup>322</sup>

Es decir, que, en casi 10 años, la agenda de desarrollo económico local no ha avanzado de manera institucional a pesar de ser parte principal en la ley municipal 176-07. Aunque de manera aislada y no sistemática, si existen algunas experiencias de desarrollo económico local y que nos indican que va calando en el accionar municipalidad.

Lo cierto es que hace falta mucha educación en esta materia y aquí el gobierno central, como bien indicó Matías, puede jugar un importante papel. Igualmente, entendemos oportuno lo planteado por Gómez Barahona, de fortalecer la planificación económica general de manera ordenada, sistemática e integrada a una serie de programas territoriales que respondan a un plan de desarrollo nacional. Y es lógico que en un país donde existan fuertes debilidades institucional al nivel local y que estén abrumados por las demandas cotidianas y aun con una fuerte cultura presidencialista, que el gobierno central juegue un papel catalizador sin afectar del todo que sea una iniciativa de desarrollo “*bottom-up*”, con el fin de que sea sostenible y creé las bases necesarias.

#### **4.6.2 La experiencia de los gobiernos municipales en el desarrollo económico local**

En este subcapítulo, queremos documentar lo que dice la realidad dominicana sobre la experiencia de los gobiernos municipales en el desarrollo económico local.

Según el municipalista dominicano, D’Aza, “por lo general, el Desarrollo Local, en la República Dominicana, presenta una situación de evidente desorientación, desorganización y dispersión. En muchos casos hasta falta de interés. La mayor parte de las instituciones municipales se muestran demasiado alejadas de comprometerse directamente y actuar con firmeza como actores responsables y directores de los procesos de desarrollo local. Están dedicadas a solucionar los problemas más inmediatos y coyunturales; olvidan que precisamente la solución definitiva de los mismos, radica en el hecho de que, en vez de desarrollar políticas y programas de carácter y alcance asistencialista, actuando de forma reactiva, deben dedicarse paralelamente a la planificación del desarrollo local”.<sup>323</sup> Agrega que “sin embargo, a pesar de las

---

<sup>322</sup> Entrevista a Domingo Matías, 20 de noviembre de 2015, óp. cit.

<sup>323</sup> D’Aza, 2006: 146



características anteriormente señaladas, el hecho de que en los últimos años, en diversos municipios dominicanos se estén realizando procesos de formulación y aprobación de Planes Estratégicos de Desarrollo, muestran una voluntad de empezar a planificar, ordenar, y programar desde el ámbito municipal, el desarrollo local; ya que, existe una creciente conciencia de que compatibilizar necesidad y previsión son la clave para el éxito en este tema”.<sup>324</sup>

Según el Informe del PNUD del 2008, “las experiencias de planes estratégicos en los municipios han sido reducidas y su éxito depende básicamente del grado de capital social e institucional que los soporta. Las dos experiencias más importantes de planes estratégicos son las de Santiago y Villa González”.<sup>325</sup> El primero es nuestro caso de estudio de esta tesis. El Informe del PNUD agrega que la persistencia en el tiempo ha hecho del Plan Estratégico de Santiago, un referente para todos los gobernantes municipales<sup>326</sup> y, como hemos mencionado en el subcapítulo de Santiago como caso de estudio, se ha convertido en una referencia internacional.

Sin embargo, el Sr. Matías tiene una opinión más crítica de la experiencia de Santiago y es que, aunque sin duda es una experiencia local interesante, los resultados concretos no son abundantes.<sup>327</sup>

Según Rafael Emilio Yunén, experto dominicano de desarrollo local, citado por D’Aza, “la gestión municipal es un proceso continuo de análisis, toma de decisiones, organización y control de actividades para mejorar la formulación de políticas y su implementación, con el fin de ordenar el territorio municipal y promover la calidad de vida de sus habitantes”.<sup>328</sup> Matías agrega: “la planificación del desarrollo se plantea en una orientación abarcadora y en una perspectiva de la sostenibilidad ambiental, social, cultural, urbano-municipal y económica:

- En términos ambientales, hay que recuperar las competencias locales.
- En términos sociales, se deben desarrollar estrategias incluyentes, discriminando positivamente a los más vulnerables.
- En términos culturales, preservando y recreando los patrimonios locales y regionales.
- Desde la óptica urbano-municipal, la sostenibilidad se construye con el ejercicio permanente de la autoridad sobre el territorio, con planes reguladores y de ordenamiento del territorio, operando con servicios públicos de calidad que satisfacen necesidades de los diferentes espacios (urbano, municipal y rural).

---

<sup>324</sup> *Ibíd*em

<sup>325</sup> Informe PNUD, 2008: 14

<sup>326</sup> *Ibíd*em

<sup>327</sup> Entrevista Matías, 20 de noviembre 2015, óp. cit.

<sup>328</sup> D’Aza, 2006: 67

- Se debe impulsar un desarrollo económico local sostenible a través del cual los gobiernos locales puedan estar en capacidad de hacer desde el manejo de los desechos sólidos, hasta políticas culturales (carnavales, ferias, festivales, convenciones, etc.), de turismo convencional y ecológico, y hasta servicios e infraestructura”.<sup>329</sup>

Como bien indica el Sr. Víctor D’Aza, abogando por una mayor planificación del desarrollo dentro de los municipios, “debe representar una herramienta de trabajo constante que ayude a romper definitivamente con la tradición de actuar de forma reactiva y condicionados por la coyuntura e inmediatez de las situaciones, para ubicar a la institución en una dinámica de operatividad y funcionamiento conforme a planes y programas previamente debatidos y elaborados en armonía con los requerimientos y participación de sus asociados”.<sup>330</sup>

La función o responsabilidad de invertir en el desarrollo económico tiene la importancia de que ha sido mencionado, tanto en la Constitución del 2010, como en la normativa 176-07 (función 15 o inciso o). Sin embargo, en la práctica, el desarrollo económico local como parte de los planes estratégicos municipales en la República Dominicana, sigue siendo en la mayor parte del país un gran reto.

Entendemos que en el país aún no existen las condiciones en los ayuntamientos (conciencia de su importancia, ni al nivel público ni privado, ni recursos humanos que lo apoyen, ni gestiones que lo tengan claro como parte de su agenda de trabajo) para aplicar lo que dicta la Ley 176-07, que busca promover el desarrollo económico local.

Según Matías, es un tema que necesita de mucha educación y campaña de concientización y así como el apoyo del gobierno central. Es interesante que siendo este un modelo de desarrollo endógeno, *bottom-up*, su aplicación se realice *top-bottom*. Algo que se entiende, debido a las debilidades institucionales, pobre gestión de los recursos públicos y falta de planificación a largo plazo de la mayoría de los ayuntamientos. Por eso tiene sentido que sea una función coordinada por el gobierno central, aunque claro, los gobiernos locales estén empoderados para que la asuman y sea una estrategia sostenible y parte de modelo económico nuevo.

El llamado a importantizar la municipalidad en el desarrollo no es nuevo. Además de D’Aza y Matías, otro municipalista, Fausto Ruiz, expresidente de FEDOMU y ex alcalde, precisó que hay que invertir en la capacitación de sus gentes, en la capacitación de los servidores

---

<sup>329</sup> Matías en PNUD Foro Desarrollo Humano 2, 2007: 55-56

<sup>330</sup> FEDOMU, *Plan Estratégico Institucional 2010-2015*, 2015: 11

municipales, en la capacitación de nosotros mismos (en este momento era síndico/alcalde del municipio La Vega), porque en la medida en que nos capacitemos, en esa medida van a buscar soluciones, repuestas a las competencias que les han sido otorgadas por ley. Insistió en que, si tienen un bajo nivel de conocimiento, un bajo nivel académico, así mismo van a ser entonces las soluciones que les busquen a los problemas que son de orden municipal.<sup>331</sup>

Por lo que definitivamente, como hemos indicado el capital social, los recursos humanos y por ende las instituciones, son los pilares indispensable para implementar el desarrollo económico local. Bien aclara Ruiz, en forma de “ecuación” desarrollada por su experiencia en el nivel municipal, “de que existe una relación directamente proporcional entre el desarrollo de los pueblos, la calidad de vida de su gente y el fortalecimiento del nivel municipal. No existe un país en el mundo como diría nuestro Poeta Nacional, Don Pedro Mir, que haya alcanzado el desarrollo Nacional y que tenga un débil gobierno local. (...) Explicó que en los países desarrollados, los ayuntamientos son verdaderos gobiernos locales, que tienen las estructuras legales y los recursos económicos para intervenir en todas las actividades que contribuyan al desarrollo integral de sus munícipes y que los actores municipales de primer orden de República Dominicana, tienen un gran compromiso, una gran responsabilidad, sin la menor duda, de que este recurso humano, este liderazgo nacional que representan todos ellos, que tienen la legitimidad de representar a sus respectivos Municipios y Distritos Municipales, están imbuidos, comprometidos con mejorar la calidad de vida de sus gentes”.<sup>332</sup>

#### **4.7 Hacia la consolidación de la descentralización dominicana: los avances**

Aunque la autonomía municipal ha estado como un norte desde su fundación como Estado, lo cierto es que la República Dominicana ha sido y es un país esencialmente presidencialista que concentra la acción pública (el poder, los recursos y la toma de decisiones) en el gobierno central. Recientemente, este último ha ido reconociendo paulatinamente las responsabilidades dictadas por la ley a los municipios, aunque los recursos financieros para cumplir las mismas no han fluido con la misma rapidez.

---

<sup>331</sup> Fausto Ruiz (enero-febrero 2009), “El necesario fortalecer lo local para poder lograr el desarrollo global,” *La Voz de FEDOMU*, Boletín Informativo Año III No. 5, pág. 3; disponible en <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/07/La-Voz-de-FEDOMU-Boletin-Enero-Febrero-2009.pdf>

<sup>332</sup> *Ibíd*em

El Estado dominicano tiene casi dos décadas reformando la administración local, mejorando sus políticas públicas sobre la descentralización, fortaleciendo los gobiernos locales y, en sentido general, tratando de manera más institucional el tema municipal.

Podríamos decir que parte de estos logros en el ámbito municipal, han sido fruto del Estado (Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE) -hasta 2012-, la LMD y más recientemente la MEPYD), en conjunto, con el esfuerzo de universidades (como hemos visto la PUCMM en el caso de Santiago de los Caballeros), la sociedad civil y ONG nacionales (Federación Dominicana de Municipios - FEDOMU) e internacionales, organismos y agencias de cooperación internacionales, dirigentes partidarios con vocación municipalista, entre otros.

En esta subsección queremos dejar claro que, aunque haya que seguir perfeccionando el proceso, incluyendo la democracia dominicana, se han tenido avances concretos, que sirven de una buena plataforma para el trabajo que vendrá y con buena disposición será realizado por los funcionarios locales.

Todo tiene luces y sombras, hemos hablado de las limitaciones y debilidades, pero también es importante indicar los avances que se han logrado desde las casi dos décadas desde que se inició, de manera institucional, la descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales.

#### **4.7.1 Marco normativo moderno**

En la actualidad, aunque amerite reforma, la municipalidad tiene más autonomía jurídica que nunca antes en la historia. Esta autonomía y garantías jurídicas, están a nivel supremo de la Constitución y leyes orgánicas, decretos, reglamentos. Este marco legal ha permitido que los ayuntamientos vayan organizando su gestión hacia la modernidad, transparencia, eficiencia, eficacia, democrática participativa y profesionalización de los recursos humanos y servicios. Incluso la Administración Pública dominicana, en virtud de la Ley 41-08 de Función Pública, ha estado encabezando la revisión de las estructuras administrativas de los ayuntamientos, junto con

las autoridades municipales y con el apoyo de la Unión Europea, a través del Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y las Autoridades Locales (PASCAL).<sup>333</sup>

Importante presencia jurídica en la Ley 01-12, sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo establece en su capítulo IX sobre los compromisos asumidos por el Estado, en su artículo 29, nos indica varios mandatos para los gobiernos locales:

Inciso 1: *El Servicio Civil y la Carrera Administrativa se implementarán en todos los estamentos de la administración pública, incluyendo los gobiernos locales, en un plazo no mayor de diez (10) años. Es decir, para el 2022.*

Inciso 2: Todas las instituciones del Gobierno Central, instituciones descentralizadas y autónomas y organismos municipales, cumplirán con las normas de transparencia en las compras y contrataciones públicas, (incluyendo las relativas a la participación de las MIPYME), de acceso a la información pública y rendición de cuentas, en un plazo no mayor de tres (3) años.

Inciso 7: *Todos los municipios del país contarán con planes de desarrollo municipal, elaborarán y ejecutarán sus presupuestos participativos, en un plazo no mayor de cinco (5) años. Es decir, la meta para el próximo año 2017, es que todos los municipios tengan sus planes de desarrollo y que ejecuten los presupuestos participativos.*

Inciso 8: *El Gobierno Central transferirá a los ayuntamientos los tributos, competencias y responsabilidades municipales que se consideren pertinentes dentro del marco de la Constitución y las leyes, en un plazo no mayor de siete (7) años.*

#### **4.7.2 Mayor apoyo institucional desde el gobierno central e iniciativas de asociatividad de los gobiernos locales**

Es necesaria la reforma de la LMD para retomar su rol original de ser una entidad de apoyo técnico a los municipios,<sup>334</sup> la creación y fortalecimiento del asociativismo municipal con FEDOMU como principal ONG, así como la creación del Sistema Integral de Finanzas Municipales (SIFMUN), Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal) y SIET desde la ONE. Todo va en la dirección de fortalecer la institucionalidad de las administraciones local y vemos como desde ya, el gobierno central ha ido avanzando en la dirección de facilitar ese fortalecimiento institucional. Mucho depende de los

---

<sup>333</sup> Ministerio de Administración Pública (2015, 20 de octubre), “Expertos reconocen avance en reforma municipal en la Republica Dominicana”; disponible en: <http://map.gob.do/expertos-reconocen-avances-en-reforma-municipal-en-la-republica-dominicana/>

<sup>334</sup> Liga Municipal, *Dominicana Plan Estratégico 2012-2016*; disponible en: [http://lmd.gob.do/LMD\\_PLAN ESTRATEGICO\\_2012-2016.pdf](http://lmd.gob.do/LMD_PLAN ESTRATEGICO_2012-2016.pdf)

gobiernos locales de aprovechar estas iniciativas de modernización de la gestión pública y aplicarlas a cabalidad.

Es importante resaltar que se ha ido tomando conciencia de la necesidad de cumplir con las leyes. En marzo de 2014, las principales organizaciones vinculadas a la vida municipal, firmaron un acuerdo precisamente hacia este objetivo: “Liderazgo municipal se compromete a impulsar respeto al marco legal y constitucional”. Los principales directivos de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), la Asociación Dominicana de Regidores (ASODORE), la Federación Dominicana de Distritos Municipales (FEDODIM), la Asociación Dominicana de Vocales (ADOVA), la Unión de Mujeres Municipalistas Dominicana (UNMUNDO) y la Liga Municipal Dominicana (LMD) del país, “acordaron crear una mesa de concertación para fortalecer la gobernabilidad local y se comprometieron a impulsar el cumplimiento de las normas legales y constitucionales que rigen la vida municipal y a propiciar el cumplimiento efectivo de las decisiones emanadas de los tribunales de la República”.<sup>335</sup> El acuerdo firmado establece un compromiso entre las entidades municipalistas, de promover y velar por el cumplimiento estricto de las disposiciones constitucionales y legales que norman el desenvolvimiento de la administración de los territorios de los municipios y sus distritos municipales. Una mayor asociatividad también es parte de los avances de la municipalidad dominicana.

Decíamos, que el gobierno central ha tomado más conciencia de la necesidad de fortalecer la institucionalidad municipal. Esto lo vemos, con la creación de la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, dentro de un Viceministerio del MEPYD, dedicado a la cuestión local y de sistemas de apoyo a los municipios como lo son: Sistema Integral de Finanzas Municipales (SIFMUN), SISMAP MUNICIPAL -Sistema de Monitoreo de la Administración Pública del MAP; y Sistema de Información Estadística Territorial (SIET) de la Oficina Nacional de Estadística, todos en aras de mejorar la gestión local.

En proyecto está el Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINACAM), el cual tendría como objetivo fortalecer las capacidades técnicas de los servidores públicos municipales. No obstante la capacitación que reciben los funcionarios municipales ha aumentado

---

<sup>335</sup> “Liderazgo municipal se compromete a impulsar respeto al marco legal y constitucional” (2014, 12 de marzo). *Traslashuellasdigital*; disponible en: <http://www.traslashuellasdigital.com.do/2014/03/12/liderazgo-municipal-se-compromete-a-impulsar-respeto-al-marco-legal-y-constitucional/>

significativamente.<sup>336</sup> La creación del marco común de evaluación (CAF) y el sistema de administración de servidores públicos (SASP), para mejorar la calidad en la gestión y los recursos humanos.<sup>337</sup> El SASP es un sistema de información que facilita la gestión de los recursos humanos suministrando información sobre la cantidad y calidad de los servidores públicos, permite un mayor control de la nómina salarial, así como auditoría financiera. Estas informaciones permiten planificar mejor las gestiones municipales. Queremos abundar sobre la importancia de SISMAP Municipal.

“El SISMAP Municipal es un sistema creado en coordinación con el resto de entes rectores vinculados a la gestión de los ayuntamientos, en articulación con la sociedad civil y con el respaldo del Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y a las Autoridades Locales (PASCAL), financiado por la Unión Europea, para lograr una administración pública local de mayor calidad. Con este sistema de monitoreo, abierto al público en general, las instituciones del Gobierno central, los gobiernos locales y la sociedad civil podrán trabajar de la mano por la reforma de la administración pública municipal de una manera más efectiva en todo el país”.<sup>338</sup>

De manera específica, esta instancia tiene como objetivo, medir la calidad de la función pública a través de una serie de indicadores y sub-indicadores. Estos indicadores están orientados, según el folleto institucional sobre el SISMAP, “al cumplimiento de las instituciones públicas con las disposiciones de la Ley 41-08 de Función Pública, en cuanto a la *Profesionalización del Servicio Público*, el *Fortalecimiento y Desempeño Institucional* y la *Calidad en el Servicio*. Guardan relación con los indicadores que mide el Barómetro de las Américas, sondeo regional que realiza periódicamente el BID, a nivel de Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Organización del Trabajo: Estructura Organizativa, Manual de Organización y Funciones, Manual de Cargos; Gestión del Empleo: Concursos Públicos,

---

<sup>336</sup> “Se han capacitado doscientos ocho (208) técnicos y síndicos en el Sistema de Transparencia; quinientos sesenta y un (561) Síndicos, Vice-síndicas, Regidoras y Regidores en la Ley del Distrito Nacional y los Municipios (176-07); cuarenta (40) técnicos y funcionarios municipales, de distintos municipios en un Diplomado en Gestión Municipal; Ochocientos setenta y nueve (879) Síndicos/as, Vice-Síndicos/as, Regidores/as (Autoridades electos en 2006) capacitados en la Jornada Nacional “Por una Municipalidad Moderna y Participativa”; capacitados cuatrocientos (400) autoridades, funcionarios municipales y al personal técnico-administrativo de más de cuarenta (40) Ayuntamientos a nivel nacional en materia de gestión presupuestaria, finanzas municipales, ética pública, presupuesto participativo, planificación estratégica, gestión ambiental, gestión de archivos, ordenamiento territorial y planeamiento urbano. Diseñados los portales de treinta y un (31) municipios capitales de provincia del país, de los cuales dieciséis (16) están en funcionamiento”. (Ver Cámara de Diputados, Insumos para la elaboración de la estrategia nacional de desarrollo, Documento temático sobre Descentralización y Gobiernos Locales”; disponible en: <http://www.camaradediputados.gov.do/masterlex/MLX/docs/2F/1B0/1B1/1C5/1CB/1CE.pdf>)

<sup>337</sup> Acuña, 2015: 8

<sup>338</sup> FEDOMU, (2016, 11 de abril), Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal

Inducción a la Administración Pública; Gestión del Rendimiento: Evaluación del Desempeño Laboral, Eficacia de la Evaluación del Desempeño; Gestión del Desarrollo: Plan de RRHH, Plan de Capacitación, Servidores Incorporados a Carrera; Gestión de la Calidad: Modelo CAF y Carta Compromiso y Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales: Régimen Ético y Disciplinario, Pago de Beneficios Laborales, Resolución de Conflictos, Asociación de Servidores, Encuesta de Clima Organizacional”.

Según Contreras, secretario ejecutivo de la Comisión de Reforma Municipal, la creación del SISMAP evidencia que “vamos por el buen camino. Es prioridad del Gobierno modernizar y reforzar la gestión municipal. El país necesita que los ayuntamientos se constituyan como verdaderos protagonistas del desarrollo en sus territorios tal y como establece la Constitución y la Estrategia Nacional de Desarrollo, por lo que exhortamos a que continúen con el trabajo realizado, para el que contarán siempre con el apoyo de nuestro Gobierno y de la Presidencia de la República”.<sup>339</sup> De acuerdo con Matías, los cinco factores de éxitos para fácilmente clasificar, están alineados con aspectos políticos, administrativos, tecnológicos y de relacionamiento con la sociedad e incluyen:

- 1) Voluntad política democrática - Alcaldes y regidores deben estar dispuestos, decididos y comprometidos con el fortalecimiento institucional del ayuntamiento. Alcaldía y Concejo de Regidores son dos órganos complementarios. La alcaldía cumple la función de ejecución, y el Concejo de representar, fiscalizar y legislar. Un trabajo en equipo favorece la gobernabilidad, y fortalece el tejido político e institucional: alcaldes, regidores y el nivel técnico estratégico.
- 2) Delegación de funciones - Confianza en el equipo de trabajo y los técnicos. Tener un departamento de recursos humanos moderno. Un personal que rinda cuenta de sus funciones y que tenga las informaciones al día.
- 3) Disponga de tecnologías - Crear una página web con el fin de estar más accesible al mundo exterior, incluyen los munícipes que necesitan información y servicios.
- 4) Conciencia sobre el cumplimiento de las leyes - Conocer a profundidad la normativa y la obligación cumplir con los plazos que establecen las leyes generales de Presupuestos, Cámara de Cuentas, Contraloría, Función Pública, Planificación e Inversión Pública y Hacienda, y la propia Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios.
- 5) Asuma a la sociedad civil como su aliado - Las organizaciones territoriales y sectoriales, todas las de su municipio, visibilícelas como sus aliadas y no como contrarias. Reconozca su derecho constitucional y legal a participar. Su objetivo, en la mayoría de los casos, apunta a tener un buen gobierno. Si las organizaciones de la

---

<sup>339</sup>FEDOMU (2015, 17 de noviembre), “Comisión Presidencial para la Reforma Municipal da a conocer Nuevo ranking municipal”



sociedad civil monitorean correctamente los indicadores del SISMAP, su ayuntamiento saldrá ganando y ocupará mejor posición en el RANKING.<sup>340</sup>

Con el SISMAP Municipal, se han definido una serie de indicadores de desempeño y resultados para la gestión de los gobiernos locales que, superando los tradicionales registros vinculados al mero cumplimiento de procesos, bajo una lógica de sistema, ahora incluyen la gestión de recursos humanos, la planificación y la programación institucional, la gestión presupuestaria y financiera, la calidad del gasto público, la gestión de las compras y contrataciones, la mejora en la transparencia a través del acceso a la información pública y la participación social en la gestión municipal a través del ejercicio del presupuesto participativo.

En junio del 2015, según FEDOMU, “más de 40 municipios en donde se concentra el 60% de la población, participan del SISMAP Municipal a través del cual se dispone de un estado de situación que identifica los avances en la gestión municipal, pero también las necesidades de mejora a ser atendidas en cada uno de ellos”.<sup>341</sup> Para julio del 2016, ha aumentado a 50 municipios. Esperamos que paulatinamente, el SISMAP incluya a todos los municipios.<sup>342</sup>

Luego de un año de participar en este programa de monitoreo y acompañamiento de su gestión municipal, los ayuntamientos que han presentado promedio general superior a 70 puntos sobre 100, además de haber recibido la capacitación para la formulación e inclusión de proyectos de infraestructura al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y de cumplir con una serie de criterios adicionales (entrega nómina al Ministerio de Administración Pública para el SASP; Plan Municipal de Desarrollo en proceso formulación; Consejo de Desarrollo constituido; presupuesto formulado y registrado en DIGEPRES; ejecución presupuestaria trimestral entregada en plazos a la Contraloría General de la República; Plan de Inversión Municipal formulado con Comité Seguimiento creado del Presupuesto Participativo), han logrado acceder a fondos de financiación para proyectos municipales de parte del Programa de Apoyo a la

---

<sup>340</sup> Domingo Matías (2015, 5 de mayo), “Es fácil rankear en el SISMAP Municipal”, *El Municipio*; disponible en: <http://www.elmunicipio.com.do/index.php/reflexiones/item/1116-es-fácil-rankear-en-el-sismap>

<sup>341</sup> Ver FEDOMU, <http://fedomu.org.do/index.php/noticias/456-instituciones-del-gobierno-central-y-ayuntamientos-lanzaran-sistema-de-monitoreo-de-la-administracion-municipal>

<sup>342</sup> Para ver Ranking del Gobierno Local: <http://www.sismap.gob.do/Municipal/Ranking/RankingGobiernoLocal>

Sociedad Civil y las Autoridades Locales (PASCAL), gestionado por el Ministerio de Administración Pública (MAP) con fondos de la Unión Europea.<sup>343</sup>

Actualmente, el SISMAP y su estrategia de acompañamiento, integra a 50 Ayuntamientos del país en los que habita el 60 % de la población del país y gestionan el 72 % del presupuesto de los gobiernos locales para el 2016 y, un año después del comienzo de su aplicación, los datos del SISMAP Municipal y las evidencias que lo respaldan, demuestran que esos ayuntamientos han ido mejorando en su gestión, lo que también se refleja en la mejora de la calidad de vida de sus comunidades.<sup>344</sup>

“Por primera vez se está haciendo un diagnóstico de la labor de los ayuntamientos, a fin de lograr una mejora en su gestión, una meta que demanda grandes esfuerzos y capacidades coordinadas del gobierno municipal, central y la sociedad civil. El SISMAP Municipal, además de ser un sistema de monitoreo, representa un mecanismo de acompañamiento para la construcción colectiva de la mejora de la gestión de los ayuntamientos, desde una visión interinstitucional, es decir, desde la asunción de la responsabilidad, coordinación y apoyo mutuo de cada institución”, expresa el ministro de Administración Pública, licenciado Ramón Ventura Camejo.

Juan de los Santos, expresidente de FEDOMU, ha destacado que los ayuntamientos nunca antes habían contado con una herramienta de estas características, mediante la cual se abre una oportunidad fundamental para que alcaldes y alcaldesas puedan disponer del apoyo necesario para mejorar las ejecutorias de los gobiernos locales en respuesta a las demandas de la ciudadanía: “Si algunos de los indicadores de los ayuntamientos, están en rojo, significa que hemos realizado un diagnóstico serio y apegado a la realidad, que nos sirve para conocer y señalar el camino y margen de mejora de nuestros ayuntamientos”.<sup>345</sup>

---

<sup>343</sup> FEDOMU, (2016, 11 de abril), “SISMAP Municipal cumple un año de monitoreo de la administración municipal”; disponible en <http://fedomu.org.do/sismap-municipal-cumple-un-ano-de-monitoreo-de-la-administracion-municipal/>

<sup>344</sup> “Anuncian capacitación para alcaldes en pasadas elecciones”, (2016, 15 de junio), *El Caribe*; disponible en <http://www.elcaribe.com.do/2016/06/15/administracion-publica-anuncia-capacitacion-para-alcaldes-electos-pasadas-elecciones#sthash.xeIOLyr1.dpuf>

<sup>345</sup> “Ayuntamientos contarán con sistema de monitoreo de la administración municipal” (2015, 21 de abril), *El Día*; disponible en: <http://eldia.com.do/ayuntamientos-contaran-con-sistema-de-monitoreo-de-la-administracion-municipal/>

Para más información sobre el impacto del SISMAP sobre la mejora en la gestión municipal ver: FEDOMU, (2016, 16 de abril), “Alcaldes presentan experiencias y resultados de su gestión con uso SISMAP Municipal”; disponible en: <http://fedomu.org.do/alcaldes-presentan-experiencias-y-resultados-de-su-gestion-con-uso-sismap-municipal%E2%80%AC/>

### **4.7.3 Aumento significativo de los ingresos**

La ley otorga a los ayuntamientos el 10% de los ingresos nacionales, pero sabemos que esto aún no se ha cumplido a cabalidad. Sin embargo, en valores absolutos, los ingresos que reciben los municipios y las provincias son mucho más que en el pasado. Tarea pendiente es hacer un uso más eficiente y una mejor rendición de cuentas de los mismos. Eso está esencialmente en la conducción de los mismos ayuntamientos y su capacidad de gestionar mejor a lo interno y organizarse con los demás municipios, para ir demandando lo que les corresponde, según la ley.

Ayudaría un mayor y mejor cumplimiento con las leyes, es decir, para solicitar que lo cumplan otros. Pero es una realidad compleja y una cuestión de calidad moral, integridad y coherencia. Igualmente, este avance en el aumento de las transferencias del gobierno central, se debe complementar con mejorar su capacidad de recaudación propia, a través de una mayor organización interna y capacitación técnica, además de obtener su derecho de cobrar los impuestos de vocación municipal, por ejemplo “la placa” o el impuesto a la circulación de vehículos motores y el impuesto a la vivienda suntuaria (inmobiliario).

### **4.7.4 Creación y fortalecimiento de los mecanismos de participación**

Como hemos documentado, comparado con el pasado, los mecanismos de participación ciudadana han avanzado y poco a poco se van fortaleciendo en la práctica e implementación: consejos de desarrollo provinciales y municipales; presupuesto participativo; cabildos abiertos; referéndum; plebiscitos; comités de obras, seguimiento y auditoria social; así como iniciativa legislativa popular.

### **4.7.5 La descentralización político-administrativa y territorial de la Provincia de Santo Domingo**

Si hay una excepción a los casos de “atomización” territorial positivo, es el caso de la ciudad de Santo Domingo, que incluía el Distrito Nacional pues hasta el 2002 y era un territorio

y población demasiado grandes, para ser gestionados efectivamente. A partir de las elecciones en 2002, se eligieron cuatro alcaldes nuevos para los municipios creados: Santo Domingo Este, Santo Domingo Oeste, Santo Domingo Norte y Boca Chica. La provincia de Santo Domingo ahora está compuesta por seis municipios: los cuatro mencionados, más Los Alcarrizos y Pedro Brand.

**Tabla 4.5 Análisis FODA de la Municipalidad en la República Dominicana**

<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>
<p>Marco normativo moderno y amplio- presencia constitucional</p> <p>Amplia cantidad de instituciones dedicadas a promover la consolidación de la descentralización y las instituciones de la municipalidad</p> <p>Apoyo técnico de FEDOMU, LMD e instituciones similares</p> <p>Experiencias en mecanismos de democracia participativa</p> <p>Experiencias en realización de planes de desarrollo local</p> <p>Mayor conciencia del papel protagónico que debe jugar el municipio en la democracia</p> <p>Infraestructura de las carreteras intermunicipales</p> <p>Recursos naturales y belleza natural del territorio</p>	<p>Estabilidad macroeconómica</p> <p>Solidez sistema financiero</p> <p>Programas de desarrollo económico local</p> <p>Alianzas regionales y nacionales a través de las mancomunidades y otra forma de asociativismo</p> <p>Cooperación internacional y alianzas internacionales con ONG de vocación al desarrollo local</p> <p>Alianzas con ayuntamientos hermanos para adoptar mejores prácticas</p> <p>Alianza con la diáspora dominicana para desarrollar proyectos comunitarios de carácter productivo</p> <p>Fortalecimiento de las redes locales y el capital social en general</p> <p>Identificar oportunidades para sus respectivas comunidades en los Tratados de Libre Comercio</p> <p>Ampliar nicho en el comercio justo internacional</p> <p>Promover siembra de productos orgánicos</p> <p>Aprovechar presencia de turistas para ofrecer productos y servicios de calidad</p> <p>Aprovechar existencia de las casi 50 universidades en todo el país, y más de 19 extensiones de la UASD</p>
<b>Debilidades</b>	<b>Amenazas</b>
<p>Pobre institucionalidad e imperio de las leyes municipales</p> <p>Desarticulación de las instituciones vinculadas a los municipios, incluyendo débil coordinación interinstitucional local-central</p> <p>Autonomía local cuestionable: dependencia financiera del gobierno central y pobres recaudaciones propias</p> <p>Pobre acceso de capital e inversiones</p> <p>Pocas capacidades gerenciales (en sentido general)</p> <p>Gastos operativos y de personal excesivos por favoritismo político</p> <p>Pobre transparencia en la gestión y debida rendición de cuentas</p> <p>Pobres servicios básicos, incluyendo deficiente tratamiento de residuos solidos</p> <p>Débil planificación urbana y control del tráfico (caos)</p> <p>Pobre seguimiento a los programas de desarrollo local, afectando la continuidad del Estado</p> <p>Pobre vínculo con las universidades de su localidad</p> <p>Pobres investigaciones en los temas de la municipalidad</p> <p>Falta de conocimiento y fe en el desarrollo endógeno, pobre autoestima</p>	<p>Atomización del territorio: la dispersión de los recursos perjudica la capitalización sobre el potencial endógeno</p> <p>Pobre apoyo de las instituciones del gobierno central – limbo o huérfano, especialmente municipios en zona fronteriza-</p> <p>Perpetuación de líderes locales (a través del abuso del poder, clientelismo/favoritismo y compra de votos)</p> <p>Tendencia al caudillismo local y pobre vocación democrática</p> <p>Captura del poder por las elites locales</p> <p>Desigualdad de género; baja participación de las mujeres</p> <p>Corrupción política-administrativa-financiera</p> <p>Recentralización del Estado como consecuencia del mal continuo mal manejo de la administración local</p> <p>Aumento inseguridad y delincuencia agrícola/rural y urbana</p> <p>Asimetría en demanda/oferta de capacitación y mercado laboral</p> <p>Recesiones económicas</p> <p>Desempleo, subempleo e informalidad</p> <p>Ser arrastrado por la globalización y quedar marginalizado</p> <p>Falta de Sistema de Innovación Nacional - plataforma que promoción la transferencia de tecnología y la I+D+i</p>

## SÍNTESIS

A pesar de que la descentralización tiene su historia desde la época de Juan Pablo Duarte, Padre de la Patria dominicano y fundador de la República, quien entendía la importancia de empoderar a los municipios como uno de los principales poderes del Estado, en realidad el país ha tenido un legado histórico más bien de gobiernos conservadores, una dictadura de 31 años (1930-1961) y una democracia hasta hace poco frágil.

Todo esto ha resultado en un estilo de gobernar presidencialista y con una fuerte tendencia a centralizar la cosa pública. Esta es aún la realidad político-cultural en la República Dominicana. No es hasta mediados de 1990, ya con una democracia estable, que la descentralización política-administrativa se inicia de manera concreta como política de Estado.

Paulatinamente, la lucha de los municipalistas se ha asegurado de que la cuestión municipal tenga mayor autonomía y, en el 2007, consiguen la aprobación del marco normativo vigente de la Ley 176-07, que rige la vida municipal. La Ley 176-07 representa la continuación de los primeros esfuerzos para lograr una verdadera autonomía municipal y un Estado dominicano con una descentralización política y administrativa de calidad, una desconcentración del poder y servicios de los ministerios, una ciudadanía más activa y participativa y, en general, una democracia más sólida y amplia.

Este marco jurídico, no sólo ha procurado hacer más eficiente a la gestión local, sino que, sobre todo, ha contribuido a minimizar la improvisaciones, autoritarismo y discrecionalidad en la gestión y manejo de los fondos públicos.

Sin embargo, pendiente aún, queda el gran reto de fortalecer la institucionalidad de los ayuntamientos, con el fin de integrar en la agenda de trabajo municipal, el desarrollo endógeno.

En este capítulo realizamos un repaso del proceso de descentralización y presentamos el marco jurídico de los municipios dominicanos. Encontramos que la falta de institucionalidad, el ineficiente manejo de los limitados recursos, el débil imperio de la ley, exceso de politización y las múltiples demandas de los ciudadanos, pues la mayoría viven en niveles de pobreza, de desempleo y/o subempleo e informalidad, son serios obstáculos para que los gobiernos locales asuman este rol de manera protagónica.

A pesar de las múltiples debilidades existentes, entendemos que la experiencia servirá para aprender cada vez más. Hemos visto como es necesario sancionar las faltas de cumplimiento de la ley y fortalecer la institucionalidad y mejorar la capacidad de gestión.

Aunque no es único a la República Dominicana, la vida económica de los municipios y las regiones es muy distinta y entendemos, que la brecha existente en la calidad de vida de los municipios de una región a otra, no debe ser tan dispar y que afecte el desarrollo de la nación. Es por eso que nos parece inminente para el desarrollo sostenible del país, diseñar y ejecutar un modelo de desarrollo local de manera específica y, a la vez, exigir compromisos a largo plazo de los agentes/actores de cambio, por la complejidad y multiplicidad de los factores involucrados (culturales, históricos, medio ambiental, ambiente de negocios, capital social, comportamiento de las elites locales, relaciones intergubernamentales, entre otros).

Esperamos haber respondido a las siguientes inquietudes: ¿Qué tan bien lo han hecho los municipios dominicanos? ¿De qué ha dependido su buen hacer y capacidad gerencial? ¿Qué tan fuertes son las asimetrías de dotación de recursos? ¿Realmente tienen autonomía los municipios dominicanos, y de qué tipo? ¿Cuáles han sido sus principales retos? ¿Cuáles son sus tareas pendientes? ¿Cómo se puede consolidar la descentralización? Entre otras preguntas. Concluimos documentando los avances de la descentralización dominicana. También recapitulamos con un análisis FODA de la municipalidad dominicana.

Lograr una descentralización efectiva en un país tradicionalmente presidencialista, u obtener un buen gobierno municipal sin las condiciones necesarias, sugiere un modelo de desarrollo endógeno, implementado desde la administraciones locales, como una utopía. Sin embargo, veamos cuál ha sido la experiencia de la economía dominicana, y cómo de manera creativa e innovadora y con todos actores relevantes, el modelo de desarrollo endógeno en la República Dominicana puede ser realizado de manera exitosa. En el próximo capítulo ofreceremos algunas recomendaciones de cómo consolidar el proceso de descentralización y la municipalidad en la República Dominicana, con el fin de que eventualmente puedan incluir en su agenda de trabajo, la promoción del desarrollo económico como así lo establece la ley.





## 5. LA ECONOMÍA DOMINICANA Y EL DESARROLLO LOCAL

### INTRODUCCIÓN

En el capítulo de revisión de la literatura, donde planteamos los marcos teóricos de nuestra investigación, nos preguntábamos qué era el desarrollo económico local y cuáles eran las condiciones necesarias para asegurar un buen gobierno municipal, que luego tuviera la capacidad de fomentar el desarrollo económico desde su territorio, contando con sus recursos endógenos.

Asegurábamos que era indispensable contar con la flexibilidad y la autonomía que da la descentralización del Estado, con el fin de obtener las condiciones o “pilares” de lo que sería un buen gobierno local y como éste, una vez dadas las condiciones institucionales entre otras, podría trabajar como catalizador del desarrollo económico de su localidad.

En este capítulo, queremos ver cuáles son las actividades económicas y herramientas disponibles al nivel local en la República Dominicana, con el fin de identificar las vías que los gobiernos locales pueden usar para cogestionar el desarrollo endógeno.

Primero, con el objetivo de conocer el contexto de la economía dominicana, repasaremos brevemente la historia de las políticas económicas de las últimas décadas y presentaremos el perfil y el comportamiento de la economía dominicana.

Segundo, para poder ofrecer recomendaciones atinadas, hacemos un diagnóstico de cuáles son algunos de los principales campos de actividad económica existente y cuáles son las posibilidades de fortalecer la economía local.

Tercero, luego de entender mejor el estado actual de las actividades económicas a nivel local, proponemos cómo fortalecer la relación con lo endógeno para dar a estas actividades económicas, un enfoque más integral.

Cuando presentamos las actividades económicas que ocurren en el ámbito local, primero iniciamos con una breve introducción al sector, una descripción de la situación del mismo, los obstáculos y retos que enfrentan, la respuesta (si alguna existe) del gobierno al respecto y daremos una propuesta innovadora, que tiene como objetivo fortalecer los vínculos con la comunidad, con el fin de crear más y mejores empleos y dinamizar la economía local.

Finalmente, concluiremos ofreciendo algunas recomendaciones de cómo fortalecer la municipalidad en la República Dominicana, con el fin de que las administraciones locales

incluyan en su agenda de trabajo, la promoción del desarrollo económico como así lo establece la ley.

## **5.1 Panorámica de la económica dominicana: su perfil y comportamiento**

La economía de la República Dominicana es conocida por la capacidad de mantener su estabilidad económica, base fundamental de su alto crecimiento del PIB, como hemos documentado. Entendemos la estabilidad y el enfoque macroeconómico como indispensable, sin embargo, también entendemos que ha llegado la hora de la microeconomía. Es decir, un enfoque sobre el individuo y las empresas, y cómo sus acciones y sus decisiones, pueden fomentar mejor el desarrollo económico.

En esta investigación, hemos abogado por un modelo de desarrollo endógeno, que en esencia se basa en, precisamente, darle una importancia predominante a las políticas microeconómicas y cómo manejar los escasos recursos, de manera más eficiente con el fin de mejorar la productividad y aumentar la cantidad y calidad del empleo.

En esa sección, queremos apoyar nuestra investigación presentando cuál es la realidad económica que acompaña el día a día de los municipios dominicanos. Así como ponderar cómo, además de sus funciones básicas, los funcionarios de los gobiernos locales pueden apoyar de manera concreta las actividades económicas desde su gestión, una gestión proactiva con el bienestar colectivo en el centro de sus operaciones.

### **5.1.1 Perfil de la económica dominicana según el marco legal**

Entendemos que el punto de partida para conocer el perfil de la economía dominicana, debe ser el marco normativo fundamental, es decir, qué dice la Carta Magna sobre la economía. Si hacemos una breve revisión sobre los aspectos económicos en la Constitución vigente, encontramos que la Sección II, se refiere a los derechos económicos y sociales, su artículo 50, nos indica:

“Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad

económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes.

- 1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional;
- 2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país;
- 3) El Estado puede otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental” .

El artículo 222, indica: “promoción de iniciativas económicas populares. El Estado reconoce el aporte de las iniciativas económicas populares al desarrollo del país; fomenta las condiciones de integración del sector informal en la economía nacional; incentiva y protege el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, las cooperativas, las empresas familiares y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, la producción, el ahorro y el consumo, que generen condiciones que les permitan acceder a financiamiento, asistencia técnica y capacitación oportunos.”

La Constitución también nos habla sobre una meta y un modelo de economía: Crecimiento sostenible. Artículo 218.- “La iniciativa privada es libre. El Estado procurará, junto al sector privado, un crecimiento equilibrado y sostenido de la economía, con estabilidad de precios, tendente al pleno empleo y al incremento del bienestar social, mediante utilización racional de los recursos disponibles, la formación permanente de los recursos humanos y el desarrollo científico y tecnológico.” Por lo que nos parece que la Constitución respalda las ideas del desarrollo económico local que hemos venido proponiendo aquí.

Aunque el Estado dominicano se define como un “Estado moderno, social y democrático de derecho”, estos artículos citados nos parece que tienen cierta similitud con la economía social de mercado. Schleyer aboga por la economía social de mercado, debido a que favorece la libertad del individuo y la productividad.<sup>1</sup>

Es interesante resaltar, que el expresidente Leonel Fernández, propuso este modelo para el país, al iniciar su segundo mando presidencial en el 2004. En unas declaraciones a la prensa, realizadas en la sede del Instituto Universitario Ortega y Gasset, el expresidente habló de la

---

<sup>1</sup> Schleyer, 1980: 100

necesidad de avanzar por un camino distinto y diferenciado de los estatismos y de los neoliberalismos fracasados: «El mercado no resuelve los problemas sociales, pero el Estado no garantiza la estabilidad macroeconómica. Hay que vincular Estado y mercado, cada uno con su papel: el mercado, como un instrumento de asignación de recursos en una economía de libre competencia; el Estado, como garante de una redistribución de la riqueza.<sup>2</sup> Esto significa economía social de mercado. Si pudiéramos clonar en América Latina el modelo español, sería fantástico».<sup>3</sup>

Según esta definición de economía social de mercado, la misma guarda similitud con lo que proponemos desde esta investigación, es decir, propiciar el ambiente adecuado, para que el mercado fluya de manera óptima, pero que el Estado (el central y el local) jueguen un papel importante, tanto para facilitar la productividad, como para regular los excesos del mercado, aplicar políticas redistributivas que favorezcan un crecimiento con mayor equidad, mientras se dan las herramientas al individuo para lograr su potencial y se protegen los más vulnerables de caer en la exclusión social.

En líneas de pensamientos parecidos, Brunet y Cincunegui nos indican “Así, desde el ángulo de la economía del desarrollo y/o crecimiento endógeno, las regiones y localidades se convierten en los nuevos cuadros territoriales a partir de los cuales se opera una regulación del capitalismo y bajo la ideología dominante de que el Estado y los mercados tienen funciones complementarias, y que el primero debe crear las bases para el desarrollo de los segundos, y que Estado y mercado son solo medios para un fin superior: el bienestar de la sociedad civil”.<sup>4</sup>

“En la ‘economía social de mercado’ cada ciudadano puede organizarse por sí mismo, repartir sus esfuerzos personales, sus gastos e inversiones según su voluntad y dar vida a sus aptitudes creativas. Las experiencias en Europa han demostrado claramente que sólo se pueden crear nuevas fuentes de empleo cuando se promueve la actividad empresarial en todos los niveles (grande, mediana, pequeña y micro-empresa)”.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Pues como bien indica el economista Padre Alemán, S.J., “(...) la izquierda, debate el futuro creyendo que todos los problemas se resolverán con redistribución, pero enfocándose solamente en esto corre el riesgo de acabar como Castro, que reparte pobreza. La derecha, en cambio, está obsesionada con el crecimiento económico, al que considera problema técnico. La derecha sabe crear riqueza, pero olvida su necesaria redistribución a fin de ser sustentable. Los de derecha siempre dicen que hay que esperar hasta acumular una riqueza bastante grande, pero nunca llega el tiempo de hacerlo o cuando llega, estalla una crisis y ya no se puede hacer nada”. (Alemán, S.J., 2012: 262)

<sup>3</sup> Guedán, 2006: 6-9

<sup>4</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 58

<sup>5</sup> Cama Sotelo, 2010

La tarea pendiente es, perfeccionar y fortalecer la relación entre el deber social y la libertad económica.<sup>6</sup> En ese orden, Schleyer anota que:

“la economía de mercado no necesita ‘democratizarse’; antes bien, por su propia naturaleza, responde a las exigencias democráticas fundamentales mucho mejor que cualquier otro sistema económico conocido o que pueda concebirse, y ello, ciertamente, porque en la economía de mercado, realmente, el soberano no está constituido por la ‘camarilla de los empresarios’ sino por el propio consumidor, o sea, por la comunidad entera de los ciudadanos en cuanto sujetos económicos (al igual que el soberano Estado democrático está constituido por el conjunto de los ciudadanos, en cuanto electores)”.<sup>7</sup> Y agrega: “(...) la economía de mercado apunta constantemente a un óptimo de producción y distribución de bienes, y no porque así se disponga en los planes de los empresarios, sino por la propia ‘fuerza del sistema’. Es decir, porque éste se preocupa por sí mismo de que existan el mercado de compradores y la libertad de elección del producto, de modo que el mercado pueda seguir funcionando como guía y control democrático de la economía”.<sup>8</sup> “La economía de mercado le ofrece más y mejores posibilidades (...): más libertad personal, más poder sindical en la vida económica, más oportunidades de ascenso social, mejores sueldos y salarios, más propiedad con facultades personales de libre disposición, e incluso, si lo desea, acceso igualmente a la propiedad de los medios de producción”.<sup>9</sup> “La economía de mercado no recibe su calificativo de ‘social’ como consecuencia tan sólo de esta acción conjunta: se lo ha ganado ya merecidamente en realidad debido a su productividad, que origina un grado tan alto de satisfacción de las necesidades que sería imposible de alcanzar en cualquier otro sistema”.<sup>10</sup>

Hemos mencionado la economía social de mercado, por parecernos óptima y compatible con el modelo de desarrollo económico local, pues no es coincidencia que Alemania tenga una de las mejores experiencias en este ámbito y que sus agencias de ayuda al desarrollo internacional, como la GTZ, sean promotores de este modelo económico.<sup>11</sup>

Sin embargo, evaluar si la economía de la República Dominicana tiene las condiciones para llevar a cabo un modelo de economía social de mercado, está fuera de los límites de nuestra investigación. No obstante, como indica Schleyer, el Estado debe velar por los abusos de poder de la economía de mercado, ya que pone en peligro su propia existencia democrática.<sup>12</sup> Entendemos que el Estado dominicano ha creado un marco normativo que favorece una economía social de mercado, aunque en lo inmediato, en la práctica/realidad no lo ha logrado.

---

<sup>6</sup> Schleyer, 1980: 110

<sup>7</sup> *Ibíd*em 94

<sup>8</sup> *Ibíd*em 95-96

<sup>9</sup> *Ibíd*em 104

<sup>10</sup> *Ibíd*em 110

<sup>11</sup> “Con el apoyo de la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GTZ) ha patrocinado un proyecto de investigación sobre Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina, del que se ha ocupado la División de Desarrollo Económico”. (Vázquez Barquero, 2005: 19)

<sup>12</sup> Schleyer, 1980: 109

Además de la Constitución, existen otras leyes que nos dan pautas hacia el tipo de modelo económico que se quiere para el país. Dentro del marco normativo relevante a nuestra investigación, cabe citar: la Ley 1 del 2012, que es la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Ley 1-12, establece pautas para impulsar el desarrollo local, provincial y regional mediante el fortalecimiento de capacidades de planificación y gestión de los municipios, la participación de los actores sociales, así como la coordinación con otras instancias del Estado.

De manera específica nos habla del desarrollo local los siguientes artículos:

“Artículo 14. Cohesión Territorial.- En el diseño y gestión de las políticas públicas deberá incorporarse la dimensión de la cohesión territorial y asegurar la necesaria coordinación y articulación entre dichas políticas, a fin de promover un desarrollo territorial más equilibrado mediante la dotación de infraestructura, servicios y capacidades necesarias para impulsar el desarrollo de las regiones y los municipios menos prósperos y promueve estrategias regionales de desarrollo y competitividad que aprovechen la diversidad regional, con el concurso de los gobiernos locales y actores sociales, económicos y políticos de cada región.

Artículo 15. Participación Social. - Deberá promoverse la participación social en la formulación, ejecución, auditoría y evaluación de las políticas públicas, mediante la creación de espacios y mecanismos institucionales que faciliten la corresponsabilidad ciudadana, la equidad de género, el acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas, la veeduría social y la fluidez en las relaciones Estado-sociedad”.

En el Artículo 21 de la Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo, algunos objetivos vinculantes para el desarrollo municipal incluyen:

“1.1.1 Estructurar una administración pública eficiente que actúe con honestidad, transparencia y rendición de cuentas y se oriente a la obtención de resultados en beneficio de la sociedad y del desarrollo nacional y local.

1.1.2 Impulsar el desarrollo local, provincial y regional, mediante el fortalecimiento de las capacidades de planificación y gestión de los municipios, la participación de los actores sociales y la coordinación con otras instancias del Estado, a fin de potenciar los recursos locales y aprovechar las oportunidades de los mercados globales.

2.4.2 Reducir la disparidad urbano-rural e interregional en el acceso a servicios y oportunidades económicas, mediante la promoción de un desarrollo territorial ordenado e inclusivo”.

Sin embargo, esto queda más en el marco legal, como veremos más adelante.

La economía dominicana se caracteriza, al igual que la región de Latinoamérica, por altos índices Gini. Entendemos que la mejor manera de reducirla pobreza y la desigualdad, es creando riquezas que luego puedan ser distribuidas de manera equitativa y justa.

Para crear riquezas, el país debe diseñar e implementar, con la ayuda de los gobiernos locales, una política de productividad general (industrial, agrícola, servicios, etc.) que vincule la producción con la innovación, sin olvidar la inclusión social.

El país tiene varias leyes que abogan hacia esta dirección como la Ley 498-06 (Ley de Planificación e Inversión Pública), que en su primer considerando indica: “Que es necesario encarar en el país un profundo proceso de desarrollo económico y social en el marco de la equidad, a efectos de lograr un crecimiento económico acompañado de una mejoría sustancial en la distribución del ingreso”. Sin embargo, debido a las debilidades institucionales y la estructura productiva del país, los cambios hacia la equidad son prácticamente imperceptible. Estos son puntos que, precisamente, hemos venido enfatizando en esta investigación. Estas normativas nos dan una introducción sobre la conducción de la economía en la República Dominicana.

Pasamos ahora, a presentar sus políticas económicas y cómo estas facilitan o no el crecimiento de la economía.

### **5.1.2 Las políticas económicas de la República Dominicana<sup>13</sup>**

En esta sección, queremos hacer un breve repaso de algunas de las políticas económicas dominicanas, con el fin de entender el entorno en la que se desempeña la economía local y sus posibilidades o no de crecimiento e impacto en el desarrollo humano.

Al entender cuáles han sido las políticas económicas y el impacto que han tenido sobre la economía, podremos luego comprender el desempeño que han tenido los sectores productivos, cuáles han sido las oportunidades o no de crecimiento y, sobre todo, entender cuáles han sido las dificultades.

---

<sup>13</sup> Aunque no entramos en hablar sobre la política monetaria, si podremos decir, que esencialmente ésta a respondido a la necesaria de mantener la estabilidad macroeconómica, incluyendo la inflación en menos de dos dígitos -cuestión que favorece el no agravar la condición de pobreza en el país-; así como mantener optimo niveles en las reservas internacionales (divisas) y controlar la apreciación y depreciación del peso dominicano, con el fin de que tasa cambiaria promueva el desarrollo económico. En su conjunto, la política monetaria favorece la atracción de inversiones internacionales.

En gran medida, en algunos casos como los de las políticas industriales, estas han sufrido de falta de claridad. Igualmente, hasta hace relativamente muy poco, el país no tenía una cultura de exportación o política comercial. Es sólo a partir del 1996, cuando realmente la República Dominicana se coloca en el mapa internacional e inicia una estrategia de integración primero regional en el área del Caribe y Centroamérica.

Precisamente, esta integración, a través de los acuerdos de libre comercio, ha servido para iniciar un proceso acelerado de reforma del Estado, modernización de su marco jurídico y fortalecimiento de sus instituciones.<sup>14</sup> Según Dehesa, “la progresión endógena de la productividad debida al progreso técnico está determinada, no sólo por las políticas que se lleven a cabo para mejorarlo y aumentarlo, sino también por las fuerzas de mercado; determinadas, en buena parte, por la apertura al comercio internacional y por el proceso de aprendizaje por la experiencia (*learning by doing*), tal como demostró Kenneth Arrow (1962), en el que el comercio internacional juega un papel también determinante”.<sup>15</sup>

Además de los acuerdos de libre comercio, el país ha asumido múltiples compromisos a nivel internacional, de manera multilateral en la OMC y firmas de Convenios como por ejemplo el de Kioto. Estos compromisos internacionales inciden en las oportunidades que se pueden dar y la forma de desarrollo económico del país.

Junto a la estrategia de integración al comercio internacional, se ha aplicado desde entonces una política de Estado, de atraer inversiones internacionales que han resultado en un mayor crecimiento económico y creación de empleo. Veremos las cifras más adelante. Para cada sección de las principales políticas económicas que impactan nuestro tema de investigación, ofrecemos un breve antecedente histórico.

### **5.1.2.1 La política industrial**

A partir de 1966, ya eliminada la dictadura, el país experimenta una mayor estabilidad política e inicia la formulación de su política industrial en dos modalidades: el desarrollo de las exportaciones a través de zonas francas (ZZ.FF.) y por el otro, las empresas orientadas hacia un

---

<sup>14</sup> Expertos de renombre (Stiglitz 1998, Kruger 1998, Barro 1998, Sachs y Warner 1995) aseguran una correlación positiva entre una economía abierta al comercio internacional y el crecimiento económico. (Dehesa, 2007: 48)

<sup>15</sup> Dehesa, 2007: 38



mercado interno ampliamente protegido.<sup>16</sup> Este mercado interno fue protegido a través de la Ley 299-68.

En el 1968, se promulgó la Ley 299 de Promoción e Incentivo Industrial, la cual tenía el objetivo principal de reducir los impuestos de importación a insumos y bienes de capital, además de exonerar del ISR (impuesto sobre la renta) las inversiones en el sector. Igualmente, daba un tratamiento preferencial a la importación de insumos, control de precios de los productos agrícolas básicos, que mantenía comprimidas las demandas salariales, etc.<sup>17</sup>

Como se intentaba, efectivamente, desarrollar la estrategia de sustitución de importaciones, el resultado fue un fuerte sesgo antiexportador, al proteger la producción interna de los bienes finales, a través de altas tasas arancelarias de los mismos.<sup>18</sup>

La economía dominicana, durante los años 70 y 80, utilizó la estrategia de sustitución de las importaciones. Sin embargo, al igual que en la mayoría de los países en América Latina, falló en presionar efectivamente al sector privado a dejar la dependencia sobre esta protección y gradualmente competir en los mercados globales.

De igual forma, esta estrategia debió madurar y agotarse, como efectivamente sucedió, pero no hubo una transición efectiva hacia otro modelo, lo que provocó un retraso en el crecimiento competitivo en las industrias nacionales. La sustitución de importaciones se basó en la controversial creencia, de que una ayuda temporaria del gobierno para la industria, promovería el desarrollo a largo plazo, también conocido como el argumento de la industria infantil.

El argumento para apoyar la industria, era que estas necesitan tiempo para desarrollarse y poder competir con las empresas extranjeras.<sup>19</sup> La historia ha mostrado que la política industrial de la sustitución de importación no fue perfecta, hubo algunas malas inversiones y también corrupción.<sup>20</sup> En el caso de la República Dominicana, ha resultado en un pobre desarrollo local.

Hubo cambio en la economía dominicana a partir de los 1980, con la transformación de la economía dominicana, de una economía azucarera<sup>21</sup> a una economía de servicios.<sup>22</sup> De manera

---

<sup>16</sup> Documento temático sobre Industria presentado por la Secretaría de Estado (en la actualidad ministerio) de Económica, Planificación y Desarrollo y Consejo Nacional de Reforma del Estado (s.f.), Ver Cámara de Diputados, "Insumos para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Documento Temático sobre Industria"; disponible en: <http://www.camaradediputados.gov.do/masterlex/MLX/docs/2F/1B0/1B1/1C5/1DE/1E0.pdf>

<sup>17</sup> *Ibidem*

<sup>18</sup> *Ibidem* 2

<sup>19</sup> Stiglitz y Charlton, 2005: 20

<sup>20</sup> *Ibidem* 23

<sup>21</sup> Principalmente basada en productos agrícolas (*commodities* altamente vulnerable en el mercado internacional): azúcar, café, cacao y tabaco y la ganadería. Como veremos más adelante, es el tiempo donde el turismo

específica, los años 1980, vieron dificultades en las finanzas públicas, incluyendo una devaluación de la moneda dominicana, alta inflación, lo que agravó la deuda pública en la banca internacional y lo que causó modificaciones en el esquema de incentivos a la protegida industrial local.<sup>23</sup>

La política industrial, vio su primera gran reforma en la década de los 1990 como resultado de una fuerte crisis del sector externo. Bastidas Castañeda nos indica,

“La difícil situación por la que atravesó el país hasta 1990, justificó la puesta en marcha de un programa de ajuste y, de hecho, el inicio de un proceso de reformas económicas e institucionales, como una necesidad para superar la crisis y enfrentar el nuevo contexto de apertura en todo el mundo. En agosto de 1990, se acordó un Pacto de Solidaridad, para llevar a cabo las políticas estratégicas integrales, tal y como se describen a continuación: 1- un enérgico programa de estabilización para enfrentar las causas de los desequilibrios macroeconómicos, tanto en el sector externo como en el interno; 2- activos programas de reformas estructurales y de reactivación de la economía, claramente focalizados hacia dos áreas cruciales: principales reformas institucionales, y la reestructuración integral de las áreas productivas seleccionadas; 3- el compromiso político explícito de una clara estrategia y plan de acción concreto que coloquen el desarrollo humano en el centro del desarrollo económico<sup>24, 25</sup>”.

Aunque los empresarios dominicanos se han quejado de que realmente no existe una política industrial. Según Tejera, refiriéndose a la economía dominicana,

“después del programa de estabilización y de ajuste de 1990, la política económica ha estado orientada hacia el objetivo casi único de estabilidad macroeconómica y el mantenimiento de la tasa de cambio. No cabe dudas que la estabilidad es una precondición para el desarrollo sostenible y para evitar procesos inflacionarios o devaluatorios muy dañinos. Sin embargo, además de la estabilidad global, se necesita un enfoque más sectorial y la ejecución de políticas de desarrollo más prácticas y precisas. Hay que abandonar las políticas de *laissez faire* y la creencia de que el mercado resolverá los problemas económicos y sociales del subdesarrollo. Se requiere una política explícita de incentivo y fomento de los sectores industriales y agropecuarios, para impulsar el aumento de la producción de alimentos y bienes de exportación y crear más empleo en todas las regiones del país. Es imposible que la República Dominicana pueda aumentar las exportaciones y competir en el futuro cercano con los países Centroamericanos y del

---

<sup>22</sup> Según la ONE, hasta esta década, la producción agrícola fue el pilar principal de la economía nacional y la oferta de empleos, en general, y de las exportaciones, en particular. Ver Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Atlas Directorio de Empresas*, 2009: 41; disponible en: [one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=478](http://one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=478)

<sup>23</sup> Documento Cámara de Diputados sobre Industria, óp. cit.

<sup>24</sup> Este último como parte de un documento del PNUD presentado al gobierno dominicano en 1993 – como hemos documentado en esta investigación tarea aun pendiente, la del desarrollo humano, 23 años después.

<sup>25</sup> Bastidas Castañeda, 2003: 101

Caribe, sino aumenta el ahorro interno y las inversiones en proyectos específicos industriales, agroindustriales y agrícolas”.<sup>26</sup>

Precisamente, la próxima ola de reformas en la política industrial, incluyendo reformas arancelarias, respondió a la necesidad de adecuar al país para los acuerdos de libre comercio que había firmado, partiendo desde 1998 con los países del Caribe y Centroamérica. En agosto de 2004, aunque entró en vigencia marzo 2007, el país firmó el TLC con los EE.UU. y Centroamérica, mejor conocido como el DR-CAFTA. Estas modificaciones, prácticamente obligatorias por los acuerdos firmados, forzó una integración a los mercados internacionales.<sup>27</sup>

“en particular la reforma de los aranceles introducida en 2006 tuvo por objetivo reducir los impuestos a las importaciones de insumos y la consecuente reducción de costos que preparase a la producción nacional para competir el marco del DR-CAFTA. Pero tampoco esas fueron acompañadas por instrumentos complementarios que apoyasen el tránsito de las empresas nacionales hacia una mayor vocación exportadora. El manejo fiscalista del sistema tributario ha impedido el funcionamiento de mecanismos para desgravar las exportaciones y para compensarlas por las ineficiencias internas, y no se desarrollaron programas de apoyo para la adopción de nuevas formas de producción, más acordes con los cambiantes determinantes de la competitividad (PNUD 2005)”.<sup>28</sup>

Según el PNUD (2005) y la MEPYD (2015), la principal motivación detrás de la firma de DR-CAFTA, fue proteger y garantizar los intereses del sector de las zonas francas (ZZ.FF.).<sup>29</sup> Efectivamente, el temor a quedar fuera de un acuerdo regional con competidores por el mismo mercado y no recibir un tratamiento preferencial al mercado principal (EE.UU.) de las ZZ.FF. y las exportaciones dominicanas en sentido general, debió ser una de las principales motivaciones.

En ese sentido, vemos en el informe del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE) del 2015, como la caída del número de empresas se revirtió después de la puesta en vigencia del acuerdo.<sup>30</sup> Agrega que una importante cantidad de las iniciativas legislativas adoptadas en los últimos años, ha sido precisamente para cumplir con los requisitos de los tratados de libre comercio, con el fin de mejorar el ambiente de negocios (por ejemplo,

---

<sup>26</sup> Tejera, 2001: 245. Nota: Para la fecha de estas declaraciones de Tejera, el país ya había firmado los TLC con el CARCOM y Centroamérica, y la gran expectativa era que estos se aprovecharán y las exportaciones crecieran de manera significativa.

<sup>27</sup> Documento Cámara de Diputados sobre Industria, óp. cit., pág. 2

<sup>28</sup> *Ibidem*

<sup>29</sup> Informe PNUD 2005 citado en el documento de la Cámara de Diputados sobre Industria, óp. cit. y ver Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), diciembre 2015, *Evaluación del Desempeño Comercial y Retos Futuros de la República Dominicana en el RD-CAFTA, a los 10 Años de su Firma*, pág 14; disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/evaluacion-dr-cafta-10-estudio-mepyd-dasa.pdf>

<sup>30</sup> Informe CNZFE, 2015: 17

compras estatales, leyes de competencia, protección al consumidor).<sup>31</sup> Por esa razón, algunos argumentan que desde su origen, “las ZF han sido entendidas como sustitutos, y no como complementos de la industria local (CEPAL 2008-1). ‘...la introducción de regímenes especiales representó una forma ingeniosa de eludir el sesgo antiexportador característico de la economía en general, y sin necesidad de pagar el costo político de una reforma estructural de mayores proporciones, pero pagando un cierto costo fiscal...’ (Guzmán, s/f)”.<sup>32</sup>

Con cierto costo fiscal, sin embargo, a costo mayor y es que se descuidaron en crear las condiciones y la plataforma exportadora necesarias, para lograr su potencial exportador y a la fecha, aún en una gran preocupación, lo cual afecta el dinamismo productivo de las economías locales.

Las exportaciones están dentro de un sistema dual: la de ZZ.FF. y las nacionales. Hasta hace muy poco, las ZZ.FF. siempre han mostrado más crecimiento que las exportaciones nacionales, es decir, fuera del esquema de ZZ.FF. Cuando hablamos de las exportaciones nacionales, es bueno aclarar, que se refieren a las exportaciones fuera del esquema preferencia de las ZZ.FF. y consisten en las exportaciones tradicionales y sus derivados (azúcar, café, cacao, tabaco, minerales), así como alimentos y bebidas de naturaleza agrícola, bienes agroindustriales y orgánicos; bienes industriales (piel, cosméticos, metalmecánicos, muebles); bienes culturales (pintura, artesanía, música, cinematografía).<sup>33</sup>

Lo que, si también muestra una dualidad, es que, por lo general, las exportaciones de las ZZ.FF. tienen más valor agregado, mientras que las exportaciones fuera del esquema, son más de materia prima o *commodities*, que tienen menos valor en el mercado internacional.

Sin embargo, la dualidad en el sector sigue siguen un verdadero reto hacia la convergencia, pese a iniciativas como la Norma general 06-06 de la DGII, que establece mecanismos para facilitar la relación entre empresas de ZZ.FF. y empresas nacionales, ya que se mantiene la dualidad estructural de aparato industrial dominicano. Esta norma busca fortalecer la asociatividad entre empresas de los distintos esquemas.

---

<sup>31</sup> Informe PNUD 2005 citado en el documento de la Cámara de Diputados sobre Industria, óp. cit.

<sup>32</sup> *Ibíd*em

<sup>33</sup> Grupo de Consultoría Pareto (s/f), *Identificación de Necesidades de Capacitación y Obstáculos al Comercio en las Empresas Exportadoras*, Programa de Apoyo Institucional para la Integración regional (ISPRI) de la Unión Europea; disponible en: <http://cei-rd.gob.do/en/descargas/informes-estadisticos-e-investigaciones/>

Según un documento de la SEEPYD y CONARE, presentado a la Cámara de Diputados, refiriéndose final de la primera década del siglo XXI:

“Política industrial y de inserción competitiva, si bien en gran medida han girado alrededor de mantener a las ZF ante su evidente deterioro: a) Acuerdos de libre comercio: DR-CAFTA + EPA con Unión Europea + Canadá (en negociación); b) Activa negociación de prórrogas en OMC para la finalización incentivos a ZF; c) Instrumentos para fortalecer integración industria nacional-ZF: Norma general 06-06 de la DGII, que exonera de ITBIS a los proveedores de ZF y turismo; d) Financiamiento para la pequeña empresa PROMIPYME, si bien la mayoría de los recursos se dirigen a empresas comerciales; e) Constitución del Consejo Nacional de Competitividad (CNC) y aprobación de su Plan Nacional de Competitividad Sistémica de la República Dominicana (PNCS); f) Con el objetivo de apoyar el proceso de innovación tecnológica, la instalación del Parque Cibernético; g) Más recientemente, se promulgó Ley de Competitividad, orientada a facilitar la transformación productiva de la industria nacional, mediante la introducción de algunos incentivos a la inversión y la innovación y se inició la ejecución del Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación (CEPAL 2008-1)”<sup>34</sup>.

Cómo veremos más adelante, el gobierno ha estado enfocando la promoción de las mipymes y apoyando la formación de clústeres, como forma de fortalecer la industria local. Igualmente, continúan promocionando el esquema de las ZZ.FF., pues es una importante fuente de oportunidades de empleo para las localidades. Aquí el reto, como ya plantearemos, es fortalecer sus vínculos endógenos, para mayores beneficios de las empresas nacionales y las comunidades.

En conclusión, debido a las improvisaciones y debilidades de la política industrial, es de esperar que el sector industrial no tenga las capacidades de crecer al mismo ritmo que el conjunto de la economía, u otros sectores como el de turismo. También explican los problemas estructurales que mantienen los niveles de competitividad, prácticamente estancados, a pesar de todos los millones de dólares que se inyectan para mejorar. Más adelante, veremos con más detalle la industria local, las pymes, las ZZ.FF., el turismo, entre otros sectores claves de la economía dominicana.

---

<sup>34</sup> Ibídem 3

### 5.1.2.3 *La política comercial*

Unos de los objetivos principales de todos los países, es mejorar el bienestar socioeconómico de su población, que por lo general logran estimulando y aumentando la productividad de sus empresas, para insertarse de manera competitiva en los mercados internacionales.<sup>35</sup>

Lo cierto es, que las promesas de la liberación del comercio son muchas, incluyendo que mejora las eficiencias. Lo que muestra la realidad de América Latina y el Este de Asia, es que el proceso de una liberalización perfecta es considerablemente más complejo de lo que el Consensus de Washington sugirió.<sup>36</sup>

Por ejemplo, las importaciones de productores extranjeros, pueden destruir industrias locales, si estas no tienen los recursos o habilidad de competir y readaptarse.<sup>37</sup> En la práctica, la liberación del comercio, puede hacer daño a las industrias de importación local, mientras que los exportadores locales, quizás no tengan la capacidad de oferta para expandirse. Por lo que la liberalización, a veces resulta en que la mano de obra en los sectores protegidos de baja productividad se desplace temporalmente a niveles de productividad cero, o desempleo.<sup>38</sup> Esta posibilidad de generar más desempleo, es una verdadera preocupación de los países en vías de desarrollo.

Como hemos mencionado previamente, los países asiáticos implementaron políticas de desarrollo económico complejas, donde combinaron la intervención del gobierno con la promoción de las exportaciones, apoyaron a sus pymes y controlaron el volumen y cantidad de los flujos de capital.

Sobre todo, según Stiglitz y Charlton, complementaron su liberalización con políticas sociales, incluyendo políticas de mejorar la educación y reducir la desigualdad, mientras también invertían fuertemente en infraestructura y en tecnología.<sup>39</sup> El modelo de desarrollo de los países de Asia oriental, también es conocido como “capitalismo estatal”.<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> Vázquez Barquero, 2010: 27

<sup>36</sup> *Ibíd*em 22

<sup>37</sup> Stiglitz y Charlton, 2005: 25

<sup>38</sup> *Ibíd*em 25-26

<sup>39</sup> *Ibíd*em 22

<sup>40</sup> Sachs, 2012

“La política comercial se refiere fundamentalmente al movimiento de bienes y servicios, y es el conjunto de prácticas destinadas a facilitar el comercio exterior del país, tanto en el ordenamiento institucional, en la implementación de acciones que permitan desarrollar la capacidad competitiva y en el logro de mayor acceso a otros mercados vía las negociaciones comerciales”.<sup>41</sup> La República Dominicana tiene acceso a importantes mercados internacionales como son el de EE.UU., la Unión Europea, Centro América, el Caribe, entre otros. Isa Contreras et al, nos ofrecen un resumen histórico por etapas, de la política comercial de la República Dominicana:

“Primero, durante el periodo en donde predominaban las exportaciones de bienes primarios (azúcar, café, cacao y tabaco), la política comercial se limitaba a conseguir la cuota azucarera en los EE.UU. y a lograr acceso (básicamente a EE.UU.) a través de preferencias comerciales unilaterales, mientras que en lo interno existía un régimen proteccionista para una incipiente industria de sustitución de importaciones y que se traducían en elevados y dispersos aranceles y diversas restricciones a las importaciones, entre otras medidas.

Segundo, durante el periodo de la reestructuración de los ingresos de divisas (1980-1990), la política comercial en lo interno y externo tuvo un impacto muy reducido en el aumento de las exportaciones de bienes, a excepción de la liberalización del régimen cambiario, que estuvo asociada a una política de ajuste macroeconómico, más que a una política comercial, pero que creó una fuente de competitividad espuria. Durante estos años, se inició el desarrollo de las zonas francas y el turismo. El desarrollo del turismo, por su lado, disfrutó también de un régimen de incentivos, de la liberalización cambiaria y de amplias inversiones del Estado en infraestructura, que garantizaron una elevada rentabilidad relativa.

Tercero, a partir de 1990, se inicia un proceso de reformas que iban dirigidas a la apertura comercial y a corregir el ‘sesgo antiexportador’, que, si bien condujeron hacia una reestructuración de la economía en materia de liberalización y privatización, no han conducido a una expansión de las exportaciones de bienes en condiciones de ‘mercado’.

Cuarto, en la segunda mitad de los noventa se inicia una política comercial activa, resultado de los cambios del proceso de globalización. La República Dominicana, como la mayoría de los países del hemisferio y del mundo, ha entrado a una vertiginosa dinámica internacional en extremo compleja y diversa, cuyo eje central es el proceso de globalización”.<sup>42</sup>

La entrada en vigencia del DR-CAFTA y del Acuerdo de Asociación Económica entre la Unión Europea y el CARIFORO (EPA, por sus siglas en inglés), plantean cambios positivos en el clima de inversiones y un trato preferencial de 0% arancel para los principales productos

---

<sup>41</sup> Isa Contreras, Ceara Hatton y Cuello Camilo, 2003: 7

<sup>42</sup> *Ibidem* 18-19

exportados por esta región a estos mercados, entre los que se destacan el mango, aguacate, guineo, alambres galvanizados, casabe, cigarros, cocos y ferroníquel.

Estos Acuerdos también permiten la facilitación del comercio y una mayor institucionalidad del Estado, con especial enfoque en la competitividad y los agentes económicos con interés hacia la exportación.<sup>43</sup> Aquí los compromisos asumidos con la firma de los tratados de libre comercio, han jugado un papel determinante para facilitar la institucionalidad y conciencia de respetar y aplicar la normativa acordada en los acuerdos de libre comercio.

“El cambio en el marco de las políticas comerciales en la República Dominicana durante la última década ha sido dramático. Paralelamente a un drástico proceso de reestructuración productiva que reemplazo a los sectores primarios y a la industria manufacturera por las zonas francas de exportación, el turismo y varios sectores de servicio como ejes dinámicos de la economía, el país se embarcó en un profundo proceso de reforma de su política comercial. Los pilares de esta transformación han sido dos reformas arancelarias que liberalizaron sustancialmente las importaciones de bienes, una legislación que otorga amplios incentivos fiscales a las zonas francas de exportación, una nueva ley de inversionistas extranjeros, y dos reformas fiscales que han hecho más transparente el sistema tributario, además de leyes y reglamentos específicos que liberalizaron y/o hicieron más transparente el régimen de comercio exterior”.<sup>44</sup>

Se hace indispensable que la República Dominicana fortalezca su política de desarrollo comercial. Parte de los retos, es lograr una política comercial solidaria con los intereses de la mayoría. Esto incluye no autorizar licencia de importación a productos locales en tiempo de cosecha, pues esto inunda el mercado y genera pérdidas a los agricultores.<sup>45</sup>

En el 1996, hace ya dos décadas, el gobierno dominicano inició la implementación de la Alianza Estratégica entre Centroamérica y el Caribe, la cual consistía en firmar acuerdos de libre comercio con los países de la Comunidad Caribeña (CARICOM) y los países de la región centroamericana.

Entendemos que la política comercial, debe enfocarse en crear las condiciones para aprovechar los tratados de libre comercio firmados hace dos décadas y que aún no se aprovechan

---

<sup>43</sup>Ministerio de Industria y Comercio (MIC), “Las Ventajas de la Región Norte”, *Libre Comercio*; disponible en <http://www.mic.gob.do/media/2283/Las%20Ventajas%20Competitivas%20de%20la%20Región%20Norte.pdf>

<sup>44</sup> Isa Contreras, Ceara Hatton y Cuello Camilo, 2003: 64

<sup>45</sup> Parte del problema en la agricultura dominicana, es el de los intermediarios y usureros, incluso el Presidente Medina ha abogado por la eliminación de los mismos. Ver “Medina aboga por eliminación de intermediarios y usureros”, (2014, 14 de noviembre). *Diario Libre*, pág. 6. Así como las importaciones de rubros producidos en el país. Se estima que algunos campesinos pagan entre 120-240% de intereses mensuales y reciben solo el 3-5% del valor final del producto, dado que entre el 40-50% se lo queda el intermediario y el 30-40% el comerciante. (Ibídem)



como hemos indicado anteriormente.<sup>46</sup> Además de los acuerdos de libre comercio mostrados en la tabla 5.1, negociaciones en curso incluyen acuerdos con RD-Taiwán, MERCOSUR-RD, entre otros.

**Tabla 5.1 Acuerdos de Libre Comercio de la República Dominicana**

<b>Países signatarios</b>	<b>Fecha</b>
República Dominicana-Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)	16 de abril de 1998
República Dominicana- Comunidad del Caribe- (CARICOM)	22 de agosto de 1998
República Dominicana-Estados Unidos y Centroamérica ()	5 de agosto de 2004 (entrada en vigencia, el 1 de marzo de 2007)
CARIFORUM-Unión Europea/Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea (EPA) (da acceso a los 27 países miembros de la UE y países de CARICOM pues se firmó como bloque) <sup>47</sup>	15 de octubre de 2008 (entrada en vigencia, 29 de diciembre de 2008)
República Dominicana-Panamá (alcance parcial)	8 de junio de 1987

Fuente: Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) de la OEA<sup>48</sup>

Estos acuerdos de libre comercio, brindan un acceso a algunos de los principales mercados del mundo, por lo que se debe preparar a la industria local y las pymes, para que puedan aprovechar los mismos con el fin de fortalecer la economía local. La teoría base de exportación, está basada en la idea que una economía local debe incrementar sus ingresos monetarios y la única manera efectiva, es aumentando las exportaciones. Tiebout (1962) citado

<sup>46</sup> Sería oportuno conocer el aprovechamiento de cada uno de los acuerdos de libre comercio, así como identificar los posibles obstáculos en cada uno. Un esfuerzo del sector privado para apoyar las investigaciones en comercio internacional es el del Observatorio Dominicano de Comercio Internacional (ODCI). El ODCI es “un espacio académico-institucional permanente de investigación, creación de capacidades, prestación de servicios y comunicación estratégica en los temas vinculados con el comercio exterior y sus impactos socioeconómicos, nacionales y regionales. El ODCI surge como parte del proyecto de implementación del acuerdo DR-CAFTA, con el propósito fundamental, de crear sinergia entre los sectores público, privado y académico, en lo concerniente al monitoreo y fortalecimiento de las capacidades que permitan optimizar el comercio internacional entre la República Dominicana y el resto del mundo”; disponible en: <http://odci.org.do/acerca-del-odci/>

<sup>47</sup> El acuerdo de libre comercio, firmado con CARICOM en el 1998, se implementó hasta la entrada en vigencia del EPA, pues hay un principio que establece que cuando un acuerdo tiene mayor amplitud y/o cobertura que el anterior e incluye las dos partes dentro del último, este es el que se aplica. (Horacio Álvarez, (2016, 25 de julio), consulta de información realizadas sobre Exportaciones Nacionales, Centro de Exportacion e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD))

<sup>48</sup> Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE); disponible en: [http://www.sice.oas.org/ctyindex/DOM/DOMNatlDocs\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/ctyindex/DOM/DOMNatlDocs_s.asp)

en Blair, lo explica de esta manera: “Los mercados de exportaciones son consideradores los principales movilizados de la economía local.”<sup>49</sup>

Según cifras del Banco Central de la República Dominicana (BCRD), las exportaciones se han duplicado en los últimos 20 años. De manera específica, según las cifras CNZFE, durante 1996 al 2015, el crecimiento de las exportaciones es de 77.4%. A pesar de un decrecimiento del 2014-2015, y con los altibajos de algunos sectores, las exportaciones nacionales (no ZZ.FF.) han tenido un crecimiento significativo de un 339% durante el periodo de 1996 al 2015.<sup>50</sup> El crecimiento de las exportaciones nacionales, se debe principalmente a la exportación de minerales, que aumentó en 477%, es decir, de 243.8 millones en 1997 a 1,408.5 millones de dólares en 2013. Igualmente han crecido las exportaciones de cacao y sus manufacturas en 177%, de 60.9 millones a 168.8 millones de dólares.<sup>51</sup>

**Tabla 5.2 Exportaciones totales por sectores 2010-2015**

Sector	Exportaciones totales (millones US\$)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Minerales</b>	113.7	449.3	582.0	1,523.5	1,737.1	1,355.5
<b>Agropecuarios total</b>	828.4	693.3	654.6	675.1	768.0	750.3
Agropecuarios nacionales	519.3	598.3	508.0	503.0	575.6	554.2
Agropecuarios ZZ.FF.	109.1	95.0	146.6	172.1	192.4	196.1
<b>Industriales total</b>	6,072	7,219.0	7,698.9	7,225.7	7,393.8	7,417.5
Industriales nacionales	1,987.6	2,547.3	2,926.2	2,421.1	2,324.5	2,101.3
Industriales ZZ.FF.	4,085.0	4,671.7	4,772.7	4,804.6	6,069.3	5,316.2
<b>Total</b>	<b>6,814.7</b>	<b>8,361.6</b>	<b>8,935.5</b>	<b>9,424.3</b>	<b>9,898.9</b>	<b>9,523.3</b>
Nacionales	2,620.6	3,594.9	4,016.2	4,447.6	4,637.2	4,011.0
Zonas Francas	4,194.1	4,766.7	4,919.3	4,976.7	5,261.7	5,512.3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCRD

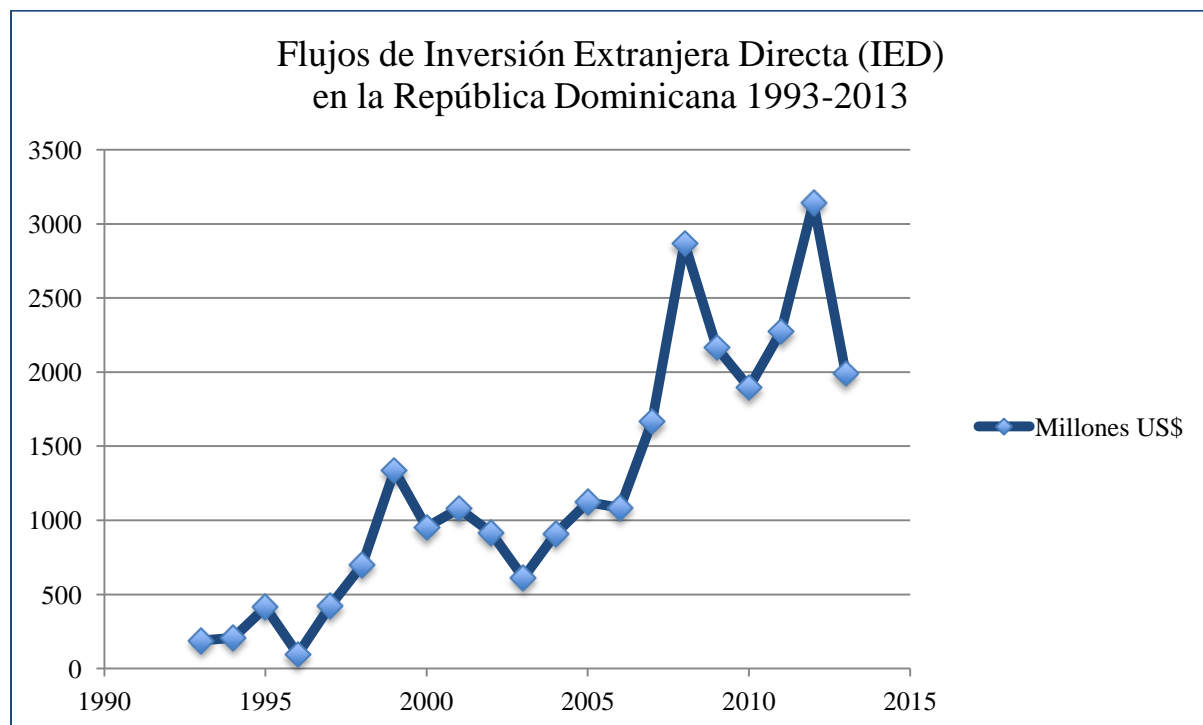
<sup>49</sup> Blair, 1995: 127. Explica la importancia del empleo creado por las exportaciones, como principal, porque si el empleo en el mercado aumenta o decrece, el empleo que sirve el mercado local se presume se mueve en la misma dirección. Cuando una factoría (exportación) cierra, los empresarios (local), sienten el impacto porque los empleados de la factoría, tienen menos para gastar. Por tener el rol de ser el movilizador principal, el empleo derivado de las exportaciones, es considerado como ‘básico’. El empleo que sirve al mercado local, es considerado adaptativo o ‘no básico’.

<sup>50</sup> Estadística del BCRD e Informe CNZFE, 2015

<sup>51</sup> Banco Central de la República Dominicana; disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/estadisticas\\_economicas/externo/](http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/externo/)

También, importante de destacar, es la capacidad del país para atraer inversión extranjera directa (IED). La estrategia de integración desarrollada a partir del 1996, ha tenido su efecto positivo sobre las inversiones y, consecuentemente, sobre las exportaciones. A partir de mediados de los 1990s, “los flujos de inversión extranjera directa (IED), se incrementan de manera significativa y se convierten en piedra angular de su creciente inserción internacional”.<sup>52</sup>

**Gráfico 5.1 Flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) en la RD 1993-2013**



Fuente: Elaboración propia con datos del BCRD (disponible hasta 2013)

Según la CEPAL, la República Dominicana se ha consolidado como principal receptor de IED en el Caribe.<sup>53</sup> Según el informe del Banco Central del 2015, en lo que se refiere a la Inversión Extranjera Directa, ésta ascendió a US\$2,221.5 millones, monto superior en 0.6% respecto a 2014. Es preciso destacar que este indicador, es el resultado neto de los nuevos flujos de inversión y la repatriación de utilidades. En ese sentido, los nuevos flujos de inversión,

<sup>52</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (Junio 2004), “La inversión extranjera directa en República Dominicana y su impacto sobre la competitividad de sus exportaciones”; disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/4545-la-inversion-extranjera-directa-en-republica-dominicana-y-su-impacto-sobre-la>

<sup>53</sup> *Ibíd*em

experimentaron un crecimiento de 5.9%, concentrados mayormente en los sectores turismo y bienes raíces.<sup>54</sup>

**Tabla 5.3 Flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) por sector en la RD 2004-2013**

Actividad Económica	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	%
Turismo	137.6	312.1	284.9	541.0	228.4	186.0	94.6	107.8	162.0	256.5	14.75
Comercio / Industria	320.5	199.4	(168.2)	183.6	574.2	280.3	465.7	355.2	1,257.3	403.7	20.52
Telecomunicaciones	224.6	111.8	340.2	(144.9)	213.0	180.5	500.2	53.6	(21.2)	187.8	11.86
Electricidad	(57.7)	117.1	(51.6)	58.7	113.0	121.2	108.0	258.8	304.5	449.6	11.37
Financiero	61.4	44.0	104.2	27.9	167.6	136.9	93.6	134.3	159.4	152.0	5.3
Zonas Francas	100.1	174.7	130.5	70.4	44.5	66.7	71.8	147.8	163.0	149.7	5.24
Mínero	60.2	30.5	106.9	30.4	357.4	757.6	298.3	1,059.7	1,169.4	92.6	15.62
Inmobiliario	81.8	133.1	337.7	900.3	526.9	436.2	264.1	157.8	203.0	273.6	12.72
Transporte			-	-	645.0	-	-	-	(255.0)	25.0	1.59
Otros	(19.5)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.03
<b>Total</b>	<b>909.0</b>	<b>1,122.7</b>	<b>1,084.6</b>	<b>1,667.4</b>	<b>2,870.0</b>	<b>2,165.4</b>	<b>1,896.3</b>	<b>2,275.0</b>	<b>3,142.4</b>	<b>1,990.5</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del BCRD

Sin embargo, cuando se compara con los países homólogos de Centro América en materia de aprovechamiento de acuerdo de libre comercio DR-CAFTA, éstos lo han aprovechado mejor. El país también exhibe un déficit en la balanza comercial con los EE.UU.<sup>55</sup>

Hace años se habla de la necesidad de una convergencia en el sector exportador, con el fin de que las exportaciones nacionales reciban tratamiento preferencial de las ZZ.FF.. Esto no se ha logrado, sin embargo, y vemos en la práctica cómo los empresarios han hecho por sí mismos, la transferencia de un sector a otro. Lo vemos en el caso del tabaco, donde las exportaciones nacionales han decrecido de manera constante en un 92% desde 1997.

Sin embargo, en el sector ZZ.FF., hay crecimiento de manera constante, de 6 empresas de tabaco que existían en 1992, en el 2015 tenían 69 empresas, convirtiéndose en la actividad

<sup>54</sup> Informe Banco Central de la República Dominicana (BCRD), 2015; disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/publicaciones\\_economicas/infeco/infeco2015-12.pdf](http://www.bancentral.gov.do/publicaciones_economicas/infeco/infeco2015-12.pdf). (En lo adelante Informe BCRD 2015)

<sup>55</sup> Según un estudio de la MEPYD, realizado por la firma de consultoría DASA, la RD pasó, de tener un superávit de US\$317 millones en el 2005, a un déficit de US\$2,215 millones. “Al excluir el comercio de combustibles del análisis, pasamos de un superávit de US\$704 millones, a un déficit de US\$987 millones en el 2013”. Esto se debe, en gran parte, a la disminución de las exportaciones de textiles de las ZZ.FF., que en 2003 representaban el 47% de las exportaciones dominicana a los EE.UU. y en la actualidad, solo un 13%. En montos específicos, en el 2005, las exportaciones de confecciones textiles de ZZ.FF., eran de US\$1,921 millones en el 2005 y cayeron en el 2014, a US\$851 millones. Para más información, ver MEPYD, diciembre 2015: 6.

Para ver estadísticas del déficit comercial de aproximadamente US\$2.5 mil millones en el 2015; disponible en <https://ustr.gov/countries-regions/americas/dominican-republic>

económica dentro de las ZZ.FF. de tercer lugar, con 18.7% de las inversiones. Igual pasa con la cantidad de las empresas agroindustriales que aumentaron de 2 a 55, del 1992 al 2015, respectivamente.<sup>56</sup>

Igualmente, parte de la política industrial y comercial, debe incluir el apoyo y fortalecimiento a las pymes, para que aumenten su producción y mejoren la calidad de sus productos, con el fin de identificar nichos de mercados a nivel nacional como internacional. Hablaremos más adelante sobre las pymes y su potencial exportador.

#### **5.1.2.4 La política tributaria**

*Todo sistema impositivo es una expresión de los valores básicos de los países.*<sup>57</sup>

La política tributaria juega un papel clave en la promoción o no de las actividades económicas de un país. Según el Banco Mundial, la República Dominicana, busca “promover una política fiscal equitativa, eficiente, transparente y sostenible: se han dado pasos importantes para fortalecer la transparencia fiscal y la gestión de la deuda desde 2013. La proporción de los ingresos sobre el PIB (menos del 14%, en promedio, los últimos 4 años) es una de las más baja en la región, y el sistema tributario se basa en gran medida de los impuestos indirectos, que tienden a ser menos progresivos. En cuanto al gasto, los desafíos clave incluyen la financiación suficiente de los servicios públicos básicos como el agua y el saneamiento, la educación de calidad y la salud. La reorientación de las asignaciones presupuestarias hacia el logro de resultados de calidad y el fortalecimiento de los sistemas públicos de gestión financiera, continúan siendo prioridades básicas para una política fiscal eficiente y transparente”.<sup>58</sup>

La estructura de República Dominicana, muestra una gran dependencia de los ingresos tributarios, de los cuales 36% son por impuestos directos y 64% por impuestos indirectos, tasas similares a las de América Latina y el Caribe.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Informe CNZFE, 1992: 6-7; Informe CNZFE, 2015: 11, 21 y 43

<sup>57</sup> Stiglitz, 2003: 177

<sup>58</sup> Banco Mundial, *República Dominicana: panorama general*; disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview#1>

<sup>59</sup> Dirección General de Impuestos Internos (DGII). Abril 2015. *Sistema Tributario de la República Dominicana*, pág. 7; disponible en: <https://www.dgii.gov.do/informacionTributaria/publicaciones/estudios/Documents/SistemaTributarioRepublicaDominicana.pdf> (en lo adelante Informe DGII, 2015)

En la República Dominicana, al año 2013, la principal figura tributaria es el ITBIS, que representa el 32% de los ingresos tributarios, seguido de los Impuestos sobre los Ingresos, con un 30%, y los Impuestos Selectivos al Consumo, con un 23%.<sup>60</sup>

El Impuesto al valor agregado sobre los bienes y servicios ITBIS, introducido en el 1984,<sup>61</sup> ha consistido en un porcentaje importante de las recaudaciones tributarias en la República Dominicana.<sup>62</sup> En el 2005, representaba un 49%. Desde 1995, el ITBIS ha sido modificado cinco veces: en el 2000, se incrementó de 8% al 12%; en 2004 (efectivo a partir de enero 2005), se aumentó de 12% a 16%; en diciembre 2005, se amplió la base a tributar a algunos productos;<sup>63</sup> y el último aumento del ITBIS fue en 2014, cuando se ejecutó la reforma del 16% a 18%.

Es importante resaltar lo indicado por Oxfam: “los gobiernos de la región no están dispuestos a pagar el costo político de mejorar la recaudación de los impuestos que gravan la riqueza. Por ello, los sistemas fiscales dependen de los impuestos al consumo, como el ITBIS, los cuales terminan pesando más sobre los pobres”, explica Cañete.<sup>64</sup>

Oxfam, en su informe “Justicia fiscal para reducir la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe”, aboga por una reforma de las políticas fiscales que tienden a beneficiar a la elites económicas y políticas y perjudicar a las grandes mayorías.<sup>65</sup>

En la actualidad, los consumidores en la República Dominicana pagan el equivalente a casi una quinta parte en ITBIS, más un 10% de “propina legal” en los servicios de consumo de bebidas y comidas (28% en total), lo que nos parece nocivo al desarrollo económico.<sup>66</sup>

---

<sup>60</sup> *Ibidem*

<sup>61</sup> En 1983, ITBI sin servicios sólo. Servicios se incluyeron gradualmente en 1985-1989. Ver Isa-Contreras, Pavel y Edgar Morales, (febrero 2004), “Potencial Fiscal y Equidad: Elementos para la Discusión en el Caso del ITBIS,” Departamento de Estudios Económicos de la Secretaría de Estado de Finanzas; disponible en: [http://www.hacienda.gov.do/politica\\_legislacion\\_tributaria/otras\\_publicaciones/2009/ITBIS\\_marzo\\_2004.pdf](http://www.hacienda.gov.do/politica_legislacion_tributaria/otras_publicaciones/2009/ITBIS_marzo_2004.pdf)

<sup>62</sup> Ellen Pérez Ducy (s/f), “Una Curva de Laffer para la República Dominicana: El Caso de la Elasticidad del ITBIS, 1996-2006”, *Política Fiscal*, pág. 133-141; disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/trabajo\\_investigacion/oeconomia/ensayos/politica\\_fiscal.pdf](http://www.bancentral.gov.do/trabajo_investigacion/oeconomia/ensayos/politica_fiscal.pdf)

<sup>63</sup> Para más información ver Pérez Ducy, *óp.cit*

<sup>64</sup> “Oxfam: sistemas fiscales de la región funcionan en beneficio de las élites”. (2014, 10 de septiembre). *El Caribe*; disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/2014/09/10/oxfam-sistemas-fiscales-region-funcionan-beneficio-las-elites#sthash.ZIOVXbvM.dpuf>

<sup>65</sup> *Ibidem* y ver Informe OXFAM, 2014, *Justicia Fiscal para Reducir la Desigualdad en Latinoamérica y el Caribe*.

<sup>66</sup> El artículo 228 del Código de Trabajo establece: “En los hoteles, restaurantes, cafés, barras y en general, en los establecimientos comerciales donde se expende para su consumo en esos mismos lugares comidas o bebidas, es obligatorio para el empleador agregar un diez por ciento por concepto de propina en las notas o cuentas de los clientes, o de otro modo que satisfaga dicha percepción, a fin de ser distribuido íntegramente entre los trabajadores que han prestado servicio”. Sin embargo, en adición a perjudica a los consumidores tanto el alto ITBIS como esta propina legal ya que salir a disfrutar unos de estos servicios implica un aumento de casi una tercera parte de la

“En 2012, la estructura tributaria de República Dominicana, se basaba en un 64% en impuestos al consumo y al comercio exterior, es decir impuestos indirectos y solo un 36% en impuestos a la renta y patrimonio. La reciente reforma tributaria (2013) no ha hecho sino empeorar las cosas. Con la reforma de 2013, los impuestos sobre bienes y servicios serán responsables del 58,2% del aumento de la recaudación prevista; un resultado asociado al incremento programado en la tasa aplicada del ITBIS (Impuesto sobre Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios) para bienes de consumo masivo previamente exentos. Los impuestos directos explicarán solo el 27% del incremento de la recaudación, lo que unido a las exenciones y bonificaciones (gasto tributario) que benefician a actividades específicas, profundiza las inequidades del sistema tributario dominicano. El gasto tributario para 2014 será equivalente a 6,6% del PIB. Aproximadamente, el 3,6% del PIB corresponderá a las exenciones al ITBIS. Sin embargo, cuando se excluyan del análisis las exenciones que benefician a los hogares y se imputen los gastos tributarios a actividades específicas, éste se ubicará en el 3,4% del PIB. De ese total, el 25% beneficiará al sector de zonas francas y el 21% al sector energía. Por otra parte, el gran número de leyes que crean fuertes rigideces presupuestarias pero que no se cumplen, creando problemas de legalidad, así como la baja calidad del gasto, justificadamente deslegitiman y restan credibilidad a las instituciones públicas y por ende, a los intentos del gobierno dominicano de obtener más recursos para el financiamiento del desarrollo y la reducción de las desigualdades”.<sup>67</sup>

En la cuestión tributaria, es importante resaltar la pérdida de ingresos a recibir por concepto de las eliminación de aranceles por los tratados de libre comercio (TLC), particularidad que no es exclusiva de República Dominicana, sino que se trata de una tendencia internacional, derivada de la apertura comercial.<sup>68</sup> En 2005, con el fin de compensar las pérdidas de ingresos tributarios, se aprueba la Ley 557-05 de Reforma Tributaria, como consecuencia de la implementación del Tratado de Libre Comercio suscrito con los Estados Unidos de América y los países de Centroamérica, conocido como el DR-CAFTA. También se eliminó el impuesto conocido como la comisión cambiaria, entre otros ingresos.<sup>69</sup>

---

factura; además, surgen dilemas al cobrar el impuesto a las personas que compran para llevar y le cobran el servicio, y, sobre todo, que miles de trabajadores se quejan de que no reciben tal beneficio. Esta “propina legal” fue introducida como un subsidio al sector turismo, con el fin de que la propina complementara los salarios de los trabajadores, sin embargo, ha sido distorsionada al no “ser distribuida íntegramente” como indica la ley. Los diputados han tratado de eliminarla, pero el proyecto de ley dirimió. Ver Periódico *Diario Libre* (Amílcar Nivar) (2014, 2 de septiembre). “Cobran el 10% de la propina por los alimentos para llevar”; disponible en: <http://www.diariolibre.com/economia/economia-personal/cobran-el-10-de-la-propina-por-los-alimentos-para-llevar-HIDL772401>

<sup>67</sup> Informe Oxfam 2014

<sup>68</sup> *Ibídem* 6

<sup>69</sup> Informe DGII, 2015

La reforma tributaria, aprobada a finales del 2012, en la Ley No. 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, estableció un aumento del impuesto a las transacciones de bienes industrializados y servicios (ITBIS) del 16% al 18%, así como una tasa reducida del 8%, para bienes que anteriormente estaban exentos. Por lo que, en el 2013, el ITBIS fue aumentado al 18%, con la condición de reducirlo al 16% en el 2015 si se llegase la meta de una presión tributaria de 16%, pero eso no sucedió, por lo que se mantiene el ITBIS en un 18%.<sup>70</sup>

La presión tributaria se mantiene en menos del 15% del PIB. La presión tributaria en 1992, era de menos de 10% y en 2002 aumentó a 14.5%. En este año, seis impuestos contribuían a más de 90% de las recaudaciones tributarias. (Estos impuestos era: Impuesto sobre la Renta, los impuestos sobre los combustibles, el ITBIS, el Arancel de Aduanas (este se ha ido reduciendo, debido a los TLC); la Comisión Cambiaria (ya eliminada) y el impuesto selectivo al consumo.<sup>71</sup>

Otro tema también a tomar en cuenta es, “Y en este momento tenemos una contrarreforma en ciernes que no vemos como reforma fiscal, es la ampliación de la ley de zona franca, la de incentivos a la ley de Proindustria y la ley 28-01, lo que implica una mayor pérdida de base tributaria”.<sup>72</sup> El director de la DGII indicó “que con la última reforma tributaria de noviembre de 2012 (Ley 253-12), se proyectaba recaudar durante la discusión técnica, el 2.2% del PIB (RD\$55 mil millones).

Sin embargo, al llegar el proyecto al Congreso se redujo a RD\$45 mil millones y, al salir de allí, a RD\$35 mil millones, terminando su aplicación en RD\$24,500 millones. Agregó que la presión fiscal al cerrar el año fiscal 2013, subió al 1.5% del PIB, de 13 a 14.5%, pero al mismo tiempo resultó anulada por la concesión de créditos tributarios (exenciones) por 0.9% del PIB, equivalente a más de la mitad de lo que había crecido la presión fiscal, es decir que “hacemos reforma y contrarreformas a un mismo tiempo”.<sup>73</sup> Lo que refleja la falta de institucionalidad en el país.

---

<sup>70</sup> Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), 2015, óp. cit

<sup>71</sup> Isa-Contreras y Morales, 2004: 2-3

<sup>72</sup> MEPYD, (2014, 19 de febrero), “Guarocuya Félix pide pacto fiscal ante pérdida base tributaria y baja aportes de Aduanas”; disponible en <http://economia.gob.do/mepyd/noticias/guarocuya-felix-pide-pacto-fiscal-ante-perdida-base-tributaria-y-baja-aportes-de-aduanas/>

<sup>73</sup> Ibídem



En cuanto a los municipios, resaltó que tienen niveles de responsabilidad pendientes, y explicó “que los municipios no reportan las retenciones, utilizan esos recursos como ingresos extra presupuestarios de la transferencia, por lo que serán notificados y sancionados y puesto a su disposición el Instituto de Capacitación Tributaria del organismo”.<sup>74</sup> El sistema tributario nos indica, que existe un alto nivel de complejidad y complicación, que resulta en confusión e incumplimiento, los cuales son todos nocivos al desarrollo económico.

Un estudio de la Secretaria de Finanzas en el 2004, se cuestionaba si el ITBIS tenía efectos progresivos o regresivos. El estudio indica, que el ITBIS “es un impuesto progresivo hasta el cuarto quintil, mientras es regresivo en el quinto quintil. Además, la gráfica muestra que la progresividad es decreciente.

En efecto, mientras para el primer quintil de ingreso (20% más pobre), los bienes sujetos a ITBIS representan un 18.7% de su ingreso, para el segundo quintil se incrementa hasta 22.2%. Para los quintiles tercero y cuarto, los porcentajes se elevan hasta 24.8% y 26.2% respectivamente. En el último quintil, esta proporción cae hasta 23.5%.<sup>75</sup>

“Analizando la posición de República Dominicana a nivel internacional observamos que, aunque el indicador “pago de impuestos” del Informe *Doing Business* tuvo buen desempeño en el año 2010 (puesto 70), el mismo ha desmejorado en los últimos años, hasta alcanzar el puesto 106 de 149 economías en el año 2014. Un punto luminoso en este aspecto, es que en el factor “cantidad de pagos”, el país con 9 pagos anuales, continúa estando por debajo de la media de los países del área y de los desarrollados. En el informe de Competitividad Global 2013-2014 se muestra que, aunque el factor de la regulación tributaria no está entre las principales preocupaciones de los inversionistas a la hora de invertir, si lo son las tasas impositivas”.<sup>76</sup>

En el caso particular de República Dominicana, su presión tributaria es sumamente reducida si se compara con los países de la región y más aún, con los desarrollados. En el año 2013, la presión tributaria dominicana fue de apenas 14%, muy inferior al 21.3% que mostró el promedio de Latinoamérica y el 34.1% de los países de la OCDE.<sup>77</sup> Esta baja presión tributaria, recaudación, implica menos recursos para financiar gasto social o para financiar una estrategia de promoción de exportaciones, -para dar ejemplos-.

---

<sup>74</sup> *Ibíd*em

<sup>75</sup> Isa-Contreras y Morales, 2004: 2-3

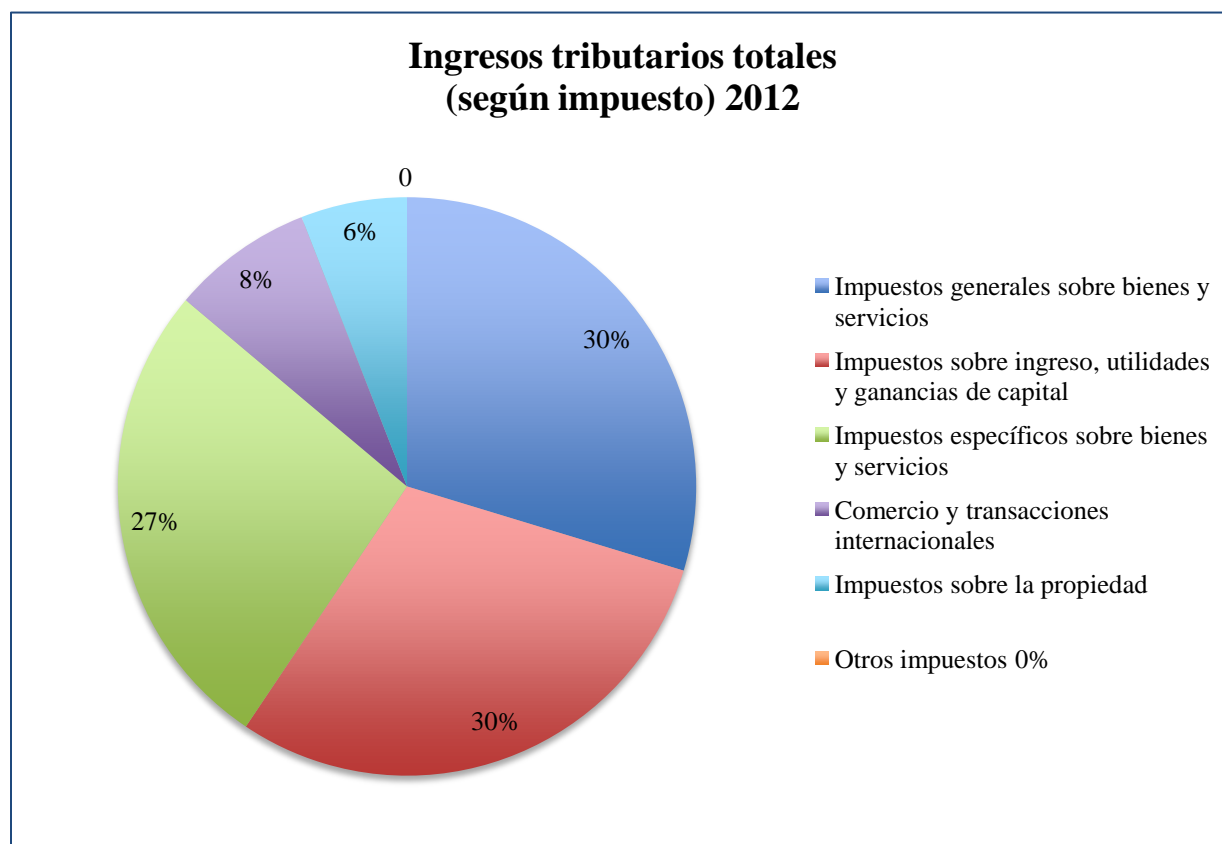
<sup>76</sup> Informe DGII, 2015: 2

<sup>77</sup> *Ibíd*em 9

Además, la regresividad de los sistemas tributarios latinoamericanos y los altos niveles de informalidad agravan aún más este problema.<sup>78</sup> Con la reforma del 2012, luego aumenta, pero no a la meta del 16% en el 2015, por lo que se mantuvo el ITBIS en 18%. Los ingresos tributarios también aumentaron por el efecto de renegociación del contrato, en lo que respecta al tema tributario, con la empresa minera Barrick Gold.<sup>79</sup>

Aunque tenga una presión tributaria baja, lo cierto es que sí tiene tasas impositivas altas, que no facilitan la creación de empresas y tampoco que estas sobrevivan. Las altas tasas impositivas son una de las razones por la que más de la mitad (54%) de las actividades económicas, están en la informalidad, es decir, no están registradas, por lo que no pagan impuestos.

**Gráfico 5.2 Ingresos tributarios según tipo de impuesto 2012**



Fuente: Informe DGII, 2015: 11

<sup>78</sup> *Ibíd*em

<sup>79</sup> *Ibíd*em 10

Tomando en la cuenta la naturaleza regresiva del ITBIS, existen algunas exenciones a algunos productos alimenticios de la canasta básica, así como servicios de salud, enseñanza, servicios financieros, entre otros.<sup>80</sup> La evasión tributaria es un problema serio en la República Dominicana. En el 2010, la evasión fue de 29.7%, aunque si eliminamos el impacto que tienen las compras exentas del sector público, la evasión queda en 26.3%.<sup>81</sup> Y de manera específica la evasión del ISR para el 2009 asciende a 65.2%, incluyendo tanto la evasión de las empresas como de las personas y asalariados.<sup>82</sup> Aquí vemos cómo, prácticamente, sólo se recauda un poco más de la tercera parte.

La administración tributaria ha desarrollado acciones que permiten continuar impulsando la reducción de la evasión. Entre las principales acciones desarrolladas, destacan la ampliación del alcance de las soluciones fiscales, alcanzando a la instalación de 2,169 soluciones fiscales en el periodo 2014, para un total de 7,000 soluciones instaladas al 31 de diciembre de 2014.

A su vez, se está trabajando directamente con la Dirección General de Aduanas en materia de intercambio de información y mejoras tecnológicas; la realización de fiscalizaciones conjuntas; el control del contrabando de alcoholes y cigarrillos; un control más directo sobre las ZZ.FF. y una coordinación entre las instituciones para la detección de certificaciones falsas de créditos de ITBIS emitidos por la DGA.

Igualmente, se han tomado acciones en para facilitar el cumplimiento a través de las mejoras en el servicio y las facilidades para la formalización.<sup>83</sup> “Formalízate” es una herramienta para facilitar la formalización de los negocios que no están registrados, ofreciendo todos los procesos en uno, a través de una Ventanilla Única, y que reducirá el tiempo de 21 días a 7 días.<sup>84</sup> Hablaremos más adelante de esta iniciativa.

Desde 2005 al 2014, los valores absolutos de la recaudación efectiva de la DGII crecieron 279%.<sup>85</sup> Es importante anotar, que en 2009 el Banco Mundial, reconoció que “los logros de la DGII en los proyectos basados en Tecnología de la Información, han impactado favorablemente la manera de hacer negocios en la República Dominicana.

---

<sup>80</sup> *Ibíd*em 25

<sup>81</sup> *Ibíd*em 27

<sup>82</sup> *Ibíd*em. La Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo es usada para determinar los casos de evasión de las personas físicas y asalariados.

<sup>83</sup> *Ibíd*em 27-28; Para conocer más detalles de los planes y acciones de la DGII consultar el Plan Operativo Anual 2015; disponible en [www.dgii.gov.do](http://www.dgii.gov.do).

<sup>84</sup> Ver Portal Formalízate del Viceministerio de Fomento a PYMES; disponible en: <http://www.formalizate.gob.do>

<sup>85</sup> Informe DGII, 2015: 37

En ese estudio se plantea: ‘La República Dominicana es el líder global y regional reformador, ha agilizado la realización de formalidades en varias áreas que pueden realizarse electrónicamente. Un sistema de llenado de declaraciones y de pagos de impuestos, que se inició como un piloto en el 2006, ahora está operando completamente. Y los empresarios pueden completar formalidades en línea, incluyendo la verificación del nombre comercial...’

De esta forma, en el renglón sobre pago de impuestos, el país pasó de la posición 139 que ocupaba durante el año 2008, a la 68 en 2010. Aunque desde entonces ha venido desmejorando su posición hasta alcanzar el puesto 102 en el 2013. Es importante resaltar que desde el año 2014, el *Doing Business* cambió la metodología del cálculo del indicador y para el 2015 la calificación fue de 80”.<sup>86</sup> Entendemos también que estas variaciones en los avances, se deben a la pobre institucionalidad del país.

La tecnología ha ido facilitando el cobro de los impuestos, sin embargo, sigue pendiente una revisión analítica sobre si promueve o no la productividad económica y cómo eliminar los efectos regresivos socioeconómicos.<sup>87</sup>

La política tributaria en la República Dominicana, muestra la complejidad de mantener niveles estructurales sanos que promuevan la actividad económica, mientras se recaudan recursos suficientes para los gastos del sector público. Los altos niveles de corrupción, la alta informalidad, la alta evasión de impuestos, son todas respuestas de la desconfianza de la sociedad dominicana en el gobierno y su manejo de la cosa pública.<sup>88</sup>

Hemos traído esto a colación, con el fin de mostrar parte de los problemas intrínsecos en la política económica dominicana y ahora veremos su comportamiento, con el fin de entender que, para desarrollar un modelo nuevo como el desarrollo económico local, habrá que revisar de manera rigurosa y sin politiquería, las políticas económicas y no seguir optando por la vía más fácil y a la vez regresiva, que alimenta el círculo vicioso, de aumentar el ITBIS.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> *Ibíd*em 31

<sup>87</sup> Para conocer más ver DGII, abril 2015

<sup>88</sup> Lo más probable es que los altos índices que muestra el país en corrupción, exceso gasto público, pobreza, desigualdad, desigualdad salarial grave, no ayudan a la recaudación fiscal.

<sup>89</sup> Cuestión que se agrava con el impuesto del 10% de propina legal que se cobran los servicios en restaurantes (prácticamente 28% cuando se le suma el 18% del ITBIS o casi la tercera parte de lo que se consume) – afectando esto no solo la calidad de vida, pero además el dinamismo de los negocios vinculados al turismo, como lo son restaurantes, hoteles y otros negocios que ofrecen servicios de alimentos y bebidas.

Rodrik nos alerta que los gobiernos que imponen prácticas políticas fiscales excesivas, limitan su crecimiento económico; es como pegarse ellos mismos un tiro en el pie.<sup>90</sup> Por lo que el gobierno debe procurar un sistema tributario coherente con su plan estratégico de desarrollo nacional, aplicando unas políticas tributarias justas y lo más simplificadas posibles.

En todo caso, una evaluación de las reformas debe considerar si están promoviendo o no la economía, con el fin de asegurar una utilización óptima de los recursos productivos del país. Entendemos que el país debe repensar si conviene una política fiscal expansiva o contractiva, o una combinación de ambas y, sobre todo, procurar simplificar todo el sistema tributario, con el fin de mejorar la recaudación.

En la actualidad, iniciada una segunda gestión del presidente Medina, se habla de una nueva reforma fiscal o pacto fiscal, con el fin de facilitar el comercio. Gremios empresariales abogan por una reforma fiscal integral, la cual dé importancia a la reestructuración tributaria, con el fin de mejorar las recaudaciones y hacer eficiente el gasto público.<sup>91</sup>

La vicepresidenta de la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), planteó “que cualquier discusión sobre una eventual reforma fiscal debe girar sobre equidad, no solo frente a otros sectores de la economía, sino también frente a los competidores, pero también a una mayor ampliación de la base tributaria, menor informalidad y mayor eficiencia del gasto público.”<sup>92</sup> Lo cierto es que la política fiscal no ha favorecido el desarrollo de las actividades económicas. Los altos niveles de evasión, son un claro indicador de que no es efectiva, por lo que una reforma inteligente es urgente, para dinamizar la economía local, especialmente las pymes, fuente principal para crear empleos.

### **5.1.3 Comportamiento de la economía dominicana**

Antes de abundar sobre el comportamiento de la economía dominicana, queremos insistir sobre la pobreza y las desigualdades persistentes, independientemente de los altos crecimientos exhibidos. Y es importante resaltar esta desigualdad estructural, porque es un problema intrínseco en la sociedad dominicana y, como bien decíamos al inicio de esta investigación, a una

---

<sup>90</sup> Rodrik, 1999: 27

<sup>91</sup> “AIRD y Copardom: reforma fiscal debe priorizar gasto”, (2016, 16 abril), *Hoy*; disponible en: <http://hoy.com.do/aird-y-copardom-reforma-fiscal-debe-priorizar-gasto/>

<sup>92</sup> *Ibídem*

sociedad tan desigualdad, le es mucho más difícil crecer efectivamente y beneficiar a toda la geografía nacional y a todas las clases sociales de manera equitativa.

Los hacedores de las políticas públicas, deben entender lo nocivo que son las desigualdades para la economía. Como veremos, y recalcamos, desde el inicio de esta investigación, la medición del progreso exclusivamente con el PIB, no refleja la realidad socioeconómica, ni el bienestar de la población.

La economía dominicana ha mostrado, de manera contundente, cómo se puede crecer de manera significativa y no traducirse en bienestar económico para todos, algo que podemos observar en sus altos y persistentes niveles de pobreza e índice de Gini.<sup>93</sup>

Traemos todo esto a colación, porque consideramos que bajo las condiciones de una mayor equidad, como las economías de los países del este de Asia, el crecimiento de la economía dominicana sería más significativo. Para esto habría que realizar las reformas de las políticas económicas necesarias e implementar las leyes dando paso a una mayor seguridad jurídica.

Y en esas condiciones, un desarrollo económico local, tendría amplias oportunidades de incidir en el aumento de la calidad de vida de los moradores locales. Veamos pues lo que nos indican las cifras de pobreza monetaria, que no son meros números sino vidas humanas, por lo general con drama amargo detrás de las mismas. Y definitivamente, las políticas sociales son aún insuficientes para combatir las desigualdades estructurales. Las políticas asistencialistas son una respuesta paliativa y temporal y sin impacto permanente a largo plazo.

### ***5.1.3.1 Alto crecimiento económico con una estructura que mantiene la desigualdad social***

La economía dominicana ha tenido un promedio positivo en las últimas casi cinco décadas, incluso ha sido una de las economías de América Latina de mayor crecimiento. En la actualidad, la República Dominicana es considerado como un país de ingresos medios.

Según el informe de Attali et al, “la República Dominicana ha conocido desde hace cuarenta años, un crecimiento sostenido (+5,5%) de 1970 al 2008, ampliamente superior al promedio regional (+3,5%)”.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> El coeficiente de Gini mide la desigual y tiene un rango de 0 a 1. Los valores más cercanos al 0 nos indica que existe una distribución más igualitaria de los ingresos, y más cercano al 1 es un indicador de más desigualdad.

<sup>94</sup> Attali et al., noviembre 2010: 2

La República Dominicana es un país que ha mostrado unos de los crecimientos económicos más impresionantes en América Latina, sin embargo, es criticada por el Banco Mundial (BM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) porque este crecimiento económico no impacta a todos los ciudadanos de manera equitativa; es decir, las riquezas generadas por el crecimiento económico no son compartidas.<sup>95</sup> También es una crítica de la CEPAL, un estudio de la CEPAL en colaboración con la MEPYD así lo indica:

“Las democracias reposan en la capacidad de los ciudadanos de valorar sus instituciones más allá de los resultados a corto plazo, pero una democracia incapaz de mostrar a largo plazo niveles aceptables de desempeño y distribución equitativa de los beneficios se hace vulnerable a los efectos del descontento social y los liderazgos políticos dispuestos a aprovechar la situación para concentrar el poder. La democracia dominicana ha tenido un desempeño exitoso en la creación sostenida de riqueza, pero —a semejanza de otras economías regionales que han experimentado procesos similares de crecimiento económico— presenta un gran déficit en cuanto a convertir la nueva riqueza en bienestar para la mayoría de la población. Los escasos efectos del dinámico crecimiento económico sobre la equidad durante los dos últimos decenios han generado una frustración de la ciudadanía dominicana que ha ido dando paso a una visión alternativa del desarrollo. Como en muchos otros países de la región, el sentido general de esta nueva visión podría resumirse conceptualmente como una transición hacia un estado de cosas en el que, al tiempo que se profundicen las reformas en pro de una mayor eficiencia de los mercados, también se revalorice la necesidad de un mejor gobierno, es decir, de un gobierno que realice mejores intervenciones en términos cualitativos.”<sup>96</sup>

Según el Banco Mundial, entre 1992 y 2014, el crecimiento ha sido de 5,4%. Este promedio positivo por tan larga duración, ha resultado en la multiplicación significativa de su

---

<sup>95</sup> Informe PNUD, 2008: 27. Nota: El Banco Mundial ha establecido dos ambiciosos objetivos: reducir la pobreza extrema a 3% o menos para 2030, y promover la prosperidad compartida y una mayor equidad en el mundo en desarrollo. El reto de la pobreza no es exclusivo de la República Dominicana. Según el BM, más de 1.000 millones de personas aún viven en pobreza en el mundo. Al mismo tiempo, la desigualdad aumenta en muchos países en desarrollo. Ver Banco Mundial, (2013, 19 de abril), “Acabar con la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida”; disponible en: [http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/04/17/ending\\_extreme\\_poverty\\_and\\_promoting\\_shared\\_prosperity](http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/04/17/ending_extreme_poverty_and_promoting_shared_prosperity); y Banco Mundial (2014, 24 de febrero), “Paradoja dominicana: crecen los ingresos pero también el número de pobres”; disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/02/24/paradoja-dominicana-ingresos-crecen-pobres-prosperidad-compartida>

El llamado del Banco Mundial a la RD para que realice las reformas necesarias para crecer con más equidad, tiene más de dos décadas, ver World Bank (1995, May 15), *The Dominican Republic Growth with Equity: An Agenda for Reform*, Report No. 13619-DO.; disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/05/15/000009265\\_3961019100012/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/05/15/000009265_3961019100012/Rendered/PDF/multi0page.pdf)

<sup>96</sup> Godínez y Máttar en CEPAL, 2008: 19-20

PIB. Es decir, en el 1970, el PIB era de 1,485.5 millones de dólares, mientras la población era de 4 millones 454 mil, por lo que el per cápita era de 328 dólares. En el 2015, el per cápita, según cifras del Banco Central de la República Dominicana, era de US\$6,732.3 dólares (Banco Mundial indica US\$5,950 dólares), data que nos indica que el per cápita dominicano se ha multiplicado por 18.<sup>97</sup>

En ese sentido, es importante resaltar que, aunque el salario real no se ha recuperado desde la crisis bancaria del 2003, el per cápita medido en PPP (*purchasing power parity*) según el Factbook de la CIA de los EE.UU. es 14,900 dólares para 2015.<sup>98</sup> Según datos del Banco Central, el PIB de la República Dominicana para el 2015, fue de \$67,382 millones de dólares.

Si hacemos el cálculo de la multiplicación del PIB para el 2000, el per cápita era de US\$2,398.1, y en ese caso el PIB creció 7 veces. Igualmente, sigue siendo un crecimiento significativo. Es importante resaltar que, aunque según cifras del Banco Central, el PIB ha crecido 18 veces, nos gustaría resaltar que el per cápita real, según referencia junio 2000, en el 2014 era de 2,299 y en el 2000 de 2,951.<sup>99</sup> Es decir, que el crecimiento del PIB real fue de 9 veces según referencia del 2000 y de 7 según el 2014. El crecimiento del 2014 es menor al de 2000, dado al impacto de las altas tasas de inflación provocadas por la crisis bancaria. Hacemos énfasis en el aumento del PIB para yuxtaponer con las cifras de la pobreza. Una vez más, estamos pintando el cuadro de las economías locales y la realidad que enfrentan los ayuntamientos.

El Banco Mundial, por ejemplo, establece que “del 2000 al 2011 el PIB creció en casi un 50%; sin embargo la gran mayoría de la población no pudo beneficiarse de ese crecimiento”.<sup>100</sup> Aún más, el estudio enfatiza sobre la pobreza endémica en el país y el inmovilismo y deja claro, que hay una baja movilidad económica, con menos del 2% de la población escalando a un grupo

---

<sup>97</sup> Banco Central, “Precisiones sobre el comportamiento del PIB per cápita y el Balance Comercial en la República Dominicana durante el periodo 1970-2013”, por Rafael Capellán Costa y Ellen Pérez Ducy; disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/noticias/pag\\_abierta/archivos/bc2014-11-25.pdf](http://www.bancentral.gov.do/noticias/pag_abierta/archivos/bc2014-11-25.pdf)

<sup>98</sup> Ver The World Factbook of the CIA: Dominican Republic; disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/dr.html>

<sup>99</sup> Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), Antonio Morillo (2015), “República Dominicana: Estimaciones Oficiales de Pobreza Monetaria en Marzo 2015 y Determinantes Agregados de los Cambios Recientes,” (2015, 29 de octubre); disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/uaaes/cifras-oficiales-pobreza-monetaria-rd-hasta-marzo-2015.pdf> o [http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2015-06-16\\_presentacion\\_morillo\\_0.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2015-06-16_presentacion_morillo_0.pdf)

<sup>100</sup> Banco Mundial (enero 2014). *Cuando la Prosperidad no es Compartida: Los Vínculos Débiles entre el Crecimiento y la Equidad en la República Dominicana*, pág. 21; disponible en: [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/reporte\\_DR.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/reporte_DR.pdf)



de mayores ingresos durante toda una década, comparado con un promedio del 41.4% en la región de América Latina y el Caribe.<sup>101</sup> Esto quiere decir que, pese al crecimiento, de los casi diez millones de dominicanos, sólo un poco más de 170 mil pudo escalar un peldaño más arriba de su estratificación social.

Sin embargo, los indicadores de pobreza no han mostrado grandes cambios positivos como el crecimiento del PIB. Es más, son cifras más que lamentables. En pleno inicio del siglo XXI, en marzo de 2004, la mitad (50%) de la población dominicana era pobre, hoy en día ha descendido a 32.1 pero aún no se ha llegado a los niveles de reducción de pobreza existentes en el 2000 (2,562,018 pobres en marzo 2000 vs 3,338,544 pobres en marzo 2015).<sup>102</sup>

En la República Dominicana se mide la pobreza en pobreza monetaria. Se define la pobreza monetaria como la insuficiencia de ingresos en los hogares para adquirir una canasta de consumo aceptable socialmente, que permita satisfacer las necesidades mínimas de alimentación, expresadas en términos de requerimientos calóricos mínimos y del disfrute de otros bienes y servicios básicos. Un hogar se considera en condición de ‘indigencia’ o ‘pobreza extrema’, si su ingreso per cápita es menor que la línea de pobreza extrema y, en condición de ‘pobreza general’, si su ingreso per cápita es menor que la línea de pobreza moderada.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> *Ibíd*em 21 y 22

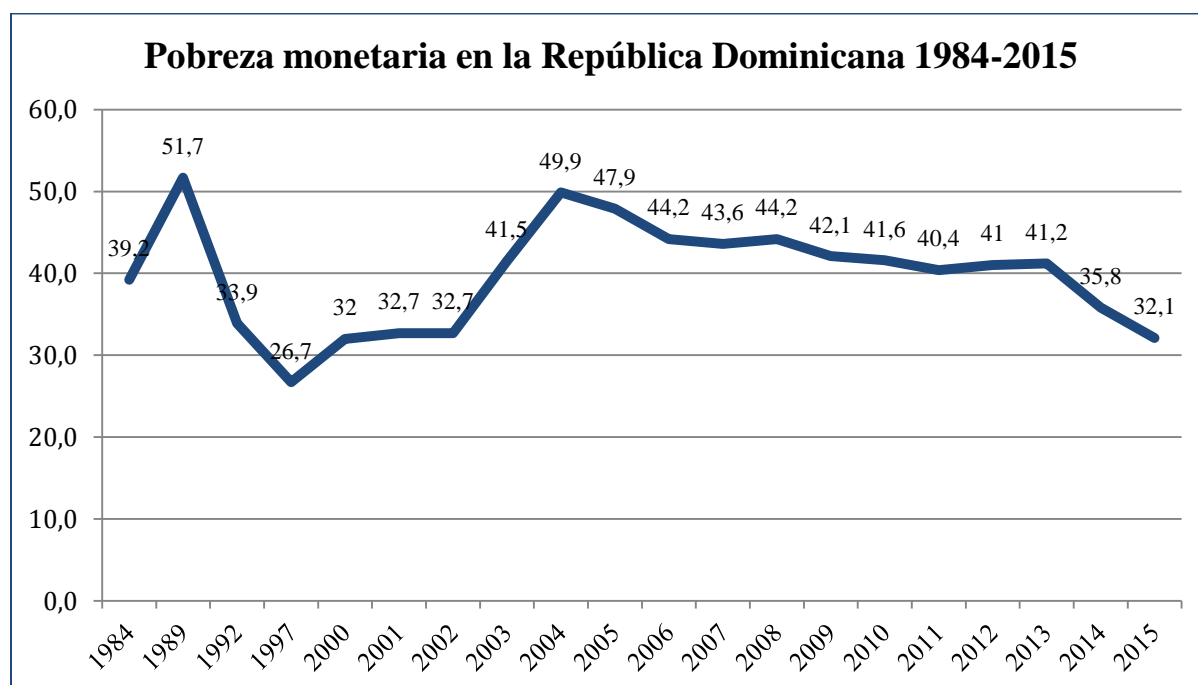
<sup>102</sup> Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD) y Oficina Nacional de Estadística (ONE). Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria, pág. 10; disponible en <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/uaaes/cifras-oficiales-pobreza-monetaria-rd-hasta-marzo-2015.pdf> o <http://www.one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=7583>

<sup>103</sup> Morillo en MEPYD, 2015. Línea de pobreza extrema: Es el costo mensual per cápita de una Canasta Básica de Alimentos (CBA), que contiene un conjunto de bienes alimentarios considerados, según recomendaciones internacionales, imprescindibles para la nutrición adecuada de un individuo. Se calcula a partir del costo de una canasta de consumo con los requerimientos calóricos mínimos diarios para un adulto equivalente (en 2007 fue estimada en 2,157 kilocalorías a nivel nacional, para la zona urbana 2,115 kilocalorías y 2,242 para la rural).

Línea de pobreza moderada: Es el costo mensual per cápita de la CBA, más el costo de otras necesidades básicas para alcanzar un nivel mínimo aceptable de bienestar. Esos últimos incluyen vestimenta, vivienda, salud y educación, entre otros. Para más detalles metodológicos ver Morillo, 2008:

<http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/uaaes/textos-de-discusion/medicion-de-la-pobreza-monetaria-en-rd.pdf>. Antonio Morillo Pérez, (2016, 27 de mayo), consulta de información estadística de pobreza en la República Dominicana, Analista Principal en Pobreza de la Unidad Asesora de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD).

**Gráfico 5.3 Pobreza monetaria en la República Dominicana 1984-2015**



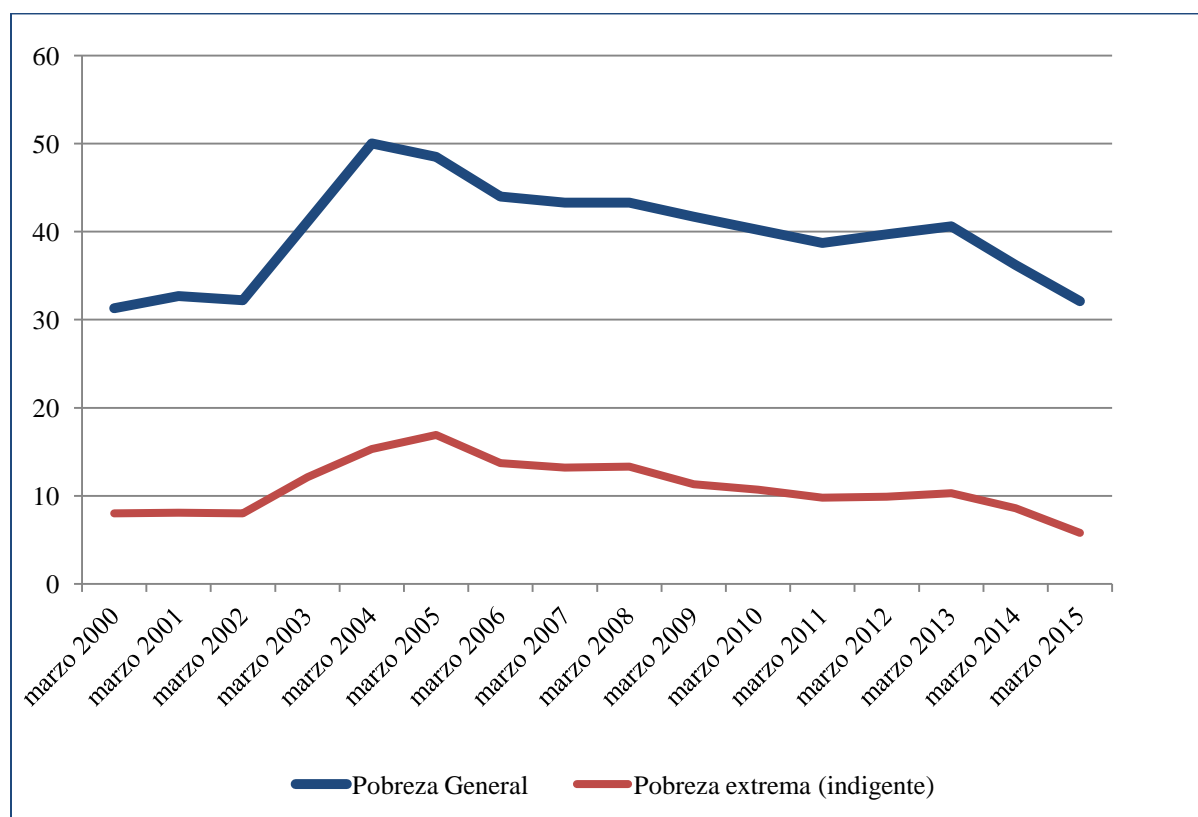
Fuente: Presentación Antonio Morillo 2014

**Tabla 5.4 Cifras pobreza monetaria en la República Dominicana 2000-2015**

Año (en marzo)	Pobres Indigentes	Pobres Moderados	Total de Pobres
2000	651,734	1,910,284	2,562,018
2001	678,000	2,046,168	2,724,168
2002	679,764	2,049,792	2,729,556
2003	1,043,087	2,507,194	3,550,281
2004	1,347,016	3,041,742	4,388,758
2005	1,515,447	2,818,716	4,334,163
2006	1,246,016	2,749,731	3,995,747
2007	1,224,179	2,789,841	4,014,020
2008	1,256,113	2,821,734	4,077,847
2009	1,083,570	2,926,586	4,010,156
2010	1,045,186	2,877,760	3,922,946
2011	969,030	2,853,260	3,822,290
2012	989,681	2,989,355	3,979,036
2013	1,045,420	3,073,268	4,118,688
2014	881,358	2,835,473	3,716,831
2015	600,405	2,738,139	3,338,544

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE)

**Gráfico 5.4 Evolución pobreza monetaria general y extrema en la RD 2000-2015**



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE)

Aunque sea obvio mencionarlo, es importante decir que la pobreza y la desigualdad no son cifras frías, son realidades muy devastadoras, que corroen la misma unidad de la sociedad y debilitan la base de la productividad económica. Lo que nos da a entender esta data, es la muestra de una falta grave de protección social (*safety nets*), que quedan evidenciada especialmente durante las crisis económicas y financieras: periodos de alta inflación, precios altos del petróleo, etc.<sup>104</sup>

La evolución de la pobreza en la República Dominicana, muestra la fragilidad de los logros en la reducción de la misma. Una crisis de uno a dos años, casi echaron a perder cerca de dos décadas de progreso económico. La crisis financiera y el manejo de la misma, aumentó la

<sup>104</sup> Una mejora de la protección social puede ser uno de los factores por la recuperación y baja en la tasa de pobreza desde la crisis. Desde el 2004, se iniciaron importantes programas de alivio a la pobreza. El Banco Mundial indica: “La RD ha adoptado medidas importantes en los últimos años para ampliar la cobertura de las redes de seguridad social, mejorar la focalización y transferencias condicionadas y mejorar la educación y la salud. La cobertura también se ha expandido significativamente en términos de servicios clave, tales como el Servicio Nacional de Salud y medicamentos esenciales. Ver <http://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview#1>

pobreza en números absolutos, según el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo en 1,593,169 de personas septiembre 2002- septiembre 2004, que es igual a 18 puntos (32% a 50%).<sup>105</sup>

Morillo resalta, “la crisis bancaria del 2003 aplacó las disminuciones de pobreza atribuidas al crecimiento de la década de 1990”.<sup>106</sup> También nos muestra la vulnerabilidad de la base de la productividad económica de la República Dominicana, pues es débil y expuesta a factores externos que no controla, también nos demuestra que la calidad del empleo es débil.

Queda claro que el gobierno, y los políticos en general, incluyendo los funcionarios del poder legislativo que muchas veces enfocan su labor en ayudas asistencialistas, deben pensar mejor en aplicar las leyes favorables a un marco y estructura económica más fuerte localmente y más blindado a las amenazas externas. Y es que el asistencialismo, paternalismo se ven a todos los niveles de gobierno y en todos los poderes- y se debe tomar conciencia que, aunque esto sea lo más fácil y rápido, no es lo más sostenible, oportuno ni útil, para el futuro del país y sus pobres.

Una economía pequeña y abierta, como la de República Dominicana, es eminentemente vulnerable como así lo evidencian las cifras económicas. A partir del 2004, el gobierno dominicano inició una serie de programas sociales, que han servido para amortiguar los golpes económicos que más afectan a la población pobre. Y a partir del 2013, como bien indica Morillo, el gobierno dominicano ha enfocado su atención a lo local, visitando de manera regular los campos, financiando proyectos de productividad económica, financiando la expansión y fortalecimiento de las pymes. Esperamos que estas nuevas políticas públicas sean sostenidas en el tiempo y que, finalmente, la República Dominicana vea un bienestar más compartido en todo el territorio nacional.

Según Morillo, “la pobreza monetaria en la República Dominicana es muy sensible a choques económicos y en su comportamiento desde los inicios del nuevo siglo pueden identificarse 5 etapas:

Etapas I (2000 a 2002): Los niveles de pobreza se mantienen relativamente bajos, asociados con la estabilidad de la economía.

---

<sup>105</sup> Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), Unidad Asesora de Análisis Económico y Social, (2015, 20 de febrero); disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/uaaes/evolucion-pobreza-monetaria/informe-evolucion-pobreza-2014-final-rev2.pdf>

<sup>106</sup> Morillo en MEPYD, 2015

Etapa II (2002 a 2004): Se verifica un aumento intenso de la incidencia de la pobreza, alcanzando los más altos niveles de la década, sin precedentes en el ámbito internacional. Este incremento se debió principalmente al aumento en la inflación y están asociados con los efectos de la crisis bancaria del 2003.

Etapa III (2004 a 2007): Se inicia un proceso de disminución de la pobreza, asociado con el crecimiento sostenido de la economía dominicana y el control de la inflación, reducción del desempleo y aumento de la cobertura de los programas sociales del Gobierno.

Etapa IV (2007 a 2012): Ocurre una desaceleración en la caída de la pobreza general, producto de la disminución del ritmo de crecimiento del ingreso real, por efecto de choques externos vinculados con el aumento del precio del petróleo en el mercado internacional y posteriormente por la crisis financiera global. La pobreza extrema, por su parte, se reduce a partir del 2009, impulsada por el mejoramiento de los ingresos reales en la población de bajos ingresos.

Etapa V (2013 a 2014): Marca el inicio de un proceso de reducción de la pobreza, asociado con el crecimiento económico y a la implementación de políticas de créditos a la micro, pequeña y mediana empresa y de apoyo a la zona rural.

Con las disminuciones logradas, los niveles de pobreza extrema de inicio de la década del 2000, previo a la crisis, fueron recuperados en 2014. La pobreza general no ha recuperado sus niveles pre-crisis, pero está cerca de lograrlo<sup>107</sup>.

Como muestra la data, la evolución empírica de la pobreza monetaria en la República Dominicana, indica que la tasa se reduce muy lentamente en los períodos de alto crecimiento económico. En contraste, con brotes de crisis económica, la pobreza tiende a subir muy rápidamente, con lo cual se pierden, en poco tiempo, las ganancias de años de crecimiento económico sostenido. Igual pasa con los niveles de desigualdad.

Si tomamos como indicadores el aumento en la cantidad de personas en el sector informal, cómo persiste la distribución inequitativa con un coeficiente Gini y la pobreza general, más alta en la actualidad que en el año 2000, podríamos decir que las políticas de arriba-abajo en la República Dominicana, han fracasado.

En el 2014, el Gini estaba en 0.453, había bajado desde .517 del 2000. Sin embargo, el Gini en el 1984 era de 0.45, en el 1976 de 0.43, según data del experto en pobreza de la MEPYD.<sup>108</sup> Es decir, que, según estas cifras, la desigualdad realmente no ha sido enfrentada en 40 años, incluso se puede agregar que es un país más desigual hoy en día que hace 40 años.

---

<sup>107</sup> Morillo en MEPYD, 2015

<sup>108</sup> *Ibíd*em

Los crudos contrastes que se ven a través del país, y en las principales ciudades, dan testimonio de este viejo problema. Esto no quiere decir, obviamente, que los pobres del 2016 no tengan mejores oportunidades o sean menos pobres que en el 1976. Sí quiere decir que, en general, tomando las nuevas oportunidades disponibles y condiciones de vida del 2016, el país es más desigual.

El problema no radica sólo en las desigualdades que existen en todo el territorio nacional, es lo que esto implica en términos de calidad de vida. Si vemos el informe de la MEPYD sobre el desempeño de la economía, apreciamos una disparidad significativa en todo país del Índice de Calidad de Vida (ICV) y claro, esto coincide con las zonas más deprimidas económicamente al nivel local.<sup>109</sup>

Es interesante resaltar que, debido a la persistencia de la pobreza, las insuficiencias de los servicios públicos y la inseguridad ciudadana, los dominicanos consideran que los frutos del crecimiento económico no se reparten igualmente. Según el Informe de Attali et al, “las desigualdades crecieron: hoy el 10% de los individuos más ricos, tiene un ingreso 23 veces superior al 40% de los individuos menos favorecidos”.<sup>110</sup> En la actualidad, la mitad más pobre de la población recibe menos del 20% del PIB, mientras que el 10% más rico recibe el 40% de PIB.<sup>111</sup>

Esta desigualdad, como bien se sabe, tiene sus orígenes históricos y culturales, por lo que cambiar esta realidad tomará un largo tiempo, con una férrea voluntad política, ejecutando políticas sociales que sean efectivas, es decir, que enfrenten la raíz del problema y que sean consistentes en el tiempo.<sup>112</sup>

El efecto de la desigualdad también lo vemos en el Índice de Desarrollo Humano. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) fue creado para enfatizar que la gente y sus capacidades deben ser el criterio principal a la hora de evaluar el desarrollo de un país, y no únicamente su crecimiento económico. Agregan,

---

<sup>109</sup> Para ver Mapa de Índice de Calidad de Vida (ICV), Informe MEPYD (febrero 2015): 22; disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/analisis-economico-social-2012.pdf>

Los mayores niveles promedio de calidad de vida están en el Distrito Nacional, Santo Domingo, Santiago, Monseñor Nouel y La Romana, y los menores en las provincias Elías Piña, Pedernales, Bahoruco, Independencia y El Seibo.

<sup>110</sup> Attali et al., 2010: 10

<sup>111</sup> Ver The World Factbook of the CIA: Dominican Republic, op.cit.

<sup>112</sup> No obstante, también es interesante resaltar que parece ser que para la población, la apuesta no es de tipo económico, sino de tipo institucional: según el Latinobarómetro, a la pregunta: “Si tuviera que elegir entre democracia y desarrollo económico, ¿qué preferiría?”, los dominicanos responden, en un 66%, que prefieren la democracia, un porcentaje muy superior al promedio de América Latina. (Attali et al., 2010: 16)

que el IDH también puede ser usado para cuestionar la calidad de las políticas públicas nacionales,<sup>113</sup> preguntándonos como dos países con un mismo PIB per cápita terminan con resultados de diferentes en desarrollo humano.”<sup>114</sup> Según el Informe del PNUD 2008, la tendencia internacional muestra que los países con mayor crecimiento del PIB también son aquellos con el mayor nivel de IDH. Sin embargo, en la República Dominicana, el vínculo entre ambos es débil.

Por ejemplo, “la mejora de los indicadores de salud y educación ha sido de menor magnitud que el crecimiento experimentado en el ingreso por habitante, lo que evidencia un desaprovechamiento de la riqueza para mejorar la calidad de vida de las personas.”<sup>115</sup>

Como indicamos al inicio de esta investigación, el crecimiento del PIB aunque imprescindible para el desarrollo no necesariamente nos indica la calidad de vida de la población. Por lo que esta realidad, ha llevado al PNUD a cuestionar su propio índice de IDH y admite que tampoco toma en cuenta cómo debe la desigualdad.<sup>116</sup> Por lo que a partir 2011 inician el IHDI o el índice de desarrollo humano tomando en cuenta las desigualdades internas de los países. Es decir, la lógica es que entre más desigualdad más pérdida de desarrollo humano.<sup>117</sup>

---

<sup>113</sup>Efectivamente, este contraste puede estimular un debate sobre las prioridades del gobierno. La RD se encuentra con un índice de 0.700 de 1.0 y en el lugar 102 de 187 países. Y ha mostrado una tendencia positiva desde 1980 cuando estaba en 0.527 de 1.0, mostrando un nivel entre mediano a alta. (Ver [http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr\\_theme/country-notes/DOM.pdf](http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/DOM.pdf)) En el 2013, el IDH de 0.700 estaba por debajo del promedio regional de 0.735 de grupo de países con un IDH alto y por debajo del promedio de 0.740 de los países de América Latina y el Caribe. Durante 1980 al 2013, el indicador de la expectativa de vida al nacer en la República Dominicana aumentó en 10.4, de 63 a 73.4. También aumentó los años de escolaridad en 3.6 años. (Ver [http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr\\_theme/country-notes/DOM.pdf](http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/DOM.pdf) Del 1980 al 2013)

<sup>114</sup> Ver *Human Development Index (HDI)*; disponible en: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

<sup>115</sup> Informe PNUD, 2008: 60. Igualmente, la autora Virgili pone de ejemplo, cómo con el prácticamente el mismo per cápita, Panamá obtiene un mejor índice IDH que la República Dominicana. “La República Dominicana, con un PIB per cápita de US\$6,823.00 tiene un IDH de 0.749, mientras que Panamá con un PIB per cápita de US\$6,854, alcanza un IDH de 0.804. Es decir, utilizan de manera diferente la posibilidad que les ofrece su PIB per cápita para la obtención del desarrollo humano, de tal manera que la República Dominicana no invierte en el potencial humano de su población y pierde 39 puestos con respecto a Panamá en el ranking del PNUD.” (Virgili Bonet en Barretxea Ayesta, Bou Geli y Gutiérrez, 2006: 53)

<sup>116</sup> Ver *Human Development Report 2015: Work for human development*, pág. 3; disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr\\_theme/country-notes/DOM.pdf](http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/DOM.pdf)

<sup>117</sup> En este caso, la República Dominicana tiene un valor de IDH ajustado por la desigualdad (IHDI) de 0.535 en el 2013, lo cual representa una caída de 23.6% de su nivel de 0.700 de HDI. (Ibidem 4) Es decir, que con una caída de casi un 25% la desigualdad es significativa en la República Dominicana, y por ende, un serio obstáculo a su desarrollo humano y desarrollo económico en general. Por lo que prácticamente esta en los niveles de IDH de los años 1980 si se toma en cuenta la desigualdad, aunque si se toma en cuenta las cifras de las mismas variables durante los años 1980 y miden por el IHDI (IDH ajustado por la desigualdad, seguro baja del 0.500 registrado. Quiere decir todo esto, que la RD aunque haya avanzando y crecido económicamente, aun tiene muchas tareas pendientes en las áreas sociales. Por ejemplo, tareas que por la falta de sostenibilidad en las políticas públicas, luego se pierde y retrocede en terreno que ya se había ganado.

Como indicábamos, esta desigualdad no es sólo social, también lo es territorial, cuando resaltábamos las asimetrías regionales. Así lo muestra la siguiente gráfica que resalta las disparidades regionales en cuanto a los niveles de pobreza.

El economista Padre Alemán, S.J., nos indica que “a pesar de todo, puede afirmarse que la discriminación regional intencional por parte de nuestros gobiernos ha sido relativamente menor”.<sup>118</sup> Y agrega, en cuanto a las desigualdades regionales, que “dentro del marco conceptual de los ‘tipos ideales’ de Max Weber, avanzo la hipótesis de que las políticas públicas de desarrollo dominicanas han sido regionalmente neutras,” y que a la hora de diagnosticarlas se debe “ser cautos y críticos”.

Puede ser que la hipótesis del autor sea veraz, no es lo que cuestionamos, si no que consideramos que la injusticia está precisamente en la neutralidad, ya que no se debe tratar igual aquello que ya está en desventaja. Entendemos que las políticas públicas deben ser más asertivas a la hora de reducir las desigualdades regionales. Aquí debe ser considerado no solo el principio de solidaridad, sino, sobre todo, el principio de diferenciación que no está en la normativa dominicana y que sería útil y oportuno incluirlo.

Ciertamente, como indicamos al inicio de esta investigación, algunas de estas asimetrías son naturales, pero también las hay hechas por el hombre (*man made*) o, en este caso, por falta de compromiso sostenido estatal. Por lo que, la situación de pobreza de las regiones más deprimidas económicamente suelen agravarse con una mayor pobreza monetaria, que se traduce en el terreno a que existe menos infraestructura física, menos capacidad de gerencia y recursos humanos capacitados, menos recursos financieros para realizar las funciones propias de los ayuntamientos, y menos transferencias desde el gobierno central. Todo lo que sirve para perpetuar el ciclo de pobreza institucional y monetaria.

En el gráfico 5.5 podemos ver que, en la mitad de las regiones, persiste una mayor pobreza en 2015 que en el 2000. Interesantemente, aunque sigue siendo la más pobre, la región El Valle, es la que más reducción de la pobreza exhibe. Aquí no sabemos si la reducción de la pobreza se debió a una intervención del gobierno o de entidades privadas o, simplemente, emigración a la capital, la cuál muestra un aumento de pobreza similar a la caída en la region del El Valle. El gráfico también nos muestra el rango que en el 2000, fue del 16.4% a 71.7%, y el

---

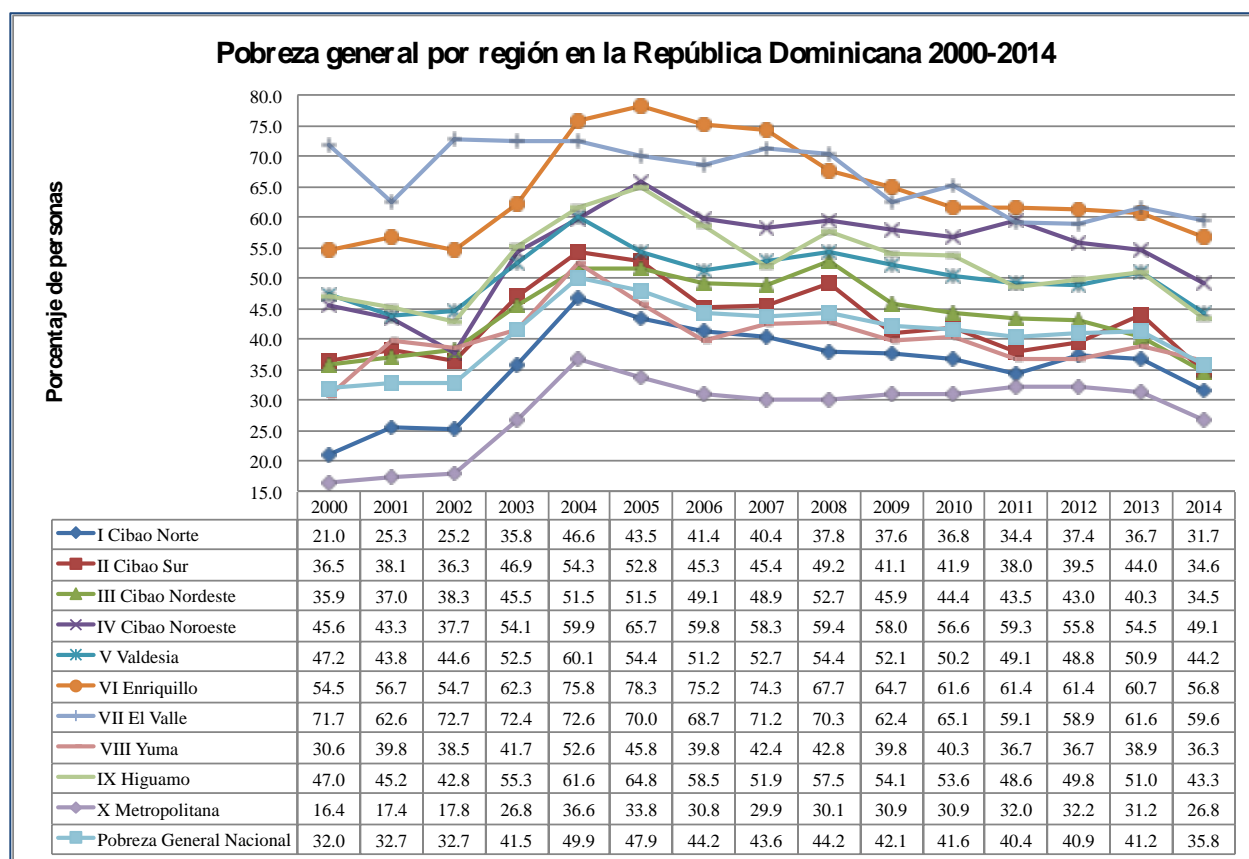
<sup>118</sup> Alemán, S.J., 2012: 318-319



2014 fue de 26.8% a 59.6%. Esta reducción en el rango refleja una leve reducción en el coeficiente Gini.

Es por esto, que sugerimos aumentar la investigación en el país de la vida municipal, con el fin de entender este tipo de comportamiento y poder responder mejor a las tareas aún pendientes.

**Gráfico 5.5 Pobreza general por región en la República Dominicana 2000-2014**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE)

Como ya hemos mencionado, esta pobre distribución de la riqueza se ha debido a la estructura y dinámica de poder, a la hiperdependencia en las relaciones para asegurar una movilidad social, a la debilidad de su democracia e instituciones, a la calidad de sus servicios sociales, especialmente los servicios educativos y de salud, entre otros factores.

Entendemos que aunque se ha avanzado en todos estos renglones, consideramos que para mantener los niveles de crecimiento exhibidos al momento, así como su estabilidad sociopolítica,

el país debe reinventar su modelo económico, mientras reforma su sistema político, con el fin de lograr una realidad socioeconómica más armoniosa y coherente con su crecimiento del PIB. Entonces proponemos un retorno a lo local, a valorar más a la identidad local, a la producción local, a la cultura local, pues es un modelo que motiva a la protección de la comunidad y sus recursos naturales.

Hemos querido en esta subsección, dejar claro que la economía dominicana tiene luces (alto crecimiento del PIB) y sombras (altos niveles de pobreza, desigualdad). Además de los altos niveles de pobreza y desigualdad, otros de los problemas más acuciantes de la República Dominicana son, un alto desempleo, un subempleo sistémico y una economía informal de un 54%, cifra que ya hemos resaltado. En el 2012, el desempleo del país estaba en 14.7%, según informe MEPYD.<sup>119</sup> Por lo que nos parece evidente revisar el modelo socioeconómico de la República Dominicana, con el fin de ofrecer soluciones concretas.

### ***5.1.3.2 Crecimiento y composición de la economía dominicana en la actualidad***

Durante el año 2015, la economía dominicana registró un crecimiento de 7.0%, medida a través de la variación del Producto Interno Bruto (PIB) real, ubicándose como líder del crecimiento económico en América Latina por segundo año consecutivo, por encima de Panamá (5.9%), Bolivia (4.5%), Nicaragua (4.0%), Guatemala (3.9%), Honduras (3.4%), Colombia (3.1%) y el resto por debajo de 3.0%.

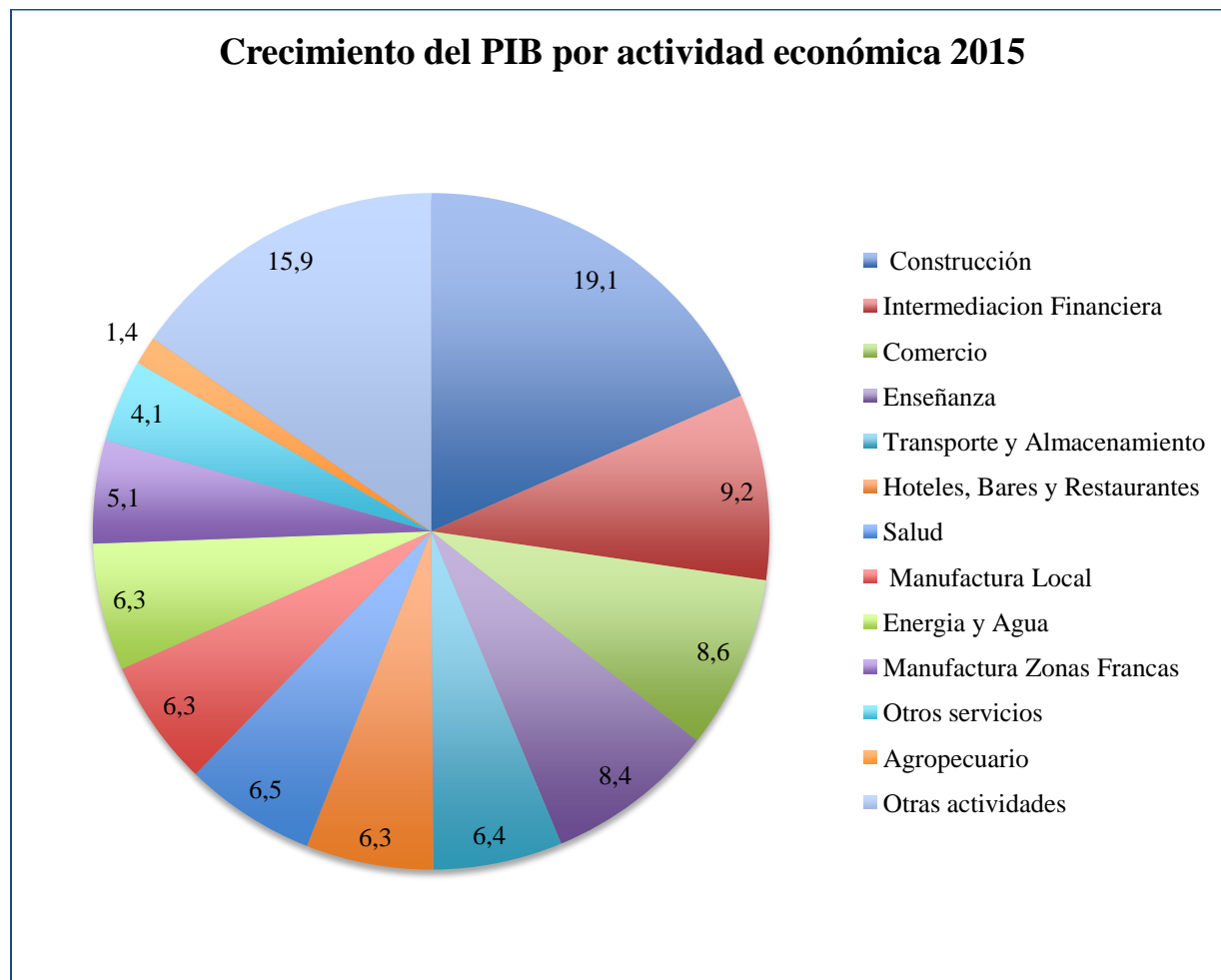
Al examinar el desempeño económico durante el 2015, se destacan las siguientes actividades: Construcción (19.1%), Intermediación Financiera (9.2%), Comercio (8.6%), Enseñanza (8.4%), Transporte y Almacenamiento (6.4%), Hoteles, Bares y Restaurantes (6.3%), Salud (6.5%), Manufactura Local (6.3%), Energía y Agua (6.3%), Zonas Francas (5.1%) y Otros Servicios (4.1%), actividades que explican el 82.7% del crecimiento del período.<sup>120</sup> Según cifras del Banco Central, durante enero-junio 2016, el PIB mostró un crecimiento de 7.4%.

---

<sup>119</sup> Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), Unidad Asesora de Análisis Económico y Social (UAAES), (febrero 2015), *Análisis del Desempeño Económico y Social de República Dominicana 2012*; disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/publicacion/analisis-del-desempeno-economico-y-social-de-republica-dominicana-2012/>

<sup>120</sup> Informe BCRD, 2015

**Gráfico 5.6 Crecimiento del PIB por actividad económica 2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del BCRD

Además de las zonas francas, este crecimiento se ha debido al sector turismo y a la agricultura (caña de azúcar, café, cacao, tabaco), la industria manufacturera, las telecomunicaciones y la construcción, entre otros.

A pesar de sus altos crecimientos, como indicamos en el gráfico 2.1 del PIB, la economía dominicana no deja de tener un crecimiento volátil y, al ser una economía abierta sin fuertes estructuras internas, no deja de ser vulnerable. Cuando hablamos de debilidad de la estructura interna, nos referimos a que, a pesar de entender la importancia de una educación de calidad y de la investigación e innovación, como Estado, la República Dominicana no ha invertido oportunamente en estas áreas esenciales.

Esto ha dado lugar a una economía informal de un 54% y altos niveles de desempleo por encima del 14%. Sólo a partir del 2012 es que se empieza a invertir el 4% de PIB en educación preuniversitaria, pero la calidad aun no mejora, debido a que se dedica más recursos a la infraestructura física que a la humana (ej. capacitación de los maestros).

Pero este 4% ha sido significativo para el país, ya que ha permitido extender la cantidad de horas que reciben de clases y ofrecer varias comidas a los estudiantes. Otro efecto positivo, ha sido facilitar que las madres puedan laborar durante estas horas.

Sin embargo, este porcentaje sigue por debajo del promedio de la región latinoamericana.<sup>121</sup> Al 2015, en el año para obtener la meta *Education for All (EFA)* y las metas del milenio, la República Dominicana permanece al final de la cola en la región latinoamericana, en cuanto a calidad educativa.

Con la excepción de la crisis financiera de 2003, la inflación se ha mantenido debajo de los dos dígitos; la inflación interanual de julio de 2016 fue de 1.85%, lo que ha resultado en un mayor consumo privado.<sup>122</sup> Como resultado de esa crisis, los salarios reales se redujeron en un 27% con relación al 2000 y aun no se han recuperado. Tampoco se han recuperado los niveles de bienestar que disfrutaba el país antes de la crisis.<sup>123</sup>

En el 2015, según el Banco Central, hubo un crecimiento negativo de 2.5% en cuanto a las exportaciones netas. Y de manera específica, en cuanto al DR-CAFTA. Un estudio del MEPYD, realizado por la firma de Consultoría DASA, revela que a casi diez años de la implementación del TLC entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (DR-CAFTA),<sup>124</sup> el resultado positivo ha sido una mayor diversificación de las exportaciones y una dependencia menor sobre las confecciones textiles.

Sin embargo, como ya hemos indicado con fuentes del USTR, el balance es negativo y pese a haber tenido un superávit de US\$317 millones en el 2005 en la balanza comercial, la República Dominicana ahora tiene un déficit de US\$2,215 millones en el 2013. En parte la eliminación de superávit, se debe al decrecimiento de las exportaciones de las ZZ.FF. al entrar

---

<sup>121</sup> Regional Bureau of Education for Latin America and the Caribbean of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (OREALC/UNESCO Santiago) (octubre 2014), *Latin America and the Caribbean: Education for All 2015 Regional Review*, pág. 36-38; disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002327/232701e.pdf>

<sup>122</sup> Informe Económico Preliminar Enero-Junio 2016 del Banco Central

<sup>123</sup> Banco Mundial, ver <http://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview#1>

<sup>124</sup> MEPYD, diciembre 2015

en vigencia el ATV de la OMC en el 2005; sin embargo; esto no explica del todo por qué las exportaciones dominicanas no han aumentado durante este periodo.<sup>125</sup>

Profundizaremos más adelante sobre las trabas a las exportaciones nacionales. Igual de importante es resaltar, que este déficit en la balanza comercial y aumento en las importaciones, ha tenido su impacto positivo para los consumidores y su calidad de vida, pero no para la producción nacional que ha disminuido porque, sencillamente, no puede competir con dichos productos en calidad/precio.

No obstante, el sector agrícola-agroindustrial sí pudo aprovechar el DR-CAFTA: “en diez años de aplicación del Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA), el sector que mejor ha aprovechado las facilidades del convenio es el agrícola-agroindustrial, que pasó de exportar hacia Norteamérica US\$479 millones en el año 2005 a US\$917 millones en el 2014”.<sup>126</sup>

La dominicana, es una sociedad propensa a altos niveles de consumo y pocos ahorros, generando un alto déficit en la balanza comercial, ya que las importaciones sobrepasan las exportaciones. Según el Banco Central, y usando resultados preliminares de la balanza de pagos para el período enero-diciembre 2015, estos muestran que se mantiene la tendencia a la baja desde el año 2010 en el déficit de cuenta corriente como porcentaje del PIB, el cual cerró en 1.9%, por debajo de su promedio histórico y el menor en la última década.

Esta reducción se debe principalmente, a la baja sustancial en los precios internacionales del petróleo y sus derivados, así como al aumento de 8.7% de los ingresos por turismo y el crecimiento sostenido de los flujos entrantes por concepto de remesas familiares.<sup>127</sup> En los tiempos de crisis económica en EE.UU., la economía dominicana ve afectada seriamente sus exportaciones.

---

<sup>125</sup> Amilcar Nivar, (2016, 14 de julio), “Exportaciones a EEUU. Bajan después de diez años de vigencia del DR-CAFTA, *Diario Libre*; disponible en: <http://www.diariolibre.com/economia/exportaciones-a-ee-uu-bajan-despues-de-diez-anos-de-vigencia-del-dr-cafta-FC4343070>

<sup>126</sup> Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), (2016, 29 de junio), “Tratado de libre comercio (DR-CAFTA) ha duplicado las exportaciones agroindustriales, según estudio del MEPyD”; disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/noticias/tratado-de-libre-comercio-dr-cafta-ha-duplicado-las-exportaciones-agroindustriales-segun-estudio-del-mepyd/>

<sup>127</sup> Informe BCRD, 2015

Cabe resaltar el comportamiento del sector financiero en el 2015, el cual acumuló beneficios netos por RD\$24,252.8 millones, superior en RD\$2,424.4 millones, un crecimiento de 11.1%, superior a los registrados en igual período de 2014.<sup>128</sup>

Este crecimiento es un reflejo del aumento en las actividades económicas. Sin embargo, es importante enfatizar la concentración geográfica. Según la Oficina Nacional de Estadísticas, “esta simultaneidad del desarrollo económico y el crecimiento de la intermediación en el manejo de los capitales, conlleva una alta concentración de las instituciones dedicadas a la intermediación financiera en las demarcaciones de mayor desenvolvimiento económico”.<sup>129</sup>

Según el Directorio de Empresas 2009, las empresas de intermediación financiera, representaban el 8.0% del total de las empresas en territorio dominicano. De este total, el 46.2% asentaba su casa matriz en el Distrito Nacional, el 12.6% en Santiago y el 7.7% en Santo Domingo. Es decir que dos de cada tres empresas de este sector, concentraban sus principales actividades en una de estas tres provincias”.<sup>130</sup> Una vez más, vemos la concentración de las actividades económicas, y en ese caso, los servicios financieros.

El gobierno y la sociedad están conscientes de los retos pendientes. Sí ha habido esfuerzos importantes para buscar el consenso en cuanto a cuál debe ser la dirección a tomar en cuanto al desarrollo nacional. Por ejemplo, el Dialogo Nacional realizado durante el primer gobierno del presidente Fernández, la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo y, claro, la reforma Constitucional del 2010. Todas estas iniciativas coinciden grandemente en dar la estabilidad que necesita el país, para seguir su ritmo de crecimiento. Sin embargo, a pesar de los distintos esfuerzos por mejorar, persisten muchas de las mismas deficiencias que hemos resaltado en esta investigación y que afectan el desempeño de la economía.

Entre las debilidades que ve el informe Attali et al de la economía, están las deficiencias institucionales que ya hemos recalado, pero además resalta que el sector privado innova muy poco, ‘y tiene dificultades para proyectarse en el futuro, preferencia un desarrollo de ‘enclave’”.<sup>131</sup> Y agregan una observación interesante: “un modelo económico desarrollado por Philippe Aghion et al., intenta comprender las causas y las consecuencias de la pérdida de confianza en las instituciones. Según este modelo, la confianza depende de los valores cívicos

---

<sup>128</sup> *Ibíd*em

<sup>129</sup> ONE, *Atlas Directorio de Empresas*, 2009: 99

<sup>130</sup> *Ibíd*em

<sup>131</sup> Attali et al., 2010: 4

adquiridos en el seno de las familias. Los individuos eligen conformarse, o no, a estos valores. Los individuos que se comportan de forma poco cívica imponen externalidades negativas a toda la sociedad, que acaba pidiendo más regulación. Si las instituciones son débiles, se instauran una cierta impunidad y una nueva pérdida de confianza de los ciudadanos: se crea un círculo vicioso. En la República Dominicana, tal círculo vicioso puede ser constatado”.<sup>132</sup> Vemos este círculo vicioso de manera transversal en la sociedad, no sólo en empeño de las instituciones, pero como hemos resaltado en el capítulo anterior, en la falta de imperio de las leyes.

### 5.1.3.3 *Perfil e indicadores*

A pesar de todo ello, “la República Dominicana se encuentra entre las 50 economías del mundo, donde el comercio transfronterizo es más fácil y las ciudades de Santo Domingo y Santiago ocuparon el tercer y quinto lugar en la facilidad para iniciar un negocio de 22 ciudades analizadas en 6 países de América Central y RD”.<sup>133</sup>

Aunque la República Dominicana ha experimentado importante crecimiento económico en los últimos años, según el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial o *World Economic Forum* (WEF), para el 2015-2016, su competitividad no queda bien posicionada, pues está en la posición 98 de 140, siendo las primeras posiciones ocupadas por los países con más competitividad.

El índice toma en cuenta la calidad de sus instituciones, infraestructura, ambiente macroeconómico, la educación primaria y la salud, la educación superior y capacitación, la eficiencia del mercado de bienes, la eficiencia del mercado laboral, el desarrollo del mercado financiero, su preparación tecnológica, el tamaño de su mercado, su sofisticación de negocios, y la innovación.

En el 2015-2016, donde más débil es su posicionamiento, es en la calidad de sus instituciones (3.3 de 7), infraestructura (3.2 de 7) y la innovación (2.9). La nota revela su nivel de

---

<sup>132</sup> *Ibíd*em 17

<sup>133</sup> Banco Mundial, *República Dominicana, panorama general*; disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview#3>

competitividad del 1-7, siendo 7 lo mejor, (ver la tabla 5.5).<sup>134</sup> Donde mejor posicionado queda el país, es en el ambiente macroeconómico, al ocupar la posición 58 de 140 países, y 4.9 de 7.

Visto este panorama sobre la competitividad del país, tiene sentido lo indicado por Contreras et al, que “en los países con indicadores sociales y económicos bajos y con serios problemas sistémicos de competitividad, como las elevadas tasas de interés, problemas crónicos en el abastecimiento de energía, serias dificultades institucionales, infraestructura deficiente, educación deficiente, problemas de salud, entre otros, pueden verse obligados a exportar bienes y servicios de bajo contenido tecnológico o de poco valor agregado que a la larga, no aumentan la productividad y tienen un reducido impacto sobre el producto y el empleo y por lo tanto, en el nivel de desarrollo humano del país”.<sup>135</sup>

Efectivamente, esta es la realidad que debe enfrentar los sectores económicos y que definitivamente afecta su productividad. Por lo que, es de esperarse que el resultado sea alto niveles de desempleo, así como una alta presión de empleos (y clientelismo) en el sector público – lo que nos ayuda a entender los afanes (sin estudios de impacto previo) de la atomización del territorio para crear nuevas administraciones locales (i.e. empleos) que mencionábamos en el capítulo 4- .

**Tabla 5.5 Evolución del Ranking en Competitividad Global**

<b>Año</b>	<b>GCI Ranking</b>	<b>GCI Nota (1-7)</b>
2006-2007	83	3.75
2007-2008	98	3.63
2008-2009	98	3.72
2009-2010	95	3.75
2010-2011	101	3.72
2011-2012	110	3.73
2012-2013	105	3.77
2013-2014	105	3.76
2014-2015	101	3.82
2015-2016	98	3.9

Fuente: Elaboración propia con datos del WEF

<sup>134</sup> Para más ver *World Economic Forum, Dominican Republic*; disponible en: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/economies/#indexId=GCI&economy=DOM>

<sup>135</sup> Isa Contreras, Ceara Hatton y Cuello Camilo, 2003: 13



Cuando vemos el índice de *Doing Business* del Banco Mundial, podemos apreciar cómo ha caído la posición de la República Dominicana en comparación con 189 países que toma en cuenta el índice.

**Tabla 5.6 Índice Doing Business en la República Dominicana**

Temas	DB 2016 Rango	DB 2015 Rango	Cambio en el rango
Iniciar un negocio	110	106	-4
Manejo de permisos de construcción	44	43	-1
Obtener electricidad	149	148	-1
Registrar propiedad	82	79	-3
Conseguir crédito	97	90	-7
Protección inversores menores	81	81	ningún cambio
Pagar impuestos	77	75	-2
Comercio transfronterizo	57	63	6
Cumplimiento de los contratos	115	114	-1
Resolviendo insolvencias	159	158	-1

Fuente: Elaboración propia con datos del Índice *Doing Business* del Banco Mundial

Aunque, en sentido general, la República Dominicana ha avanzado en cuanto a su facilitación de los negocios, la tabla 5.6 muestra un decrecimiento durante el 2015-2016. Es decir, que para mejorar su entorno de negocios y la competitividad de los mismos, la República Dominicana debe hacer más eficiente los procesos que conlleva el hacer negocios.

Esto indica, minimizar la burocracia que se requiere con el fin de que sea más rápido y menos costoso.<sup>136</sup> Con relación al promedio en América Latina, donde se requiere 29.4 días, el proceso de la República Dominicana toma 14.5 días. Sin embargo, en los países OECD, se requieren 8.3 días. En cuanto a procedimientos también está por debajo del promedio de América Latina, con 7 en comparación 8.3. En la OECD se requieren 4.7 de procedimientos.<sup>137</sup>

Interpretamos de esto, que la República Dominicana ha mejorado su posición con relación al promedio en América Latina, sin embargo, aun existe espacio para mejorar. Pero además, hay otras trabas en hacer negocios, que no son tratadas en este índice que sólo mide el procedimiento para establecer negocios. Por lo que podemos determinar que, aunque haya caído

<sup>136</sup> Ver Índice *Doing Business*; disponible en: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/dominican-republic>

<sup>137</sup> *Ibidem*

en 4 puntos el año pasado, el país ha mejorado los indicadores *Doing Business*. Sin embargo, sus niveles de competitividad no han mejorado de manera significativa, más bien parecen estar estancados.

Otro indicador interesante sobre la economía dominicana, es el Índice de Libertad Económica del Heritage Foundation y Wall Street Journal, donde la República Dominicana está en el lugar 86 de 178 países, encima de la media y con una puntuación de 61, siendo 100, indicativo de mayor libertad económica y menos de 50, indicando represión económica.<sup>138</sup> Pero quizás lo más importante, es que esté alta la puntuación dominicana en el Índice de Desarrollo Humano (0.715 de 1.0 en el 2014).<sup>139</sup> Es sorprendente este alto índice, debido a los niveles de desigualdad y de pobreza que aún persisten.

En cuanto a los niveles de descenso en competitividad global, entendemos que las instituciones del Estado vinculadas a aumentar la competitividad del país y sus exportaciones, deben rendir mejor cuenta del por qué el país, año tras año, se encuentra con indicadores pobres en ranking internacionales, como *Competitividad Global* del WEF y por qué no le va mejor en el ranking del *Doing Business*, etc. Además, es preocupante que la nación se endeude tomando prestamos para este fin y que no haya la mejoría o resultados esperados.

## 5.2 Principales campos de actividad económica en la República Dominicana

En esta sección queremos identificar y describir cuáles son las principales actividades económicas en el territorio, con el fin de proponer que en cada uno de éstas, se consolide su competitividad, innovando a través de un enfoque más endógeno y más humano. En la actualidad, la economía dominicana depende esencialmente de los servicios (principalmente turismo y zonas francas) y el comercio y la agricultura.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> The Heritage Foundation concibe la Libertad Económica como el derecho fundamental de todo ser humano de controlar los frutos de su trabajo, englobando de manera integral las libertades y derechos de producción, distribución o consumo de bienes y servicios; disponible en: <http://www.competitividad.org.do/wp-content/uploads/2015/01/Índice-de-Libertad-Económica.pdf> y <http://libertad.org/wp-content/uploads/2015/01/Puntos-destacados-del-Índice-2015-de-Libertad-Economica.pdf>

<sup>139</sup> Para más información ver *Human Development Report 2015: Work for Human Development*; disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2015\\_statistical\\_annex.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_statistical_annex.pdf)

<sup>140</sup> También significativas para la economía dominicana, son las remesas enviadas por los dominicanos que residen en el exterior, no sólo por su efecto paliativo sobre la pobreza, sino también como fuente de divisas. Sin embargo, cómo ya hemos anotado en otra sección, los estudios realizados en el pasado indican que las remesas son utilizadas para suplir las necesidades básicas de los recipientes y no juegan un papel significativo en el desarrollo económico

En el caso de la industria local y las pymes, proponemos que se identifiquen sus necesidades, para aumentar su competitividad y puedan exportar. Incluso, deben trabajar hacia la meta de ofrecer a las ZZ.FF. ya existentes en el país, parte de los insumos que estas necesitan. Aunque el país ha ido diversificando sus exportaciones y mejorando su clima de negocios, se necesitan más reformas para aumentar su productividad y mantener la competitividad donde la tenga y así, crear más y mejores empleos.<sup>141</sup>

A pesar de que funcionan como enclave y con pocas externalidades, los sectores de zona franca y de turismo, son dos de los pilares de la economía dominicana. Aquí proponemos, precisamente, eliminar esa falta de ofrecer externalidades a la comunidad y crear mejores vínculos con las empresas locales y la comunidad en general.

En esta sección, también hablaremos de estos dos sectores y cómo precisamente, pueden aumentar su impacto positivo en las comunidades donde están localizadas.

En esa misma línea, las ZZ.FF. también deben procurar cada vez más como aumentar su productividad, bajar sus costos siguiendo también en medida de lo posible una integración vertical de la cadena de producción sería una opción, además deben continuar su proceso de diversificación de productos y agregando valor a los mismos. En adición a la producción vertical en las ZZ.FF., ya se ve en el país hace varias décadas la formación de clústeres en distintos sectores. La formación en clústeres de la industria local y las pymes es estrategia de innovación al nivel regional, y algunas nacionales, para fomentar el dinamismo de las economías locales.

---

local. En otros países sí han usado las remesas de manera creativa, por ejemplo, canalizándola por bancos nacionales, con el fin de crear un fondo para financiar programas de desarrollo comunitarios. Lo cierto es, que sería oportuno realizar una investigación sobre el destino de las remesas familiares, con el fin de determinar su impacto real sobre la economía, específicamente la economía local. Las remesas en el 2015, aumentaron en un 8.5% con relación al año anterior y representaron el 6.95% del PIB, con un valor de \$4,679.7 millones de dólares. Se estima que el aporte de turistas dominicanos no residentes (diáspora), es de \$825.20 dólares por estadía, con un promedio de 15 días. (BCRD 2015: 35 y 93); disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/publicaciones\\_economicas/infeco/infeco2015-12.pdf](http://www.bancentral.gov.do/publicaciones_economicas/infeco/infeco2015-12.pdf)

Sería oportuno, igualmente, realizar una investigación sobre el uso de las remesas, con el fin de entender mejor el aumento significativo que ha tenido de un año a otro. Hemos visto cómo los dominicanos en el exterior, han ido invirtiendo directamente en la economía local, sea creando pequeños negocios o comprando viviendas. Sería interesante ver si esta tendencia ha aumentado o no. Si vemos las cifras de los turistas que han ingresado al país, también el número de turistas dominicanos, ha aumentado de manera significativa, en un 12.5% más de 90 mil personas en un año (Ver Informe BCRD, 2015: 91.) Habría que determinar si ese aumento se debe a una mayor frecuencia de algunos por motivos de negocios. Lo cierto es que la pobre institucionalidad del Estado dominicano, no ha permitido aprovechar el potencial de la diáspora para el desarrollo de la economía nacional. Para más sobre la relación del Estado dominicano y la diáspora ver Rodríguez, Noviembre-Diciembre 2010.

<sup>141</sup> Banco Mundial, ver <http://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview#1>

Otra actividad esencial que vemos en el ámbito local en la República Dominicana es el turismo nacional e internacional. El sector turismo es uno de los principales sectores económicos de la República Dominicana, aquí proponemos una visión más endógena que se trabaje más de cerca con las comunidades para que la experiencia al turista sea más enriquecedora.

En el área agrícola, hay que fortalecer su capacidad exportadora mejorando la calidad de sus productos, presentación y condiciones de transportación, acceso financiero pero también hay un nicho que es el comercio justo y hace tiempo que existe algunas prácticas en la República Dominicana que con el apoyo de los gobiernos locales y del nivel central se puede consolidar y ampliar para que otros también puedan aprovechar este mecanismo más equitativo. Además, habrá que ver si el país logra implementar efectivamente la desgravación agrícola de productos protegidos en el DR-CAFTA que a partir del 2020 ya no lo estarán.<sup>142</sup>

Por lo que en esta sección hacemos un breve diagnóstico de cada sector con el fin de proponer como fortalecer e impulsar estas experiencias, algunas más exitosas que otras, desde el ámbito local. Hemos elegido cuatro de los principales sectores de la economía local. El aporte a la economía al PIB: manufactura local 17.9%; agricultura 5.6%; zonas francas 3.2; y turismo 9.2%.

### **5.2.1 Generadores de mayores empleos: la industria local y las mipymes**

La industria local y las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) son dos sectores tienen una alta presencia en el ámbito local, dos de los principales generadores de los empleos, por lo que fomentar su desarrollo, es fomentar el desarrollo endógeno. A la hora de diseñar una estrategia de desarrollo endógeno, consideramos como clave, fortalecer a estos dos sectores. La mejor forma de fortalecer cualquier unidad es primero identificando y reconociendo sus debilidades. Al realizar un diagnóstico de la realidad que enfrentan estos sectores, sus obstáculos, estaremos en mejores condiciones de tomar las medidas correctivas de lugar. Estas medidas deben partir de mejorar su proceso de producción, su entorno de trabajo, la calidad de los servicios que reciben del sector público, todo, con el fin que puedan mejorar la calidad de sus productos y servicios.

---

<sup>142</sup> Ver MEPYD, estudio DASA, 2015: 9

Un mejoramiento de sus productos y servicios, los posicionará con mejores oportunidades para la exportación a mercados con poder adquisitivo mayor, donde podrán pagar mejor por los mismos, una demanda mayor de sus productos y servicios, implica un aumento de más y mejores empleos para la localidad. Como ya hemos documentado, el país cuenta con acuerdos de libre comercio, que estos sectores con mayor capacidad, podrían aprovechar mejor. Igualmente, el gobierno (incluyendo el local), debe aprovechar mejor los acuerdos de libre comercio, atraer más y mejores inversiones, mientras implementa una política industrial que enfoque el fortalecimiento de la industria local y las mipymes. Consideramos que esta sería una manera de gran alcance nacional y una forma efectiva y sostenible de crear empleo.

### ***5.2.1.1 Descripción sectorial de la industria local***

La industria manufacturera es una de las principales fuentes de empleo y la que mayor aporte hace al PIB. Por eso, se entiende que el sector debe jugar un papel más significativo como integrador de la economía. “El alto grado de encadenamientos de la producción industrial y su capacidad de generación de empleos hacen concluir que el dinamismo de ese sector debe necesariamente ser una pieza clave en la estrategia de desarrollo de la economía dominicana (Guzmán 2005)”<sup>143</sup>.

Así lo enfatiza la Oficina Nacional de Estadísticas, “El sector industrial manufacturero en la República Dominicana es uno de los sectores con mayor importancia en términos de aportes al PIB de República Dominicana, para el 2009 este sector tuvo una participación de un 25.6% en la producción total de la nación, del cual el 0.2% correspondió a la explotación de minas y cantera, el 19.3% a producción de manufacturera local, el 2.5% a la producción manufacturera de zona francas y el 3.6% restante corresponde a la construcción”<sup>144</sup>.

Sin embargo, este mismo levantamiento estadístico señala que existe una marcada concentración de las actividades económicas en las metrópolis del país, y resalta la existencia de áreas que tienen poca o prácticamente ninguna actividad económica registrada en provincias de Elías Pina, Batoruco y Pedernales.<sup>145</sup> Refiriéndose a la industria manufacturera, el informe resalta

---

<sup>143</sup> Documento Cámara de Diputados sobre Industria (s.f.), óp. cit.

<sup>144</sup> ONE, *Atlas Directorio de Empresas*, 2009: 51

<sup>145</sup> Para más información sobre la distribución geográfica de las empresas en la industria local, en la agricultura, y demás actividades económicas, ver ONE, *Atlas Directorio de Empresas*, 2009: 51

“que la mayor concentración de estas empresas se encuentra en el Distrito Nacional, donde se sitúan del 23.81% al 41.08% de las empresas manufactureras (...)” Luego le sigue Santo Domingo, Santiago de los Caballeros, entre otros.<sup>146</sup>

Esta concentración se debe a su enfoque interno, pero además es un reflejo de las áreas que esencialmente cuentan con el mejor entorno favorable a los negocios. Precisamente, por su evolución histórica dentro del esquema de sustitución de importaciones, la industria local ha tenido un enfoque esencialmente hacia el mercado interno. “¿Cómo empezó la industrialización local?, ¿Cuáles son los factores que han favorecido el desarrollo local? La industrialización local es un proceso, cuyo nacimiento, desarrollo y madurez, está basado en una combinación de causas que van desde la necesidad, pasando por la disponibilidad de recursos naturales, a la buena localización. Como hemos mencionado previamente, todos estos procesos se iniciaron de forma espontánea sin intervención pública y contienen, a la vez, una dimensión económica y sociocultural”.<sup>147</sup>

Esta realidad en la actualidad presenta serias limitaciones ya que a la industria local le ha sido difícil conectar con el mercado internacional, sea vía los tratados de libre comercio que no ha podido aprovechar al máximo. Tampoco ha podido conectar bien con el sistema de ZZ.FF. proveyéndole insumos ya que, por lo general, carece de la calidad y organización necesaria.

Pero, además, la situación se agrava por el hecho de que el mercado interno es pequeño y con una desigual distribución del ingreso y una significativa parte de la población pobre y con poder adquisitivo bajo. Todos estos elementos, más como mencionamos unas políticas tributarias no favorables, ponen serias limitaciones al crecimiento de la industria local.

Además, se debe a otros problemas, sobre los cuales no abundaremos ahora, como la deficiente provisión de energía eléctrica que interrumpe la vida productiva y aumenta sustancialmente los costos de producción.<sup>148</sup> Todo esto, más la competencia de las importaciones, ya que no está protegida como anteriormente por los aranceles previos a los TLC.

---

<sup>146</sup> *Ibíd*

<sup>147</sup> Vázquez Barquero et al, 1987: 12. Nota: Estas son interrogantes importantes a la hora de estudiar el proceso evolutivo de la industria nacional. Quizás en Santiago se desarrolló sin mucho apoyo del sector público, de manera más espontánea, pero sí sabemos, que antes impulsó la industria nacional a través de la implementación del modelo industrialización por sustitución de importaciones (ISI), durante la era de la dictadura de Trujillo, se inició el fomento de la industria nacional, aunque quizás con motivaciones distintas: para fines e intereses personales, y no como política de Estado.

<sup>148</sup> El verdadero impacto nocivo al desarrollo económico en términos del costo de lo que ha costado lograr lo obtenido y el costo estimado de lo que no se ha logrado, no se ha estudiado en su justa dimensión. Tarea aun

Cuando hablamos de un sesgo anti-exportador, nos referimos precisamente a las condiciones desfavorables que limitan el sector de la industria local; y cuando hablamos de dualidad, nos referimos a esta realidad en comparación con las condiciones favorables de las que sí disfrutaban las ZZ.FF..

“Las diferentes condiciones en que opera la industria nacional respecto a la de las ZF impidieron que se establezcan vínculos importantes entre ellas, lo que limitó el impacto del anterior dinamismo de las ZF sobre el aparato productivo interno. (BM 2005), así como la transferencia de tecnología (CEPAL 2008-1); tan solo han aportado tecnología de la organización de producción (PNUD 2005). Con la excepción de los productos farmacéuticos, la industria nacional está concentrada en sectores catalogados de tecnología madura y baja intensidad tecnológica; el cambio tecnológico lento y dependiente de fuentes externas. (CEPAL 2008-1)”.<sup>149</sup>

Este estudio pone en evidencia, más que una falta de visión sobre la importancia de eliminar la dualidad en el sector exportador, la falta de voluntad política y del sector empresarial de tomar las debidas medidas para corregir las debilidades estructurales e institucionales que al 2016, ya no son nuevas, y continúan provocan un pobre aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el mercado internacional, en este caso a través de las ZZ.FF., para ampliar y consolidar los *backwards linkages*.

Como hemos abogado durante esta investigación, defendemos un modelo de desarrollo económico enfocado en los recursos endógenos, con el fin de aumentar la producción y eventualmente la exportación. Aunque se ha avanzado con las instituciones que ofrecen apoyo a las exportaciones, aun es necesario que las políticas públicas sean más efectivas y pragmáticas, que de manera concreta apoyen a los productores agrícolas, los empresarios industriales y las demás activadas económicas.

Durante el año 2015, el valor agregado de la manufactura local, registró un crecimiento de 6.3%, derivado del desempeño observado en las siguientes actividades: industrias de alimentos (8.0%), elaboración de bebidas y productos de tabaco (4.0%), y otras manufacturas (7.3%). En sentido contrario, la fabricación de productos de la refinación de petróleo y químicos, disminuyó en 4.6 por ciento. El crecimiento mostrado por la industria manufacturera es

---

pendiente y que obliga a muchos, a asumir sistemas paralelos y aumenta los costos de producción. Todo sin calcular los daños que ha causado en la oferta (cantidad y calidad) de servicios de sociales como educación y salud.

<sup>149</sup> Documento Cámara de Diputados sobre Industria (s.f.), óp. cit

consistente con el aumento de 13.3% en los préstamos del sistema financiero, canalizados a dicha actividad, con la finalidad de impulsar y fomentar la producción.<sup>150</sup>

La República Dominicana ha logrado posicionarse mundialmente con algunos productos, como son los cigarros, el ron, el cacao orgánico, entre otros, pero sabemos que el potencial de crear nuevos productos y de mejorar la calidad y mayor valor agregado a los ya existentes es cuestión de dar un acompañamiento sistémico y sostenible a los productores. Sólo el 2.7% de las exportaciones dominicanas son de alto valor tecnológico.<sup>151</sup> En el 2014, el país contaba con 3,150 líneas de productos exportados a 173 países.<sup>152</sup> Sin embargo, la industrialización de las exportaciones aun es un reto en la República Dominicana.

### **5.2.1.2 Obstáculos y retos de la industria local**

En esta subsección, enfocamos los obstáculos a las exportaciones por ser prácticamente las mismas limitaciones que afectan a la industria local. El potencial exportador de la industria local en la República Dominicana aun enfrenta dificultades estructurales. Desde hace décadas, el empresariado se queja de la falta de apoyo del gobierno para facilitar e incentivar las exportaciones. Según Tejera, parte de los obstáculos a las exportaciones es la actitud del aparato burocrático que más bien frena a la iniciativa privada.<sup>153</sup> “La burocracia, los problemas fitosanitarios, trabas aduanales y de financiamientos, forman parte de los obstáculos que afectan las exportaciones dominicanas, según un diagnóstico dado a conocer por el Banco Mundial”.<sup>154</sup>

Algunas de las otras trabas son: altos costos e irregularidad de la energía eléctrica, impuestos, pobre capacidad de mano de obra, entre otras. La calidad de los servicios del sector eléctrico en la República Dominicana ha sido un verdadero fiasco para el desarrollo económico del país, atrapado en un círculo vicioso que sólo una verdadera voluntad e implicación política puede resolver.

¿Cuáles han sido los factores que han afectado sistemáticamente la competitividad de las exportaciones que la han soterrado? En 1998, Rodríguez Jiménez identifica tres causas

---

<sup>150</sup> Informe BCRD, 2015

<sup>151</sup> *World Bank Indicators* 2015; disponible en: <http://data.worldbank.org/products/wdi>

<sup>152</sup> “CEI-RD: ‘Exportaciones crecieron 6% primer semestre’,” (2014, 16 de julio), *Diario Libre*, pág. 33.

<sup>153</sup> Tejera, 2001: 263

<sup>154</sup> Portal Observatorio Dominicano de Comercio Internacional (ODCI). “Banco Mundial revela debilidades de RD para exportar”, (2015, 22 de septiembre); disponible en: <http://odci.org.do/banco-mundial-revela-debilidades-de-rd-para-exportar/>



principales por el “agotamiento de las potencialidades expansivas del aparato primario-exportador y no tradicional de la República Dominicana”. Estas son: “el rezago tecnológico que impide la reversión hacia la generación de una oferta exportable, cuyo coeficiente de rentabilidad no dependa en lo esencial de la baratura de la mano de obra, (...); los trámites burocráticos-administrativos de las instituciones encargadas de incentivar, promover y canalizar las exportaciones; y la crisis de reinserción en un mercado externo cada vez más exigente en lo referente tanto a la capacidad del producto (tecnología productiva) como a la rapidez y flexibilidad en las entregas, esto es de los procedimientos comercial-tecnológico y de servicios de apoyo al aparato exportador”.<sup>155</sup>

Parte de los obstáculos a las exportaciones, tienen que ver con los altos costos y el tiempo que se toman las mismas. “Además, si la República Dominicana baja los costos y el tiempo involucrados en comercio internacional, podría recibir las inversiones de empresas de Asia que actualmente quieren vender a los Estados Unidos y están buscando achicar sus cadenas de suministro y ubicarse más cerca para disminuir costos y ser más competitivos. Nosotros creemos que si podemos bajar los costos y tiempos involucrados en el comercio internacional, vamos a percibir más inversiones, dijo Malamud, vice presidente ejecutivo de la Cámara Americana de Comercio”.<sup>156</sup>

Como ya hemos indicado en *Doing Business*, el procedimiento y los tiempos para sacar una licencia de exportación aun tienen espacio para mejorar.<sup>157</sup> Otro obstáculo, pese a ha habido avances, aun hay espacio para mejorar, es la modernización y eficiencia de las aduanas. Y en el caso de las posibles exportaciones de Santiago, mejorar los puertos de mejor acceso como son Manzanillo y Puerto Plata.<sup>158</sup>

Por otro lado, algunos de los obstáculos exógenos, son las regulaciones internacionales, muchas veces no sólo exigentes, sino también injustas. Según Stiglitz y Charlton, la falta de

---

<sup>155</sup> Rodríguez Jiménez, 1998: 39

<sup>156</sup> “AmChamDR dice costos afectan las exportaciones”, (2014, 12 de junio), *Diario Libre*, pág. 25.

<sup>157</sup> Rodríguez Jiménez, 1998: 42

<sup>158</sup> Según Andrés van der Horst Álvarez, “el Proyecto de Ley General de Aduanas pretende sustituir la Ley 3489 del 14 de febrero de 1953, que, debido a sus más de 60 años de vigencia, no recoge algunos principios del derecho aduanero moderno, ni refleja los avances económicos, jurídicos y tecnológicos que se viven en estos momentos, en el que necesitamos una aduana que trabaje 24/7, y levante la mercancía en un plazo no mayor de 24 horas. ... La reforma es clave para incrementar la facilitación comercial y disminuir los costos logísticos del país, en los que hemos estado trabajando hace más de una década sector público y privado para generar mejoras sustanciales. Dichas mejoras impactaran de manera favorable en reportes como el Indicador de Comercio Transfronterizo (LPI), del Banco Mundial, así como el *Reporte de Facilitación Comercial*, del World Economic Forum”. (“La modernización de las aduanas”, (2015, 10 de junio), *Diario Libre*, pág. 22.

recursos (laboral y otros insumos de la producción) no son el problema en los países en vías de desarrollo, más bien lo son los obstáculos a sus exportaciones.<sup>159</sup>

Desde la Segunda Guerra Mundial, el mundo ha ido gradualmente reduciendo sus aranceles y restricciones sobre el comercio. Algunos de los países desarrollados que más han favorecido la liberación del comercio, han tendido una duplicidad en su defensa. “Han negociado la reducción de aranceles y la eliminación de los subsidios para los bienes en los cuales tienen una ventaja comparativa, pero han sido reacio en abrir sus propios mercados y en eliminar sus propios subsidios en otras áreas donde los países en vías de desarrollo tienen ventaja”.<sup>160</sup> Por ejemplo, una preocupación que habrá que renegociar sería la eliminación de los aranceles agrícolas previsto ser eliminado en 2020 en el DR-CAFTA, ya que EE.UU. no ha eliminado los subsidios agrícolas, y el sector agrícola dominicano no podrá competir en esas condiciones de competencia desleal, o *unleveled playing field*.

---

<sup>159</sup> Stiglitz y Charlton, 2007: 6

<sup>160</sup> *Ibidem* 12-13

**Tabla 5.7 Evidencias de un sesgo anti-exportador: trabas a las exportaciones**

<b>Tipo</b>	<b>Obstáculos Internos (barreras no-arancelarias)</b>
<b>Legal</b>	<p>Inseguridad Jurídica (leyes vigentes que prácticamente no se cumplen) – incertidumbre regulatoria</p> <p>Disponibilidad de un sólo mecanismo (Régimen de Exportación Temporal) dentro del Marco de la Ley de Reactivación y Fomento Exportaciones (Ley No. 84-99)</p> <p>Leyes y reformas legales pendientes para mejorar productividad y competitividad de sector exportador: Ley sobre Sanidad e Inocuidad Agropecuaria, Ley de Semillas, Ley de Derecho de Obtención de Variedades Vegetales, Ley de Agua, Ley de Electricidad y el Pacto Eléctrico, Ley Monetaria y Financiera y el Pacto Fiscal, Ley de Compras y Contrataciones, el Código Aduanero, Código Alimentario, así como el Código de Etiquetado y/o las Normas</p> <p>Regulación del mercado laboral</p>
<b>Institucional</b>	<p>Prácticas anticompetitivas<sup>161</sup></p> <p>Falta de una estrategia oficial de exportaciones</p> <p>Alta duplicidad de instituciones públicas y sus funciones agregando más dificultad al proceso de exportación en lugar de facilitarlo al frenar y complicar el cumplimiento de la ley</p> <p>Alta burocracia estatal e inexistencia de la “Ventanilla Única” (sólo estuvo vigente del 2005 al 2009 y fue eliminada sin ninguna justificación)</p> <p>Dispersión en múltiples instituciones de la negociación y administración de los tratados de libre comercio</p> <p>Uso mandatorio y alto costo de la certificación ISO-9000 por instituciones crediticias internacionales: AENOR, AFNOR (costo aproximado US\$12,000)</p> <p>Limitado desarrollo y promoción de mecanismos asociativos para la exportación: consorcios y clústeres</p> <p>Trabas aduanales: Falta de un Sistema de Valoración Uniforme en el Régimen Aduanal, unido a la falta de profesionalidad e inequidad en su aplicación por la Dirección General de Aduanas (DGA)</p> <p>Degradación medioambiental y sus efectos sobre la calidad de los productos agrícolas</p> <p>Problemas sanitarios y fitosanitarios</p> <p>Impunidad hacia continuas evasiones y contrabandos pues esto causa serios daños a la producción agropecuaria e industrial</p> <p>Limitación de programas de capacitación y entrenamiento sobre producción para exportación</p> <p>Falta de apoyo al no disponer de un diagnóstico de manera periódica sobre productos de exportación de mayor demanda del exterior</p>

<sup>161</sup> ProCompetencia, la institución que debe velar por esto tiene años prácticamente en la inoperancia (sin capacidad de regular y sancionar) por falta de nombrar la dirección ejecutiva, prerequisite para el funcionamiento del Consejo.

	<p>Inexistencia de estudios de demanda de los mercados externos</p> <p>Limitado programa de promoción de exportaciones: organización de ferias, exposiciones y misiones comerciales desde y hacia RD</p> <p>Pobre uso de las estrategias de penetración de mercados: inteligencia competitiva, pronóstico de potencialidades de ventas en los mercados internacionales, sistema geomático, entre otros.</p>
<b>Financiero</b>	<p>Falta de financiamientos blandos</p> <p>Altas tasas de interés y de limitado acceso (carencia de financiamiento para pre-embarque) especialmente para las mipymes</p> <p>Inestabilidad cambiaria de la moneda dominicana afecta los costes y planificación a mediano y largo plazo</p> <p>Encaje Legal y la Tasa de Política Monetaria (TPM) que maneja el Banco Central debe ser favorable al sector exportador</p>
<b>Tributario</b>	<p>Altas tasas impositivas a las empresas exportadoras: impuesto sobre la renta de un 25% y un 3% en la importación de equipos y maquinarias- resultando en baja rentabilidad</p>
<b>Servicios</b>	<p>Suministro de energía eléctrica ineficiente, deficiente y costoso (US\$0.26/ Kw-hr) que obliga a tener generadores eléctricos, aumentando aun más los costos de producción (esto sin hablar del desperdicio que implican los millones de dólares que cuesta subsidiar el sector en perjuicio de dedicar esos recursos a las áreas sociales) – es decir, escape de recursos nacionales por doble vía</p> <p>Complejo y caro sistema de transporte interno dominado por sindicatos<sup>162</sup></p> <p>Altos costos de transporte de carga internacional: fletes marítimos y aéreos (comparado con costos de países de Centro América)</p> <p>Calidad de servicios básicos: agua, teléfono, internet</p>
<b>Infraestructura física</b>	<p>Falta de apropiadas facilidades en los puertos y aeropuertos y condiciones de las autopistas y avenidas, complementadas con las siguientes necesidades insatisfechas: Almacenes Fiscales, Terminales de Refrigeración, Centros de Acopio de Productos y Cámaras de Fumigación, Programas de Pre inspección Agrícola para la Exportación en territorio dominicano como existía antes.</p>
<b>Otros</b>	<p>Corrupción e impunidad sistémica</p> <p>Delincuencia e inseguridad ciudadana</p> <p>Altos niveles de informalidad en la economía como forma de sobrevivir mejor – es decir, fruto de un sistema burocrático y tributario punitivo</p> <p>Pobre nivel de educación y capacitación de mano de obra/trabajadores</p> <p>Bajos niveles de innovación e inversión en I+D</p>

Fuente: Elaboración propia con parte de los datos e informaciones facilitadas por Horacio Álvarez, julio 2016

<sup>162</sup> Según Horacio Álvarez (óp. cit.), los exportadores han aprendido ha enfrentar esta situación relativa al transporte interno de carga. Algunos exportadores tienen acuerdos con las navieras para que le negocien estos fletes y se lo incluyan en la contratación del flete. Otros exportadores utilizan el sistema de libre contratación y seleccionan la empresa que le ofrezca la mejor tarifa. No obstante, la realidad es que no existe la libre competencia en el sector de transporte y esto afecta la competitividad del país.

Además de sufrir de un sesgo anti exportador nacional, las exportaciones enfrentan otros obstáculos y retos internacionales: obligatoriedad del cumplimiento con la Ley de Bioterrorismo (Ley Pública 107-188 de 12 de junio de 2002) para el mercado de los Estados Unidos y con el Sistema EUREPGAP (Euro-Retailer Produce Working Group) para los países de Unión Europea; con la alza de los precios del barril de petróleo baja la rentabilidad sobre el comercio exterior; y un reto nuevo será el acceso al mercado británico luego del BREXIT (las exportaciones dominicanas a Gran Bretaña fueron de US\$127 millones en el 2015).<sup>163</sup>

Con esta lista extensa de trabas al entorno de negocios y las exportaciones, es casi un milagro que se mantengan los niveles de crecimiento económico que se tiene, pero también ayuda a explicar el por qué existe déficit en la balanza comercial, alta evasión de impuestos, alta deuda externa, la permanencia de los niveles de pobreza y, cada vez más, alta inseguridad ciudadana y descomposición social. Y, claro, también explican por qué las exportaciones no se han multiplicado de manera más rápida, sistemática y sólida. Es decir, que si la República Dominicana quiere seguir con los mejores crecimientos del PIB de América Latina, debe enfrentar sus débiles infraestructuras físicas e institucionales.

La República Dominicana pudiese aprovechar su posición geográfica y la ampliación del canal de Panamá, pero para esto debe trabajar estratégicamente hacia este objetivo. Debe hacer un diagnóstico de cuáles son los principales obstáculos y designar una comisión interinstitucional que dé respuestas concretas a cada uno de los obstáculos. Esta comisión debe ser especialmente ingeniosa, para poder enfrentar la alta concentración de las industrias en los territorios de mayor población. Aunque esto tiene sentido por la rentabilidad de las operaciones, entendemos que habrá que ver cómo se lograr una mayor inversión o apoyo a las pymes en las provincias económicamente estancadas.

Independientemente de su posición geográfica, si la República Dominicana no atiende de manera sistemática estas deficiencias, la competitividad del país disminuirá aún más con el tiempo, y el país no alcanzará su potencial competitivo. Ya la realidad así lo indica. A pesar de todos los esfuerzos y recursos financieros, los índices de competitividad han bajado, así como las exportaciones no ZZ.FF.. Por deficiencias entendemos las siguientes: instituciones débiles tanto públicas como privadas, pobre acceso a créditos (capital), un ambiente legal, fiscal e impositivo desfavorable, una política de Estado incoherente con los valores de la competitividad como

---

<sup>163</sup> Horacio Álvarez, julio 2016, óp. cit.

evidencia la tabla 5.7, un aumento de las desigualdades sociales, impunidad con la corrupción, pobre imperio de la ley, entre otros factores.

### 5.2.1.3 Descripción del sector mipymes

En esta sección, primero queremos resaltar el papel de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) como motores para la creación de empleo al nivel local. Parte del problema de la economía dominicana, es que no genera suficientes empleos formales, bien remunerados y dignos. Cada vez más, la economía informal crece. Por lo que se hace necesario aumentar la capacidad de gestión y recursos de los gobiernos locales, en fin, de servir de aliados al gobierno central en la ejecución del plan nacional de desarrollo, o Ley 01-12.

Según Informe de la MEPYD del 2012, “el crecimiento de la ocupación en la economía formal fue menor al registrado en el sector informal (1.8% vs 2.2%), a pesar del importante aumento del empleo público. La mayor generación de nuevos empleos en el sector informal (48,199 puestos adicionales, frente a 30,062 en el sector formal)”.<sup>164</sup> Una vez más, eso es el resultado de un entorno no favorable a la creación de negocios, que son muchas de las dificultades que enfrentan las exportaciones. El gobierno debe ver la industria local y a las mipymes, como generadoras de riquezas y empleos y no como fuentes tributarias. Este cambio actitud haría una gran diferencia.

Luke et al, en un estudio realizado por el *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) al final de 1970, por primera vez ponen atención al potencial significativo que tienen las pequeñas empresas, para generar empleos en la economía postindustrial (Birsch 1979).<sup>165</sup> Algunos beneficios identificados son: generación de empleo, estimulación de innovaciones tecnológicas, diversificación económica, receptividad/responsabilidad comunitaria, mayor consumo local y mayor estabilidad en relación con corporaciones extranjeras.<sup>166</sup>

Ciertamente, no es secreto que las pymes son las principales generadoras de empleo y, pese al alto nivel de desempleo, hasta hace muy poco las pymes dominicanas estaban huérfanas de políticas públicas contundentes, constantes y sostenibles. En el 2011, “La Federación de Asociaciones Industriales (FAI) lamentó que el desarrollo de la pequeña y mediana empresa esté

---

<sup>164</sup> MEPYD-UAAES, febrero 2015: 10

<sup>165</sup> Luke, Ventriss, Reed y Reed, 1988: 72

<sup>166</sup> *Ibidem* 74-75

‘en la boca de todos y en la mano de nadie’, pese a su papel determinante en la generación de empleos”.<sup>167</sup> La FAI indicó que, aunque ha sido el tema favorito de los políticos y el Gobierno, la realidad es que no existe un plan concreto para el desarrollo de las pymes. Agregó que “las pymes cuentan con una ley, pero esta carece de reglamentos para su aplicación. El tan aclamado Fondo de Garantía todavía no se concreta y el seguro agropecuario no acaba de desarrollarse”.<sup>168</sup>

Las pymes tienen un potencial inmenso de aportar al desarrollo nacional. “La política de desarrollo local difiere de la política industrial tradicional, al centrar su atención principal en las pymes y microempresas, así como en la creación de nuevas empresas innovadoras, y no tiene el sesgo habitual de la política industrial tradicional hacia la gran empresa y las economías de escala. Igualmente, la política de desarrollo local difiere de la política clásica de ordenación del territorio, en que su objetivo no es la localización de inversiones en el espacio, sino el fomento de nuevas actividades productivas y empresariales, desde planteamientos de desarrollo endógeno y sustentable”.<sup>169</sup> “El desarrollo de un territorio se inscribe en un entorno cada vez más internacionalizado, que pesa con sus múltiples obligaciones en la economía local, pero que también abre nuevas oportunidades”.<sup>170</sup>

Sería necesario, primero, destacar que está documentado e investigado que las pymes son las principales generadoras de empleos en el país. Según el anterior ministro de Industria y Comercio, Temístocles Montas, en la actualidad el 56% del PIB está generado por empresas con menos de cinco empleados y estas empresas también emplean el 68% de todo el empleo.<sup>171</sup> Según informe de la ONE, el comercio principalmente, las empresas de comercio al por menor, con el tiempo han ido transformando la economía dominicana y, en la actualidad, son las principales generadoras de empleos y de producción.<sup>172</sup> El potencial se vería aumentado si se mejoran las condiciones para que las mismas puedan exportar.

---

<sup>167</sup> “Lamentan precario desarrollo de Pymes” (2011, 8 de agosto), *Diario Libre*; disponible en <http://www.diariolibre.com/economia/economia-personal/lamentan-precario-desarrollo-de-pymes-KLDDL300864>

<sup>168</sup> *Ibíd*em

<sup>169</sup> García Zamora, 2003: 124

<sup>170</sup> *Ibíd*em 125

<sup>171</sup> “Montas committed to supporting trade”, (2016, 25 de agosto), *DRI Daily News*; disponible en: <http://dr1.com/forums/showthread.php/158616-Thursday,%2025%20August%202016>

<sup>172</sup> ONE, *Atlas Directorio de Empresas*, 2009: 77. “El 33.8% de las empresas del Directorio de Empresas 2009 pertenecen a este sector, así como, también, según las estadísticas oficiales de empleo, el 21.1% de las personas ocupadas en abril del mismo año. En Santiago, el municipio de Santiago de los Caballeros tiene la mayor porción del total de empresas de la provincia, conformado, principalmente, por empresas de comercio al por menor.

Sin embargo, unos de los principales obstáculos es que una parte significativa de estas empresas, están en el sector informal.<sup>173</sup> Como hemos indicado previamente, la informalidad es de un 54%. La informalidad agrava sus posibilidades de tener acceso a créditos financieros en la banca oficial, de por sí altos y se ven muchas veces obligadas a buscar alternativas, a veces de fuentes usureras. Por lo que si se quiere trabajar hacia la internacionalización de las pymes, habrá que ver cómo el gobierno puede aliviar el obstáculo del acceso limitado de crédito en el mercado financiero. El programa Banca Solidaria fue creado para enfrentar este problema, ofreciendo crédito financiero a las mipymes e individuos sin garantía material para tomar préstamos en la banca privada.

Segundo, también está estudiado que las pymes, por su carácter local, generan también más riquezas para la comunidad, debido a que los dueños, por lo general, son de la localidad, se preocupan más por la misma y una mayor parte de los ingresos generados, se quedan en la comunidad.<sup>174</sup>

No pasa lo mismo con las inversiones de las empresas trasnacionales, que sí se llevan una buena parte de los ingresos/riquezas generadas al exterior, para sus accionistas.<sup>175</sup> La promoción de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), es clave para impulsar el desarrollo social y local, a través de la iniciativa empresarial y garantizar el desarrollo sostenible. En caso de no lograr exportar directamente, las pymes pueden ofrecer insumos y formar parte de la cadena de producción en las ZZ.FF. y las exportaciones nacionales. Habría que estudiar cuáles son esas demandas y oferta de insumos.

#### **5.2.1.4 Obstáculos y retos de las mipymes**

Las PYMES tienen obstáculos endógenos y exógenos para poder romper la barrera de inercia que les dificulta y, por lo general, les imposibilita que puedan exportar de manera exitosa y sostenible en el tiempo. Los obstáculos endógenos o internos, tienen que ver principalmente con: altos costos de producción, pobre incentivos laborales, energía cara y deficiente, pobre respaldo institucional, transporte caótico y monopolizado, pobre y caro acceso a crédito. El

---

<sup>173</sup> Medina Sánchez, 2016, “Entrepreneurship for Development”, *First Magazine*; disponible en: [www.firstmagazine.com/DownloadSpecialReportDetail.7500.ashx](http://www.firstmagazine.com/DownloadSpecialReportDetail.7500.ashx)

<sup>174</sup> Mitchell (2002) citado en Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006: 261

<sup>175</sup> *Ibíd*em



primer obstáculo es la formalización. Según el Presidente de la FAI, Ignacio Méndez, pasar de la informalidad a la formalidad, es un gran reto en nuestro país, debido principalmente a la burocracia de los procedimientos y la tributación de las empresas.<sup>176</sup>

“No podemos vivir en una sociedad que niegue a sus trabajadores los beneficios, porque cuando una persona pobre se enferma, sencillamente se muere si no tiene seguro de salud, y si es de clase media, se convierte en pobre”.<sup>177</sup> En un encuentro con la Confederación Dominicana de la Pequeña y Mediana Empresa (CODOPYME), el presidente Medina precisó que el Estado no puede ofrecer servicios de salud a todo el que lo necesita y solicitó a las PYMES que se formalizaran, para que los empleados tengan derecho a salud y pensiones y ayudaran en ese sentido. Indicó que las PYMES aportan el 40% del producto bruto interno y que conformará una mesa de diálogo para dar respuesta que solucionen los problemas que aquejan a las PYMES. En dicho encuentro se informó la importancia de que el Estado pague a tiempo a las pymes suplidoras del Estado, y un programa de financiamiento para la modernización de las pymes.<sup>178</sup>

Como parte de los obstáculos de las mipymes indica, además, que las pymes sufren de la duplicidad de instituciones, que en la práctica están desenfocadas, como es el caso de Promipyme, institución financiera dedicada al financiamiento de las mipymes. Lo cierto es que mientras tanto una de las principales limitantes al desarrollo de las pymes, es el pobre acceso a financiamiento barato. Eso sin agregar la plétora de problemas que siguen, como es la falta de energía constante y la sí existente, cara, la pobre capacitación de los trabajadores y posibles trabajadores, la burocracia, altos impuestos, etc. Esta queja se produjo en el 2011, y hoy en día

---

<sup>176</sup> Resaltados por los Índices de *Doing Business*

<sup>177</sup> Nikaury Arias, (2015, 26 de noviembre). “Medina pide a las PYMES formalizarse”, *Diario Libre*, pág. 4.

<sup>178</sup> *Ibidem*. En la actualidad, existe un portal para esto: <http://www.formalizate.gob.do/> y que explica las ventajas y las desventajas de la formalización.

En cuanto al acceso a crédito, ha surgido en los últimos años una conciencia de su necesidad crítica y, tanto al nivel público como privado, se han hecho ofertas de servicios crediticios para suplir esta demanda. Al nivel del sector público, se ha creado el Banco de Exportación. Y al nivel privado, una de las iniciativas ha sido del Banco Popular Dominicano. ProExporta Popular, la iniciativa conjunta entre el Banco Popular Dominicano y la Asociación Dominicana de Exportadores (Adoexpo) otorgó, en su primer año de operaciones, RD\$9,315 millones en créditos a casi 200 empresas exportadoras. ProExporta surgió con el objetivo de fomentar las exportaciones nacionales y asegurar con ello la sostenibilidad del desarrollo industrial y productivo del país. Así, en este período, el 84% de los créditos concedidos al mercado exportador se canalizó al sector industrial, seguido por un 11% del crédito otorgado al sector servicios, y luego, en menor medida, con el 5% restante, a otros sectores productivos. La plataforma ProExporta Popular, presentada en junio de 2014 y reconocida a final del pasado año con el Premio a la Excelencia en el Servicio al Sector Exportador, ofrece un conjunto de productos y servicios financieros acordes a las necesidades de este segmento de empresas, con tasas muy atractivas, así como el acompañamiento y la capacitación necesaria para que realicen de forma óptima su proceso de internacionalización. “ProExporta Popular otorga créditos por RD\$9,300 millones”, (2015, 9 de julio); disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/2015/07/09/proexporta-popular-otorga-creditos-por-9300-millones>

existe un Viceministerio dedicado al fomento de las PYMES en el Ministerio de Industria y Comercio, precisamente encabezado por el Sr. Méndez.

Sin embargo, las pymes en la República Dominicana tienen serios retos para su formación y expansión: disponibilidad y acceso a capital, pobre gerencia y asistencia técnica, impuestos excesivos, entre otros. Según Frohmann de la CEPAL, las Pymes exportadoras latinoamericana tiene muchas características generales de las pymes: “empresas familiares, reducido volumen de negocios, bajo número de empleados, buena adaptabilidad, frecuentemente tiene baja productividad, dificultad de acceso al crédito, y nivel de riesgo”.<sup>179</sup>

De manera específica, los obstáculos a la internacionalización de las pymes son: “dificultades de entrada y permanencia en los mercados; costos de entrada (asimetría de información, infraestructura, transporte, tramites); cumplimiento de requisitos del comercio internacional estándares; acceso al financiamiento; y en mercados tradicionales importa volumen y precio”.<sup>180</sup> Con estas trabas se hace difícil que las pymes se puedan insertar en las exportaciones. No obstante, es importante resaltar que pocas pymes exportan, la mayoría de los exportadores son pymes, aunque en cuanto a volumen exportan poco.<sup>181</sup> Pasamos ahora a ofrecer algunas ideas para enfrentar este reto.

#### ***5.2.1.5 Propuestas para apoyar la industria local y fomentar las exportaciones***<sup>182</sup>

Las estrategias empresariales consisten en mantener los costes de producción bajos; ubicar un nicho de mercado, es decir especializarse; usar I+D; e implementar una estrategia de integración internacional. Lo primero se consigue creando un clúster de productores locales y la única forma de conseguir una integración internacional, es a través de las exportaciones, pues además es una forma de ampliar el mercado y aumentar la rentabilidad. Analizaremos más adelante, la experiencia de los clústeres en la República Dominicana.

---

<sup>179</sup> Frohmann en CEPAL, 2016: 3

<sup>180</sup> *Ibíd*em 5

<sup>181</sup> *Ibíd*em 4

<sup>182</sup> OECD and World Bank Group, (2015), “Inclusive Global Value Chains: Policy options in trade and complementary areas for GVC Integration by small and medium enterprises and low-income developing countries,” G20 report for Trade Ministers Meeting; disponible en: <http://www.oecd.org/tad/tradedev/OECD-WBG-g20-gvc-report-2015.pdf>

Existen oportunidades y nichos de mercado como el de productos nostálgicos para los casi 2 millones de dominicanos residentes en el exterior, sin embargo, aunque muchos productos logran colocarse principalmente en el mercado de los EE.UU., aprovechar un mercado natural como sería el de los dominicanos en el exterior, no ha sido una política pública estratégica del Estado dominicano.<sup>183</sup> Desde el MIC, CEI-RD y el CNC, se ha trabajado el tema, pero no de manera conjunta, efectiva y a largo plazo.

Sin embargo, como ya hemos indicado, desde el Ministerio de Industria y Comercio, se viene trabajando con el fin de fortalecer la pymes y sus exportaciones, tratando de encontrarle nichos de mercado en la diáspora, propuesta esta que lleva más de diez años,<sup>184</sup> pero cuya implementación efectiva como política de Estado ha difícil.<sup>185</sup>

Entendemos que parte de esta dificultad, es debido a la falta de apoyo al sector privado, para que pueda acceder y permanecer en el mercado con los niveles de exigencia como el estadounidense, el europeo, entre otros. La diáspora no solo sirve de nicho de mercado para productos nostálgicos (étnicos), sino también como posible canal de comercialización.

---

<sup>183</sup> Mientras trabajábamos de cerca con la comunidad dominicana en el exterior al inicio de la primera década del nuevo milenio, los dueños de supermercados en la ciudad de Nueva York y personas vinculadas a la importación de productos agrícolas, nos indicaban que parte de los problemas de las exportaciones dominicanas a EE.UU., eran el poco volumen y la inconsistencia del envío del productos, situación que resultaba en la erosión de confianza entre las partes. También mencionaron la presentación del producto (o etiqueta) y la calidad del cartón en que se enviaban, pues llegaban muchas veces maltratados. Consideramos que además de enfrentar estas debilidades, también es esencial conocer y manejar eficientemente todos los procesos logísticos necesarios, para posicionar los productos en los mercados internacionales. Igualmente, señalamos que en ocasión de visitar Monte Cristi, provincia la noroeste del país, para un encuentro con algunos activistas comunitarios, hace casi 10 años, se quejaba del abandono del gobierno en los proyectos de desarrollo, enfatizaron su potencial turístico y lo impostergable que era modernizar el puerto de Manzanillo para las exportaciones. Entendemos que esa es una tarea aun pendiente en el verano de 2015, por la conversación sostenida con el director del PES de Santiago. Es decir, que las oportunidades y problemas se conocen, sin embargo, existe un cierto letargo institucional para diseñar y ejecutar planes estratégicos y competitivos locales -en ocasión mezclado con falta de voluntad política-, que ayuden a insertar de manera más efectiva a la República Dominicana y, verdaderamente, aprovechar las oportunidades de los múltiples acuerdos comerciales que existen desde hace casi dos décadas. Todo esto, sin mencionar los costes que genera la energía eléctrica deficiente y el transporte anarquizado por sindicatos no regulados en el país. Sobre el tema de la energía, los gobiernos prometen erradicar el problema una vez por todas, sin embargo, el mismo tiene casi seis décadas pendiente de solución definitiva. El problema generado por el transporte oligarquizado de mercancía, ni está en la agenda del debate nacional, con la excepción de uno u otro artículo en el periódico de algún gremio empresarial. Según estudios 80% esta en manos del sindicato la Federación Nacional de Transporte la Nueva Opción (FENATRANO). Quizás con la eliminación del subsidio que creaba más distorsión en el mercado que justicia social (bajo costos para el consumidor final, i.e. pasajeros), se pueda debatir la falta de libre competencia en el sector. Ver “Government withdraws fuel subsidy” (2016, 14 de octubre), DR1 News; disponible en: <http://dr1.com/forums/showthread.php/159249-Friday,%202014%20October%202016>

<sup>184</sup> Ver Rodríguez y Hernández, 2005

<sup>185</sup> Ministerio de Industria y Comercio, “DICOEX celebra taller de validación estudio para fortalecer lazos entre las pymes y los mercados internacionales”, (2015, 17 de noviembre); disponible en: <http://www.seic.gov.do/direcciones/comunicaciones/noticias/2015/11/dicoex-celebra-taller-de-validación-estudio-para-fortalecer-lazos-entre-las-pymes-y-los-mercados-internacionales.aspx>

Según Polanco, al ser cuestionado sobre cómo pueden las pymes beneficiarse del acuerdo de libre comercio DR-CAFTA, “las Pymes dominicanas gozan de un acceso preferencial libre de arancel a todo el universo de productos, del que destaco nuestra potencialidad de exportar al mercado americano nuestros productos nostálgicos, como los dulces, alimentos, sazones, condimentos, cosméticos, belleza y otros.

El sector debe asumir una cultura exportadora, ver más allá de las fronteras, producir para exportar. Las Pymes que decidan aprovechar el DR-CAFTA, deben cumplir con una serie de requisitos obligatorios de tipo sanitarios y fitosanitarios, de inocuidad alimentaria, etiquetado, higiene, embalaje, transporte, normas técnicas y normas de origen”.<sup>186</sup>

Para mejorar la viabilidad y rendimientos de las pymes, estas necesitan un verdadero acompañamiento a largo plazo de parte del gobierno, es decir, es necesario ofrecerles: asistencia técnica, apoyo con la comercialización, facilitarle mecanismos de financiación, así como, compartir mejores prácticas para asegurar que las pequeñas y medianas empresas sean sostenibilidad. La idea es fortalecer los programas de exportaciones de las pymes, de prepararlas para un mercado más amplio, de más demanda, como lo es el mercado internacional. Con mayor demanda de sus productos y servicios, aumenta la posibilidad de crear más empleos.

El apoyo a las pymes debe prepararlas para funcionar en el contexto que ya existe, con dificultad económica, pobre acceso a capital/crédito y un entorno institucional débil. Igualmente, muchas pymes no tienen la capacidad, ni saben cómo competir en el exterior, tampoco tienen la capacidad de ofrecer productos y servicios de calidad a empresas dentro de las zonas francas o multinacionales.

Todas estas son oportunidades que no se aprovechan, precisamente por la falta de visión, capacidad y recursos de las pymes. Es clave la intervención del sector público, a todos los niveles administrativos, para aprovechar las oportunidades de los tratados de libre comercio para exportar e incluso, como ya mencionamos, para aprovechar un mercado interno cada vez más exigente.

Para el éxito de las exportaciones, es indispensable fortalecer las instituciones que apoyan la misma. El modelo económico asiático, consiste en que el sector público jugó un papel fuerte. En el centro de todo el éxito, había unas empresas y mercados que funcionan bien, pero también

---

<sup>186</sup> Fantino Polanco, (2012, 1 de marzo), “Los primeros cinco años del DR-Cafta”, *Listín Diario*; disponible en: <http://www.listindiario.com/economia/2012/03/01/223545/los-primeros-cinco-anos-del-dr-cafta>

el gobierno tuvo un rol preponderante. Los gobiernos actuaron como catalizadores, lo cual ayudó a los mercados, con infraestructura física e institucional, corrigiendo las fallas del mercado y promoviendo los ahorros y la tecnología.<sup>187</sup>

Precisamente, gran parte del éxito económico de Taiwán, se debe a su política industrial, enfocada en desarrollar a las PYMES. Según Lall, “la industria taiwanesa estaba compuesta principalmente por las PYMES y, dadas las desventajas por la actividad tecnológica inherente a su tamaño pequeño, el gobierno les apoyaba a través del I&D, inducía las innovaciones y le extendía asistencia”.<sup>188</sup> Es tanto así, que probablemente Taiwán tenga el sistema de tecnología más avanzado para apoyar a las PYMES dentro de los países en vías de desarrollo y uno de los mejores en el mundo.<sup>189</sup>

Al igual que Corea, Lall agrega, Taiwán desarrolló una política de IED selectiva, atrayendo inversiones en las áreas donde las empresas locales eran débiles, asegurando, de esta manera, el concurso del conocimiento mundial en esas áreas y poder insertarse efectivamente.

Igualmente, el gobierno de Taiwán construyó un gran sector manufacturero público, para crear instalaciones donde las empresas privadas no estaban dispuestas (por falta de capacidad o interés) en invertir.<sup>190</sup> En sentido general, el gobierno taiwanés fue clave para que las PYMES localizaran, compraran, difundieran y adaptaran nuevas tecnologías extranjeras. Además de todo esto, también facilitó crédito y contrató al *Stanford Research Institute (SRI)*, para que les ayudara a identificar las industrias prometedoras, para ayudarlas a desarrollarse y a exportar.

Con el tiempo, el gobierno optó por reestructurar la economía y enfocar sus exportaciones hacia los sectores de alto valor agregado: información, biotecnología, electro-ópticas, maquinaria e instrumentos de precisión, así como industrias con tecnología ambiental. Es decir, que el éxito de la integración en la economía global de Taiwán, no fue fortuito ni adrede, es resultado de muchos años de planificación y apoyo concreto a las PYMES. Para el desarrollo de las PYMES, es clave establecer los viveros de empresas para la creación de nuevas y, para la ya existentes, ofrecerle el apoyo técnico y financiero para que puedan crecer.

“La literatura de desarrollo económico ha mostrado de manera exitosa la importancia de algunas variables para el desarrollo económico, incluyendo educación, instituciones, salud y

---

<sup>187</sup> Stiglitz y Charlton, 2005: 15

<sup>188</sup> Lall en Gallagher, 2005: 55

<sup>189</sup> *Ibídem* 55-56

<sup>190</sup> *Ibídem* 56

geografía. Sin embargo, la relación entre la liberalización y el crecimiento es mucho más controversial”.<sup>191</sup>

Lo cierto es que hay que reformar de manera gradual y con mucho cuidado (por los múltiples riesgos) y, como han mostrado los países del este de Asia, la integración es más efectiva a través de las exportaciones que de la liberalización rápida.<sup>192</sup>

En todo caso, la liberalización comercial debe ser ajustada a cada país. Tal cosa requiere de funcionarios, incluyendo del gobierno municipal, bien preparados para entender las políticas comerciales en cuestión y actuar debidamente. Incluso para aprovechar la ayuda técnica, se requiere un mínimo de formación. Es necesario que los países desarrollados sean parte de la solución al sistema del comercio internacional, pero los países en vías de desarrollo tienen la responsabilidad de corregir sus debilidades y de diseñar las mejores políticas industriales. Es decir que, para mantener el crecimiento económico de hace décadas, el país debe actuar con más visión y pragmatismo ante los retos mundiales y ser proactivo ante las oportunidades comerciales.

Las políticas públicas necesarias para la internacionalización de las pymes son, “fomentar la entrada de las pymes al negocio exportador y favorecer su permanencia; facilitar acceso al financiamiento; promover diversificación exportadora; facilitar su incorporación a cadenas de valor; favorecer asociatividad; incorporar perspectiva de género; desarrollo capacidades, aprendizaje y coordinación público privada”.<sup>193</sup> En la República Dominicana, estas políticas públicas se pueden canalizar, a través de las múltiples instituciones enfocadas en comercio exterior, como el Ministerio de Industria y Comercio, CEI-RD, CNC, Cancillería, entre otras.

Hay algunas iniciativas concretas que el gobierno dominicano ya está ejecutando. Una iniciativa de gobierno, fue decretar la creación de la Mesa Presidencial de Fomento a las Exportaciones (MPFE) (decreto 174-09, de marzo del 2009). La MPFE fue creada con el objetivo de “evaluar el desempeño del sector exportador, con miras a desarrollar una política de exportación unificada y consensuada” y, según el periódico Hoy, se reunió por primera vez en

---

<sup>191</sup> Stiglitz y Charlton, 2005: 33

<sup>192</sup> *Ibíd*em 34

<sup>193</sup> Frohmann en CEPAL, 2016: 21

julio 2015.<sup>194</sup> Durante ese primer encuentro, el presidente Medina reiteró su apoyo al sector exportador y “resaltó el compromiso de su gestión con aunar esfuerzos entre el sector público y el sector privado para juntos impulsar las exportaciones y ampliar los mercados receptores de los productos dominicanos. Asimismo, resaltó la importancia de las exportaciones para el desarrollo económico, social y nacional, por su impacto en la competitividad y en la reducción del desempleo”.<sup>195</sup>

Se señalaron, además, los avances de este sector: “en el período 2012-2014, las exportaciones totales desde la República Dominicana, incluyendo zonas francas, aumentaron en un 11.0%, pasando de US\$8,934.94 millones a US\$9,919.56 millones, lo que representa un crecimiento promedio anual de un 5.4 por ciento”.<sup>196</sup>

El Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD), tiene varias iniciativas enfocadas en mejorar la plataforma exportadora de la República Dominicana. Una de estas, es un programa de formación, organizado un ciclo de conferencias dirigidas a exportadores y/o potenciales exportadores, profesionales del sector privado y técnicos vinculados al comercio exterior: “¿Cómo Exportar? Gobierno comprometido, te enseña sin costo”. Durante todo el 2015, se impartieron conferencias acerca de cómo exportar a un mercado específico: Estados Unidos, Europa, Caribe, Haití, Rusia, China, Reino Unido, América Latina, Taiwán, Canadá.<sup>197</sup>

A través del equipo DOMINICANA EXPORTA, responsable de promover la oferta exportable del país hacia los mercados internacionales, el Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD), ofrece toda la asistencia necesaria para el desarrollo y permanencia de las exportaciones de productos dominicanos. Esta iniciativa también ofrece asistencia a través de oficinas regionales del CEI-RD ubicadas por todo el territorio dominicano.<sup>198</sup>

---

<sup>194</sup> “Se reúne por primera vez mesa Presidencial de Fomento a Exportaciones”, (2015, 30 de julio), *Hoy*; disponible en: <http://hoy.com.do/se-reune-por-primera-vez-mesa-presidencial-de-fomento-a-exportaciones/>

<sup>195</sup> *Ibídem*

<sup>196</sup> *Ibídem*

<sup>197</sup> Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO), “Programa de conferencias ‘Cómo Exportar’”; disponible en: <http://adoexpo.org/es/actividades/capacitacion/como-exportar-cei-rd.html>, Ver página web del Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD) para ver presentaciones “Cómo Exportar Gobierno comprometido, te enseña sin costo”; disponible en: <http://cei-rd.gob.do/exportacion/como-exportar-presentaciones/>

<sup>198</sup> Para más detalles sobre los servicios ofrecidos, ver: <http://cei-rd.gob.do/exportacion/>

Otra iniciativa importante es la creación de Centros Logísticos en las terminales internacionales de carga que operan en el país. Su marco legal queda amparado en el Decreto 252-15.<sup>199</sup> El Khoury, presidente de ADOEXPO, una ONG enfocada en la promoción de las exportaciones, “manifestó que con la citada disposición gubernamental se cumplirá con los objetivos planteados en la Estrategia Nacional de Desarrollo, que busca convertir al país en un centro logístico regional. Khoury consideró que este decreto es un paso de avance para aprovechar las ventajas de la localización geográfica de la República Dominicana, la cual debe estar impulsada por un marco regulador que fomente la prestación de servicios logísticos internacionales con calidad mundial”.<sup>200</sup>

El presidente de ADOEXPO augura que, con el Decreto 252-15, se logrará tener un mejor posicionamiento dentro de las evaluaciones realizadas por estudios internacionales, sobre la facilidad de hacer negocios, como el *Doing Business*. Además que facilitará diversificar mercados y aumentar la colocación de sus productos en el exterior, así como promover la generación de empleos y el aumento, tanto de las exportaciones, como de la inversión extranjera.<sup>201</sup>

Para concluir, resaltamos que la realidad es que, a pesar de los acuerdos de libre comercio firmados, el país no logra impulsar su potencial exportador y entendemos, que esto mucho tiene que ver con la falta de capacidades al nivel local.

---

<sup>199</sup> Ver ADOEXPO, “ADOEXPO: Decreto Centros Logísticos favorecerá exportaciones y empleos”; disponible en: <http://adoexpo.org/es/noticias/decreto-centros-logisticos.html>

<sup>200</sup> *Ibídem*

<sup>201</sup> Para facilitar y fomentar las inversiones, se creó la Ventanilla Única y nos parece interesante mencionarla como instrumento que también tiene el potencial de incidir en el desarrollo económico local. Los funcionarios municipales deben tener en cuenta estos servicios y otros disponibles, para mejorar las atenciones a posibles inversores y exportadores. La Ventanilla Única de Inversión de la República Dominicana (VUI-RD) tiene como objetivo principal fomentar y hacer más eficientes los procesos de inversiones nacionales y extranjeras en cualquiera de los sectores de bienes y servicios del país. “La VUI-RD reúne en un punto centralizado las principales instituciones públicas otorgadoras de permisos, licencias y certificaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto de inversión en el país. La meta principal de esta ventanilla es mejorar los flujos de inversión, eliminando los obstáculos y superando los retrasos burocráticos de las distintas instituciones, prestando un servicio eficiente y transparente”. Los servicios que ofrecen son: coordinar y gestionar desde un solo punto, a fin de tramitarla ante las instituciones otorgadoras de permisos, licencias y certificaciones. Parte de lo que hace la oficina de la VUI-RD es mantenerse al tanto de todos los requisitos con cada institución periódicamente y dar seguimiento a los avances de los proyectos sometidos. Según indica la página web: “Como valor agregado, la VUI-RD acompaña al inversionista de la mano en todo el proceso administrativo y regulatorio a través de un personal calificado que le provee el soporte y la orientación en cualquier nivel del proceso de establecimiento de la inversión”. Ver página web CEI-RD sobre Ventanilla Única de Inversión; disponible en: <http://cei-rd.gob.do/inversion/ventanilla-unica-de-inversion-vui/>



Creemos que el modelo de desarrollo endógeno, serviría con el fin de motorizar las economías locales y prepararlas para mejor aprovechar las oportunidades internacionales y las ventajas que ofrecen los múltiples acuerdos de libre comercio y trato preferencial que recibe el país.

Igualmente, que mucho ha tenido que ver con el enfoque histórico y sistemático de los gobiernos dominicanos en invertir en infraestructura física (necesarias claro en el desarrollo) y un descuido acumulativo de inversión en la educación de la gente. Por esa razón, el país lleva varias generaciones con un rezago educativo significativo, agravado, como ya hemos indicado, por las desigualdades económicas, sociales y políticas prevalecientes.

Elementos que, en nuestra opinión, mantienen al país en estado de competitividad deficiente. Por esto, pensamos que lo primero es, investigar el entorno local, ver cuáles son las reformas estructurales que habría que hacer, e iniciar por educar y capacitar a la gente, pagándole salarios justos y dignos para que tengan los conocimientos y las herramientas para ejecutar un buen trabajo. Que cuenten, además, con los conocimientos para introducir innovaciones al producto (bien o servicio), proceso, método de comercialización o método organizativo en las practicas internas de la empresa.<sup>202</sup>

#### ***5.2.1.6 Respuesta del Estado para apoyar las mipymes***

En la actualidad, parte de la política industrial incluye el enfoque y fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). “Lo que necesitamos es una política industrial activa que busca atender las necesidades de las PYMES. Nuestro enfoque ha sido hasta ahora en la construcción de las capacidades de las PYMES para cumplir las normas y reglas de origen de calidad, así como en la construcción de esquemas productivos asociativos a través de la agrupación”.<sup>203</sup>

Para esto, el gobierno cuenta con un Programa de Financiamiento para el Desarrollo de las MIPyMES (Ejecutor: Ministerio de Industria y Comercio - MIC), cuyo monto máximo de contratación asciende a US\$30,000,000, a ser concertado con el Banco Interamericano de

---

<sup>202</sup> Manual de Oslo de la OCDE citado por Frohmann en CEPAL, 2016: 7

<sup>203</sup> Medina Sánchez, 2016, *First Magazine*, óp. cit

Desarrollo (BID), a una tasa de interés y comisiones compatibles con las vigentes en el mercado para la República Dominicana y con un plazo mínimo de 7 años.<sup>204</sup>

Lo primero a resaltar es, que, aunque las mipymes recibieron un impulso especial en el 2012, con la creación de un viceministerio, su marco regulatorio para ese impulso, se inicio cuatro años antes, en el 2008.

### *Creación de un viceministerio dedicado al fomento de las Mipymes*<sup>205</sup>

Con el fin de dar un mayor papel a las pymes en el desarrollo nacional y fomentar su sostenibilidad, competitividad y posibilidades de exportaciones, se estableció, mediante Decreto (No. 543-12), el Viceministerio de Fomento a las Pymes, el cual está bajo la dirección del Ministerio de Industria y Comercio. En este viceministerio, se coordinan las políticas públicas y programas dirigidos a fortalecer las Pymes, para que puedan mejorar su producción y la calidad de sus productos.

### *Marco legal regulatorio*

Aquí su justificación:

“La ley 488-08 establece un régimen regulatorio para el desarrollo y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), el mismo indica que las mipymes constituyen un soporte importante de la economía dominicana, toda vez que representan una de las principales fuentes de generación de empleos en el país, que aportan un significativo porcentaje al crecimiento anual del Producto Interno Bruto, y que contribuyen a la creación de un ambiente favorable a la gobernabilidad y la estabilidad social de la Nación; que dada la importancia social y económica de las MIPYMES, resulta fundamental el desarrollo de una base institucional suficientemente clara y efectiva, que facilite un progresivo auge competitivo de las mismas en el corto y mediano plazo, fomentando el desarrollo integral de éstas en cada una de las regiones, provincias y municipios del país”.

---

<sup>204</sup> Ministerio de Hacienda Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado 2015, pág. 83; disponible en: <http://www.digepres.gob.do/Publicaciones/Presupuesto%202015/Proyecto%20de%20Ley.pdf>

<sup>205</sup> Alan Fernández, (2016, 27 de julio), consulta de información realizadas sobre Programa “Mipymes y Emprendimiento”, Viceministerio de Fomento a las Pymes.

Su primer artículo deja claro el objeto de la ley:

“La presente ley tiene por objeto general, crear un marco regulatorio y un organismo rector para promover el desarrollo social y económico nacional a través del fortalecimiento competitivo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) del país; contribuir por su intermedio a la creación de nuevos empleos productivos; y mejorar la distribución del ingreso, mediante la actualización de la base institucional vigente de las mismas, y la instauración de nuevos instrumentos que promuevan y faciliten su desarrollo integral y su participación eficiente en la estructura productiva de la nación”.

En el segundo artículo, la ley clasifica a las Mipymes de la siguiente manera:

La microempresa es una “unidad económica, formal o informal, que tenga un número de 1 a 15 trabajadores y un activo de hasta RD\$3,000,000.00 (tres millones de pesos) y que genere ingresos brutos o facturación anual hasta la suma de RD\$6,000,000.00 (seis millones de pesos). Indexado anualmente por la inflación”;

La pequeña Empresa es una “unidad económica, formal o informal, que tenga un número de 16 a 60 trabajadores y un activo de RD\$3,000,000.01 (tres millones un centavo) a RD\$12,000,000.00 (doce millones de pesos) y que genere ingresos brutos o facturación anual de RD\$6,000,000.01 (seis millones un centavo) a RD\$40,000,000.00 (cuarenta millones de pesos). Indexado anualmente por la inflación”; y

La mediana Empresa es una “unidad económica, formal o informal, que tenga un número de 61 a 200 trabajadores y un activo de RD\$12,000,000.01 (doce millones un centavo) a RD\$40,000,000.00 (cuarenta millones de pesos) y que genere ingresos brutos o facturación anual de RD\$40,000,000.01 (cuarenta millones un centavo) a RD\$150,000,000.00 (ciento cincuenta millones de pesos). Indexado anualmente por la inflación”.

### *Ventanilla Única*

Las Pymes dominicanas tienen un portal especialmente para sus necesidades.<sup>206</sup> La ventanilla única para las mipymes, nace con el artículo 19 de la ley 488, del 19 de diciembre de 2008, con el propósito de reducir la burocracia estatal, es decir, que tomó aproximadamente siete años aplicar la ventanilla única.

---

<sup>206</sup> Ver Portal para las PyMES; disponible en: <http://www.pymes.do>

En enero 2016, el gobierno, desde el Ministerio de Industria y Comercio, logra implementar la Ventanilla Única, para la formalización de las Mipymes con el lema: “Fomentamos tu crecimiento, porque ser formal es un buen negocio”.<sup>207</sup>

Esta iniciativa, RD-Formálizate, da condiciones especiales a las Mipymes que podrán formalizarse, por un costo de tres mil pesos, apenas el 12% del precio original de 25 mil pesos (aproximadamente 545 dólares).<sup>208</sup> El viceministro de fomento a las PYMES, resaltó los beneficios, destacando que, al formalizarse, las pymes tendrán mejores oportunidades, entre las cuales: capacidad de proveer sus servicios y productos al Gobierno, vender a grandes empresas, acceder a crédito de la banca formal, deducción de gastos con facturas fiscales y expandir su negocio a otros mercados nacionales e internacionales.<sup>209</sup>

### *Compras y contrataciones públicas otorgadas a MIPYMES*

La Ley No. 488-08, del 19 de diciembre del 2008, que establece un Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes), dispone que de las adquisiciones de bienes y servicios que realicen las instituciones públicas, el 20 por ciento deba ser adquirido a través de las Mipymes. Asimismo, la Ley No. 340-06, del 18 de agosto de 2006 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones, modificada por la Ley 449-06, del 6 de diciembre de 2006, dispone que el Estado deba estimular la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, con el objetivo de elevar su capacidad competitividad.

Una medida que ha beneficiado el desarrollo local es que se deben contratar las pymes de la localidad, siempre y cuando tengan la calidad requerida, para las obras que se realizan en esa localidad. “En las compras y contrataciones de bienes y servicios, destinadas a MIPYMES, se privilegiará también la contratación con micro, pequeñas y medianas empresas, personas físicas, técnicos, profesionales y artesanos, preferiblemente domiciliados en la región, provincia o municipio en el que se vaya a realizar la compra o contratación, cuyos proveedores deberán

---

<sup>207</sup> Presidencia de la República Dominicana, (2016, 6 de enero), “Gobierno promueve e incentiva formalización de las Mipymes”; disponible en: <https://presidencia.gob.do/noticias/gobierno-promueve-e-incentiva-formalizacion-de-las-mipymes>

<sup>208</sup> La nueva meta es que la duración será 24 horas y el costo RD\$500.00 o US\$11.00 (Ver Discurso Toma de Posesión 2016-2020 del presidente Danilo Medina (2016, 16 de agosto)).

<sup>209</sup> “Mipymes podrán formalizarse con solo RD\$3,000”, (2016, 8 de enero), *Listín Diario*; disponible en: <http://www.listindiario.com/economia/2016/01/08/403040/mipymes-podran-formalizarse-con-solo-rd-3000>

acreditar tal condición de acuerdo a las disposiciones que se establezcan en los pliegos de condiciones”, (ver artículo 3 del Decreto No. 164-13).

El Decreto No 164-13, artículo 1, establece que las compras y contrataciones públicas adjudicadas a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) sean exclusivamente de bienes y servicios de origen, manufactura o producción nacional, siempre y cuando existan MIPYMES que puedan ofrecerlos. Este decreto, incluso favorece a las MIPYMES no solo de producción nacional, sino además, lideradas por mujeres o en las que las mujeres tengan un porcentaje de participación accionaria superior al 50% (Párrafo IV del artículo 3). Igualmente, establece que si la capacidad de ofertar de los bienes y servicios no está en dicha provincia o municipio, debe contratarse en otras regiones o municipios.

### *Centro PYMES*

Parte de la estrategia industrial del gobierno, es enfocar el desarrollo de las pymes desde el Ministerio de Industria y Comercio. Según el viceministerio para el fomento de las pymes, se ha podido mejorar la productividad de más de ocho mil (8000) micro, pequeños y medianos empresarios. Los Centros PYMES han capacitado y ofrecido servicios de desarrollo empresarial en temas de: formalización, ventas al estado, alfabetización digital, gestión de calidad, manejo de alimentos, gestión de colmados, educación financiera y técnica de cómo emprender un nuevo negocio.

Los Centros PYMES están inspirados en el modelo internacional de los *Small Business Development Center (SBDC)* de los Estados Unidos, los cuales están siendo implementados en varios países Latinoamericanos y del Caribe. Se espera para el 2020, que el país cuente con 20 Centros Pymes en todo el territorio.<sup>210</sup>

Además de la creación del Viceministerio, la Ventanilla Única y los Centros Pymes, el gobierno también ha fortalecido el marco institucional y financiero para apoyar a las pymes:

Así, la Ley 126-15 del 17 de julio, transforma al Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción (BNV), en Banco Nacional de las Exportaciones (BANDEX), como entidad de intermediación financiera pública de fomento, de carácter accionario y capital mixto,

---

<sup>210</sup> Ministerio de Industria y Comercio, Viceministerio de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa. “Gobierno genera empleos y mejora calidad de vida a través de los Centros Pymes”, (2016, 4 de julio); disponible en: <http://www.pymes.do/noticias/16/>

con personalidad jurídica y administración autónoma, que contará con la garantía subsidiaria e ilimitada del Estado dominicano.

El BANDEX será el continuador jurídico del BNV, con todas sus obligaciones y derechos, así como sus activos, pasivos y contingencias resultantes de su proceso de saneamiento previo. El BANDEX es una entidad orientada a la promoción y el desarrollo del sector exportador, a través de la canalización de recursos a los sectores productivos, que sustenten las exportaciones nacionales, operando como banca de primer y segundo piso.

El Decreto 86-15 del 22 de abril, crea Banca Solidaria como el Programa Especial dependiente del Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYMES), con la determinación de afianzar la inclusión financiera, integrando al sistema productivo a los micros y pequeños empresarios, para provocar una democratización del derecho al crédito y a la creación del capital social, que se utilizará mediante la metodología de grupos solidarios y solicitud individual. Banca solidaria se financiará con los fondos PROMIPYMES y los aportados por el gobierno central, consignados anualmente en la Ley de Presupuesto General del Estado.

El Decreto 237-15 del 5 de agosto, crea la Iniciativa para la Productividad y la Competitividad Nacional (IPCN), con el objetivo de identificar y promover acciones y reformas que impacten la productividad y la competitividad de los diversos sectores productivos del país, con la finalidad de avanzar hacia el desarrollo sostenible de la República Dominicana.

El Decreto 370-15 del 5 de noviembre, crea la Iniciativa Presidencial para el Apoyo y la Promoción de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), con el objetivo de identificar y promover acciones y reformas que impacten la formalización, productividad y la competitividad del sector MIPYMES del país. Habrá que darle tiempo estas iniciativas para apoyar a las mipymes del gobierno, para ver sus beneficios.

### ***5.2.1.7 Propuesta innovadora desde el enfoque endógeno para mipymes***

Nuestra propuesta es, esencialmente, consolidar las pymes para que puedan vender sus productos y servicios a las ZZ.FF., como documentaremos en la sección de ZZ.FF., al sector turismo, ofreciéndoles productos y servicios de calidad; organizándose en clústeres y ofreciendo apoyo a las empresas que tengan el potencial de internacionalizarse a través de las exportaciones.

La principal motivación para innovar es la demanda del mercado,<sup>211</sup> por lo que el Estado dominicano debe enfocar parte de sus esfuerzos, en identificar y generar demanda de los productos dominicanos en el exterior, como hemos indicado previamente. Según Frohmann, de la CEPAL, las principales actividades de innovación incluyen: “maquinara y equipos, consultorías y asistencia técnica, capacitación de personal, ingeniería y diseño, estudios de mercado”.<sup>212</sup> Lo cual conduce a los siguientes resultados: “producto nuevo o mejorado, mayor gama de productos, mayor productividad, estandarización de la producción, mayores ventas y clientes satisfechos”.<sup>213</sup>

Al igual que los *clusters*, las PYMES se benefician de las economías interno-externo de la aglomeración. Krugman, citado por Brunet y Cincunegui, explica “que las empresas tienden a concentrarse con el objetivo de aprovechar las economías de escala y para intercambiar los bienes que producen de manera más eficiente”.<sup>214</sup> “En segundo lugar, las empresas se aglomeran a fin de sacar ventajas de las economías externas.

Por tanto, la base de la aglomeración está, entonces, en la relación entre las economías internas-externas, que producen ventajas y estas ventajas, a su vez, explican la aglomeración. De hecho, las economías internas-externas han permitido legitimar las políticas de desarrollo regional llevadas a cabo durante las décadas de 1980 y 1990, encaminadas a mejorar la competitividad de la pequeña empresa. Empresas competitivas que surgen en entornos determinados, caracterizados por la concentración de pequeñas empresas, especializadas en actividades complementarias”.<sup>215</sup>

Según Altenburg y Meyer-Stamer, la formación de clústeres parece favorecer el crecimiento y la mejoría de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas (PYMES).<sup>216</sup> Agregan que las Pymes pueden incluso llegar a ser actores en los mercados internacionales, si existe un alto nivel de especialización entre ellas y su proximidad a otras pymes, que puedan realizar funciones complementarias y de esta manera disminuir las desventajas de ser pequeñas.

Los clústeres, frecuentemente crean externalidades positivas, las cuales ayudan con el

---

<sup>211</sup> Frohmann en CEPAL, 2016: 10

<sup>212</sup> *Ibíd*em

<sup>213</sup> *Ibíd*em

<sup>214</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 95

<sup>215</sup> *Ibíd*em

<sup>216</sup> Altenburg y Meyer-Stamer, 1999

aprendizaje de la gestión y la parte técnica.<sup>217</sup> Las ventajas de los clústeres han atraído el interés de políticas en los países en desarrollo y los organismos de asistencia para el desarrollo. Recientemente, numerosos organismos bilaterales y multilaterales (como el Banco Mundial, la ONUDI, la UNCTAD y la OIT), han comenzado a reconocer los beneficios de la *clusterización* y de replantear sus programas para Pymes y desarrollo del sector privado.<sup>218</sup> Hablaremos más adelante sobre las pymes y los clústeres.

### **5.2.2 Casos exitosos en la economía, pendientes de un mayor vínculo endógeno: las zonas francas y el turismo**

En esta sección, queremos presentar dos sectores que han tenido competitividad sistémica, sistémica, precisamente porque entendemos que han recibido un tratamiento especial y preferencial desde el Estado. Su competitividad también se debe, a su capacidad de innovar y agregar valor a sus productos (bienes y servicios). Entendemos que la mejor manera de agregar valor en la cadena de producción, es precisamente vinculándoles más estrechamente con las comunidades locales donde realizan su actividad económica y, de esta manera, asegurar una mayor sostenibilidad.

Las ZZ.FF. promocionan el desarrollo local de una forma directa, por que proveen empleos, sin embargo su aporte al desarrollo económico local es limitado, debido a la falta de *backward linkages*, es decir, la falta de vínculos entre las empresas ZZ.FF. y las empresas locales.

Cuando hablamos de que existen poco vínculos con la comunidad, nos referimos precisamente a que no se utilizan más los recursos locales, ni materia prima producida localmente para ir hacia la dirección de una producción vertical, que ayude más al desarrollo económico de la comunidad. Sí existen vínculos indirectos e informales con las comunidades (consumo de comida, bebidas, transporte, entre otros). También las ZZ.FF. tienen consumos formales que comentaremos más adelante.

Lo mismo sucede en el sector turismo, Attali et al, nos informan que la mayor parte de los hoteles vive “en enclaves” importando más del 40% de los suministros.<sup>219</sup> No solo al turismo

---

<sup>217</sup> *Ibidem*

<sup>218</sup> *Ibidem*

<sup>219</sup> Attali et al., 2010: 9



le falta crear mejores vínculos con las comunidades, sino que también se debe procurar desarrollar, de manera sostenible, otras áreas del país con potencial turístico, pues también existe una gran concentración de empresas vinculadas al turismo en zonas específicas del país, mientras otras áreas con potencial turístico, como el suroeste, permanecen descuidadas y mantenidas en mayor pobreza.

Por ejemplo, según la ONE, en su informe sobre la empresas, al calcular el peso porcentual, para ver la importancia de esta actividad en cada provincia, se determinó que las provincias más dependientes de esta actividad, son las provincias turísticas o, al menos, costeras: La Altagracia, Puerto Plata, Monte Cristi, Samaná y Barahona, las cuales dependen entre un 4.5% y 9.7% de esta actividad.<sup>220</sup>

Estas estadísticas deben alentar al gobierno, a trabajar hacia la diversificación del turismo, no solo territorial, sino además, en oferta. Es decir, procurar que los municipios que no tienen costas, puedan ofrecer un turismo rural, ecológico, histórico, cultural, entre otras vertientes de turismo rural y alternativo a los hoteles con ofertas de *todo-incluido*. Más adelante, hablaremos sobre el turismo y su relación económica con la localidad.

### 5.2.2.1 Descripción del sector zonas francas

Las zonas francas (ZZ.FF.) han tenido una importancia estratégica en el desarrollo económico de la República Dominicana. Las ZZ.FF. en la República Dominicana, se han destacado por sus niveles de competitividad. Más recientemente, con los cambios sufridos por las regulaciones internacionales, específicamente de la OMC, las ZZ.FF. vinculadas a las empresas de confecciones y textiles que componen la mayoría, han mostrado su resiliencia y capacidad de reinventarse.

Su impacto en la economía local, tiene transcendencias sociales de gran magnitud, debido a que es una de las principales fuentes de empleos directos e indirectos en los municipios.<sup>221</sup> En términos sociales, las ZZ.FF. también tuvieron su impacto en el empoderamiento económico de

---

<sup>220</sup> ONE, *Atlas Directorio de Empresas*, 2009: 85

<sup>221</sup> Unidad Asesora de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), Magdalena Lizardo (Coord.) (abril 2007). *Evolución reciente del sector Zonas Francas: El Deterioro del sector confecciones y sus implicaciones sociales*; disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/uaaes/textos-de-discusion/evo-reciente-zf-deterioro-confecciones-implicaciones-sociales.pdf>

las mujeres, pues a principios del 1990, la tasa de empleo mujer/hombre, era de 2:1, mientras que en la actualidad, la proporción es aproximadamente igual.<sup>222</sup>

El sector de ZZ.FF., es uno de los pilares de la economía dominicana y el reto es cómo mejor vincular las necesidades de insumos y servicios de las ZZ.FF., con la producción local, así como atraer inversiones de mayor valor agregado, que oferten mejores oportunidades de trabajo a la población.

Es decir, que las ZZ.FF. están en una etapa donde deben continuar ampliando sus mercados de exportación a través de la diversificación de la oferta de sus productos y servicios, así como el destino de los mismos. También deben invertir más en capacitación, tecnología e innovación, y sobre todo conectar mejor con el territorio en el cual realizar su actividad económica.

Para entender el éxito de las ZZ.FF., es oportuno repasar un poco su origen en el país, así como los factores endógenos y exógenos que influyeron en este éxito.

Estudiosos del tema, como Shrank, alegan que al país no lograr una conversión efectiva del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) a una plataforma exportadora liberalizada, las ZZ.FF. se convirtieron en una segunda mejor opción.<sup>223</sup>

Como hemos indicado anteriormente, la política industrial del país, se basó esencialmente en atraer inversiones bajo el esquema preferencial de las ZZ.FF. y al descuidar las condiciones y el tratamiento dado a las exportaciones fuera de este régimen especial. El resultado obtenido ha sido lograr ZZ.FF. competitivas, que sobreviven hasta las crisis internacionales y un sector exportador que aun no se recupera de su etapa en el modelo ISI.

Es decir, el éxito de las ZZ.FF. se convirtió en una especie de *mal holandés* en el país, pues el gobierno apostó a las ZZ.FF. y descuido a los demás sectores productivos con la excepción de turismo.<sup>224</sup> Mientras las ZZ.FF. se caracterizan por su apertura y éxito en el mercado internacional con exportaciones de mayor valor agregado, las exportaciones nacionales (i.e. no ZZ.FF.) se caracterizan por falta de competitividad, pobre innovación e incapacidad de conectar mejor con el mercado internacional.

Sin embargo, lo justo es identificar el papel que los gobiernos dominicanos han jugado en crear esta distorsión: las ZZ.FF. ha recibido un tratamiento prácticamente de incubación,

---

<sup>222</sup> Informes CNZFE, 1992 y 2015

<sup>223</sup> Shrank, 2000: 26

<sup>224</sup> Rodríguez, 2004: 36

disfrutado de una normativa preferencial, subsidios en la forma de exención de impuestos, un tratamiento más eficiente de las instituciones públicas vinculantes, entre otras ventajas, mientras las exportaciones no ZZ.FF. han sufrido de un sesgo anti-exportador y un tratamiento prácticamente opuesto como ya mencionemos en la tabla 5.7.

A pesar de que el gobierno, en las últimas dos décadas, ha tratado de aumentar sus exportaciones a través de la firma de los tratados de libre comercio entre otras medidas, aun persisten obstáculos significativos pendientes de enfrentar. Para el desarrollo de la economía local, es indispensable que estos obstáculos se eliminen. Es decir, que el gobierno debe ahora, corregir las debilidades de las exportaciones nacionales, sin descuidar la plataforma de las ZZ.FF.

Ciertamente que fomentar una convergencia y eliminar la dualidad en las exportaciones ha resultado en la práctica difícil, pues las estructuras y las instituciones no cambian de la noche a la mañana, tampoco sucede en una generación obtener una población altamente calificada.

#### *Breve resumen del marco histórico*

Aunque las ZZ.FF. experimentan su desarrollo acelerado a partir de los 1980, su marco legal e institucional data de varias décadas antes. El marco normativo de las ZZ.FF. dominicanas se inicia en el 22 de octubre de 1955, con la promulgación de la Ley 4315, la cual establecía una Comisión de Zonas Francas. En el 1956, esta ley fue reforzada con la Ley 432, con el objeto de incluir más productos. Ambas leyes tenían como objeto promocionar las importaciones y exportaciones de ciertos artículos.

Sin embargo, es realmente, “mediante la Ley 299, del 23 de abril de 1969, que se establecen de manera definitiva las zonas francas en la República Dominicana. Mediante la clasificación “A” de dicha ley se permite la instalación de las empresas bajo ciertos requisitos y preferencias de tipo fiscal y arancelario. Se establece 100% de exención de impuestos de importación de materias primas, sobre la renta, sobre patentes y sobre importación de vehículos de cargas y los destinados a transportar al personal de las empresas”.<sup>225</sup>

Los años 1970 ven algunas instalaciones de las ZZ.FF., sin embargo, el éxito de las zonas francas se debe al impulso de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) durante la

---

<sup>225</sup> Informe CNZFE, 2015: 5. Realmente la fecha de la ley es 23 de abril de 1968.

administración del ex presidente estadounidense Ronald Reagan. La ICC fue una política de los Estados Unidos, para ayudar a la región a recuperarse económicamente de la crisis de la deuda de los 1980, así como asegurar una estabilidad política en el Caribe cuando aún se vivía en la Guerra Fría.

Durante este tiempo, la República Dominicana vio una significativa devaluación de su moneda, factor que sirvió para también darle un impulso a las exportaciones de las ZZ.FF. En estas condiciones, el gobierno dominicano continuó apostando a las ZZ.FF., en detrimento de las exportaciones no ZZ.FF. Es decir, definitivamente, no puso el mismo empeño, ni dio el mismo tratamiento, ni ofreció las mismas facilidades a la industria local, ni a las pymes, ni a la agricultura.

A ver el comportamiento y la promesa del sector, en enero del 1990, el Congreso Nacional reforzó su marco normativo, con la aprobación de la Ley No. 8-90, (aún vigente. El objeto de la ley, era unificar en “un solo marco legal todo lo concerniente al manejo, organización, incentivos, derechos y obligaciones de las zonas francas industriales y de servicios, persiguiéndose con ello fomentar el establecimiento de nuevas zonas francas y el crecimiento de las existentes”<sup>226</sup>.

Además de recibir tratamiento fiscal y aduanal especial (artículo 2), también estaban exentas de los impuestos municipales (artículo 24, inciso d). Aunque el cumplimiento de esa ley es responsabilidad del CNZFE, el cumplimiento de la misma queda bajo la vigilancia y control de la Dirección General de Aduanas (artículo 3). Incluso, dependiendo de su ubicación geográfica, pueden ser otorgados incentivos mayores para su instalación. Esto con el fin de promover la actividad económica en zonas económicamente deprimidas (artículo 6 y 29), incluyendo la zona de la frontera con Haití, -región más pobre del país-.<sup>227</sup>

---

<sup>226</sup>Informe CNZFE, 2015

<sup>227</sup> Artículo 6 de la Ley 8-90 establecen los siguientes tipos y limitaciones de ubicación para las zonas francas:

a) Zonas francas industriales o de servicios, que podrán instalarse en todo el territorio nacional para dedicarse a la manufactura de bienes y prestación de servicios.

Párrafo: En el Distrito Nacional, el Poder Ejecutivo podrá regular la instalación en zonas francas a plantas de avanzados procesos tecnológicos, industriales o de servicios, que requieran mano de obra altamente calificada.

b) Zonas francas de carácter fronterizo, a las que se otorgarán incentivos especiales, tales como los contemplados en el artículo 29 de esta Ley, y otros que el Poder Ejecutivo podrá otorgar dentro de sus atribuciones constitucionales. Estas zonas francas deberán ubicarse a una distancia no menor de tres (3) ni mayor de veinte y cinco (25) kilómetros de la línea fronteriza que separa la República Dominicana de la República de Haití.

c) Zonas francas especiales, las que por la naturaleza del proceso de producción requieran el aprovechamiento de recursos inmóviles cuya transformación se dificultaría si las empresas no se estableciesen próximo a las fuentes naturales o cuando la naturaleza del proceso o las situaciones geográficas o económicas e infraestructurales del país

El éxito de las ZZ.FF. dominicanas ha resultado en que sean una referencia internacional y, en el 2015, según el CNZFE, contaba con: “65 parques de zonas francas en operación y 630 empresas, las cuales generan 161,257 empleos directos y exportaciones por US\$5,512.3 millones, compuestas por 1,724 rubros o productos diferentes a 128 países, en cinco continentes y ocupa posiciones de primer orden en el ranking mundial de diversos productos exportados”.<sup>228</sup>

Por varias décadas, las ZZ.FF. han sido la plataforma de exportación favorita en la República Dominicana. Tanto así, que, al inicio del siglo XXI, aun representaban casi el 85% de las exportaciones del país.<sup>229</sup> Sin embargo, esto ha cambiado debido a factores externos, principalmente los acuerdos internacionales que han afectado la estabilidad de la inversión extranjera al nivel local.

Desde el 2005, cuando se eliminaron las cuotas a los textiles (con el final del Acuerdo de Textiles y Vestidos (ATV), el empleo en el sector de zonas francas ha tenido una tendencia a bajar. Según el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE), desde 2005-2009, el sector ha perdido 77,235 mil empleos. Esto, en los últimos años, ha variado un poco, pero aun no se ha recuperado las cifras de empleos de hace 20 años (1995).<sup>230</sup>

Según estudio de la MEPYD,<sup>231</sup> la entrada en vigencia del RD-CAFTA, producirá un cierto alivio en las condiciones de competitividad de las empresas que permanecieron, lo que podría significar la recuperación de una parte de los empleos perdidos. Este estudio de la MEPYD, resalta que una investigación de la USAID estimaba que el DR-CAFTA, podría compensar unos 25,282 de los 48,346 empleos destruidos por la competencia asiática.

Como el tratado no entró en vigencia en el tiempo previsto y no hubo tal compensación, pensaron que esos resultados podrían generarse en el futuro. Esto tampoco sucedió, pues los empleos en ZZ.FF. cayeron hasta el 2009 y cuando se recuperaron, fue una recuperación de 8,383 empleos (cambio visto del 2009-2010). A pesar de la desaceleración, por la crisis generada

---

las requieran. También serán clasificadas como tales, las empresas existentes que utilizan materia prima de internación temporal en su proceso de producción. Podrán operar transitoria o permanentemente.

Párrafo: Aquellas empresas establecidas operando bajo el régimen de internación temporal que quieran acogerse a la Ley, deberán exportar el 80% de su producción y tener un mínimo de 200 empleados en un mismo local o planta física. Las industrias instaladas sólo tendrán un año de plazo para ser aprobadas a partir de la promulgación de esta Ley.

<sup>228</sup> Informe CNZFE, 2015: 5

<sup>229</sup> Informe CNZFE, 2015: 50; Rodríguez, 2004: 37

<sup>230</sup> Informe CNZFE, 2015: 6

<sup>231</sup> MEPYD, abril 2007: 9

por factores exógenos, las exportaciones ZZ.FF. han tenido un crecimiento de 77% del 1996 al 2015.<sup>232</sup>

Frente a esta situación, según Isa Contreras enfatiza, -refiriéndose a la eliminación de los subsidios a la exportaciones-, “lo más importante no es salir ilesos del fallo de la OMC, sino lograr un Estado y políticas capaces de promover la transformación productiva, que deje atrás la excepcionalidad y el dualismo perennes (zonas francas versus resto de la economía), que promueva directamente el aumento de la productividad y el mejoramiento de la calidad, que haga capaces a las empresas nacionales de vender en el mercado internacional y de suplir a las de zonas francas productos de calidad, que les permita vender en nuevos mercados dinámicos y no sólo en los de siempre,...”<sup>233</sup>

El 2015, fue el último año para las zonas francas recibir trato preferencial, debido a que la exención del impuesto sobre la renta, es considerada una forma de subsidio por la OMC. Cada vez más, las zonas francas tienen más exigencias y retos, tanto a nivel nacional como internacional, debido a la competencia feroz que caracteriza el siglo XXI, donde se está compitiendo con todos, de todos los lugares y para todo, especialmente para los bienes preciosos y limitados: materias primas, capital, conocimiento, capacidades y, lo más importante, la gente: líderes, managers, trabajadores, socios, colaboradores, suplidores y claro, clientes.<sup>234</sup>

Es por esto que entendemos que las autoridades encargadas de diseñar las políticas públicas del sistema de zonas francas, deben trabajar de manera visionaria, innovadora y proactiva y no de manera reactiva e impulsadas por las urgencias que imponen las regulaciones internacionales. Consideramos que, si se hubiese trabajado de manera proactiva, lo más probable es que hubiese sido un shock externo menos fuerte y, consecuentemente, menos pérdida de empleos (-77 mil aproximadamente).

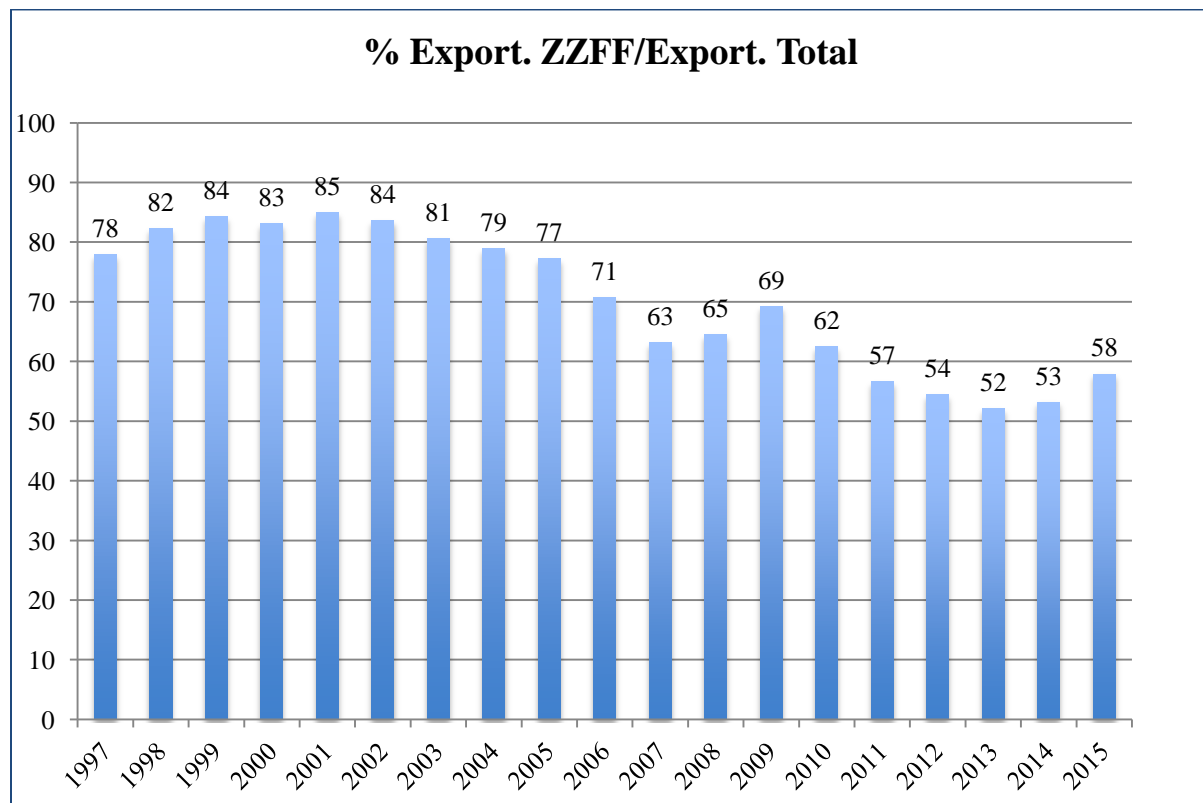
---

<sup>232</sup> Informe CNZFE, 2015: 48

<sup>233</sup> Pavel Isa Contreras, (2014, 18 de junio), “El futuro de las zonas francas”, *El Caribe*; disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/2014/06/18/futuro-las-zonas-francas>

<sup>234</sup> Sirkin, Hemerling and. Bhattacharya, 2008: 3

**Gráfico 5.7 Evolución del porcentaje de las exportaciones ZZ.FF. sobre el total del país**



Fuente: Informe CNZFE, 2015: 50

Aunque las ZZ.FF. no se han recuperado del todo, a partir del 2009 muestran una tendencia positiva hacia su recuperación. Sin duda que en esto influyó el DR-CAFTA, así como también la aprobación de la ley 56-07, que, aunque su implementación no fue hasta el 2014, su aprobación en marzo 2007, dio esperanzas al ampliar las oportunidades en el sector. Esta ley, de la cual abundaremos más adelante, busca promover la producción vertical favoreciendo, a través de incentivos, a algunos sectores para que oferten sus productos como insumos a las ZZ.FF. establecidas en el país.

El valor de las exportaciones del sector ZZ.FF. alcanzó, en el año 2015, la suma de US\$5,512.3 millones, lo cual arroja un crecimiento relativo de un 4.8%, comparado con igual período del año anterior.<sup>235</sup> Esta cifra pone en evidencia la preponderancia que continúa teniendo el sector Zonas Francas dentro de la estructura exportadora nacional, pues la misma representa el

<sup>235</sup> Informe CNZFE, 2015: 48

58% de las exportaciones totales del país.<sup>236</sup> Las importaciones fueron de US\$3,498.0 millones, para un saldo de US\$2,014.2.<sup>237</sup> Respecto a las divisas (gastos locales) generadas por el sector durante el año 2015, la cifra ascendió a US\$1,434.50.0 millones.<sup>238</sup>

Según el Informe CNZFE del 2015, las empresas por región en 2015 tienen la siguiente composición: Norte 48%; Distrito Nacional y Provincia de Santo Domingo 24%; Sur 15% y Este 13%. Es decir, que la mayor parte de las ZZ.FF. se encuentran en Santiago con 304 empresas. La zona norte también exhibe mayor crecimiento de parques industriales de ZZ.FF. Donde menos empresas existen es en las zonas económicamente más deprimidas del país, el sur y el este,<sup>239</sup> - incluso en el 2015, el sur vio un crecimiento negativo-.<sup>240</sup> Esto enfatiza lo difícil que es atraer inversiones y desarrollar económicamente las localidades que no cuentan con las condiciones necesarias.

“En cuanto a las actividades productivas de las empresas, el 20.8% se concentra en la actividad Servicios; el segundo lugar en el número de empresas establecidas le corresponde a Confecciones y Textiles, agrupando ésta el 15.6% del total; las empresas dedicadas a la Manufactura de Tabaco y Derivados ocupan el tercer lugar, con un 11.0%; seguidas por las de Productos Agroindustriales, con 8.7%; las dedicadas a la Comercialización, con 7.5%; Calzados y sus Componentes, el 4.9%; Productos Médicos y Farmacéuticos, el 4.8%, y el restante 26.8% corresponde a otras actividades”.<sup>241</sup>

Indudablemente que las ZZ.FF. siguen siendo un sector clave para la economía, aunque su incidencia en el PIB ha caído en términos porcentuales (más de un 50%, 7.5% en 2003 vs. 3.1 en 2015).<sup>242</sup> Su momento de mayor auge aportaba el 7.5% al PIB. Esto fue en el 2004, antes de la entrada en vigencia del Acuerdo de Textiles, cuando muchas empresas emigraron a Asia para aprovechar los costos laborales y de producción más bajos. También se ha reducido el porcentaje

---

<sup>236</sup> *Ibidem* 50

<sup>237</sup> *Ibidem* 52

<sup>238</sup> *Ibidem* 6

<sup>239</sup> La pobreza en el este se ha ido reduciendo debido al auge de turismo, especialmente en Higüey.

<sup>240</sup> *Ibidem* 19

<sup>241</sup> *Ibidem*. Al finalizar el 2015, según el Banco Central existían 561 empresas acogidas al régimen de zonas francas, de las cuales el 17.8% se dedica a confecciones textiles, 12.3% a la manufactura de tabaco, 5.2% a productos farmacéuticos y químicos, 5.0% ensamblan calzados, 2.9% a artículos de joyería y conexos, 0.9% a productos eléctricos, mientras que el resto de empresas, desarrollan sus operaciones en otras actividades diversas. Ver Informe BCRD 2015. Este informe difiere de la data del Banco Central. Las discrepancias en las cifras realmente son preocupantes y es un tema que el Estado debe corregir, con el fin de asegurar investigaciones más precisas.

<sup>242</sup> Informe CNZFE, 2015: 7



de las exportaciones de ZZ.FF. dentro de las exportaciones totales: 84.9% en el 2001 con relación al 52.9% en el 2014.

Aunque las exportaciones, en sentido general, han aumentado para un total de 9.919.6 millones de dólares, las ZZ.FF. generaron 5,242.9 millones de dólares y las nacionales 4,676.7 millones de dólares.<sup>243</sup> Las exportaciones dentro de la plataforma ZZ.FF. sigue siendo más 53% vs. 47% exportaciones nacionales en el 2014 y, para el 2015, la diferencia aumentó 58% ZZ.FF. vs 42% no ZZ.FF.<sup>244</sup> Lo que nos indica la preferencia por utilizar este esquema para exportar, ya que vemos con el paso del tiempo una participación dominicana cada vez mayor, la cual ha pasado las empresas de origen estadounidense.<sup>245</sup> Esto sin embargo, no debe sorprender visto las trabas excesivas que tienen las exportaciones nacionales, las cuales están fuera del esquema preferencial de las ZZ.FF. como hemos recalado.

El mapa 5.1 de la ubicación de los parques de las ZZ.FF. resalta cómo, a pesar de los incentivos para invertir en zonas económicamente deprimidas en la zona fronteriza, la mayoría se concentran en Santiago, la zona aledaña al Distrito Nacional y San Pedro de Macorís al este de la ciudad de Santo Domingo, es decir, tres grandes metrópolis.

---

<sup>243</sup> *Ibíd*em 52

<sup>244</sup> *Ibíd*em 50

<sup>245</sup> *Ibíd*em 24. Nota: Países de origen de las empresas RD 39% vs EE.UU. 36%; inversión acumulada EE.UU. 45% y la RD 23%.

## Mapa 5.1 Parques de ZZ.FF., ZZ.FF. Especiales y Empresas Ley 56-07 en la República Dominicana



Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE)

Lo cierto es que, aunque pudieran ser mayores, los beneficios que dejan al país las ZZ.FF., son significativos. Se estima que para el 2015, las ZZ.FF. tuvieron unos gastos locales por el consumo de los siguientes servicios: electricidad (RD\$4,063.7 millones), seguridad social (RD\$6,710.0 millones), telecomunicaciones (RD\$594.9 millones), capacitación de INFOTEP (RD\$253.4 millones) y agua (RD\$165.3 millones), transporte para un total de RD\$11,787.3 millones.<sup>246</sup>

Otro beneficio importante, es la creación de empleos. En el año 2015, la cantidad de obreros, técnicos y personal administrativo empleados por las ZZ.FF. alcanzó la cifra de 161,257, lo que muestra un crecimiento de 5.2% con respecto al 2014.

<sup>246</sup> *Ibidem* 59-67

En cuanto a la creación de empleos directos, según el CNZFE, las ZZ.FF. siguen siendo uno de los sectores que más aporta al empleo nacional. Dentro del sector ZZ.FF., la mayor ocupación laboral la continúa generando la actividad de Confecciones y Textiles, con un total de 44,774 empleos directos, es decir el 27.8% del total. A ésta le siguen los sectores de Tabaco y Derivados, con 25,293, para un 15.7%; Servicios, con 22,929, para un 14.2%; Productos Médicos y Farmacéuticos, con 19,942, para un 12.4%; Calzados y Componentes, con 18,140, para un 11.2%; Productos Eléctricos y Electrónicos, con 9,103, representando el 5.6%; Productos Agroindustriales, 4,569, para un 2.8%; Joyería, 3,012, para un 1.9% El restante 8.6%, es generado por otras actividades.<sup>247</sup>

Las empresas ubicadas en la Región Norte, generan el 44% de los empleos de ZZ.FF.; las ubicadas en el Distrito Nacional y Provincia Santo Domingo, generan el 27%; las instaladas en la Región Sur, generan el 14% y las ubicadas en la Región Este, generan el 15%.<sup>248</sup> Asimismo, el 73.4% de los empleos está concentrado en la categoría de Obreros, el 18% en la categoría de Técnicos y el 8.6% restante es Personal Administrativo.<sup>249</sup>

### 5.2.2.2 *Obstáculos y retos para las zonas francas*

Aunque, por lo general, pagan poco más que el salario<sup>250</sup> mínimo en el país, los empleos de ZZ.FF. son deseados.<sup>251</sup> El salario mínimo era de RD\$7,220.00 mensuales (aproximadamente US\$176.00, con devaluación del peso a la fecha es RD\$156.00) determinado por la resolución No. 8-2013. El salario promedio en la ZZ.FF. es de RD\$10,500.00 mensuales (US\$228.00) más incentivos (ayuda con transporte y alimentación). Para el mercado laboral dominicano, estos salarios son considerados “competitivos”.<sup>252</sup> Este promedio realmente solo involucra a los

---

<sup>247</sup> *Ibíd*em 33

<sup>248</sup> *Ibíd*em 31

<sup>249</sup> *Ibíd*em 36

<sup>250</sup> Es importante anotar que este monto ha aumentado desde 1991, cuando era de US\$101.52 mensuales. (Informe CNZFE, 1992: 17)

<sup>251</sup> Claro, hay que recordar los altos niveles de desempleo, la informalidad e inseguridad laboral y los salarios a veces más bajos en el sector público. Es decir, que estas oportunidades de empleo, aunque no sean óptimas sí son bienvenidas por parte de la población.

<sup>252</sup> Alexander Peña, (2015, 20 de abril), “Zonas francas afirman pagan salario promedio de RD\$10,500.00 mensuales, más incentivos”, *Acento*; disponible en: <http://acento.com.do/2015/economia/8242008-zonas-francas-afirman-pagan-salario-promedio-de-rd10500-mensuales-mas-incentivos/>

obreros (representa el 73% del total), mientras que el salario promedio de los técnicos es casi el doble, en RD\$20,536.00.<sup>253</sup>

En comparación con otros sectores, su mano de obra es calificada y especializada. Considerando que la mayoría, 81.7% de los empleados de los municipios, ganan menos de RD\$10,000.00. Así, es entendible por qué estos salarios son “competitivos”. Sin embargo, realmente los salarios son bajos y, como podemos apreciar en la tabla 5.8, el costo de la canasta familiar es mayor al salario mínimo, incluso mayor que el salario promedio de ZZ.FF.

**Tabla 5.8 Evolución del costo de la canasta familiar 2011-2015**

	Costo de la canasta familiar en RD\$				
	2011	2012	2013	2014	2015
Quintil 1	11,265.14	11,759.50	12,117.52	12,545.27	13,090.62
Quintil 2	16,219.37	16,888.61	17,448.31	17,958.49	18,618.73
Quintil 3	20,024.06	20,817.83	21,561.52	22,069.68	22,750.32
Quintil 4	26,280.89	27,289.72	28,339.99	28,827.35	29,526.71
Quintil 5	52,252.48	54,194.24	56,598.34	56,729.73	57,284.52
Promedio Nacional	25,214.30	26,199.39	27,214.88	27,645.42	28,293.56

Fuente: Elaboración propia con datos del BCRD

Es importante resaltar, como una buena práctica para otros sectores, la experiencia de oferta de incentivos de las ZZ.FF., con el objeto de aumentar la productividad. Entre los principales incentivos ofrecidos a sus empleados están: incentivos por producción; transporte; incentivos por asistencia; incentivos por puntualidad; incentivos por calidad; préstamos a plazos cómodos y con bajos o ningún interés; atenciones médicas; y compra de medicinas.<sup>254</sup>

Lo que si consideramos positivo, es que efectivamente las exportaciones de las ZZ.FF. tienen mayor valor agregado por la naturaleza y condiciones de la inversión y los inversionistas, en comparación con el resto de las exportaciones. Pese a los beneficios citados, precisamente por su falta de integración con lo endógeno, las ZZ.FF. no han tenido un gran impacto sobre la

<sup>253</sup> Informe CNZFE, 2015: 37 y 40

<sup>254</sup> Informe CNZFE 1992: 17; disponible en:

<http://www.cnzfe.gob.do/transparencia/images/docs/estadisticas/anuales/InfEst1992Esp.pdf>

transferencia de tecnología y en la generación de encadenamientos productivos locales o *backward linkages*.<sup>255</sup>

### 5.2.2.3 *Propuesta innovadora desde el enfoque endógeno*

Lograr una mayor producción vertical en el sector ZZ.FF., resulta ser un reto difícil por todos los factores que inciden en el mismo. El hecho de que sólo el 16% de la materia prima proviene de la República Dominicana, es indicativo de esto. El resto de la materia prima es importado desde EE.UU. (29%), China (11%), México (5%) y otros países (39%).<sup>256</sup> Entendemos que fortaleciendo los vínculos económicos con la comunidad, se puede favorecer una mayor permanencia de las empresas de ZZ.FF. y una mayor estabilidad económica local.

Según Blair, los programas de vínculos o “linkages”, conllevan la idea que los residentes de la localidad deben recibir compensación por los costos de desarrollo. Es decir, son intentos que buscan requerir a los desarrolladores, recompensar a la comunidad por otorgar el permiso de construcción de proyectos que no favorecen su desarrollo directo. La lógica es que se beneficie toda la localidad del proyecto y no sólo los más cercanos, como por ejemplo en los casos de edificios en el centro de la ciudad.<sup>257</sup>

En el 2015, la República Dominicana representaba solo el 13% de los países de origen de las materias primas utilizadas por ZZ.FF., es decir, 164 empresas de un total de 1270 empresas.<sup>258</sup> El crecimiento del 2014-2015 fue de una variación absoluta de seis empresas. Consideramos bajito este aumento de seis empresas aprobadas en todo un año para ofrecer materia prima, considerando el marco jurídico que en la actualidad apoya la integración vertical de la cadena de producción, por lo menos de algunos sectores dentro de la ZZ.F.. Veamos que dice el marco jurídico y cuáles acciones ha tomado el gobierno, para consolidar la competitividad de las ZZ.FF. y ver cómo mejor integrarlas a la producción nacional, con el fin de que dejen mayores beneficios endógenos.

---

<sup>255</sup> Ver Informe CEPAL, junio 2004, óp. cit. y Rodríguez, 2004: 31

<sup>256</sup> *Ibíd*em 57

<sup>257</sup> Blair, 1995: 234

<sup>258</sup> Informe CNZFE, 2015: 55

#### **5.2.2.4 Respuesta del Estado al reto de consolidar la competitividad de las zonas francas**

Se le ha dado respuesta a este reto, con la Ley 56-07, la cual otorga incentivos a las empresas que quieran aprovechar la oportunidad.

“La Ley 56-07, de fecha 27 de marzo del año 2007, declara de prioridad nacional los sectores pertenecientes a la cadena textil, confecciones y accesorios, pieles, fabricación de calzados y manufactura de cuero. Dicha ley otorga beneficios a los sectores señalados del mercado local, contribuyendo al fortalecimiento de su competitividad en los mercados internacionales. Con la creación de este régimen se procura apoyar la convergencia de las empresas de mercado local y de zonas francas industriales de exportación que integran estos sectores, propiciando su integración vertical, de modo que le permita cumplir las reglas de origen exigidas por diferentes acuerdos y esquemas de comercio internacional de los cuales el país es signatario”.<sup>259</sup>

Es importante resaltar el “Considerando Cuarto” de la ley, donde se establece: “Que una manera de apoyar la convergencia de las empresas de mercado local y de zonas francas industriales de exportación que integran estos sectores, es propiciar su integración vertical, de modo que le permitan cumplir con las reglas de origen exigidas por diferentes acuerdos y esquemas de comercio internacional, de los cuales el país es signatario y/o beneficiario”; Y el Considerando Noveno: “Que es importante promover el desarrollo de enlaces industriales y cadenas de abastecimiento entre las empresas de zonas francas y la industria local, con el propósito de mejorar sus niveles de competitividad”. Ambos captan la importancia de fortalecer la cadena de producción y conectarla con la economía local. Y el Considerando Decimo, reconoce el rol del Estado que hemos abogado en esta investigación: “Que es función del Estado dominicano regular y promover las actividades comerciales tanto internas y externas”.

Esta ley faculta al Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE), para autorizar a las empresas que se acogen a dicho régimen.

“Artículo Primero: Se declaran de prioridad nacional, los sectores pertenecientes a la cadena textil, confección y accesorios; pieles, fabricación de calzados y manufacturas de cuero y se crea un régimen nacional regulatorio para estas industrias que operan tanto bajo el régimen de zonas francas como en el mercado local.

Artículo Segundo: La importación y/o compra en el mercado local de los insumos, materias primas, maquinarias, equipos y servicios establecidos en el Artículo Tercero de

---

<sup>259</sup> *Ibíd*em 73

esta ley, y realizadas por las empresas de los sectores pertenecientes a la cadena textil, confección y accesorios; pieles, fabricación de calzados y manufacturas de cuero, quedan exentas del pago del Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) y demás impuestos, dispuesto por la Ley 11-92 del 11 de mayo de 1992, modificada por la Ley 147, del 27 de diciembre del 2000”.

Al finalizar el año 2014, se encontraban acogidas a esta ley, un total de 111 empresas, las cuales generan en conjunto 5,368 empleos directos. El 55.9% de estas empresas, se encuentran localizadas en el Distrito Nacional y Provincia Santo Domingo; el 38.7% en la Región Norte; el 4.5% en la Región Este y el 1.0% en la Región Sur de País”.<sup>260</sup>

En el 2015, dentro del marco la Ley 56-07, los sectores prioritarios, es decir, textil y calzados, se aprobó la clasificación de once (11) empresas, de las cuales diez (10), pertenecientes al renglón textil y una (1), a los productos de piel, generando 366 empleos directos.<sup>261</sup> Según informe del CNZFE, al analizar el 2015, se encontraban acogidas a esta ley, un total de 124 empresas, las cuales generan en conjunto 5,368 empleos directos. El 58.1% de estas empresas, se encuentra localizado en el Distrito Nacional y la Provincia Santo Domingo; el 36.3% en la Región Norte; el 4.8% en la Región Este y el 1.0% en la Región Sur.

A pesar de la Ley 56-07, un 16% en 2014 de los insumos o materias primas eran de la República Dominicana, lo que resulta ser poco y, por lo demás, tuvo una caída en términos de porcentaje. al bajar a 13% en 2015. El gobierno, junto al sector privado (las empresas locales), deben estudiar cómo podrían suplir algunos de los insumos (materia prima) de calidad, para lograr una producción vertical y favorecer el ámbito local.

Para esto, el gobierno tendría que invertir más en infraestructura local, capacitación humana, disponibilidad de crédito, con el fin de que las empresas existentes, o las nuevas, puedan aprovechar las oportunidades que brindaría la existencia en el país de las ZZ.FF. De lo contrario, la competitividad de las zonas francas tendrá límites, al no tener insumos de calidad en su proximidad.

Igualmente, si la localidad no tiene los recursos básicos para ser utilizada, como infraestructura (carreteras, agua, servicios), instituciones fuertes, recursos humanos capacitados, no valdrá de nada ofrecer incentivos adicionales que no tendrían el mismo efecto, pues la rentabilidad y sostenibilidad de cualquier empresa es muy vulnerable.

---

<sup>260</sup> Informe CNZFE, 2014: 75

<sup>261</sup> Informe MIC, Memorias Sectoriales 2015: 287

Es el caso de la región oeste, cerca de la frontera de la República Dominicana con Haití, donde existe un mecanismo de incentivo especial de las ZZ.FF., con el fin de desarrollar esta zona deprimida y, a pesar de estos incentivos, la zona sigue económicamente deprimida, ya que no están dadas todas las condiciones para realizar buenas inversiones, ni asegurarlas.

Caso parecido sucedió en Italia en los años 60 y 70, cuando el gobierno intentó desarrollar una estrategia de inversión en el sur, ofreciendo incentivos a compañías del norte. Sin embargo, el gobierno falló en crear los vínculos y redes industriales necesarias, para asegurar el desarrollo económico sustentable y la generación de empleo.<sup>262</sup>

La falta de un ambiente económico local e institucional, sirvió de barrera para la creación de una red de suplidores locales alrededor de la empresa grande “importada” desde el norte del país.<sup>263</sup> En el mejor de los casos, estos complejos se mantienen separados de su ambiente local, como “catedrales en el desierto”; cuyos suplidores y clientes son de otra localidad.<sup>264</sup>

Igualmente, una fuerte inversión en infraestructura, con poco o ningún énfasis en otros factores para el desarrollo, tal como el apoyo a las empresas locales, el mejoramiento de los recursos humanos locales, o la difusión y asimilación de la tecnología, por lo general han creado un acceso imperfecto a los mercados.<sup>265</sup>

Otra iniciativa del gobierno en la misma dirección, la de fortalecer los vínculos endógenos, integrando a la industria local y las pymes a las zonas francas, en éste caso el CNFZE, es la de propiciar un acercamiento institucional entre las entidades que apoyan a la industria local y a las PyMES:

“El Ministerio de Industria y Comercio, el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, la Asociación de Industrias de la República Dominicana, Proindustria RD, y la Asociación Dominicana de Zonas Francas, firmaron ayer un convenio para promover encadenamientos productivos que permitan a los industriales nacionales suministrar insumos a las cerca de 600 empresas de Zonas Francas que existen en el país”.<sup>266</sup>

Además de las iniciativas del sector público, existen iniciativas desde el sector privado, que buscan integrar de manera efectiva a la población en el mercado laboral de las ZZ.FF. En

---

<sup>262</sup> Pike, Rodríguez-Pose, Tomaney, 2006: 13

<sup>263</sup> *Ibídem*

<sup>264</sup> Lipietz citado en Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney 2006: 14

<sup>265</sup> Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006: 15

<sup>266</sup> CNZFE, (2016, 13 de junio), “Industrias locales y zonas francas firman acuerdo”; disponible en: <http://www.cnzfe.gob.do/index.php/noticias/item/industrias-locales-y-zonas-francas-firman-acuerdo>



junio del 2016, la Corporación Zona Franca Industrial de Santiago, ofreció a 700 jóvenes del nivel de bachillerato, un programa de entrenamiento, “Destrezas de Empleabilidad”, que busca formarles para luego incorporarlos al sector laboral en ese sector.<sup>267</sup> Este programa busca apoyar “a las comunidades circundantes del parque” (i.e. parque ZZ.FF.), por lo que es una contribución directa al desarrollo económico de esas localidades en Santiago.

El presidente Lama Rodríguez, de la corporación Zona Franca Industrial, cita un estudio, Corporación Latino barómetro, que indica “que el 34 por ciento de los jóvenes dominicanos, no estudia ni trabaja”, y resalta que el programa Destrezas para la Empleabilidad, constituye un valioso paliativo para encaminarnos a superar la tasa de desocupación en la población joven, que coloca al país a la cabeza en este renglón.<sup>268</sup>

El programa tendrá una segunda etapa, la cual consistirá en “implementar el plan de mejores prácticas en carreras técnicas, incorporando al currículo de los estudiantes la experiencia y conocimiento de reconocidos profesionales de clase mundial, estos impartirán sesiones especiales a los jóvenes conforme a los estándares internacionales”.<sup>269</sup> El programa de formación concluye con la integración de los jóvenes como empleados por las empresas de Zonas Francas, en aquellas áreas donde demostraron mayor destreza y dominio.<sup>270</sup>

También se dan iniciativas pública-privadas, por ejemplo, con el espacio del parque de la zona franca en el municipio de Barahona. Se trata de una expansión del parque, que tendrá una inversión millonaria pública-privada, con el objetivo de “multiplicar la cantidad de empleos dignos y reducir los altos niveles de pobreza que se registran en esa provincia”.<sup>271</sup> La iniciativa fue presentada por el Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial (Proindustria) y participan otras instituciones del gobierno central, el gobernador provincial, así como parte del liderazgo local de la provincia.

En la actualidad, el parque genera unos 1,700 empleos y tiene 11 naves. La meta con la expansión, es generar unos 9,272 nuevos empleos (directos e indirectos -aproximadamente la tercera parte serian directos- para la localidad de Barahona. Además, el proyecto, que es

---

<sup>267</sup> CNZFE, (2016, 16 de junio), “Entrenan estudiantes para empleos de Zonas Francas”; disponible en: <http://www.cnzfe.gob.do/index.php/noticias/item/entrenan-estudiantes-para-empleos-de-zonas-francas>

<sup>268</sup> *Ibídem*

<sup>269</sup> *Ibídem*

<sup>270</sup> *Ibídem*

<sup>271</sup> CNZFE, (2016, 13 de junio), “El parque de zona franca de Barahona desarrollarán proyecto de expansión”; disponible en: <http://www.cnzfe.gob.do/index.php/noticias/item/el-parque-de-zona-franca-de-barahona-desarrollaran-proyecto-de-expansion>

motorizado por el gobierno, estableció que, de los terrenos del parque, se hará una reserva de 35 mil metros cuadrados para el desarrollo de un parque para las pequeñas y medianas industrias.<sup>272</sup>

Nos parecen positivas las gestiones realizadas, sin embargo, es necesario investigar por qué tan pocas empresas locales se acogen a la Ley 56-07. Las ZZ.FF. se han ido recuperando y recobrando su éxito, pero, entendemos, que hay que insistir en fortalecer la oferta nacional, incluyendo la participación de las pymes, para que puedan, con calidad, suplir las necesidades de las ZZ.FF.

En el 2015, se trabajó hacia esa dirección. Parte de las iniciativas del sector público fue la creación de un Programa de Desarrollo de Proveedores para Zonas Francas, el cual busca preparar a empresas nacionales para que cumplan con los requisitos necesarios de suplir con sus productos, a empresas de zonas francas.<sup>273</sup> En esa ocasión, se identificó la empresa que serviría como impulsora del proyecto piloto de Desarrollo de Proveedores con el apoyo del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE) y se hizo una lista con doscientos ochenta y dos (282) proveedores para suplir los productos solicitados. También se realizó un Programa de Encadenamientos Productivos en área de Encadenamientos Productivos en el Parque Industrial de Santo Domingo Este (PISDE).<sup>274</sup>

Estas iniciativas son claves, así como aquellas que deben dirigirse a crear las condiciones en las zonas deprimidas económicamente, con el fin de que se instalen más empresas en estas regiones y de esta manera, ir disminuyendo las asimetrías territoriales, al ofrecer más oportunidades de empleo y bienestar.

### 5.2.2.5 Descripción del sector turismo

Como hemos mencionado, el sector turismo en la República Dominicana es uno de los principales generadores de ingresos, incluyendo divisas, para el país.<sup>275</sup> Es un sector renombrado por el éxito que ha tenido, sin embargo, consideramos que aun tiene espacio para mejorar y

---

<sup>272</sup> *Ibíd*em

<sup>273</sup> Ministerio de Industria y Comercio (MIC) 2015, *Memorias Sectoriales*: 24

<sup>274</sup> *Ibíd*em

<sup>275</sup> El turismo, como política de Estado, se inicia en el 1931, cuando se promulga la Ley No. 103, sobre automóviles para turistas. Sin embargo, realmente es con la promulgación de la Ley No. 4378, del 30 de noviembre de 1934, sobre Secretarías de Estado, que se implementa un sistema de dirección y organización de las actividades turísticas. Ver Ministerio de Turismo, “Historia”; disponible en: <http://www.sectur.gob.do/index.php/sobre-nosotros/historia>

consolidar su presencia local, es decir, apostar por las comunidades y, de esta manera, ofrecer una experiencia más rica socioculturalmente a los turistas.

Cada vez más, el país va diversificando su oferta turística e innovando hacia esa dirección con la creación de rutas turísticas que incluyen: rutas gastronómicas de ron, tabaco, café, entre otras. Además de ofrecer rutas turísticas, también están las opciones de ecoturismo, aventura, histórico-cultural, MICE (*meetings, incentives, conferences and exhibitions* o reuniones, incentivos, conferencias y exhibiciones).<sup>276</sup> Además, como hemos visto, existen algunas localidades que se han organizado en forma de clúster para capitalizar los recursos disponibles y promover mejor su territorio.

Veremos en esta subsección cuán exitoso ha sido el turismo en la República Dominicana, cuáles son sus obstáculos y qué se puede hacer, para asegurar la sostenibilidad del sector.

El turismo de la República Dominicana, es una de las principales industrias que genera empleo. Además de la oferta de empleos, otros beneficios incluyen: consumo productos agrícolas y servicios de transporte, pago impuestos turísticos, entre otros. Sí generan empleo, pero el desarrollo es limitado para las empresas que brinden sus productos y servicios a los hoteles. Es una opción de desarrollo económico local, en la medida en que se amplíen las conexiones entre las empresas locales y los turistas.

Como veremos en la próxima sección, existen varios *clusters* de naturaleza turística. Según datos del BCRD, en el 2015, la cantidad de turistas llegó a la histórica cifra de 5,599,859, casi medio millón más que el año anterior.<sup>277</sup>

“El Banco considera que el 2014 fue un año extraordinario para el turismo, no solo porque las llegadas de turistas (extranjeros y dominicanos no residentes) superaron la cifra récord de 5 millones de pasajeros (+9,6%), sino también por los ingresos de divisas, que ascendieron a la suma sin precedente de unos US\$ 5.600 millones (+10,6%)”.<sup>278</sup>

“Los resultados obtenidos en la Encuesta de Opinión, Actitud y Motivación realizada a los Extranjeros no Residentes que visitaron el país durante el año 2015, indican que los principales medios de comunicación por los cuales los turistas recibieron información sobre el país como destino para vacacionar, fueron amigos/relacionados con 41.8%, las

---

<sup>276</sup> Francisco Javier García, 2016, “Growth through diversification”, *First Magazine*; disponible en: <http://www.firstmagazine.com/Publishing/SpecialReportsDetail.aspx?RegionId=2&SpecialReportId=11116>

<sup>277</sup> Informe BCRD, 2015: 91

<sup>278</sup> *Travel Trade Caribbean* (TTC), (2015, 4 de febrero), “Economía dominicana 2014: mayor crecimiento de Latinoamérica”; disponible en: <http://www.traveltradecaribbean.es/economia-dominicana-en-2014-mayor-crecimiento-de-latinoamerica/>

agencias de viajes con 33.2%, internet con 18.9% y otros medios con 6.1 por ciento. Los turistas extranjeros manifestaron que los principales motivos por los que escogieron la República Dominicana como destino turístico, fueron la calidad de las playas (29.7%), el clima (18.7%), resultados consistentes con la modalidad de turismo de sol y playa predominante, seguido por la hospitalidad con el 15.8%, amigos y relacionados con un 11.8% y precios razonables 7.7%, atributos que los visitantes consideran importantes al momento de elegir un país para su recreación y esparcimiento”.<sup>279</sup>

Además de la belleza natural y la hospitalidad de los dominicanos, los turistas valoran, de manera muy positiva, los servicios que reciben y la mayoría (97.2) de los entrevistados, indica su disposición de retornar (menos de uno (1) dijo que no regresaría).<sup>280</sup>

Este estudio nos da pistas sobre lo sólido que está el turismo dominicano y su potencial para inyectar iniciativas innovadoras que enriquezcan esa experiencia positiva. Entendemos que esa experiencia positiva, debe fortalecerse, ofreciendo una experiencia más rica en la historia y cultura del país. Sin embargo, primero el país y las comunidades locales, deben preparar servicios de alta calidad para turistas, incluyendo mejorar la seguridad ciudadanía y la infraestructura y señalización de las carreteras. Igualmente, habría que organizar todo un sistema de apoyo a los turistas que decidan optar por opciones fuera de los hoteles y resorts “todo incluido”. Esto, en definitiva, mejoraría las oportunidades de desarrollo endógeno, a través de pymes que se dediquen a ofrecer estos servicios, así como al que consumo de productos y servicios demandados por los turísticas en las localidades. El gasto promedio durante una estadía de aproximadamente ocho noches, es de \$1,078.00 dólares.<sup>281</sup>

Con relación a la alianza con la diáspora para fomentar el desarrollo local, es importante resaltar, que una parte significativa (13.7%), de estos, son dominicanos residentes en el exterior. Sin embargo, el turismo sufre de la misma falla de las ZZ.FF. y es, su incapacidad de generar un verdadero desarrollo local y un mejor vínculo con las comunidades donde existentes inversiones turísticas.

La mayor parte de los hoteles, ofrecen un turismo todo-incluido, lo que quiere decir que el turista, por lo general, no sale del hotel a visitar a la comunidad local donde está. Se ha intentado cambiar esto y ha habido ciertos cambios en los últimos años, con más opciones de ofertas eco turísticas y paquetes de lujo.

Sin embargo, el sector descansa, sobre todo, en el modelo de sol y playa. Y el problema

---

<sup>279</sup> Informe BCRD, 2015: 93

<sup>280</sup> *Ibíd*em 94

<sup>281</sup> Informe BCRD, 2015: 93

que presenta al desarrollo endógeno, es que estos paquetes de todo incluido, están controlados esencialmente por operadores turísticos y cadenas hoteleras extranjeras, que se quedan con la mayor parte de las ganancias y en ocasiones, alertan contra la inseguridad reinante fuera de los enclaves.

La realidad es que uno de los pilares de la economía dominicana, es el turismo. Tanto así, que es ese sector inclina la balanza para que hoy en día más del 60.5% del PIB esté compuesto por servicios. Dentro de la balanza de servicios, los ingresos por concepto de turismo, alcanzaron los US\$6,117.9 millones, como resultado de la llegada de 458,482 nuevos visitantes, lo que representa un crecimiento en 8.9%, con respecto a las llegadas registradas en 2014.

Como hemos indicado previamente, el turismo ofrece beneficios al país en la forma de generación de divisas para el país, el 20% de los empleos (250 mil directo e indirectos) y aporte al 9.2% del PIB, entre otras, sin embargo, también es cierto que se puede ampliar estos beneficios desarrollando un turismo que valore más a las comunidades locales, su historia, su cultura, su gastronomía y sus riquezas naturales.<sup>282</sup> Es decir, un turismo con enfoque endógeno, sería capaz de aumentar y mejorar la calidad de los empleos disponibles en el sector, ofrecer una experiencia distinta y más rica al turista y, en sentido general, mejorar la calidad de vida y el bienestar de la sociedad. Claro, la generación de esa nueva riqueza y beneficios socioeconómicos, debe realizarse dentro de un marco regulatorio que respete el medio ambiente y que sea un turismo sustentable. En esto, el gobierno local puede jugar un papel esencial, con la preparación adecuada.

Durante un encuentro organizado en Santiago de los Caballeros, por la Asociación de Industriales de la Región Norte (AIREN), el Ministro de Turismo, exhortó a empresarios nacionales, incluyendo los de la región norte del país, a invertir en el sector. El ministro enfatizó la rentabilidad y potencial de la inversión en el sector turístico. Además, dijo que hay planes concretos para impulsar el desarrollo turístico en toda la Región Norte y que aprovecharan que “la República Dominicana está de moda”.

También puntualizó que “el turismo de la República Dominicana va creciendo a una velocidad espectacular, por lo que terminará este año con un 10%, además de que la industria

---

<sup>282</sup> En la actualidad en el país ya están surgiendo algunas iniciativas en esta dirección, por ejemplo, el Clúster Turístico de Samaná, para conocer más ver: <https://vimeo.com/150833705>; [http://issuu.com/gosamana/docs/memorias\\_2011-2015](http://issuu.com/gosamana/docs/memorias_2011-2015); <http://gosamana.com/sobre-el-cluster-turistico-de-samana/> Fabeth Martínez y Yandra Portela, (2016, 4 de octubre), “RE: Clúster de Samaná”, consultas de información realizadas al Consejo Nacional de Competitividad (CNC).

turística es una oportunidad de desarrollo económico y que este sector quiere avanzar con los sectores productivos del país”.<sup>283</sup>

Leiseth cita a d’Hauteserre (2000), al dar la definición de “la competitividad del destino”, e indica que es “la capacidad de un destino para mantener su posición en el mercado y compartir y/o mejorar sobre ellos a través del tiempo”. Otros, como Ritche y Crouch (2003), ofrecen una definición más integral: “lo que hace que un destino turístico verdaderamente competitivo es: su capacidad para aumentar el gasto turístico, su capacidad de atraer cada vez más visitantes y les proporcionan experiencias satisfactorias, memorable; su capacidad para cumplir con las expectativas de los visitantes de una manera rentable, su capacidad para mejorar el bienestar de los residentes de destino, y su capacidad para atraer a los visitantes mientras que preserva el capital natural del destino para las generaciones futuras”.<sup>284</sup> Para nuestra investigación, usaremos la definición más integral que incluye un enfoque más endógeno del desarrollo del turismo, al requerir que la actividad económica turística tenga la capacidad de mejorar la calidad de vida de la comunidad donde está ubicada.

#### 5.2.2.6 *Obstáculos y retos del turismo local*

El turismo en la República Dominicana responde al síndrome de las 4 “S” inglesas (*sun, sand, sea, sex*). Ahora estamos viendo cómo la industria poco a poco se va moviendo hacia las cuatro e francesas *équipement* (equipamiento), *environnement* (medio ambiente), *encadrement* (entorno o marco) y *évènement* (evento).<sup>285</sup>

Hoy día, el turismo en general trata de diversificarse. Algunos ejemplos de otras alternativas turísticas son: el cultural, el urbano, el natural (rural o verde), el de aventura, el deportivo, el de cruceros, el de balneario, el de *shopping*, el de negocios y congresos, el de grandes eventos, el de parque temático, el industrial, etc.<sup>286</sup>

---

<sup>283</sup> Nelson Peralta, (2015, 29 de noviembre), “Ministro de Turismo exhorta a empresarios nacionales invertir en el Sector”; disponible en: <http://www.lainformacion.com.do/noticias/economia/53120/ministro-de-turismo-exhorta-a-empresarios-nacionales-invertir-en-el-sector>

<sup>284</sup> Leiseth Chambers, 2010: 4

<sup>285</sup> Ver concepto de las “S” y “E” en Galder Guenaga Garai, “Experiencias de turismo alternativas al tradicional modelo de sol y playa en el seno de la reestructuración productivas de las economías regionales” en Barrenetxea, Bou Geli y Gutiérrez, 2006: 249 y 251.

<sup>286</sup> *Ibídem* 251

En la República Dominicana, vemos como el modelo tradicional convive con estas alternativas y cómo, cada vez más, el sector toma conciencia de la importancia de ofrecer distintas y más enriquecedoras experiencias al turista y la diversidad que existe entre los mismos.<sup>287</sup>

Es importante resaltar que indistintamente del modelo, lo más importante es recordar que en ese espacio turístico, viven ciudadanos y que, en última instancia, el turismo debe servir para su bienestar.<sup>288</sup>

Parte de los obstáculos para desarrollar un mejor vínculo con el turismo y la comunidad, es el tema de la seguridad y la percepción de falta de la misma.<sup>289</sup> Recientemente, la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE), presentó a la Procuraduría Nacional, el proyecto “Reflejo de la Inseguridad Ciudadana en el Clima de Negocios”, con el fin de presentar la iniciativa y compartir su visión sobre el sistema de seguridad ciudadana dominicano y, además, externarle su preocupación sobre el deterioro vivido en los últimos años de la seguridad ciudadana, el cual entienden que ha impactado negativamente, en términos de costos y productividad.<sup>290</sup>

El caso más llamativo, es el de región de Higüey, una de la más populares para el turismo (Punta Cana-Bávaro) y gran generadora de ingresos. Sin embargo, es una de las más pobres. Según el Informe del PNUD 2008, “en general, las condiciones de vida en las provincias

---

<sup>287</sup> La estrategia de utilizar la cuarta “e” francesa, la utilizó el País Vasco en la década de los 1990, cuando sus industrias entraron en declive, viéndose en la necesidad de desarrollar su atracción turística. Notaron que, de forma endógena y local, podrían rescatar sus “especificidades históricas, culturales, urbanísticas, patrimoniales, naturales, paisajísticas, gastronómicas, etc. Con recursos turísticos para contribuir así a revitalizar y/o diversificar su tejido productivo y regenerarse espacial/morfológica/demográficamente. (Guenaga en Barrenetxea, Bou Geli y Gutiérrez, 2006: 252). Guenaga agrega: “Donaire (1998), en referencia a la dialéctica entre lo local y lo global, apunta que “el posibilismo de la localidad frente al determinismo de la globalidad sugiere que las respuestas locales a los cambios globales son el resultado de un contexto particular”. Y la geografía del turismo actual “admite la pluralidad de respuestas: resistencias, convivencias, adaptaciones, rupturas, etc.”, y, entre ellas, “la creación de espacios turísticos a partir de la singularidad del patrimonio local, la reivindicación de los espacios naturales, etc.”. En este contexto surge la paradoja espacial de Harvey: “en la medida en que las distancias se han reducido –tanto física como psicológicamente–, en la medida en que las antiguas restricciones espaciales han perdido relevancia como criterios de localización, entonces singularidades de lo local adquieren un inusitado protagonismo. De esta forma, la globalización está aparejada con una reivindicación de la localidad, una puesta en valor de los atractivos –menudo muy sutiles– de los diversos espacios”. (Ibídem 252)

<sup>288</sup> Ibídem 257

<sup>289</sup> “Puerto Plata: Preocupa extranjeros inseguridad y asesinatos de turistas” (2016, 28 de junio), *al momento*; disponible en: <http://almomento.net/extranjeros-en-puerto-plata-preocupados-por-inseguridad-y-asesinatos-turistas/220339>

<sup>290</sup> Amílcar Nivar, (2016, 30 de junio), “Piden intervención de Danilo Medina en el tema de la seguridad ciudadanía”, *Diario Libre*; disponible en: <http://www.diariolibre.com/noticias/politica/piden-intervencion-de-danilo-medina-en-el-tema-de-la-seguridad-ciudadana-FM4187632>

turísticas, están por debajo de la media nacional. Hay dos provincias que se consideran claramente turísticas en el país: Puerto Plata y La Altagracia. Los indicadores muestran que La Altagracia tiene peores condiciones que Puerto Plata. Otras son San Pedro de Macorís, que se considera una estrella declinante, y Samaná, que es una estrella naciente, según las tendencias de los indicadores de esta actividad en los últimos años”.<sup>291</sup>

Los gobiernos locales, especialmente en zonas donde ya existe una oferta organizada para el turismo, deben procurar ofrecer servicios de calidad y asegurar que el entorno no se deteriore, como sucedió en Puerto Plata, Boca Chica en Santo Domingo Este, pues luego recuperar la imagen, es difícil y costoso.

Los servicios que más afectan al turismo son, la eliminación de desechos o recogida de la basura, seguridad. Como respuesta a la pobre calidad de servicios, o inexistentes, gran parte de los hoteles todo-incluido, tienen sus propias facilidades de tratamiento del agua, residuos, etc.

El reto de gran importancia, es el ordenamiento y desarrollo territorial con el fin de que las inversiones y el desarrollo de las infraestructuras, se realicen de manera planificada y respondiendo a las necesidades de la comunidad y no lo contrario, o sea, que se impongan mega proyectos que desplazan a las comunidades y estas quedan excluidas.

Precisamente, otro reto que enfrenta el gobierno es, cómo salvaguardar el derecho de todos los dominicanos a sus playas, mientras vela por los intereses del sector privado de la industria turística, que teme afectar la calidad de su servicio si las playas son públicas.

Otro reto que tiene el país, es no competir en el mercado en cuanto a precios, especialmente ahora que Cuba se abre paulatinamente al mercado estadounidense. También, el reto de cumplir su normativa medioambiental. Según De Vicente, no es de extrañar que el Foro Económico Mundial, en su informe de Competitividad de Turismo, situó a la República Dominicana en el puesto 105 de 130 países en términos de cumplimiento de normativa ambiental.<sup>292</sup>

El autor alerta contra los casos de reclasificación de espacio protegido, con el fin de venderlo a grupos turísticos nacionales y extranjeros. Sería conveniente realizar una evaluación del cumplimiento de la normativa de protección medioambiental. Pues se trata de desarrollar las comunidades y no de destruir su patrimonio. Si existen buenas prácticas de los llamados

---

<sup>291</sup> Informe PNUD, 2008: 20-21

<sup>292</sup> Jorge de Vicente en Agosin, Manzano, Rodríguez-Balza y Stein, 2010: 171



“acuerdos de comanejo”, que son acuerdos entre el ministerio de medio ambiente, los gobiernos locales, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de compartir la responsabilidad en la conservación y de permitir que las comunidades desempeñen un papel significativo, en la preservación de los recursos naturales.<sup>293</sup>

Según el Clúster Turístico de Santo Domingo, otros obstáculos al desarrollo local, en el caso específico del Gran Santo Domingo incluyen: “falta de leyes actualizadas y normativas; seguridad; recursos energéticos; abuso de los recursos naturales; falta de visión financiera hacia las Mipymes (debe haber una reforma tributaria para que subsistan y se regularicen); exceso de impuestos; falta de creatividad y segmentación en el mercadeo; falta de un centro de convenciones en la ciudad de Santo Domingo; capital humano; falta de relación público - público y pública – privada; corrupción; monopolios en el transporte turístico, que además es regionalizado por las nuevas regulaciones; y leyes laborales totalmente fuera de la realidad turística”.<sup>294</sup> Algunos de los obstáculos del turismo, según De Vicente, incluyen la falta de oferta de productos de calidad, artesanía de calidad, mano de obra calificada, entre otros.<sup>295</sup>

A nuestro entender, uno de los principales retos gobierno es crear la infraestructura necesaria en todo país, para lograr un turismo menos concentrado en pocas regiones. El 9 de octubre de 2001, hace 15 años, se promulgó la Ley No.158-01, la cual establece el fomento del desarrollo turístico de los polos (áreas) de escaso desarrollo, nuevos polos y localidades de gran potencialidad y se creó el Fondo Oficial de Promoción Turística.<sup>296</sup>

Es decir, que el turismo tiene una organización territorial en forma de polos geográficos. Veremos como están distribuidos, a través de las regiones de desarrollo (no están las regiones VII -San Juan y Elías Piña- y la región IX Higuamo -San Pedro de Macorís, Hato Mayor y Monte Plata-).

---

<sup>293</sup> *Ibíd*em 170

<sup>294</sup> Briseida Olivero, (2016, 17 de mayo ), consultas de información realizadas sobre Plan de Desarrollo Económico Local del Gran Santo Domingo”, Clúster Turístico de Santo Domingo.

<sup>295</sup> De Vicente en Agosin et al, 2010: 173

<sup>296</sup> Ministerio de Turismo, “Historia”, *óp. cit.*

**Tabla 5.9 Polos turísticos de la República Dominicana**

<b>Polo</b>	<b>Zona</b>	<b>Región</b>
Polo Turístico 1	Santo Domingo y Costa Caribe	X Ozama o Metropolitana
Polo Turístico 2	Puerto Plata y Costa Ámbar	I Cibao Norte
Polo Turístico 3	Punta Cana-Macao	VIII Yuma
Polo Turístico 4	Barahona, Bahoruco, Independencia y Pedernales	VI Enriquillo
Polo Turístico 5	Montecristi, Dajabón, Santiago Rodríguez y Valverde	IV Cibao Noroeste
Polo Turístico 6	Samaná	III Cibao Nordeste
Polo Turístico 7	Jarabacoa y Constanza	II Cibao Sur
Polo Turístico 8	San Cristóbal, Peravia y Azua de Compostela	V Valdesia
Polo Turístico 9	Nagua-Cabrera	III Cibao Nordeste

Fuente: Ley 158-01 y Departamento de Planificación y Proyectos del Ministerio de Turismo<sup>297</sup>

Es interesante resaltar, que nuestro caso de estudio, Santiago, a pesar de sus condiciones y potencial turístico, no forma parte de un polo oficial, aunque en la actualidad, se está trabajando para posicionar al municipio en el mapa turístico.<sup>298</sup> A pesar de los intentos de promocionar el desarrollo turístico de algunas localidades con la creación de polos, crear la infraestructura hoteleras y viales y, en general, un entorno favorable al turismo, toma su tiempo.

Hace un par de años, aun había cinco de las nueve zonas en espera de estas condiciones requeridas para su la internacionalización.<sup>299</sup> Además de la creación de polos, se han declarado por ley a unas provincias “ecoturística”, con el objetivo de aumentar el desarrollo de las comunidades locales a través del turismo ecológico. Para esos fines, reciben unos incentivos, mediante la creación de un fondo por un periodo de seis años mientras tengan recaudación propia. Sin embargo, esta ley no se aplica y sería oportuno hacer una investigación sobre el estado de cumplimiento en cada provincia convertida en “ecoturística”.<sup>300</sup> Otras provincias

<sup>297</sup> Ministerio de Turismo, Departamento de Planificación y Proyectos; disponible en: <http://dpp-sectur.gov.do/index.php/leyes-decretos-y-resoluciones/decretos>

<sup>298</sup> “Destacan el potencial turístico de Santiago”, (2016, 8 de junio), *Acento*; disponible: <http://acento.com.do/2016/economia/8355380-llaman-posicionar-santiago-destino-turistico/>

<sup>299</sup> Ircania Vásquez, (2013, 16 de enero), “Evolución de los polos turísticos de RD”, *Listín Diario*; disponible en: <http://www.listindiario.com/economia/2013/01/16/262350/evolucion-de-los-polos-turisticos-de-rd>

<sup>300</sup> Para ver un ejemplo de ley, Ley No. 40-08 que declara la provincia Juan Sánchez Ramírez “Provincia Ecoturística”; disponible en: [http://dpp-sectur.gov.do/uploads/BASE\\_LEGAL/LEYES/LEY\\_2008\\_0040.pdf](http://dpp-sectur.gov.do/uploads/BASE_LEGAL/LEYES/LEY_2008_0040.pdf)

interesadas son: Elías Piña, El Seibo, San Juan, Barahona, Monseñor Nouel, San José de Ocoa, Hato Mayor y Monte Cristi, como zona turística.<sup>301</sup>

De igual forma, se creó el Consejo de Fomento Turístico para aplicar la Ley, presidido por el Secretario de Turismo.<sup>302</sup> Esta ley retoma los incentivos que otorgaba la Ley 153 del 1971, que sirvió para que el sector creciera, pero fue derogada en el 1991 con el Código Tributario (Ley 11-92).<sup>303</sup> Incentivos parecidos a los de ZZ.FF., como la exención de impuestos, incluyendo los municipales. Esta ley fue modificada en el 2002 por la Ley 184, en el 2004 por la Ley 318-04 y, más, recientemente, en 2013, por la Ley 195-13, que actualiza los incentivos fiscales ofrecidos. El Consejo de Fomento Turístico (CONFOTUR) es el órgano facultado para aprobar los incentivos al sector.

En actualidad, la visión del Ministerio de Turismo es precisamente fomentar el turismo desde un enfoque endógeno: “Fomentar el desarrollo turístico sostenible en la República Dominicana, mediante la formulación y regulación de políticas, estrategias y acciones que estimulen la inversión turística, garantizar la calidad de la gestión y promocionar la participación comunitaria en las acciones propias del sector”. Así como algunos de sus objetivos generales, por ejemplo,” orientar a los miembros de las organizaciones culturales (clubes, juntas de vecinos, asociaciones eclesiásticas, comités de fiestas patronales, fundaciones, etc.) en todo lo relativo al desarrollo turístico de las diferentes zonas. Formar, actualizar y concientizar a todas las personas involucradas en el sector turístico, (buhoneros, boteros, trenceras, taxistas turísticos, guías, montañistas, tráfico aéreo, etc.) mediante charlas, talleres, seminarios, conferencias, cursos de idiomas, becas turísticas, etc., para lograr el mejor entendimiento de la actividad turística y, por lo tanto, su mejor ejecución.<sup>304</sup>

“Llevar la imagen del país a los distintos países de mundo a los fines de promocionarlo como destino turístico, tomando como base los elementos artísticos, culturales, folklóricos, gastronómicos, artesanales, eco-turísticos, históricos, monumentales, museográficos, ritos, ceremonias, costumbres, elementos arquitectónicos, con la finalidad de que se formen una clara

---

<sup>301</sup> Para conocer más ver [http://dpp-sectur.gov.do/uploads/BASE\\_LEGAL/LEYES/](http://dpp-sectur.gov.do/uploads/BASE_LEGAL/LEYES/)

<sup>302</sup> *Ibídem*

<sup>303</sup> María de Lourdes Rodríguez (2008, 22 de junio) “La Ley 158-01 de Fomento Turístico: una ventana abierta a la inversión”, *Hoy*; disponible en: <http://hoy.com.do/la-ley-158-01-de-fomento-turistico-una-ventana-abierta-a-la-inversion/>

<sup>304</sup> Presidencia de la República, Ministerio de Turismo; disponible en: <https://presidencia.gob.do/ministerio/ministerio-de-turismo>

concepción de la idiosincrasia del pueblo dominicano”.<sup>305</sup> Esta visión, crea la base para un enfoque innovador que fomente el desarrollo endógeno.

### 5.2.2.7 *Propuesta innovadora desde el enfoque endógeno*

Aunque el sector turismo depende esencialmente de la oferta del todo-incluido y, por lo general, el turista está conforme con esos servicios, una forma de renovarlo es precisamente conectándolo a lo endógeno. Además de su capacidad para ofrecer unas vacaciones libres de preocupaciones, con un presupuesto fijo y las necesidades básicas resueltas (comida, transporte, etc.) y a precio asequible -gran valor por el dinero invertido- su competitividad se debe precisamente a su capacidad de innovar. Trabajan para satisfacer las necesidades vacacionales de sus clientes y hoy en día existen ofertas diversas en cuanto a calidad de la comida, bebida, con lujo o gourmet, excursiones ecoturísticas, excursiones a lugares históricos, entre otras innovaciones.<sup>306</sup> El sector también debe considerar, cómo atraer a otros grupos para los que, en general, no tienen ofertas específicas, por ejemplo, los envejecientes, los discapacitados y los niños.<sup>307</sup>

Parte de su éxito, ahora es parte de sus retos. Entendemos que la oferta turística del “todo incluido”, que enfoca las estadias en hoteles (enclaves) para disfrutar del sol y la playa, ha tenido que innovarse como forma de destacarse de la competencia en la región del Caribe. Consideramos que la misma, debe ser completada con una visión que promueva un turismo endógeno, es decir, donde el turista se lleve una experiencia más completa e integral, conociendo mejor la comunidad local a la cual visita.

El turismo endógeno es un cambio de paradigma en el turismo como lo conocemos en la actualidad, pues enfoca la actividad para mejorar experiencia del turista y vincularlo mejor con la

---

<sup>305</sup> Presidencia de la República, Ministerio de Turismo, óp. cit.

<sup>306</sup> Joe Pike, (2012, junio 11), “The Changing Face of All-Inclusive” Travel Agent Central; Disponible en: <http://www.travelagentcentral.com/all-inclusive/the-changing-face-all-inclusive>) Es de entenderse el porque en un estudio citado en el Informe del BCRD 2015, la mayoría (71.3%). indica que su interés en regresar al mismo lugar. (Informe BCRD, 2015: 95)

<sup>307</sup> Aunque esta última es más fácil de encontrar, incluso una nueva innovación implementada en Punta Cana con la apertura de un hotel temático de Bob Esponja. La innovación incluye un hotel nuevo en Punta Cana dedicado a los muñequitos Bob Esponja, una inversión de Nickelodeon, donde la noche para dos adultos y dos niños ronda por los US\$3,800.00 para quedarse en la casa de piña y, sino, el turista tiene habitaciones normales, a \$375 por persona dólares la noche. Ver Raisa Bruner (2016, septiembre 22), “You Can Now Stay in SpongeBob’s Pineapple Under the Sea at the New Nickelodeon Hotel”, *Time Magazine*; disponible en: <http://time.com/4504716/spongebob-hotel-nickelodeon/>

comunidad local a la cual visita. Si hubiese la infraestructura y los servicios que faciliten el desarrollo endógeno y, claro la seguridad del turista, estamos seguros que este contribuiría al desarrollo turístico. Especialmente cuando en el siglo XXI, el consumidor es cada vez más exigente, incluyendo al consumidor de servicios turísticos.

Es por esto, que saturados de una vida “moderna”, urbana y estresada, cada vez más existe un turismo que desea, no sólo pasearse en la misma playa comiendo y bebiendo todo lo que pueda (*all you can eat*), sino que también prefiere conocer la historia y la cultura del lugar. Claro también está el turismo más aventurero, para quienes se inclinan por actividades que les vinculen aún más con la naturaleza. Para ese segmento, existe el turismo rural o agrícola o ecológico. El agroturismo cada vez toma más auge y existen mejores prácticas.

El dinamismo que trae el turismo a la economía local es importante, pero también uno de los beneficios más relevantes del turismo con enfoque endógeno, es el valor que le da a la identidad local. Esta valoración de lo local, también incentiva a que los propios moradores valoren y cuiden más su medio ambiente, especialmente si tienen activos históricos que conservar, como los existentes en la Ciudad Primada de América, Santo Domingo.

Igualmente, existen iniciativas privadas que están trabajando para posicionar la gastronomía dominicana en el mercado mundial y ya existen varias actividades al año, que convocan a aficionados de la gastronomía al país y la comida dominicana, sin perder lo auténtico, se convierte también en una oferta gourmet. Así, la gastronomía es otra oportunidad de conectar el turismo y las comunidades, pues cada región tiene sus platos típicos. Sin embargo, el primero que debe valorar lo propio y velar por la gastronomía nacional, es el dominicano, especialmente de la capital, donde cada vez hay una mayor oferta de restaurantes con franquicias de *fast food*, pero una limitada oferta turística de calidad de la gastronomía dominicana. No olvidar que el turista moderno, busca una experiencia culturalmente rica y única.

El turismo endógeno es una innovación dentro del turismo tradicional. Es una oportunidad para que se formen pymes que ofrezcan productos y servicios que mejoren esta experiencia turística local. Sin embargo, es importante resaltar, que desarrollar el turismo endógeno es una tarea compleja y titánica, pues requiere de mucha planificación, calidad de servicios, productos (comida, bebida, artesanía, música), instituciones que den soporte a todo el esquema, redes de apoyo, seguridad, líderes que promocionen su territorio, entre otras. En ese sentido, el turismo rural cada vez más, surge como el motor fuerte de la economía en los pueblos.

Para asegurar un crecimiento de las opciones alternativas al todo-incluido, especialmente la ecoturística, es necesario que se invierta de manera sostenida en la calidad de los servicios públicos, la calidad de la oferta hotelera, las carreteras y, en sentido general, en la seguridad. Hay zonas con gran potencial turístico, sin embargo, la escasa oferta de hoteles de calidad e infraestructura en general, limita el turismo extranjero y son más frecuentadas por dominicanos residentes. Importante también es aumentar el mercadeo internacional de estas ofertas alternativas, que beneficiaran más al desarrollo endógeno de las comunidades.

#### ***5.2.2.8 Respuesta del Estado al reto de diversificar la oferta turística e integrarla a la comunidad***

Según el ministro de turismo Francisco Javier García, la estrategia del gobierno, consiste en atraer inversión de oferta turística de mayor valor agregado, por ejemplo, hoteles de lujo y opciones de *high end*, venta y alquiler de villas (turismo inmobiliario), turismo deportivo (viajantes de golf), así como diversificar las opciones que se ofertan, turismo de naturaleza, turismo de aventura, turismo de salud y bienestar, incluyendo la atracción de la industria de cruceros.<sup>308</sup>

Recientemente, el Ministerio de Turismo, junto al Banco Interamericana de Desarrollo (BID), anunciaron la presentación del primer Observatorio Turístico de Santo Domingo, el cual tiene el objetivo de realizar la gestión del conocimiento y los datos para el desarrollo del turismo sostenible.<sup>309</sup>

En la actualidad, sigue predominando el turismo todo-incluido, específicamente en el Distrito Municipal de Verón Punta Cana, del Municipio de Higüey, al este de la isla, que recibe el 66% de los turistas. Sin embargo, parte de la estrategia del gobierno, es diversificar el turismo en todo el territorio y tiene previsto para el 2017, desarrollar las zonas turísticas de Pedernales en el oeste, Puerto Plata (norte), Samaná (noreste), la Romana, Jarabacoa/Constanza (región central montañosa, enfocada en ecoturismo y aventura).<sup>310</sup>

---

<sup>308</sup> García 2006, óp. cit.

<sup>309</sup> Ministerio de Turismo, “Presentan primer Observatorio Turístico de Santo Domingo (2016, septiembre 8); disponible en: <http://www.sectur.gob.do/index.php/noticias/item/presentan-primer-observatorio-turistico-de-santo-domingo>

<sup>310</sup> *Ibíd.* Ver Departamento de Planificación y Proyectos del Ministerio de Turismo, “Gobierno lanza plan de desarrollo para Bahía de las Águilas y provincias del Sur” (2015, junio 22); disponible en: <http://dpp->

Estos lugares, en la actualidad tienen un flujo importante de turistas, aunque no al nivel de Bávaro-Punta Cana, ni tienen la misma infraestructura. Antes de que el mundo conociera la belleza natural de Punta Cana, el primer destino favorito –también de sol y playa- era Puerto Plata.

Sin embargo, con la excepción de algunas localidades, como Cabarete, que ha creado un nicho internacional en el *windsurfing*, por las condiciones naturales de sus playas, Puerto Plata decayó y el gobierno intenta recuperar su esplendor, invirtiendo más en infraestructura física, mejorando los servicios, atrayendo nuevas inversiones, entre otras medidas.

Una zona donde se percibe un mayor vínculo con la comunidad, lo que da un toque diferente al turismo de esa localidad, precisamente porque ofrece un mayor contacto con la comunidad local es Las Terrenas, Samaná. Aquí la oferta de estadia es de pequeños hoteles y no de grandes resorts todo-incluido. Además, al Pueblo de los Pescadores, -oferta de una diversidad gastronómica dentro de pueblo-, el turismo se basa en experiencias con la naturaleza como son, el Salto de Limón y, durante los meses de enero-marzo, el turismo dedicado a ver las ballenas (*whale watching*).

Así como Samaná ha ido identificando sus nichos y ventajas comparativas, las cuales debe fortalecer, igual pueden hacer otras provincias del país con vocación turística. Por ejemplo, la gran cantidad de parques nacionales de zonas protegidas, ofrece un nicho de desarrollo económico local a las localidades donde estos se encuentran. En esos caos, lo necesario es ser creativos para ofrecer servicios de calidad, que complementen la experiencia con la naturaleza. En ese sentido, una de las experiencias más disfrutadas es la de escalar el Pico Duarte, la mayor altura del Caribe (más de tres mil metros) Sin embargo, los servicios e infraestructura no son óptimos y el turismo es más interno, es decir de dominicanos.

Vemos en Pedernales, a falta de inversiones masivas y ofertas todo incluido por pertenecer a zonas protegidas, un turismo de escala menor, más rustico y de más contacto con la naturaleza, pues parte del encanto que precisamente está en su estado virgen. Esto hace que la experiencia sea única. Incluso, la falta de infraestructura física y buenas carreteras, es parte de la experiencia.

Sin embargo, la realidad es que esta falta de infraestructura física y entorno que favorezca a un turismo más amplio y organizado/estructurado, es un reto que habrá que enfrentar de manera sustentable para el ecosistema y las comunidades aledañas. Lo ideal es iniciar correctamente, como ha sido el caso de Bayahíbe, partiendo de una visión y misión de turismo sostenible.

Por todo el país existen islas, cuevas, lagunas, ríos y variadas fuentes de diseño de oferta interesante para el turista. Pero para que el turista salga a aventurar, a gran escala, habrá que mejorar substancialmente las condiciones de las carreteras – principalmente las secundarias y terciarias-, pues las principales vías, por lo general están en buenas condiciones. Igualmente, se requiere de una mejor señalización, mejor seguridad, mejores servicios en sentido general.

Por ejemplo, oficinas para dar la bienvenida al turista, que pueden estar localizadas en los ayuntamientos, con personal capacitado del Ministerio de Turismo. También importante es concientizar a las comunidades locales, para que respeten las normativas de tráfico, con el fin de que el turista no tema aventurarse por la zona o viajar por todo el país.

Para lograr esto, habrá que trabajar arduamente. Mientras tanto el contacto directo con las comunidades quedará limitado, al menos que sean una iniciativas, (por ejemplo, programas de ofertas históricas, culturales, naturalezas, entre otros) que estén coordinada desde el gobierno central –Ministerio de Turismo-, en alianza con los gobiernos locales y los hoteles y resorts.

Aunque se trabaja para hacer conocer la diversidad turística dominicana, la industria continúa descansando principalmente en la oferta de resorts *todo-incluido*. A pesar de los vínculos limitado con la comunidad, estos hoteles, resorts, consumen productos locales, beneficiando a la agricultura, ganadería y pesca. De esta forma aseguran empleos en el sector rural.

### **5.2.3 Buenas prácticas dominicanas con enfoques endógenos: el comercio justo en la agricultura y los clústeres**

Un sector esencial en el desarrollo económico local, es el agrícola, especialmente por su potencial de aliviar la pobreza que por lo general se concentra en el territorio rural. Pero, además, es estratégico fomentar la agricultura para la seguridad alimentaría del país, mejorar la salud nutricional y la calidad de vida de su población.



En esta sección, ofrecemos un breve perfil del sector agrícola y nos enfocaremos en la política comercial agrícola como estrategia para promover la inversión, diversificación, competitividad de las exportaciones agrícolas. De manera específica, documentaremos dos nichos que tienen un gran potencial endógeno: el comercio justo y los productos orgánicos, ambos de mayor valor agregado, por la demanda de consumidores más exigentes y sensibles a la justicia social detrás de los procesos de producción y dispuestos a pagar más por los productos. También, importante para el desarrollo local, es el aumento de los productos agroindustriales, como manera de agregar valor a los productos agrícolas.

Según estudios sobre las exportaciones agroindustriales a los EE.UU., éstas se han casi duplicado en los últimos diez años.<sup>311</sup> Esto ha sido resultado de que la agricultura ha vuelto a ser una prioridad para el Estado, puesto que ha visto su potencial en el mercado internacional, aparte de que es un país eminentemente de vocación agrícola.

Sin embargo, hubo un periodo en el que hubo un serio descuido del campo, lo que resultó en altas tasas de desempleo y pobreza rural, con la consecuente emigración hacia las ciudades y al exterior. Este periodo coincidió con el auge de las ZZ.FF. y el turismo: post crisis petróleo finales de los 1970, hasta 1980. Aunque las exportaciones agroindustriales a los EE.UU. se han duplicado bajo el DR-CAFTA, en sentido general, las exportaciones de los productores agropecuarios no han sido significativas, incluso descendieron desde 2010 al 2015.

Las experiencias de los clústeres para potencializar las oportunidades de exportación de los productos agrícolas y agroindustriales, la industria local, así como las pymes y la oferta turística, han significado una innovación importante en la República Dominicana, al representar un método distinto de organización de la producción, lo que, facilitado por la asociatividad, ha abaratado los costos. En la próxima subsección, dejamos documentadas la experiencia dominicana con los clústeres y cómo han beneficiado la creación de empleo y las localidades donde están ubicados.

---

<sup>311</sup> MEPYD, (2016, 29 junio), óp. cit.

### 5.2.3.1 Descripción de la situación del sector agrícola y el comercio justo como propuesta innovadora con enfoque endógeno

En el 2015, después de 33 años desde el último censo agropecuario, el país realizó, con el apoyo de la FAO y la Unión Europea, el Precenso Nacional Agropecuario. El informe presentado por la Oficina Nacional de Estadística y el Ministerio de Agricultura, “indica que en República Dominicana existen en la actualidad 319,676 unidades productivas agropecuarias y un total de 259,971 productores agropecuarios, de los cuales el 83.7% son hombres y 16.3% mujeres (la composición por sexo descrita corresponde solo a las personas físicas identificadas en el Precenso)”.<sup>312</sup>

Según la ONE, aunque el sector agrícola dejó de ser el motor de la economía para pasar a serlo la industria y los servicios, sigue siendo una de las principales fuentes del mercado laboral dominicano, así como componente de las exportaciones nacionales (no incluye exportaciones ZZ.FF., aunque hemos visto que dentro de las ZZ.FF. también han aumentado las empresas dedicada a la agroindustrial).<sup>313</sup> Para abril de 2009, el 14.7% de las personas ocupadas receptoras de ingresos en el país, pertenecían al sector agropecuario, proporción que se ha mantenido estable a lo largo de toda la década.

Por otra parte, según cifras del Banco Central, las exportaciones agropecuarias desde el 2010 al 2015, han tenido un crecimiento negativo en un -9.4%. Mientras en el 2010, las exportaciones agropecuarias representaban el 12.2% del total, en el 2015 representan el 7.9%.<sup>314</sup>

Según el informe del Banco Central, al finalizar el año 2015, el valor agregado de la actividad Agropecuaria mostró una variación interanual de 1.4% respecto al año 2014.<sup>315</sup> Aunque el país tiene vocación agrícola y ciertas ventajas comparativas, lo cierto es que las exportaciones

---

<sup>312</sup> ONE, “La ONE y el Ministerio de Agricultura presentaron los resultados del Precenso Nacional Agropecuario 2015”; disponible en <http://cenagro.one.gob.do/index.php/notas-de-prensa-2>

Contar con estadísticas confiables, es sumamente importante como insumos para el diseño de políticas públicas más efectivas y los programas de desarrollo, en este caso, del sector agropecuario.

<sup>313</sup> ONE, *Atlas de Directorio de Empresas*, 2009: 41

<sup>314</sup> Banco Central de la República Dominicana, Sector Externo, Exportaciones; disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/estadisticas\\_economicas/externo/](http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/externo/). Si usamos cifras del Ministerio de Agricultura el por ciento de productos agropecuarios como del total de las exportaciones del país sube a un 22.4%: ver Ministerio de Agricultura “7.1.3 Exportaciones totales Agropecuarias Anual por Capitulo 2012-2015, disponible en: <http://www.agricultura.gob.do/estadisticas/exportaciones-agropecuarias-totales-y-por-producto/exportaciones-tradicionales/>; y Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana “Comportamiento de las Exportaciones Dominicanas 2013-2014, disponible en: <http://cei-rd.gob.do/es/descargas/reportes-estadisticos/>

<sup>315</sup> Informe BCRD, 2015

agropecuarias no muestran un alto crecimiento debido a los obstáculos que enfrenta el sector. Al visitar las áreas rurales, vemos como el desempleo y subempleo aumentan.

El comercio justo es una forma de aplicar la economía solidaria y, su producto es caracterizado por tener mayor agregado -ésta vez no solo calidad del producto pues tiende a ser más saludable al ser orgánico-, pero además ético al enfocarse al desarrollo humano y comunitario.<sup>316</sup> Es decir, que el valor agregado sería la ética con que se maneja el proceso de producción, y el pago a los trabajadores. La economía solidaria se caracteriza por una organización interna de índole democrática y una distribución solidaria de los beneficios; es decir, los trabajadores de la empresa son parte de la organización y, a la vez, participan de los beneficios que su trabajo genera en esa empresa.

Puigpelat aboga por abanderar más la solidaridad y menos la competencia entre los individuos.<sup>317</sup> El comercio justo es un sistema comercial solidario y alternativo, cuyo objetivo es mejorar el acceso al mercado de los productores más desfavorecidos y cambiar las injustas reglas del comercio internacional, que exacerban la pobreza y la desigualdad mundial. Es, además, un movimiento internacional formado por organizaciones de todo el mundo.<sup>318</sup> Es un nicho de mercado importante para la agricultura dominicana, que entendemos que, con el apoyo del Estado, tanto central como municipal, puede ser consolidado y ampliado.

### *El comercio justo internacional y el desarrollo endógeno*<sup>319</sup>

El comercio justo internacional tiene un gran impacto sobre el desarrollo local. En el país existe una experiencia interesante con el comercio justo, aunque no ampliamente conocida, ni desarrollada. El comercio justo busca ofrecer mejores precios a los productos, por lo general se

---

<sup>316</sup> Portal Economía Solidaria, ver [http://www.economiasolidaria.org/comercio\\_justo](http://www.economiasolidaria.org/comercio_justo)

Marina y Satrusegui (2013:163) nos indican que “a pesar de su importancia, la economía social no está bien definida. Incluye cooperativas, mutualidades, fundaciones y distintas sociedades de interés social admitidas por las diferentes legislaciones. Suele definirse por las siguientes notas: libre adhesión de los individuos; gestión democrática (una persona, un voto); no acumulación individual de los beneficios; constitución de un patrimonio colectivo (sin socios externos); solidaridad interna y externa; utilidad y calidad de los servicios y de los productos; desarrollo personal del individuo; y autonomía respeto del Estado”.

<sup>317</sup> Puigpelat, 2004: 220

<sup>318</sup> OXFAM Intermón, “Comercio Justo”; disponible en: <http://www.oxfamintermon.org/es/que-hacemos/comercio-justo>

<sup>319</sup> Para conocer cómo los gobiernos locales apoyan el comercio justo, ver “Ciudades y Pueblos Latinoamericanos por el Comercio Justo”; disponible en: <http://ciudades-comerciojusto.org>. Información facilitada por Marco Coscione, (2016, 15 de septiembre), durante consulta realizada sobre comercio justo en la República Dominicana.

paga más que en el mercado. Igualmente, el consumidor paga más por el producto. Donde más se ven las experiencias de comercio justo, es en los productos agrícolas, debido a la vulnerabilidad de los mismos a los cambios climáticos y a los precios en los mercados nacional e internacional.

El objetivo principal del comercio justo es aumentar los beneficios de los productores, con el fin de aumentar su nivel de vida y darles mayor seguridad económica.<sup>320</sup> El comercio justo tiende a favorecer el medioambiente, ya que es uno de sus valores intrínsecos: lograr un balance ecológico en la agricultura. Además, provee oportunidades para las iniciativas y el liderazgo empresarial de la localidad.

Según Coscione, uno de los principales investigadores del comercio justo en la República Dominicana, nos indica que comercio justo va por dos líneas de pensamiento: una es la del economista nobel y ex presidente del Banco Mundial, Joseph Stiglitz y la otra de OXFAM Intermón. En el libro *Fair Trade for All*, Stiglitz y Charlton (2005), proponen unas cuantas medidas que podrían aliviar los efectos negativos de la liberalización e incrementar los efectos positivos. Igualmente, OXFAM Intermón, la ONG más grande de comercio justo, también subraya en su informe *Cambiar las reglas: comercio, globalización y lucha contra la pobreza* (2002), que se cambien las reglas del juego, a favor de los países en vías de desarrollo.<sup>321</sup>

Básicamente, el informe propone una “agenda muy detallada de reformas con el objetivo de reorganizar el sistema del comercio internacional de una forma más equitativa”.<sup>322</sup> Tanto el informe de OXFAM como Stiglitz y Charlton, indican que, para aprovechar el comercio internacional, es clave que los países en vías de desarrollo sean tratados como tal y que se les ofrezcan mejores condiciones para competir, es decir, mejorar su acceso a los mercados internacionales, minimizando las barreras comerciales.<sup>323</sup>

Los autores Stiglitz y Charlton, entienden que un “proceso injusto no producirá un acuerdo justo”; y, refiriéndose a la OMC, abogan por una reforma institucional que pueda facilitar negociaciones más transparentes y democráticas, con el fin de lograr acuerdos más justos y acordes con los intereses generales del mundo.<sup>324</sup>

---

<sup>320</sup> Pike, Rodriguez-Pose y Tomaney, 2006: 262

<sup>321</sup> Coscione, 2008: 12

<sup>322</sup> *Ibíd*em 44

<sup>323</sup> *Ibíd*em

<sup>324</sup> Stiglitz y Charlton, 2005: 8

En cambio, a muchas personas, organizaciones y gobiernos de países en desarrollo de muy variada definición política, les preocupan los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la manera en que se negocian.<sup>325</sup>

En cuanto a la OMC, mientras algunos entendían que “la Ronda Doha no debería ser más que una simple continuación de la Ronda Uruguay, encaminada a reforzar las obligaciones existentes y a ampliar las disciplinas comerciales multilaterales a nuevas esferas normativas que en la actualidad son de competencia nacional. Otros –incluidos la mayor parte de los países en desarrollo y muchas organizaciones de la sociedad civil tanto de los países industriales como de aquéllos en desarrollo– creen que las futuras negociaciones comerciales multilaterales deberían introducir correcciones, con el fin de que el sistema brinde más apoyo al desarrollo humano”.<sup>326</sup>

Además, OXFAM propone:

“La creación de una institución que intervenga y regule el mercado de las materias primas, apoyando también las reformas dentro de las empresas para que estas empiecen a pagar un precio más justo.

La creación de un grupo de trabajo en el marco de la OMC que se ocupe del mercado de las materias primas y su importancia en el comercio internacional.

Los gobiernos tienen que garantizar las obligaciones de los acuerdos de la OIT, sobre todo en las maquilas y zonas francas, y las negociaciones en el marco de la OMC tienen que incorporar las normas de OIT.

Las transnacionales deben realmente ser más responsables hacia los seres humanos y hacia el medio ambiente para no comprometer las generaciones presentes y futuras: hay que promover mecanismos concretos de investigación, supervisión, evaluación y fiscalización de las acciones de las transnacionales en los PED.

Acabar con el modelo de propiedad intelectual de la OMC y comprometerse a respetar el derecho a la salud pública por encima de los derechos de propiedad de las patentes de medicamentos.

Vincular los acuerdos sobre aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el Comercio a la Convención sobre Diversidad Biológica de Naciones Unidas y el Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos de las Plantas para Agricultura y Alimentación, para defender la seguridad alimentaria y la biodiversidad.

Las negociaciones del GATS deberían excluir los servicios básicos y estar orientadas a los generales objetivos de desarrollo de los PED, dejando a los Gobiernos de los países menos adelantados la posibilidad de regular las Inversiones Extranjeras Directas (IED) para proteger sus industrias incipientes”.<sup>327</sup>

---

<sup>325</sup> PNUD, 2003: 2

<sup>326</sup> *Ibídem* 3

<sup>327</sup> Coscione, 2008: 46

Según *FINE (Fair Trade Advocacy Office* de la organizaciones del comercio justo), “la esencia del Comercio Justo es trabajar con los productores y los trabajadores marginados para ayudarles a salir de una posición de exclusión y vulnerabilidad y para que logren una posición de mayor seguridad y autosuficiencia económica a través del gradual empoderamiento hacia un papel activo en un comercio internacional más equitativo”.<sup>328</sup>

Algunos de los principios básicos de las organizaciones del CJ son: brindar apoyo financiero, técnico y de organización a los productores...; mejorar las condiciones del comercio a través del pago de un precio justo en el contexto regional o local, que no sólo cobra los gastos de producción, pero también que ese sistema de producción sea más justo y ecológicamente sostenible; asegurar los derechos de los productores y de los trabajadores a través de un salario y condiciones dignas; y “promover mejoras a largo plazo en las oportunidades económicas y sociales de los pequeños productores y los asalariados y en las prácticas medioambientales de sus organizaciones, a través del fortalecimiento de la participación de los trabajadores en la toma de decisiones, promoviendo el desarrollo y la formación de los recursos humanos, con especial atención para las mujeres y alentando buenas prácticas medioambientales y métodos de producción responsables y sostenibles”.<sup>329</sup>

Los criterios del Comercio Justo están alineados con los del desarrollo económico local<sup>330</sup>. La experiencia del Comercio Justo en la República Dominicana es relativamente nueva

---

<sup>328</sup> *Ibíd*em 59

<sup>329</sup> *Ibíd*em 59-60

<sup>330</sup> Según la Coordinadora Estatal de Comercio Justo de España, estos son los criterios:

“Criterios referentes a los productores: los grupos productores se organizarán en asociaciones, sociedades o microempresas, dependiendo del objetivo y sus actividades; la exportación a las redes del CJ no debe llevar a los productores a la dependencia; las asociaciones de productores deben reproducir estructuras participativas y democráticas; los sueldos deben ser dignos pero no crear graves desigualdades con otros productores locales no ligados al CJ; el grupo de productores debe compartir informaciones sobre sus miembros y sobre los programas sociales dirigidos a toda la comunidad local; las organizaciones de CJ privilegiarán las relaciones con aquellos productores más comprometidos e involucrados en un cambio socioeconómico; el productor debe planificar la producción y la entrega del pedido sin poner en dificultad al comprador.

Criterios referentes a los procesos de producción: se incentiva la manufactura en origen, aumentado de esta manera el valor añadido del producto exportado desde el Sur; también se incentiva el uso de recursos locales y técnicas de producción medioambientalmente sostenibles y la agricultura ecológica.

Criterios referentes a los productos: los productos deben ser de calidad, tener las mismas características de las muestras anteriormente enviada al comprador y conservar el mismo precio hasta la entrega; cualquier cambio tiene que ser comunicado, explicado, fundamentado y el nuevo compromiso acordado entre las partes; el grupo de productor debe proporcionar toda información sobre el producto requerida por el comprador; en todo estos procesos el comprador debe aconsejar los productores y ser lo tanto flexible para acompañarlos y asistirlos técnicamente.

Criterios referentes a las organizaciones de CJ: éstas también tienen que organizarse de manera participativa y democrática; no pueden ser organizaciones exclusivamente comerciales’, en este sentido tienen que comprometerse en promover acciones de ‘denuncia de las injustas relaciones comerciales’, sus actividades comerciales deben

y poco conocida en el país, hasta por las mismas autoridades.<sup>331</sup> La misma se inicia hacia la segunda mitad de los años 1990. Los principales rubros usados en el comercio justo en la República Dominicana son el café, banano (*guineo* en dominicano) y el cacao. En el 2010, el total de pequeños productores de Comercio Justo era de 20,301.<sup>332</sup>

Según Coscione, “la República Dominicana puede jugar un rol importante a nivel mundial en cuanto a la exportación de cafés especiales y de calidad cuya demanda, a pesar de la crisis, se mantiene alta sobre todo para los cafés que vienen de la zona caribeña. Los acuerdos RD-CAFTA (Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América) y EPA (Acuerdo de Asociación Económica entre la Unión Europea y los países ACP) garantizan el acceso libre de aranceles del café dominicano a los dos principales mercados del café, Estados Unidos y la Unión Europea, respectivamente.<sup>333</sup>

En cuanto al cacao, en el 2007, la República Dominicana estaba en el décimo lugar de exportadores de cacao.<sup>334</sup> Y en cuanto al cacao orgánico, el país es el líder mundial en este rubro.<sup>335</sup> Son oportunidades concretas que el país ha aprovechado y que puede ampliar aun más.

En cuanto al banano (o *guineo*), la República Dominicana estaba en el décimo lugar como exportador al nivel mundial y el principal en la región del Caribe.<sup>336</sup> “En los primeros años de este nuevo siglo, la República Dominicana se ha convertido en el principal exportador de

---

fundarse en la transparencia económica y en el carácter no especulativo y tienen que incentivar la diversificación de la producción de los productores; firme compromiso a abandonar la actividad si esta no cumple con los criterios del CJ; en ningún caso se permitirá la venta de productos en el mercado convencional si esto utiliza el CJ simplemente como ‘lavado de imagen’ para esconder ‘prácticas comerciales ecológicas y socialmente denunciables’; fundamental es la cooperación entre las organizaciones de CJ; compromiso para la creación entre las organizaciones de CJ; compromiso para la creación de un sello de garantía para aquellos productos que cumplen con los criterios de CJ. Criterios referentes a las obligaciones de las organizaciones de CJ hacia las contrapartes del Sur, los consumidores y otras organizaciones: transparencia en todas las actividades de CJ llevadas a cabo; máxima información para los consumidores y explícitamente prohibido utilizar publicidad engañosa; máximo respeto para las contrapartes del Sur y sus reivindicaciones; los organizadores de CJ también tienen que promover la práctica del consumo responsable; prefinanciamiento de los productores; cooperación entre las organizaciones de CJ a través del intercambio de informaciones, de conocimientos y el apoyo de campañas conjuntas; coordinación para ayudar a los productores, ‘velar por la estabilidad del comercio justo’ y relacionarse constantemente con las organizaciones internacionales de CJ.”

<sup>331</sup> Coscione, 2011: 353

<sup>332</sup> *Ibíd*em

<sup>333</sup> *Ibíd*em 77

<sup>334</sup> *Ibíd*em 87

<sup>335</sup> *Ibíd*em 89

<sup>336</sup> *Ibíd*em 93 y 95

banano orgánico en el mundo y principal abastecedor de la Unión Europea...”<sup>337</sup> El nicho de productos orgánicos es uno que el país está aprovechando y que se debe ampliar.

Coscione resalta que “según cálculos de la FAO, “recogidos por Frundt H. J., el banano orgánico ganaría entre 22 y 29% más por el precio y el premio, y los costos de producción solo serían un 8% más altos”.<sup>338</sup> Con consumidores cada vez más exigentes de productos de alta calidad y preocupados por su salud, los productos orgánicos, cada vez tienen más demanda, especialmente en los países desarrollados donde el poder adquisitivo es mayor.

**Tabla 5.10 Organizaciones que participan en el Comercio Justo en la RD**

Junta Monseñor Romero	1988
Coscafé	2003
Fedecares	1985 (previamente Comité Pro-Federación de la Región Sur 1983)
Coopaprocosemup	1993 (núcleo) y 2000 (cooperativa)
Fundopo	2008 (previamente Fedopo 2002)
Conacado	1988
Junacas	1994
CoopBloque2	2009 cooperativa (previamente bloque cacaoero 1985)
Asoarac	2002
Banelino	1996
Aprobano	2003 (previamente Finca 6 1997)
Coopprobata	2005 (previamente Aprobata 1997)

Fuente: Coscione, 2011: 355

### 5.2.3.2 *Obstáculos y retos de la agricultura y el Comercio Justo*

A pesar del crecimiento de las exportaciones agrícolas y los productos agroindustriales en las ZZ.FF. y a los EE.UU., el campo dominicano aun no sea ha recuperado de la negligencia estatal y, en la actualidad, hasta los campos sufren de delincuencia, inseguridad y ociosidad por el desempleo que persiste.<sup>339</sup>

<sup>337</sup> *Ibíd*em 109

<sup>338</sup> *Ibíd*em 112

<sup>339</sup> El campo dominicano, por lo general, no se ha tecnificado y depende sobremanera de mano de obra barata haitiana, lo que deprime los salarios y desplaza a los dominicanos que prefieren no trabajar por los salarios mínimos, por ejemplo, de RD\$400.00 pesos al día (menos de 10 dólares).



Según el Plan Municipal de Castillo, algunas de las principales limitaciones para el desarrollo económico del sector agrícola incluyen, (algunas se pueden extrapolar al resto del país): “la falta de documentos de propiedad de los predios agrícolas dificulta el otorgamiento de préstamos; los productores de cacao no reciben el apoyo necesario del Ministerio de Agricultura; el mal estado de los caminos vecinales limita la salida de los productos agrícolas, en especial el cacao; la producción de cacao ha disminuido a 60 libras por tarea, disminuyendo, a su vez, la rentabilidad esperada (100 lbs. /tarea); muchas producen cacao con plantas de 100 años y por las limitadas capacidades económicas, los productores se ven obligados a la explotación intensiva; no se ha trabajado en el relevo generacional de los productores de cacao. La mayoría de los productores tienen más de 60 años y las generaciones siguientes no cuentan con incentivos para permanecer en el campo; Los ganaderos no están organizados; y escasa disponibilidad de terrenos para ganadería, ya que la mayor parte del terreno se emplea en agricultura.<sup>340</sup> También entre los principales obstáculos, están el deterioro medioambiental, incluyendo la fertilidad de la tierra.

Parte grave del problema de los productores agrícolas con acceder a los mercados es precisamente el volumen de su cosecha. El Comercio Justo ofrece una solución a esos pequeños productores. “Las relaciones de CJ ofrecen a los pequeños productores marginados un acceso directo al mercado. Las estructuras cooperativas o asociativas que participan en el CJ rompen con el yugo de los intermediarios; el mejor precio y el premio social permiten inversiones comunes, por ejemplo en almacenes, transportes o herramientas para la comunicación, de las cuales se benefician todos los socios, que individualmente no podrían contar con ellas. Sumando los volúmenes de producto de todos los productores, estas organizaciones aumentan el poder de negociación de los mismos”.<sup>341</sup>

Otras barreras que impiden aprovechar el mercado, a las que el Comercio Justo ofrece solución son: falta de información o informaciones imperfectas, lo cual, muchas veces crea dependencia en intermediarios; las fluctuaciones de los precios que impiden planear la producción y la comercialización a largo plazo; falta de acceso a crédito y dependencia de

---

<sup>340</sup> FEDOMU, *Plan Municipal de Desarrollo de Castillo*, 2016: 54

<sup>341</sup> Coscione, 2011: 334

usureros; imposibilidad de cambiar ágilmente el tipo de producción; debilidades organizativas y comerciales; y sistema legal débil en la legislación laboral y la ambiental.<sup>342</sup>

Es interesante resaltar iniciativas de desarrollo local, como la oferta de ofrecer “la Ruta del Café: un proyecto de ecoturismo con aroma y sabor a pueblo”, donde se unieron el Comercio Justo y el ecoturismo. Esta es una iniciativa innovadora de desarrollo local, que ha creado empleo en la zona. La Ruta del Café es “una iniciativa ecoturística responsable que quiere resaltar la cultura y tradiciones de las provincias de Salcedo y Monseñor Nouel a través de la valorización del territorio y la promoción de los productos típicos locales y en particular del café”.<sup>343</sup>

Entendemos que el potencial agrícola, como ventaja comparativa del país, es mayor que el que se aprovecha. En esto, el Estado dominicano tiene una oportunidad para promover la inversión productiva, priorizando el fortalecimiento de la economía local, la producción endógena (con identidad) y la promoción, en sentido integral, del desarrollo rural. Asimismo, potenciando las exportaciones agrícolas, ayudando a agregar valor a las mismas y vinculándolas con mercados en el exterior.<sup>344</sup>

Entendemos como una oportunidad el Comercio Justo y el gobierno debe apoyar a los pequeños productores agrícolas, para poder aprovechar este nicho, al igual que el de productos orgánicos, que cada vez tienen más demandas. El Comercio Justo puede formar parte de las iniciativas para catalizar el desarrollo económico y social, debido a que es una forma positiva de ‘ganar-ganar’ de conectarse con lo global, valorando los recursos locales y protegiendo el medioambiente. Serían interesante que estas experiencias tuvieran mayor visibilidad y que la Coordinación Dominicana, tenga la posibilidad de compartir su experiencia y mejores prácticas, con el fin de que se entienda que un comercio justo sí posible.

---

<sup>342</sup> *Ibíd*em 334-335

<sup>343</sup> *Ibíd*em 179

<sup>344</sup> Aunque es otro sistema político, la experiencia boliviana en el sector agrícola resulta interesante para sacar mayor provecho a la tierra subutilizada en todo el país: “La Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia sostiene los siguientes puntos: a) el Estado promueve y dirige los procesos de desarrollo; b) promueve el desarrollo nacional como un proceso integral con el fin de mejorar el bienestar de toda la población sobre la base de su participación en el desarrollo sostenible y distribución justa de beneficios; c) apoyo directo del Estado (financiamiento) hacia pequeños productores como comunidades indígenas y campesinas; d) el Estado debe garantizar el mercado de todos los productos agropecuarios (precio justo para todos los productores agrícolas)”. (Del Campo, 2007: 210- 211)

El actual orden económico-político global está estructuralmente y sistemáticamente incapacitado para proporcionar mejores condiciones laborales.<sup>345</sup> Iniciativas como el Comercio Justo, han nacido precisamente como una contrapropuesta. A nuestro entender, a medida que se tome una mayor conciencia de la dignidad del trabajador, el Comercio Justo cada vez más tiene un espacio en el mercado. En otras palabras, no debe ser la excepción sino la norma. Recomendamos que esta experiencia sea ampliada en la República Dominicana y que el gobierno dominicano, apoye a los productores en sus metas de crear riquezas y empleo para su comunidad y ¿por qué no? también ayudarles a ampliar sus mercados nacionales e internacionales.

### **5.2.3.3 Respuesta del gobierno central al reto de apoyar la agricultura y el comercio justo**

*“Cada vez se advierte con mayor fuerza que al Estado le corresponde una importante función en el desarrollo agrícola y rural, no sólo para intensificar el claro dinamismo de ciertos subsectores empresariales (en particular con respeto a los mercados de exportación), sino también para expandir los mercados internos, como ocurre en Brasil”.*<sup>346</sup>

La liberación de los mercados, específicamente para la agricultura, por lo general más vulnerable que los demás sectores, representa un verdadero reto para las autoridades agrícolas. Es importante resaltar que la política comercial agrícola de la República Dominicana, está condicionada por los compromisos asumidos ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como los distintos acuerdos comerciales.<sup>347</sup>

En la República Dominicana, durante el periodo 2007-2014, la política agrícola se ha enfocado en los siguientes objetivos: mejorar la productividad y competitividad del sector, invertir en la calidad e inocuidad de la producción, garantizar la seguridad alimentaria, proteger el medio ambiente y aumentar el bienestar de la población rural dominicana.<sup>348</sup>

---

<sup>345</sup> Caballero Harriet, 2009: 87

<sup>346</sup> De A. David, 2001: 161

<sup>347</sup> Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), *Informe del Examen de las Políticas Comerciales de la República Dominicana*, (2015, 3 de junio); disponible en [http://www.sice.oas.org/ctyindex/DOM/WTO/ESPANOL/TPRg319\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/ctyindex/DOM/WTO/ESPANOL/TPRg319_s.pdf)

<sup>348</sup> *Ibíd*em

Según el Informe de las Políticas Comerciales Agrícolas presentadas a la OMC 2015, “el sector agropecuario es la primera fuente de empleo en las zonas rurales, las cuales abarcan la mayor proporción de los hogares pobres del país. La dinamización del sector agropecuario es necesaria como motor de crecimiento y reducción de pobreza, por lo que se ha convertido en un objetivo de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 elevar la productividad, competitividad y sostenibilidad ambiental y financiera de las cadenas agro productivas, a fin de contribuir a la seguridad alimentaria, aprovechar el potencial exportador y generar empleo e ingresos para la población rural”.<sup>349</sup>

Algunas iniciativas para apoyar a la agricultora realizadas por el gobierno incluyen: la reactivación, a finales de 2012, del Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA), establecido por la Ley No. 367 de 1972, el cual busca “promover e impulsar el desarrollo sostenible en el ámbito rural para mejorar los niveles de competitividad del sector, a través del fortalecimiento de las infraestructuras sociales y productivas y el acceso a créditos solidarios a bajo interés a las organizaciones de productores que por razones diversas, no pueden ser beneficiadas de los créditos de las entidades formales o bancos comerciales”.<sup>350</sup>

La novedad con este programa han sido las "visitas sorpresas" realizadas por el presidente Medina. Durante estas visitas rurales, las asociaciones de productores presentan sus necesidades y el presidente da instrucciones para que estas sean evaluadas y atendidas. Este programa ha tenido un impacto positivo en la calidad de vida en el campo, con la creación de empleo rural y, a través de la garantía de el acceso al crédito, la reforestación de las cuencas hídricas y modernización de la infraestructura.

Según el Informe presentando ante la OMC, “el impacto que han tenido estos programas en la reducción de la pobreza en las zonas rurales, ha sido tan importante, que, en septiembre de 2014, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), invitó a la República Dominicana a presentarlos, como un modelo a ser replicado en otros países”.<sup>351</sup>

Además de este programa, otras medidas tomadas para fortalecer el sector agrícola son: la promoción de la producción de rubros de consumo interno y mecanismos de comercialización interna, el desarrollo de la infraestructura rural y de servicios y el fortalecimiento de todas

---

<sup>349</sup> *Ibíd*em

<sup>350</sup> SICE, 2015, *óp. cit.*

<sup>351</sup> *Ibíd*em

aquellas instituciones, organismos y mecanismos para la aplicación de las medidas sanitarias, fitosanitarias y de inocuidad agroalimentaria.<sup>352</sup>

Otras medidas incluyen programas de capacitación sobre las Buenas Prácticas Agrícolas y de Manufactura, así como difusión de información técnica sobre la importancia de la inocuidad e higiene alimentarias, como parte de la implementación del Programa de Nacional de Monitoreo y Vigilancia de Residuos de Plaguicidas en Alimentos (MOVIREA).<sup>353</sup>

Con el fin de facilitar el comercio y minimizar el rechazo de los productos en puertos extranjeros, el Ministerio de Agricultura ha implementado un programa que incluye, la vigilancia y monitoreo de residuos de plaguicidas en alimentos (plan de muestreo), con el fin de mejorar la calidad de productos para consumo nacional y de exportación. De esta manera, asegurar que plaguicidas prohibidos no se estén usando.

Igualmente, desde 2008, el país ha trabajado para modernizar los trámites y procedimientos relacionados con la gestión aduanera en la frontera. También con el fin de facilitar el comercio agrícola, desde el 2009, “se implementó el Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA), que es una herramienta tecnológica que ha contribuido a la automatización de los procesos de importación y exportación de mercancías, y la reducción de los costos y tiempos de despacho de las mercancías”.<sup>354</sup>

Estas medidas, junto a la creación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) en 2014, constituyen herramientas claves para facilitar la producción y exportación de los productos agrícolas, de esta manera aumentando las oportunidades de empleo en el campo.<sup>355</sup>

Otro programa importante de resaltar, es el Programa de Investigación y Desarrollo Agropecuario, que ejecuta el Ministerio de Agricultura.<sup>356</sup> En materia de economía solidaria y el Comercio Justo, el Estado continua sin ofrecer un apoyo oficial a estas iniciativas. Insistimos en

---

<sup>352</sup> *Ibíd*em

<sup>353</sup> *Ibíd*em

<sup>354</sup> *Ibíd*em

<sup>355</sup> *Ibíd*em. Nota: La VUCE es un servicio que permite a las partes involucradas en el comercio internacional, presentar en un único sitio virtual, una vez y de manera electrónica, la información y documentos necesarios para realizar las operaciones de importación y exportación de mercancías.

<sup>356</sup> Este programa tiene con un presupuesto de veintidós millones de dólares estadounidenses (US\$22,000,000) a ser concertado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a una tasa de interés y comisiones compatibles con las vigentes en el mercado para la República Dominicana y con un plazo mínimo de 7 años. Ver Ministerio de Hacienda Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado 2015, pág. 83; disponible en: <http://www.digepres.gob.do/Publicaciones/Presupuesto%202015/Proyecto%20de%20Ley.pdf>

que son opciones alternativas, para promover el desarrollo endógeno y mejorar la calidad de vida de todos, especialmente en el campo.

#### **5.2.3.4 Los clústeres: motor de innovación para la productividad local<sup>357</sup>**

*Un entorno local cooperativo y competitivo, con capital social y cultura innovadora es uno de los mejores medios para competir con éxito.<sup>358</sup>*

La industria local y las pymes han podido progresar a través de la innovación, creando clústeres. Como hemos indicado previamente, la estrategia de *clusterización*, forma parte de sistema de innovación regional que, a la vez, forma parte de la estrategia de desarrollo endógeno. Desde hace dos décadas, la República Dominicana viene promoviendo la creación de clústeres. Según Asiático, la estrategia de promoción de la formación de clústeres sectoriales y la asociatividad empresarial, se inició a mediados de los 90, a través de los organismos de cooperación internacional. Agrega el citado medio, que la aplicación de esta ha sido clave para mejorar el desempeño de las pymes dominicanas.<sup>359</sup>

En la República Dominicana se inicia la promoción del tema clúster con cierto rigor metodológico, a partir de 1996. Se desarrollan iniciativas de Asociatividad Empresarial, bajo los preceptos de la denominada “Metodología de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial –ONUDI-”.

Este enfoque fue materializado por el “Programa para el Desarrollo de la Microempresa” (PRODEMIPY) y ejecutado en los sectores manufactureros muebles, metalmecánica, calzados y confecciones textiles.<sup>360</sup> De la experiencia de PRODEMIPY, salió la visión de la cooperación entre estas empresas. También nace la figura del “Animador de Grupos o Clúster Manager”, la cual es una figura operativa, que servirá de soporte a las iniciativas que se presentan en el clúster.<sup>361</sup>

---

<sup>357</sup> Sandra Castillo y Laura del Castillo, (marzo y septiembre 2016), consultas de información realizadas al Consejo Nacional de Competitividad (CNC).

<sup>358</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 145

<sup>359</sup> Asiático en CNC y BID, octubre 2014: 4

<sup>360</sup> *Ibíd*em 7

<sup>361</sup> *Ibíd*em

**Tabla 5.11 Tipos agrupamientos según manual de mini cadenas productivas, ONUDI**

Conceptos	Elementos y figuras claves
1. Clúster-aglomeraciones	Proximidad geográfica Roles de instituciones externas Cadena productiva locales públicas y privadas
2. Distrito Industrial	Clúster Innovación
3. Red empresarial horizontal ( <i>network</i> )	Articulador de redes Producción de un mismo tipo de bien

Fuente: Asiático, CNC y BID, octubre 2014: 8

Luego, en el 2002, con el apoyo de la Unión Europea, se inicia el Programa Pro Empresa. Este programa retoma y da seguimiento a las iniciativas implementadas desde PRODEMIPY.<sup>362</sup> Pro Empresa amplió, innovó e incluyó nuevos sectores a esta nueva cultura de organización empresarial.

En el 2006, se crea el Consejo Nacional de Competitividad, el cual hereda y da continuidad a los trabajos de Pro Empresa. La creación del CNC fortalece institucionalmente la estrategia de conformación de Clústeres, como parte de la economía dominicana.<sup>363</sup>

Con la aprobación de la Ley 1-06, el Estado dominicano oficializaba como política pública, el proceso de promoción de la asociatividad empresarial y la conformación de clústeres. Dicha Ley crea el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) y le otorga competencias para promover los conjuntos productivos y ofrecer servicios de desarrollo empresarial, que contribuyan a incrementar la competitividad del país y sus empresas.

Dicha estrategia forma parte de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) en el eje 3.<sup>364</sup> En su eje 3 lo establece así: “Una economía articulada, innovadora y sostenible, con una estructura productiva que genera crecimiento alto y sostenido, con empleo decente y se inserta de forma competitiva en la economía”. Según Asiático, “Otras leyes adoptadas son la Ley 392-07 sobre competitividad e innovación industrial y la ley No. 488-08, que establece un Régimen

<sup>362</sup> *Ibíd*em 8

<sup>363</sup> Ver *Guía Práctica Conformación de Clústeres*, Consejo Nacional de Competitividad (CNC), República Dominicana 2016; disponible en: [https://issuu.com/cncrd/docs/guia\\_clu\\_\\_ster\\_final](https://issuu.com/cncrd/docs/guia_clu__ster_final)

<sup>364</sup> Informe CNC, 2015

Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y que también define entre sus competencias instituciones la promoción y apoyo a los clústeres”.<sup>365</sup>

Según el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) de la República Dominicana:

“Un Clúster es un conjunto productivo (o colectivo de eficiencia) que representa una concentración geográfica de empresas e instituciones que interactúan entre sí y que, al hacerlo, crean un clima de negocios en el que todos ellos desempeñan, competitividad y rentabilidad en el largo plazo. El modelo de desarrollo competitivo basado en los *Clusters* promueve la asociatividad empresarial y la cooperación entre sector público y sector privado, así como otros actores del sistema local, para juntos lograr competir en la economía global. El CNC es la entidad de la República Dominicana que fomenta y apoya a los *Clusters*”.<sup>366</sup>

El CNC fortalece e impulsa los clústeres y la innovación en aras de un país más competitivo, documento elaborado en el 2015 y que recoge los logros sobre el “Proyecto de Asistencia Técnica para el Programa de Apoyo de la Política de Competitividad II” con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>367</sup> Según Asiático, “El programa se desarrolló bajo el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo-BID, organismo internacional que jugó un rol de proveedor de financiamiento y de facilitador de apoyo técnico para desarrollar el modelo de clústeres. El CNC le imprimió una visión más global a la temática agregando consideraciones sobre el territorio, la diversidad en los actores involucrados y en la mirada de cadena de valor; permitiendo esto ver las complejidades de todo el tejido empresarial del sector económico. Con este nuevo enfoque viene el encadenamiento a gran escala, y se pone énfasis en que las acciones conjuntas deben realizarse para mejorar la competitividad y la productividad empresarial”.<sup>368</sup>

Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el CNC ha desarrollado dos programas para la creación e implementación de clústeres. A la fecha se han ejecutado proyectos de 45 clusters en toda la geográfica nacional. El mismo se enfoca en actividades productivas distintas en los sectores manufactura, turismo y agronegocios.<sup>369</sup> Los 45 proyectos

---

<sup>365</sup> Asiático, CNC y BID, octubre 2014: 13

<sup>366</sup> CNC, *Clusters de la Republica Dominicana*; disponible en: <http://www.competitividad.org.do/cluster/>

<sup>367</sup> CNC, *Memoriales Institucionales*, 2015: 4-5

<sup>368</sup> Asiático, CNC y BID, octubre 2014: 8

<sup>369</sup> CNC, *Memoriales Institucionales*, 2015: 19



con grupos asociativos y clústeres se distribuyeron en: 6 de agronegocios; 15 de turismo y cultura; y 14 manufactura.<sup>370</sup>

Según el Informe del CNC, como parte de sus logros se señala: “los clústeres han recibido apoyo en mejora de procesos productivos, desarrollo de nuevos productos y servicios, comercialización para el mercado local e internacional, sistemas de gestión de la calidad, certificaciones de calidad, creación de capacidades locales y capacitación de recursos humanos; también, fortalecimiento institucional como estrategia de sostenibilidad. Para la ejecución del proyecto el CNC ha contado con la colaboración de instituciones públicas, gobiernos locales, autoridades legislativas, asociaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias e instituciones académicas, las cuales han contribuido con su desarrollo exitoso”.<sup>371</sup>

Esto formó parte del Programa de Asistencia Técnica de Apoyo a la Política de Competitividad, financiado por un total de 15 millones de dólares: un préstamo de BID por un monto de 10.0 millones de dólares, con un aporte de contrapartida de 4.0 millones de dólares aportado por el gobierno dominicano y los clústeres, así como un aporte adicional de un millón de dólares, realizado por el gobierno dominicano durante el último año de ejecución.

El propósito del programa fue de fortalecer el modelo de asociatividad empresarial promovido por el Estado dominicano y, de manera específica, mejorar sus procesos productivos, la comercialización para el mercado interno/ externo y para su fortalecimiento institucional. En sentido general, mejorar su productividad e innovación. El programa facilitó ayuda al desarrollo de 53 proyectos. Según el CNC, para la ejecución de los proyectos, se establecieron relaciones de cooperación entre entidades gubernamentales, del sector privado, académico y organizaciones no gubernamentales, con el propósito de fortalecer el capital social entre los diferentes eslabones de las cadenas productivas.<sup>372</sup>

---

<sup>370</sup> “Presentaron resultados de 45 clústeres financiados por BID,” 20 de noviembre de 2015, *Hoy*: disponible en:<http://hoy.com.do/presentaron-resultados-de-45-clusteres-financiados-por-bid/>

<sup>371</sup> CNC, *Memoriales Institucionales*, 2015: 18

<sup>372</sup> Los resultados del programa incluyen el fortalecimiento de la gestión de la calidad: “2,300 productores y empresarios capacitados en controles de calidad, prevención de riesgo, mejora de procesos, gestión de insumos, buenas prácticas agrícolas, buenas prácticas de manejo e inocuidad y manufactura. 490 productores agrícolas reciben certificaciones de calidad e inocuidad en: buenas prácticas agrícolas, Global Gap, Primus Lab, Primus GFS y Comercio Justo. Apoyo en la definición y adquisición de maquinarias y herramientas a 9 clústeres para que mejoren sus procesos, incrementen la calidad y la productividad. Desarrollo de protocolos de estandarización de procesos y productos para 240 Pymes. Diseño e implementación de sistemas para: monitoreo y control de costos para los procesos productivos, sistema de información de mercado, y control contable. Establecimiento en 6

Los clústeres de alcance nacional funcionan como Red empresarial horizontal, es decir, producción de un mismo tipo de bien pero no tienen proximidad geográfica, sino que son una red que articula sus intereses productivos.<sup>373</sup> Aparte de estas redes empresariales, hay otras que sí son clústeres-aglomeraciones con proximidad geográfica y funcionan como distritos industriales.

El trabajo del CNC, es que todo funcione como un *milieu*, es decir, trata de coordinar todo el sistema productivo local desde el ámbito legal, institucional, relaciones entre empresas, organizaciones, es decir, impulsar la competitividad y dinámica de la economía local.

El Programa Piloto de Innovación (PPI), fue ejecutado mediante convenio de colaboración entre el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) y el Ministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología (MESCYT). Para este programa se recibieron 69 propuestas durante la convocatoria. Un equipo de expertos de instituciones del gobierno (ONAPI, IDIAF, CNC y MESCyT), seleccionaron ocho de las iniciativas presentadas: Laboratorios Capilo Español; Industria de Muebles Metálicos: Hacienda el Mamel; Bio Energy; Ricart/A Estructuras; Global Machinery Group; Cano Industrial; COFRASA/Fabricantes Concentrados. A estas se le asignaron un 1,358,404.00 de dólares.

De manera específica, a los clústeres se le reconoce su capacidad de articular la dimensión sectorial con la territorial, para potenciar sinergias que respondan a las necesidades de ambas dimensiones.<sup>374</sup> De manera específica, su impacto en la competitividad procura: acceder a nuevos mercados, incrementar la capacidad de negociación, profundizar la división del trabajo,

---

clústeres de sistemas de georreferenciación y rastreabilidad. Elaboración de manuales técnicos en prácticas productivas para 14 clústeres. Diseño de nuevos productos para la diversificación y mejora de la calidad: -20 productos turísticos (rutas y senderos); -5 clústeres de agronegocios agregan valor a sus productos (vegetales orientales, jengibre, pimientos, zapote y yuca); 2 líneas de muebles y 6 de calzados”. También como resultado están la mejora del acceso a mercados nacionales e internacionales, de manera específica: “19 estudios de mercados y planes de comercialización, y 8 planes de exportación. 7 procesos de creación y registros de marcas colectivas. Participación y desarrollo de 37 ferias nacionales e internacionales para el acceso a nuevos mercados y captación de clientes. 3 clústeres constituyen comercializadora (Zapote, Calzados y Arroz). 45 clústeres disponen de material promocional de sus actividades productivas. 6 clústeres establecen relaciones comerciales inter-clúster de promoción y de compras conjuntas”. Otro importante resultado fue el desarrollo de confianza en los eslabones de la cadena productiva. De manera específica se “Se han fortalecido las relaciones de cooperación entre 14 instituciones públicas, y 9 privadas, 15 organizaciones no gubernamentales, 8 universidades e institutos de investigación, 5 instituciones bancarias, y 4 organismos internacionales. 20 clústeres y grupos asociativos cuentan con estrategias competitivas, así como con planes de acción. 45 clústeres formalizados, con sus estructuras operativas fortalecidas, en los que participan más de 3000 unidades productivas. Integración del Conjunto Productivo del Coco a la iniciativa caribeña del Clúster Regional del Coco. 120 talleres a los clústeres en planes de negocios, gestión de exportación, gestión de proyectos, manejo de recursos humanos, idiomas y clusterización. 32 clústeres y grupos asociativos han desarrollado página web para promover su visibilidad”. (CNC, Memoriales Institucionales, 2015: 20-22)

<sup>373</sup> Asiático, CNC y BID, octubre 2014: 8

<sup>374</sup> *Ibidem* 14

incrementar el nivel de cooperación de las empresas en torno a la cadena de valor, estimular la formación de nuevos negocios que deben contribuir a la expansión del clúster, elevar la capacidad innovación mediante la introducción de mejoras organizativas, de nuevas técnicas y productos, actuar como un factor de atracción a la inversión extranjera, generación de economías externas de naturaleza tecnológica y económica, generar mayor valor agregado, ejercer poder de negociación en los mercados; y potencializar la marca-valor del territorio.<sup>375</sup>

También están los clústeres de subsistencia, formados por y para pymes que buscan ofrecerse apoyo mutuo, así como para: la promoción de la cooperación, identificación de ‘cuellos de botella’ en la cadena y/o aglomeración, desarrollo de proyectos piloto de empresas de producción masiva diferenciada, mejoramiento del clima de negocios, estimulación de cooperación entre empresas, provisión de servicios de capacitación, creación de infraestructura tecnológica articulada a empresas transnacionales, atracción de inversión directa extranjera adicional, desarrollo de proveedores, otorgando los mismos beneficios que a la inversión extranjera y transferencia de tecnología a las empresas locales.<sup>376</sup>

“Las pequeñas empresas ubicadas en clúster pueden desarrollar capacidades para superar algunas de las restricciones que enfrentan, como la falta de habilidades especializadas o las dificultades de acceso a la información, al mercado, al crédito y/o a los servicios externos - Schmitz 1995-. La existencia de un clúster en un territorio específico permite un ambiente de negocios favorable, para el desarrollo de la competitividad de las empresas vinculadas a dicho clúster”.<sup>377</sup>

Los tres atributos principales de un clúster son: la presencia de acción conjunta, la existencia de eficiencia colectiva y la innovación constante.<sup>378</sup> Según el informe de la UNCTAD, muchos clústeres tienen una etapa de crecimiento inicial, pero luego se estancan y se desarticulan. El resultado es que se quedan en aglomeraciones de subsistencia al no lograr desarrollarse completamente, por lo que no llenan la expectativa de convertirse en clusters que sean motores de desarrollo regionales.<sup>379</sup>

---

<sup>375</sup> *Ibíd*em

<sup>376</sup> *Ibíd*em

<sup>377</sup> *Ibíd*em

<sup>378</sup> *Ibíd*em

<sup>379</sup> *Ibíd*em

### 5.2.3.5 *Obstáculos y retos de los clústeres*<sup>380</sup>

Sin embargo, los clústeres no están libres de obstáculos y retos pendientes. Estos obstáculos o retos van a depender mucho de las condiciones y facilidades del territorio y de las capacidades y la sinergia entre los actores involucrados. Según Asiático, “estas complejidades forman el entramado de dificultades para el desarrollo del potencial clúster y se verifica entre los empresarios participantes, por la realidad del territorio u otros elementos que intervienen en el proceso. A partir de su origen pueden ser personales, empresariales y territoriales y/o de autoridad”.<sup>381</sup> Las complejidades personales son “las practicadas por el individuo, y están referidas a la formación social, patología, valoración de las relaciones sociales, valoración de la colectividad y de la cooperación, etc.”.<sup>382</sup>

Según Asiático las complejidades empresariales tienen que ver con la visión sobre una temática, pues las diferencias de un empresario a otro pueden incidir en el proceso de gestión del clúster.<sup>383</sup> Una vez más, con la capacitación necesaria, en mediación y resolución de conflictos, el liderazgo local puede jugar un papel importante.

Las complejidades territoriales incluyen conocer bien las autoridades locales- es decir, el gobierno local (alcaldes, regidores, etc.); el poder político-legislativo (diputados y senadores) y el poder político-ejecutivo (los gobernadores).<sup>384</sup> Asiático asegura que es importante manejar la complejidad de estas tres fuentes de poder local, ya que inciden en la realidad de su comunidad y su falta de comprensión o no del proceso de creación del clúster, puede retrasar y complicar su implementación.<sup>385</sup> Luis Toirac, citado en Asiático, nos informa de otras circunstancias que afectan a la materialización de los clústeres y que deben enfrentarse debidamente<sup>386</sup>.

---

<sup>380</sup> Formalización legal de los clústeres. En una evaluación jurídica de los clústeres dominicanos, se destaca que existen 56 clústeres registrados en el CNC, sin embargo, la evaluación dada es sólo de 24 clústeres: Manufacturas (1 de 4), turismo (6 de 8), agropecuario (7 de 12) y de estos 24 clústeres, solo 14 estaban debidamente incorporados. Ver Latife Domínguez Alam en CNC, “Elaboración de Inventario situación Jurídica de los Clúster Beneficiarios de los proyectos del CNC: Informe Final Consultoría”, septiembre 2015, Santo Domingo, DN.

<sup>381</sup> Asiático, 2014: 25

<sup>382</sup> *Ibíd*em

<sup>383</sup> *Ibíd*em

<sup>384</sup> *Ibíd*em

<sup>385</sup> *Ibíd*em

<sup>386</sup> “Los clústeres poseen características diferenciadas, no solo entre sectores, sino también entre sí. La falta de cultura organizativa dificulta el proceso de desarrollo de los clústeres, no resultando tan fácil como parece, lograr los acuerdos iniciales. Se requiere la motivación de un grupo (aunque sea pequeño 5-7 personas) que asuma el liderazgo y motorice el proceso. Uno de esos miembros debe mostrar capacidad de líder y poder de convocatoria. Cuando existe un grupo o una empresa muy fuerte, con mucho poder económico y no entiende la filosofía del sistema

En ese sentido, entendemos importante resaltar lo indicado por Brunet y Cincunegui, de que “cada país tiene su propia evolución institucional que influye mucho sobre la vitalidad de su ‘sistema nacional de innovación’, por lo que las políticas de promoción de la innovación deben estar diseñadas para su aplicación al acervo de un país o región concretos. En este contexto, los agentes públicos adquieren un nuevo rol de ‘animadores’ de los procesos de generación de consenso y formulación de estrategias colectivas entre agentes de distintos ámbitos y sectores, dentro de sistemas de gobernanza multiactor y multinivel”.<sup>387</sup> Es decir, que los autores apoyan que el gobierno tome un rol de facilitador del sistema nacional de innovación, en este caso los clústeres, al nivel local.

#### ***5.2.3.6 Respuesta del Estado al reto de consolidar y ampliar los beneficios de los clústeres***

Según Kirchherr, Scherf y Suder, es un verdadero reto para los gobiernos locales, establecer una política de apoyo empresarial coherente que necesitan los clústeres. Este apoyo debe fundamentarse esencialmente en identificar los ‘cuellos de botellas’ y obstáculos que pueden frenar el éxito de los clústeres. Para poder desarrollar las actividades emprendedoras que tienen lugar en el clúster, se necesita un ambiente que facilite talento humano, infraestructura física, capital y redes.<sup>388</sup> Agregan que para poder ofrecer ésta calidad de apoyo que necesitan los clústeres, la gestión de tener una estructura organizacional dinámica y capaz.

Los gobiernos locales pueden jugar un papel importante, como bien indicaron Brunet y Cincunegui, en servir de enlace, animar y facilitar los encuentros entre los inversores y demás actores relevantes, para que la iniciativa productiva pueda concretizarse. Parte de este papel, como ya hemos documentado, es conectar con los centros de capacitación e investigación, como las universidades en el municipio.

---

organizativo y/o piensa que esta nueva estructura puede mermar su poder e influencia, se resiste y dificulta el proceso. Si los involucrados esperan resultados inmediatos y no asimilan la visión y los objetivos al mediano y al largo plazo, el proceso se ve empañado por la frustración de algunos que contamina a otros. Se requiere de instituciones (auspiciadoras) con recursos para capacitar, investigar mercados, entrenar y motivar a los participantes. Aunque cada clúster evoluciona de forma diferente, uno bien orientado y respondiendo a la asesoría, debe estar maduro para procurar su autogestión después de 12 a 18 meses; sin embargo, siempre surgirán nuevos retos que les permitirán adaptarse a los constantes y rápidos cambios del entorno”.

<sup>387</sup> Brunet y Cincunegui, 2010: 171

<sup>388</sup> Kirchherr, Scherf y Suder, julio 2014

Como identificamos en esta sección, en la República Dominicana existe un fuerte marco normativo, que sirve para dar confianza a los inversores y promover la productividad y competitividad. Estas leyes han estipulado la ejecución de una política regional de clúster o de distritos industriales, desde el gobierno central. La coordinación administrativa está en manos del CNC. Sin embargo, en todas estas actividades de promocionar la competitividad, entendemos que con la preparación y recursos adecuados, los municipios deben ayudar a gestionar los problemas en el territorio y facilitar los negocios.

Sería interesante que el CNC trabajara de cerca con los ayuntamientos, con el fin de contar con ellos como aliados en el terreno, que velen por el bienestar de los clústeres, asegurando servicios de calidad, incentivando su permanencia en el territorio, así como promocionando la asociatividad entre las empresas fuera y dentro de los clústeres, con el objetivo de aumentar la productividad económica. Es decir, como líderes locales, los funcionarios locales pueden desempeñar un papel clave en la generación de las sinergias que se dan en la asociatividad de los clústeres, con el fin de dinamizar la economía del municipio.

Al consultar al CNC sobre esta posibilidad, nos indican que “la ley 176-07 que regula a los ayuntamientos, establece que una de las competencias de los gobiernos locales, es auspiciar el desarrollo económico local, bajo esta lógica muy bien los ayuntamientos podrían disponer de recursos e iniciativas para auspiciar a los clústeres ya que estos impulsan la dinámica económica. Sería una buena forma de generar empleo”. Y agregan que “la mayoría de los ayuntamientos y/o gobiernos locales, no han podido satisfacer la demanda de servicios básicos que los munícipes esperan y han puesto poco interés, quizás por falta de recursos o desconocimiento de la temática, para impulsar iniciativas tipo clúster. Gestionar los procesos de promoción, conformación y desarrollo de clúster requiere de conocimientos técnicos diferentes al comúnmente disponible en los ayuntamientos. Habría que capacitarlos y habilitarlos, para que puedan ofrecer los servicios que requiere este tipo de iniciativa”.<sup>389</sup> Incluso, son de opinión que los ayuntamientos pueden ser unos excelentes aliados para canalizar recursos de la cooperación internacional y también aliados a las agencias gubernamentales que tienen experiencia en el tema.

El CNC promueve la asociatividad y la importancia de fortalecer la cadena de valor del sector productivo turístico. En la cadena de valor turística, los gobiernos locales tienen un rol neurálgico, por lo que siempre se ha promovido un acercamiento entre las partes. Sin embargo,

---

<sup>389</sup> Consulta realizada al CNC, septiembre 2016, óp. cit.

aunque al momento no existe una relación formal entre el CNC, todos los clústeres y los ayuntamientos, algunos ayuntamientos sí apoyan a los clústeres.

Es decir, que se dan casos aislados y espontáneos de ayuntamientos, especialmente de aquellos con vocación turística, como el de Las Terrenas en Samaná, precisamente donde hemos indicado la existencia de un turismo de mayor desarrollo endógeno e integración con la comunidad. Según el CNC, también fomentan la relación entre los clústeres y los ayuntamientos.

Otras experiencias van en la línea de apoyo a Ferias Nacionales y participación en Ferias Internacionales, para el desarrollo de la comercialización de las frutas y demás productos derivados: Clúster de Piña en Cevicos, Municipio de Cotuí; Clúster de Mango en el Municipio de Baní; Clúster de Uva en el Municipio de Neyba; y Clúster de Fruta+Less de la Provincia Monte Plata.

De manera específica, se fomentan acuerdos de colaboración para diálogo público y privado y el apoyo de las autoridades en la ejecución de proyectos y acciones que favorecen a la comunidad. También se trabaja con los ayuntamientos en los temas de reciclaje y desechos emanados de la producción, en los siguientes clústeres y municipios:

- Clúster de Zapote, Moca Espaillat
- Clúster de Piña en Cevicos, Cotuí
- Clúster de Mango. Baní
- Clúster de Uva en Neyba
- Clúster de Fruta+Less de la Provincia Monte Plata
- Clúster de Banano con la asociación ASEXBAN en Montecristi

El CNC puntualiza que, específicamente “Las estrategias de los ayuntamientos, deben ir orientada hacia una concienciación ciudadana amigable a los temas turísticos y medioambientales, así como en el trazado de acciones para los temas vinculados a la seguridad y limpieza de los municipios. Para los clústeres turísticos es estratégico trabajar de forma mancomunada con las alcaldías de los municipios de mayor vocación turística, con el objetivo, entre otros, de orientar sus acciones para un mayor empoderamiento por parte de la sociedad civil, así como aprovechamiento presupuestario para los temas de promoción y generación de mayor capital social”.

Aunque el CNC nos indica que ha sensibilizado a los clústeres para que aúnen esfuerzos a través de las alcaldías, aún resta un largo camino de sensibilización a las alcaldías, para

entender el potencial de los clústeres y cómo estos pueden ser vehículos para la promoción e implementación de sus planes locales. Enfatizan lo indicado en nuestra investigación, de que la capacidad de las alcaldías para apoyar estas iniciativas es limitada a nivel de personal y presupuesto.

En sentido general, la promoción de la plataforma organizativa de clústeres, que favorece la asociatividad, ha sido un instrumento de política para impulsar el desarrollo local importante en la República Dominicana, a los cuales también hay que seguir apoyando en su proceso de maduración, para enfrentar los obstáculos que enfrentan, incluyendo los bajos niveles tecnológicos que existen en el país, más el conjunto de obstáculos que ya hemos citado.

Una cultura emprendedora y colaborativa como la que intenta fomentar el CNC, es indispensable para consolidar y ampliar los logros en materia de los clústeres. Entendemos que los clústeres favorecen la productividad y competitividad del país y habrá que darle tiempo, más todo el apoyo institucional y financiero que requieren.

### **5.3 Estrategia a implementar en los municipios dominicanos para el desarrollo económico local**

Como hemos apreciado en este capítulo, las actividades económicas están ávidas de apoyo desde el sector público y privado, el gobierno local puede facilitar esta relación y suplir esta demanda sobre todo, porque tiene la autoridad para actuar localmente y porque cuenta con mejor información que ambos sectores, pues está en el día a día de la acción.

Un gobierno local proactivo puede servir para gestionar y solucionar problemas y obstáculos al desarrollo económico del país, así como facilitar que las inversiones se realicen de manera más eficiente y sostenible, velando por el fiel cumplimiento de las normativas relevantes. Pero para esto es requisito estar bien preparados y tener un equipo de trabajo altamente tecnificado.

La revisión de la literatura, tanto el marco teórico como el práctico, nos enfatizaron la importancia del papel que pueden y deben jugar los líderes y funcionarios municipales. El punto de partida, una vez más, debe ser respetar y cumplir el marco legal y esto incluye, ofrecer servicios de calidad, no sólo a los ciudadanos. Es importante también apoyar y facilitar las actividades económicas de los inversionistas, los cuales muchas veces incurren en gastos



adicionales, porque los gobiernos locales no cumplen con sus funciones a cabalidad. En el peor de los casos, hay corrupción administrativa, tráfico de influencia, clientelismo, captura de elites para beneficio propio y otros males que existen en algunas administraciones locales. Tales vicios empañan la imagen de quienes sí trabajan hacia los objetivos y “pilares” de un buen gobierno.

Veremos ahora con más detalle, cuál es el papel al que está llamado el gobierno local, en cuanto al desarrollo económico de su municipio.

### **5.3.1 El rol de los Alcaldes (gobiernos locales) en el desarrollo económico de su comunidad**

*El Estado es interlocutor económico, es parte en la economía, incluso en un sistema liberal, y lo es, además, porque es el llamado a proporcionar a la economía su infraestructura. Ciertamente, tiene que proveer a la economía de aquellos medios que ésta necesita para obtener su producto y que no está en situación de obtener por sí misma, por tratarse de prestaciones técnicas y organizativas que deben servir en igual medida a los sujetos económicos.<sup>390</sup>*

Consideramos que, como indica Schleyer, el Estado está llamado a diseñar y a regular la estructura económica en la cual se desempeñan las actividades productivas, por lo que la administración municipal parte integral del Estado, tiene la responsabilidad de desempeñar un papel protagónico en la organización de la producción económica.

La estrategia en la cual creemos y proponemos, es que los municipios se ocupen de aplicar la Ley 176-07, ser promotores del desarrollo económico local con el apoyo del gobierno central y el sector privado, pues las alianzas públicas-privadas tienen cada vez más utilidad.

Una vez realizada la revisión de la literatura y el diagnóstico de la realidad dominicana, entendemos que podemos ofrecer una respuesta a la cuestión de rol de los alcaldes en el desarrollo económico de su comunidad.

Al ser un país presidencialista y con una debilidad de sus instituciones, entre otras debilidades ya documentadas, entendemos que en la actualidad, los gobiernos locales no tienen las condiciones necesarias para cumplir a cabalidad la función de promover la economía local.

Sin embargo, entendemos que en alianza con el gobierno central, sí pueden ser aliados y juntos, deben crear las condiciones para hacerlo. Estas condiciones deben ser fomentadas desde

---

<sup>390</sup> Schleyer, 1980: 73

el gobierno central y trabajadas de manera simultánea desde los gobiernos municipales. Para convertir esto en una realidad, es necesario partir de una visión colectiva, basada en una convicción de su potencial real, para revolucionar la economía dominicana y para esto, se necesita una voluntad política bien cimentada y coordinada entre los distintos niveles de gobierno –la gobernabilidad y gobernanza que hemos enfatizado-.

### ***5.3.1.1 Cumplir con sus responsabilidades a cabalidad***

En primer lugar, como hemos indicado, la primera tarea de todo funcionario local es conocer bien el marco jurídico y, a partir de ahí, determinar lo que se necesita para realizar un programa de desarrollo económico local. En ese caso, recomendamos crear el departamento o dirección de desarrollo económico local, con el personal técnico y profesional necesario.

La realidad es que, con el simple hecho de cumplir a cabalidad con sus funciones y responsabilidades y ofrecer servicios de calidad, ya se estaría ganando en el terreno del desarrollo económico local. Sin embargo, se debe ir más allá y cumplir con la función de promotores económicos del municipio, como dicta la ley.

Decíamos esto porque, para todas las actividades económicas ya mencionadas en la sección anterior, es indispensable la recogida eficiente de la basura, buen manejo del tráfico y la señalización, mantener niveles de salubridad altos, embellecimiento de las áreas urbanas, especialmente las áreas verdes, asegurar alto nivel de seguridad, tanto para los munícipes, como los turistas, inversionistas locales e internacionales, empresarios, etc.

El cumplimiento de la ley también es esencial, por ejemplo, para exigir a los hoteles y otras construcciones de índoles turísticas, contar con la aprobación de permisos, con el fin de no afectar negativamente el territorio donde tienen lugar las actividades turísticas.

### 5.3.1.2 *Ser aliados en el apoyo a las actividades económicas*

Durante esta investigación, hemos abogado por la territorialización de las políticas públicas de desarrollo económico y cómo los gobiernos locales pueden jugar un papel protagónico. Consideramos que actuar desde el territorio, sería más efectivo y, además, esto ofrece una ventaja comparativa.

Para poder desempeñar este rol de aliado en las actividades económicas, los gobiernos locales deben estar concientizados y preparados para asumir esta responsabilidad. Igual de importante, es contar con los recursos humanos y financieros e infraestructura física para hacer un trabajo efectivo.

En esto es importante que el gobierno central desconcentre las instituciones que tienen que ver con la productividad y competitividad de las actividades económicas.

Hace ya una década, que el experto municipalista Víctor D'Aza, propuso trabajar para el desarrollo económico local. Sin embargo, poco ha pasado en esos diez años para avanzar hacia esa dirección. D'Aza, en 2006, enfatizaba, “sin lugar a dudas, el Ayuntamiento, como gobierno del municipio, tiene que asumir su papel activo como motor y facilitador del desarrollo económico local. Esa es una de sus responsabilidades más importantes, dado que para elevar la calidad de vida de los munícipes, es necesario implementar planes estratégicos tendentes a crear empleo y disminuir la pobreza, lo que sólo es posible produciendo riquezas y haciendo una justa distribución de las mismas”.<sup>391</sup>

Desde entonces se aboga para que los municipios asuman su función protagónica, en la facilitación de la creación de empleos en el sector privado, pues es a nivel local donde se tiene mayor conocimiento del potencial y de las necesidades de los ciudadanos. Las administraciones municipales se encuentran, por tanto, en primera línea, no sólo para detectar problemas y necesidades, sino para aportar medidas y soluciones adaptadas, especialmente dirigidas donde hay mayor deterioro y a los sectores más vulnerables.<sup>392</sup>

D'Aza recuerda que el ayuntamiento “actúa como facilitador, cuando adopta roles que impactan positivamente la economía local, ya que promueven la colaboración de los actores claves para generar proyectos de desarrollo económico, generalmente en alianza con

---

<sup>391</sup> D'Aza, 2006: 184

<sup>392</sup> *Ibíd*em 173

organizaciones privadas o de naturaleza mixta, es decir con participación de los sectores público y privado”.<sup>393</sup>

Y agrega, “de lo que se trata, entonces, es de que el Ayuntamiento se convierta en un catalizador de voluntades y decisiones y transforme en acción todo ese potencial de desarrollo acumulado por la localidad, es decir que el gobierno local ponga en movimiento, incentive e impulse la economía de sus localidades”.<sup>394</sup>

D’Aza cita a Patricia Guillezeau, quien considera “al municipio en posición privilegiada para crear y estimular el desarrollo económico local, pasando de un rol pasivo, como prestador de servicios, a un rol activo, como gestor de entornos innovadores”.<sup>395</sup>

Para lograr facilitar el desarrollo económico, el Ayuntamiento debe jugar su rol de planificador y promotor del desarrollo local. Según el Padre José Luis Alemán, “para los países en desarrollo, la apertura más prometedora desde el punto de vista de generación de empleo reside en la facilidad de captar inversiones extranjeras. Las características de las mismas, sin embargo, dependen tanto del ambiente institucional favorable a las expectativas de que las leyes y los contratos sean cumplidos como de la capacidad de organizar la transferencia de conocimientos técnicos y del *learning by doing* en las empresas”.<sup>396</sup>

Además, D’Aza recomienda estos roles del municipio en cuanto al desarrollo económico local: rol de motor y facilitador del desarrollo económico local; planificador; articulador de los diversos actores económicos y sociales; promotor del territorio y su competitividad; promotor y articulador de la oferta de servicios; promotor de un marco legal municipal que favorezca las actividades económicas privadas; apoyo de las PYMES, conservacionista de los recursos naturales y uso del suelo, de no interferir negativamente sobre el desarrollo económico, frente a

---

<sup>393</sup> Ibídem 184. “En tal sentido, corresponde al Ayuntamiento, concertar una agenda de trabajo de manera compartida en donde el sector privado asuma la responsabilidad de impulsar el desarrollo económico y el gobierno municipal de promoverlo. Para tal fin, impulsara la más amplia e integradora concertación de todos los agentes y actores del municipio; entre los cuales podemos citar: 1. Empresarios y organizadores empresariales (industriales, agropecuarios, comerciales y financieros), de micro, pequeña, mediana y gran empresa; 2. Sindicatos de trabajadores; 3. Asociaciones de productores; 4. Asociaciones de campesinos; 5.; Cooperativas; 6. Asociaciones gremiales de técnicos y profesionales; 7. Entidades de ciencias y tecnologías; 8. Universidades e instituciones de educación superior; 9. Centros de investigación científica; 10. Entidades Culturales; 11. Asociaciones vecinales y/o juntas de vecinos; 12. Organismos públicos del gobierno central; 13. Organizaciones no gubernamentales; 14. Las Iglesias; y 15. Organismos de cooperación internacional”. (D’Aza, 2006: 192-193)

<sup>394</sup> Ibídem 185

<sup>395</sup> Ibídem

<sup>396</sup> Alemán y Díaz Santana, 1996: 37

las agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales; promotor y garante de la seguridad ciudadana; y activista en la lucha contra el desempleo y la pobreza.<sup>397</sup>

Como bien hemos indicado y enfatizado, la ley que rige la vida municipal en la República Dominicana, así como otras normativas vinculantes ya citadas en esta investigación, estipulan la participación activa en el desarrollo económico por parte de los ayuntamientos. Es decir, que lo que está en cuestión no es si se hace o no, es ver cuál es la plataforma que necesitan los gobiernos locales, para poder ser el motor del desarrollo económico con la implementación de la ley, con los recursos financieros y humanos necesarios para cumplir con tal tarea.

En fin podríamos decir como García de Enterría:

“Las nuevas técnicas, las nuevas formas de vida, imponen al cuadro clásico de la Administración Local, convencionalmente idílico y romántico, un poderoso esfuerzo de adaptación y de cambio de estructura y de sentido. Esta transformación está abierta a posibilidades de poderosa sugestión. Las nuevas formas de existencia atribuyen a los cuerpos locales una responsabilidad nueva; posiblemente también las nuevas formas políticas que están a la vista, las formas continentales llamadas a sustituir al barroco Estado nacional, al descongestionar éste, potencian necesariamente un localismo poderoso y sano, cuyo desarrollo debe orientarse desde ahora”.<sup>398</sup>

Nuestra aspiración con esta investigación, no es otra que orientar humildemente a los funcionarios municipales dominicanos, sobre las posibles oportunidades en el futuro del país en caso de poder contar con gobiernos locales “poderosos y sanos”, que trabajen para implementar un modelo de desarrollo endógeno.

### **5.3.2 Propuesta de desarrollo económico local en República Dominicana desde los municipios**

En el segundo capítulo de esta investigación, identificamos cuáles eran las condiciones que se necesitaban para desarrollar el territorio de manera endógena. En el tercero, conocimos algunas buenas prácticas y, en el cuarto capítulo, conocimos la realidad de los municipios

---

<sup>397</sup> D’Aza, 2006:184-212

<sup>398</sup> García de Enterría, 2007: 157

dominicanos en cuanto a la calidad de la descentralización y autonomía, su posición frente a los pilares del buen gobierno y sus posibilidades económicas.

Pasamos ahora a proponer una estrategia de desarrollo local, con el fin de ir consiguiendo los factores que harán posible el desarrollo económico local en la República Dominicana. Entendemos que toda la administración local, alcaldes, regidores y demás autoridades locales, deben alinearse y poner su atención en el fortalecimiento institucional, con el fin de servir como agentes de desarrollo local,<sup>399</sup> promotores de inversión. Deben ser, todos, los mejores embajadores de su localidad.<sup>400</sup>

Nuestra propuesta consiste en varios componentes, pero esencialmente en que los funcionarios locales se entiendan y actúen como agentes de desarrollo local. Es decir, que su energía se enfoque en desarrollar el potencial de sus municipios.

A lo largo de esta investigación, hemos visto la importancia, en teoría y práctica, de los factores que más inciden en el fomento del desarrollo económico local desde la plataforma municipal. Las recomendaciones que daremos en esta sección, están dirigidas específicamente a cómo los municipios, junto al sector empresarial, pueden ser los motores del desarrollo económico. Las mismas se basan y parten de los hallazgos de la realidad municipal dominicana, así como lo identificado en la revisión de la literatura como esencial en el desarrollo endógeno.

#### *5.3.2.1.1 Mayores recursos financieros*

Entendemos que el diseño e implementación de las políticas económicas desde lo endógeno, requiere contar con los recursos financieros suficientes para realizar esta labor. Hemos documentado las deficiencias y elementos imprescindibles en la transferencia de los recursos desde el gobierno central, así como la pobre capacidad recaudadora de los municipios. Agravado todo esto por la falta de transparencia y rendición de cuentas.

---

<sup>399</sup> La figura del agente de desarrollo local, se define como todo aquel que, de un modo más o menos institucionalizado, trabaja en torno al desarrollo económico de un lugar. (Del Castillo, Barroeta, Bayeon y Cordero, 1994: 18)

<sup>400</sup> Además de nuestras propuestas, entendemos útil y recomendamos ver las propuestas de FEDOMU para el próximo cuatrienio: “Desafíos de la Gestión Municipal 2016-2020”, julio 2016; disponible en <http://fedomu.org.do/desafios-gestion-municipal.pdf>. También consideramos útil recomendar: “Propuestas de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) ante la cumbre por un Pacto para la Gobernabilidad, la Sostenibilidad Macroeconómica y el Desarrollo”. *La Voz de FEDOMU*, Boletín Informativo Año III No. 5; disponible en <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/07/La-Voz-de-FEDOMU-Boletin-Enero-Febrero-2009.pdf>.

Sin embargo, independientemente de las debilidades y cuestionamientos de decisiones ilegítimas, como auto-asignarse aumento de salarios o pensiones, los funcionarios municipales deben asumir con mayor integridad, responsabilidad y compromiso la gestión financiera de su localidad. También deben mejorar, sustancialmente, su capacidad recaudadora de los impuestos municipales. En ese sentido, se debe analizar lo oportuno de entregar a los ayuntamientos el cobro de los impuestos y arbitrios que son de naturaleza local, como son los cobros de placa o circulación vial, vivienda lujosa (a la propiedad inmobiliaria/impuesto predial) y telecomunicaciones.

Además de ofrecer talleres de capacitación para los contables y financieros de los municipios, sería útil la elaboración de un Manual de Administración Tributaria, con el objetivo de que sirva de guía a los funcionarios locales, para que conozcan la conceptualización, la importancia y los principios básicos que rigen el desarrollo de una función administrativa eficiente, efectiva y transparente, de conformidad con la normativa municipal y los reglamentos vinculantes.

Asimismo, el gobierno central debe fomentar la autonomía municipal ampliando las iniciativas que fortalecen las capacidades técnicas y financieras de los municipios. Igualmente, como hemos indicado previamente, es necesario arribar a un monto consensuado de cuál será el verdadero monto a ser transferido.

Sobre todo, se deben tomar en la cuenta las funciones y responsabilidades asignadas a los municipios, así como las asimetrías territoriales que no favorecen la consolidación de la municipalidad, ni el desarrollo económico del territorio. De hecho, las transferencias deben ser predecibles, con el fin de realizar la debida planificación del desarrollo del municipio.

#### *5.3.2.1.2 Realizar diagnóstico del territorio y fomentar las investigaciones*

Si partimos del supuesto de que contamos con la infraestructura física y los recursos financieros necesarios para promover el desarrollo económico local, lo siguiente es hacer un diagnóstico completo y riguroso del territorio para conocer a profundidad el territorio. Para poder fortalecer la municipalidad dominicana, entendemos que con la realización de investigaciones relevantes, se reducirán las improvisaciones en la gestión local y aumentará el fomento del desarrollo económico.

Una investigación importante que debe realizarse, es un diagnóstico de las capacidades y cumplimiento de la ley que tienen los municipios, con el fin de elaborar una tipología oficial de los municipios. Sin embargo, podríamos clasificar su capacidad de ejecución a través de dos criterios: tamaño de la población e ingresos disponibles. Estos dos elementos nos pueden arrojar luz sobre la capacidad de respuesta que pueden dar en cuanto a las múltiples responsabilidades que tienen los ayuntamientos. Parte del trabajo a realizar es otro diagnóstico del cumplimiento normativo en todos los municipios y, a partir de esta información, ya una vez identificados los obstáculos al incumplimiento, proponer, según el tamaño del municipio y población, recursos endógenos disponibles, capacidad recaudadora de ingresos propios, entre otros criterios relevantes para una propuesta de responsabilidades según una escala bien definida.

En caso, de no contar con los suficientes recursos financieros y humanos para ejecutar investigaciones o diagnósticos, como para el Plan de Desarrollo Económico Local, estos pueden realizar alianzas con otros municipios en la región, es decir, organizar mancomunidades, para compartir los costes de contratación de expertos, mercadeo y promoción de la localidad, su gente y sus ventajas a nivel nacional e internacional.

Insistimos en que esto debe realizarse de manera coordinada y sincronizada con el gobierno central, con el fin de no realizar esfuerzos contraproducentes o duplicados en vano. Una vez realizado un diagnóstico, los funcionarios conocerán a cabalidad el potencial, los recursos, las posibilidades y las necesidades ya existentes de su territorio y deberán actuar de manera armoniosa y consistente hacia la consolidación y competitividad de la economía local.

#### *5.3.2.1.3 Propuesta de reforma del marco normativo<sup>401</sup>*

Después de realizar las investigaciones y diagnósticos de lugar, nuestra primera recomendación sería hacer una revisión de normativa y de todo el marco jurídico municipal, con el fin de unificar criterios y definir cuál será la estrategia de descentralización y desarrollo local

---

<sup>401</sup> En la actualidad existe en el Congreso dominicano, una propuesta de reforma de la Ley 176-07. La Comisión Especial del Senado indica que la intención es que la ley sea lo más completa posible, ya que establece una reforma integral a la Ley 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios. Ver Senado de la República Dominicana (2016, 6 de julio). “Senadores estudian proyecto de ley de transferencia de competencias y recursos del Poder Ejecutivo a la Administración Local”; disponible en: <http://www.senado.gob.do/senado/Inicio/tabid/40/ctl/ArticleView/mid/439/articleId/1691/Senadores-estudian-proyecto-de-ley-de-Transferencia-de-Competencias-y-Recursos-del-Poder-Ejecutivo-a-la-Administracion-Local.aspx>



del Estado dominicano. Lo que hemos podido apreciar, es que existe todo un abanico de leyes que rigen la vida municipal y, en ese sentido, proponemos una recopilación y publicación exhaustiva de toda la normativa municipal (incluyendo las vinculantes a la vida municipal), con el fin de derogar definitivamente las que no están vigentes, actualizar las que sí están vigentes y unificar de manera más realista las responsabilidades de los ayuntamientos.<sup>402</sup> De manera específica revisar las funciones y responsabilidades de los municipios, con el fin de ver si estas son realmente realistas con las condiciones que tienen y los recursos disponibles.

Se debería pensar seriamente en la posibilidad de reducir la cantidad de entidades municipales y un criterio en ese sentido, sería cumplir con la ley que ya establece unos mínimos. Es decir, todas aquellas que no cumplen con los requisitos mínimos dictados (población y capacidad de recaudaciones propias) por la normativa previamente mencionados. El exceso de entidades de gobiernos locales, no sólo que va contra los principios de la descentralización ya mencionados, pero además perjudica la capacidad de aprovechar el potencial económico endógeno de los recursos limitados disponibles (humanos, naturales, financieros, etc.).<sup>403</sup>

En caso de ser políticamente inviable reducir la cantidad de territorios, habría que reformar la ley para que refleje la realidad, pero esto puede crear un mal precedente y una posible jurisprudencia que fomente la atomización. Otra opción, sería copiar la normativa municipal en España: otorgar las competencias según el tamaño del territorio y, entre más competencias más recursos serían entregados.

El artículo 20 de la Ley 176-07, ya establece unos servicios mínimos, sin embargo, muchos municipios no tienen la capacidad de cumplir con estos mínimos. Podríamos sugerir que los criterios sean, población, totalidad de recursos disponibles, capacidad técnica.

Sin embargo, recomendamos realizar un diagnóstico nacional de los 158 municipios, para identificar cuáles son los obstáculos específicos, entre los cuales, como hemos podido

---

<sup>402</sup> Periódico digital *Dominicano Ahora* (2011, 23 de septiembre). Investigadores y expertos se confunden en cuanto a si las leyes están vigentes o no. Por ejemplo, indica que la Ley 5220 del 1959 sobre División Territorial de la República Dominicana está vigente. Sin embargo, esta fue derogada en su totalidad, en la Ley 176 del 2007. El autor expresa que el ordenamiento territorial dominicano, aprobado el 21 de septiembre del 1959, ha sufrido un sinnúmero de modificaciones y que ninguno de esos cambios aparece reflejado en la ley. “Cedeño asegura que posiblemente, la Ley No. 5220 es la única del país que no ha sido modificada desde que fue aprobada y que todas las modificaciones que la afectan, están dispersas y con muchas inexactitudes, semánticas, toponímicas, sintácticas, ortográficas y geográficas, lo que le da importancia a la recopilación, como paso previo a producir una adecuación general que permita conocer las diferentes modificaciones que se han hecho a dicha ley.” Disponible en: <http://www.dominicanoahora.com/entretenimiento/libros/7126-sergio-cedeno-publica-los-distritos-municipales-en-la-republica-dominicana.html>

<sup>403</sup> Matías, 2013: 137

observar: estarían la pobre capacidad de gestión, el poco y mal manejo de los recursos financieros, así como el poco personal técnico y profesional. Para establecer una tipología, con el fin de asignar competencias, habría que partir de la población y capacidades de cada municipio, incluyendo su infraestructura física y tecnológica. Como hemos indicado, esto requiere de un diagnóstico exhaustivo, que no se ha realizado en el país y que sería oportuno, con el fin de mejorar el cumplimiento de las competencias municipales.

En función de las asimetrías territoriales en la República Dominicana, consideramos útil para la mejor formulación de políticas públicas y para fines de una próxima reforma normativa, que se defina una tipología oficial de los municipios y los distritos municipales. Entendemos que no todos los municipios tienen las mismas necesidades y capacidades de ejecución. Por lo que recomendamos hacer una clasificación de las funciones y responsabilidades según la capacidad del municipio. Que es lo mismo que la tipología mencionada anteriormente, es decir, no es lo mismo un municipio pequeño, rural, con población de menos de 10 mil habitantes, que un municipio urbano, con población de más de medio millón de habitantes.

Parte de la revisión, sería considerar una transferencia gradual de las responsabilidades. Para el cumplimiento de algunas responsabilidades, recomendaríamos el fomento de alianzas a través de las mancomunidades. Igualmente, sería interesante elaborar un índice de institucionalidad, gobernabilidad y gobernanza, gestión eficiente, eficaz y transparente, entre otros, con el fin de ir fomentando un espíritu de competencia saludable de cumplimiento de la ley y, a la vez, como mecanismo de educación.

En cuanto a la normativa, también haría una revisión de todo el marco municipal, con el fin de eliminar duplicación de instituciones llamadas a hacer lo mismo, es decir, refinar (*streamline*) el proceso. Por ejemplo, la revisión debe incluir la practicidad y sostenibilidad de lo que a nuestro juicio, parece un exceso de consejos, comités, etc. que más que ayudar, crean confusión en detrimento de la gobernabilidad y la gobernanza.

También velar por la falta de reglamentos, por ejemplo, precisamente cómo aplicar el desarrollo económico local. Como hemos previamente indicado, la Ley 176-07, menciona de manera enunciativa el desarrollo económico local. Por lo que es importante, en una próxima reforma de la ley, se tome esto en consideración.

También en el aspecto legal, cuestionaría si efectivamente el país puede dedicar el 10% de los ingresos de la nación a los municipios, o si es preferible ceder responsabilidad fiscal a los municipios y permitirles ejecutar arbitrios que son de vocación municipal.

Además, recomendamos una gran campaña nacional para educar a los funcionarios de los gobiernos locales sobre el marco municipal. Para poder fortalecer la institucionalidad municipal cumpliendo con la ley, el primer requisito es conocer las leyes a cabalidad.

Para que reine el imperio de la ley, también es necesario realizar un escrutinio de las leyes, con el fin de que la misma sea cumplida. Como ya hemos documentado, existe un sinnúmero de anomalías e incumplimiento de la ley, que crea un mal precedente para la consolidación de la autonomía sostenible de la municipalidad. En el caso de no tener un departamento legal, se debe crearlo, con el fin de que vigile el cumplimiento de la ley.

En ese sentido, diríamos que el primer paso para la consolidación de la descentralización, es el cumplimiento de las leyes. Debe existir un fuerte imperio de la ley o *rule of law*. Es imprescindible la aplicación de la ley y en los casos de incumplimiento, que haya sanciones, sin excepciones ni favoritismos.

Ese sería un primer paso y el segundo, para fortalecer la legitimidad de los gobiernos locales, rendir cuentas o *accountability*. Rendir cuentas a los constituyentes de su gestión de los recursos públicos, así como de lo acordado en los presupuestos participativos. Elaborar un sistema de sanciones por incumplimiento de la ley, con el fin de que sirva de ejemplo a todos. Razones por las cuales habría sanciones sería, por indisciplina del presupuesto, mala asignación en el destino de los fondos, corrupción administrativa, entre otras deficiencias.

#### *5.3.2.1.4 Fortalecimiento institucional: revisión y adaptación de organización interna*

Para poder realizar el trabajo requerido, el gobierno local debe contar con los recursos técnicos necesarios dentro de su organigrama. Deben crearse Oficinas Territoriales de Empleo o Departamentos de Promoción Económica, los cuales tendrían la responsabilidad principal de planificar el desarrollo económico del municipio. Parte de esta planificación es crear el plan estratégico consensuado con la comunidad, donde estén, en orden de prioridad, los proyectos productivos que se implementarán, un plan de trabajo con metas, tareas, plazos y responsables y un presupuesto acorde con las posibilidades del municipio y de los proyectos en si. Para el

desarrollo regional, se pueden crear Agencias de Desarrollo Local, bajo la estructura legal de mancomunidad.

El Departamento de Desarrollo Económico Local, dependiendo del tamaño y las posibilidades del municipio, debe considerar la creación de las siguientes subdivisiones: promoción de las mipymes y apoyo al sector informal enfocado en ofrecer asesoramiento, entrenamiento y, si los recursos lo permiten, incubadora de empresas.<sup>404</sup>

Igualmente, una subdivisión que apoye al comercio, zonas francas y los clústeres; otra para la agricultura e iniciativas alternativas para este sector; otra para dar atención y captar las inversiones; otra para dar apoyo al turismo, si tiene el territorio vocación turística. Las subdivisiones van a depender de las actividades económicas que tengan potencial en el territorio.

Independientemente del tamaño del municipio, es esencial que todos los departamentos de desarrollo económico local, ofrezcan asistencia e información al empresario, inversionista o, en general, al ciudadano. Como había sugerido, se puede disponer de una “ventanilla única” para facilitar la gestión de negocios en el municipio. Esta ventanilla única puede también facilitar la conexión entre la demanda y la oferta, entre clientes/suplidores y empresarios/negociantes, es decir, fomentar las redes de negocios (*business networking*).

Igualmente, este departamento puede ayudar a identificar créditos de impuestos (*tax credits*), incentivos, oportunidades de comercio internacional. También importante, es ofrecer apoyo a los empresarios que ya están en el territorio para que no se vayan.

Como agentes de desarrollo local, los municipios deben dar prioridad a sus munícipes, en la medida en que existan las capacidades necesarias para aprovechar las oportunidades existentes, a la hora de subcontratación o de compras gubernamentales, como bien indican las leyes. Asimismo, deben promocionar el consumo de los bienes y servicios locales. En caso de que algunos no cuenten con la calidad necesaria, se podría gestionar ayuda al nivel local, central o internacional, para mejorar la calidad de sus productos y servicios.

De gran ayuda sería la elaboración de una Guía para los Ayuntamientos o Manual del Alcalde, específicamente para la municipalidad dominicana, con el fin de gestionar la gestión municipal y el desarrollo económico local.

---

<sup>404</sup> Nota: “Entre 1987 y 1996, los programas de microempresa en los Estados Unidos pasaron de ser menos de diez a más de 300”. Ver OECD, 2003: 11

Igualmente, con el fin de compartir mejores prácticas en el ámbito de la descentralización, buen gobierno municipal y desarrollo económico local, se debe crear un portal donde estén las buenas prácticas nacionales e internacionales.

#### *5.3.2.1.5 Mejorar las relaciones interinstitucionales, la gobernabilidad y la gobernanza*

Un rol importante, es el rol de enlace entre todos los actores relevantes al desarrollo endógeno, especialmente la relación con el gobierno central. La coordinación interinstitucional es un gran problema, en un país en el que todo el mundo trabaja de manera muy aislada, incluso a veces dentro de los mismos ministerios. Es decir, no hay buena comunicación y colaboración entre los vice ministerios y direcciones.

Hemos visto esto como un obstáculo a la implementación de los programas de desarrollo local, la falta de buenas relaciones entre las distintas instituciones del gobierno. Habría que hacer mucho esfuerzo interinstitucional, al nivel del gobierno central y con los gobiernos locales. Esta falta de cooperación interinstitucional, también sucede entre los alcaldes y los regidores.

Es preciso crear mecanismos de diálogo permanente y efectivo con el gobierno central y demás relaciones interadministrativas, para mejorar la coordinación interinstitucional a través de estos encuentros regulares entre los técnicos del gobierno central y los técnicos de los ayuntamientos.

Trabajar de manera más unida -mancomunada- con los demás municipios nacionales, con el fin aunar esfuerzos para desarrollar económicamente su territorio. Parte del trabajo incluye, fomentar la cohesión social, identificar y trabajar con los corresponsables del desarrollo local, en alianzas con los actores relevantes del territorio.

Una manera concreta de mejorar las relaciones interinstitucionales, es trabajar hacia una mayor cohesión social, gobernanza y gobernabilidad. Así como desempeñar una gestión transparente sobre los recursos públicos, con el fin de tener éxito a la hora de exigir las facultades tributarias que le corresponden. Diseñar e implementar una estrategia de mayores controles y rendición de cuentas, en coordinación con las instituciones reguladoras según manda la ley. Realizar una gestión democrática y ética, donde los intereses de los ciudadanos estén por encima de los partidarios.

#### 5.3.2.1.6 *Capacitar a sus recursos humanos*

Se debe invertir en mejorar las capacidades de su capital humano, para lograr un buen gobierno, tanto del personal que labora en la administración local, como de los munícipes en general. Como ya hemos identificado, fomentar el capital social, facilita una mejor gobernanza y gobernabilidad.

Forma parte de la capacitación, el saber qué se espera de la administración local. En ese sentido, lo primero es partir de lo básico en todos los municipios y asegurar que todos recopilen y se aseguren que sus funcionarios conozcan todo el marco jurídico municipal.

Convendrían la meritocracia y un sistema de incentivos prudentes en la gestión de los recursos humanos, para mejorar la administración local. Esto debe partir de la profesionalización de los recursos humanos, lo que debe iniciarse, con una revisión exhaustiva del personal de los ayuntamientos, con el fin de ver las capacidades existentes, quiénes cumplen sus funciones y quiénes no, adecuar los salarios según la capacitación y la meritocracia, con el fin de dar más seriedad y justicia al proceso y saber que la cantidad para puestos políticos, debe llevarse a la mínima expresión.

Igualmente, perfeccionar la capacitación de los niveles técnicos de sus respectivas gestiones, con el fin de mejorar todos los servicios y realizar planes estratégicos más efectivos. Específicamente, invertir recursos en la capacitación de técnicos especializados en gestión de desarrollo económico local, con el fin de que se creen empleos productivos.

Disponer de mejores recursos humanos al nivel municipal, ayudaría al gobierno central a lograr y mantener la competitividad. La inversión en la formación humana es cada vez más clave, ya que los conocimientos y la innovación tienen su fuente en la misma. Es por esto, que el Estado debe invertir, no sólo en la calidad de la educación, sino también en el diseño y aplicación de las mejores políticas de innovación. Esto es esencial, pues está estrechamente vinculado con la capacidad del país para adoptar las tecnologías nuevas y, sobre todo, de crear tecnología propia.

Es de particular importancia realizar acuerdos de colaboración interinstitucional, con instituciones vinculadas a la capacitación de los recursos humanos. Por ejemplo, con INFOTEP, universidades y otros centros educativos (talleres técnicos, escuelas vocacionales, escuelas de arte, universidades locales, entre otros), con el fin de ofrecer servicios de formación técnico-profesional. Además, sería oportuno aprovechar mejor el talento de la juventud de los

municipios, orientarles en sus carreras y vida laboral y ofrecerles programas que les saquen del círculo de la pobreza.

Finalmente, parte de la formación de los munícipes, debe incluir la educación cívica con el fin de fomentar que se empoderen de su propio desarrollo, así como que sirva para fortalecer los canales de auditoría social. Es oportuno, para el fortalecimiento de la democracia local, resaltarles la importancia de participar en los mecanismos de democracia deliberativa, como son los presupuestos participativos. Además, educarles sobre el potencial de invertir parte del presupuesto municipal en actividades que fomentan la actividad productiva. Es decir, en lugar de invertir en canchas deportivas en exceso, mejor invertir en obras y programas que favorezcan el desarrollo endógeno de la comunidad, pues a la larga esto tendrá mayor impacto y redundará en bienestar para todos.

#### *5.3.2.1.7 Planificación económica del territorio*

Como forma de aprovechar mejor los recursos limitados, es importante desarrollar una cultura de planificación. Es decir, los ayuntamientos deben planificar de manera estratégica, a largo plazo y en armonía con la estrategia nacional de desarrollo y todo el marco normativo que favorece el desarrollo de la economía.

Además de corregir las debilidades institucionales y de gobernabilidad, el gobierno local puede identificar cuáles de las mejores prácticas identificadas en nuestra investigación, pueden implementar, según las necesidades locales, el potencial productivo del territorio y la capacidad de sus recursos humanos y recursos financieros. Entre estos, sin ser un listado exhaustivo, se puede citar: ofrecer servicios de calidad, capacitación laboral, creación de incubadoras de empresas, servir de enlace económico con las empresas y gobierno.

Coordinar de manera más efectiva con el gobierno central la inversión en infraestructura física (carreteras intermunicipales, aceras, con requisitos para no videntes e inválidos, mejorar la señalización en calles y carreteras, pensando en los turistas).

Ponderar la conveniencia o no, de invertir en energía renovable (paneles solares), con el fin de disminuir gastos que luego puedan usarse de manera más útil, por ejemplo, capacitación/educación continua del personal.

#### 5.3.2.1.8 *Propiciar un ambiente que facilite la inversión*

Una vez identificado el potencial de desarrollo endógeno, se debe trabajar para propiciar un ambiente de negocios en la localidad. De manera específica, entendemos que esto se puede hacer, realizando alianzas estratégicas con el sector privado y demás actores claves de la comunidad, en aras de elevar la calidad de vida, ampliando y mejorando la producción y competitividad, haciendo la localidad atractiva para inversiones, tanto locales como extranjeras.

Incluso, se podría tener un centro de atención a los inversionistas de la localidad, con el fin de ofrecerles información y estrechar buenas relaciones de confianza. Es decir, una “ventanilla única” municipal, para realizar todas (o la mayor parte) de las gestiones necesarias para facilitar la vida al inversionista.

Si es mucha la presión sobre los recursos de los ayuntamientos para tener un personal exclusivamente para promocionar y recibir los inversionistas, se puede solicitar el concurso del CEI-RD, que tiene representantes en el exterior.

La tarea debe ser convertir a su localidad, en lugar atractivo para la inversión y atraer inversiones extranjeras. Hacer el municipio atractivo, con dinamismos culturales, diversión, identificando y potencializando sus activos endógenos.

Este ambiente es positivo para los negocios (pymes, emprendedurismo, incubadoras) y las inversiones. Será útil crear un fondo de proyectos comunitarios, con el fin de planificar los recursos de manera prioritaria y solicitar apoyo a la diáspora para su ejecución (programas 3x1). Poder contar con disponibilidad de recursos, para fomentar la innovación y el desarrollo, con el fin de impulsar la productividad local.

Otra misión, es atraer inversión extranjera de una manera digna y sostenible, que no ponga en peligro los avances en las condiciones laborales, ni la existencia de los recursos no-renovables, ni amenace la cultura local.

Igualmente, apoyar la creación de un fondo estructural común, para minimizar las asimetrías regionales, incentivando proyectos e iniciativas de desarrollo económico local.

Finalmente, garantizar la seguridad ciudadana, para mantener niveles de cohesión social, gobernabilidad y gobernanza óptimos y, de esa manera, atraer inversiones para el desarrollo económico local.



#### *5.3.2.1.9 Evaluación del impacto de la informalidad en su economía local y tomar acción*

Los gobiernos locales pueden jugar un rol significativo en la identificación y organización del sector informal.<sup>405</sup> Pueden servir de puente para conectar a las organizaciones empresariales, sindicatos, el gobierno central, con el sector informal, y así, identificar sus necesidades, preocupaciones y encontrar soluciones.

El entorno local puede ser un ambiente más familiar y menos intimidante, que reunirse con los burócratas del gobierno central.<sup>406</sup> Luchar contra la informalidad, es clave en la lucha contra la pobreza, los bajos niveles de recaudación fiscal, el desarrollo en sí, pues una porción significativa no está formalizada como hemos recalado. Alcanzar esto, implica la organización de los negocios ambulantes, como vimos en el caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en el País Vasco.

#### *5.3.2.1.10 Incentivar, de manera puntual, el desarrollo económico local y sistema de desarrollo regional*

Son imprescindibles las siguientes variables: Crear conciencia de la importancia del desarrollo económico local y de sus oportunidades de mejorar sustancialmente la calidad de vida de los ciudadanos, si trabajan de la manera más organizada, visionaria y humana posible. Jugar un rol más proactivo en el diseño de políticas públicas de desarrollo económico local, apoyar un marco estratégico nacional; fortalecer la competitividad nacional; atraer inversiones extranjeras; incentivar el desarrollo endógeno de las industrias, PYMES, ZZ.FF. y turismo; promover el desarrollo de las exportaciones; apoyar la industria agrícola, el comercio justo, así como los clústeres y demás actividades productivas en la localidad.

Parte del trabajo incluye, en alianza con instituciones del gobierno central como CNC, CEI-RD, identificar los sectores de mayor potencial competitivo, posibles nichos de productividad y creación de empleo. Fortalecer la competitividad nacional y buscar y asegurar mercados internacionales para los productos. Estimular el cooperativismo a nivel empresarial y de créditos. Por ejemplo, participar en proyectos de reconversión industrial al cubrir los gastos de estudios de

---

<sup>405</sup> Rodríguez-Pose y Tijmstra, 2005: 10

<sup>406</sup> *Ibíd*em

mercado de productos agrícolas con posibles nichos en el mercado nacional e internacional.<sup>407</sup> Estas son formas muy concretas de los gobiernos locales incentivar e impulsar el desarrollo local.

Conocer y aprovechar las oportunidades que sí existen en el país: estabilidad macroeconómica, descubrir acuerdos de libre comercio (EE.UU., Centro América, Caribe, Europa, Panamá), múltiples aeropuertos y excelentes concesiones con el exterior, una diáspora comprometida (*engaged*), un turismo pujante, un mercado caribeño (haitiano, cubano, islas de habla inglesa), un potencial de consumo alto.

En alianza con ONG locales y extranjeras, instituciones académicas, organizaciones de trabajadores y empleadores y los gobiernos locales, realizar una investigación del mercado laboral local, con el fin de desarrollar proyectos que generen empleos.<sup>408</sup>

Por ejemplo, en Corea, en el 2012, el gobierno eligió 276 proyectos locales a través de un proceso de licitación abierta y les entregó fondos para su implementación. Igualmente, el gobierno central, puede ofrecer ese tipo de ayuda a los ayuntamientos que han demostrado capacidad para desarrollar proyectos de creación de empleos locales.<sup>409</sup>

A la hora de diseñar estrategias para la creación de empleos al nivel local, es importante que las mismas cuenten con un marco de gestión flexible, con el fin de que las políticas y los programas puedan adaptarse a las necesidades de mercado laboral local. La OECD define flexibilidad “como la posibilidad de ajustar las políticas en sus distintos niveles de diseño, implementación y entrega con el fin de adaptarlo mejor a los contextos locales, las acciones

---

<sup>407</sup> Ver Alejandro Navarro Arredondo, “Reconversión de Cultivos para el Desarrollo Local: El Proyecto de ‘Industrialización del Maracuyá en Zonas Cafetaleras Totutla, Veracruz” en Guillén López y Rojo Calzada, 2005: 166. En este caso, ocho municipios cafetaleros, al bajar los precios del café en el mercado internacional, se sumaron a un proyecto interinstitucional, dónde asumieron el financiamiento del estudio de mercado de producto, y uno de estos también aportó una hectárea de terreno para la construcción de una planta procesadora de maracuyá.

<sup>408</sup> También importante en esta investigación, es estudiar la normativa que regula el mercado laboral, con el fin de lograr el difícil balance de lograr una flexibilidad y competitividad en los costos de mano de obra, sin esto caer, en lo que ya es realidad, salarios por debajo del costo de vida (canasta familiar). Vietor nos indica que, precisamente, la recuperación de Singapur después de su recesión económica en el 1985, se debió en parte a la revisión de su política salarial demasiado ambiciosa y donde el comité de revisión recomendó más flexibilidad en la fijación de los salarios y una reducción en el ahorro forzoso. (Vietor, 2007: 50) Quizás no sea el caso de la República Dominicana, pero si se deben ver los niveles de flexibilidad en el mercado laboral, o qué cosas perjudican el desarrollo económico y la creación de empleo. Claro, es evidente que hay que priorizar el no perder terreno ganado en los derechos laborales, así como, evitar el notorio *race to the bottom* que compite a base de mano de obra barata.

<sup>409</sup> OECD, 2014, *Employment and Skills Strategies in Korea*, “Local job creation dashboard findings in Korea”; disponible en: [http://www.oecd-ilibrary.org/employment/employment-and-skills-strategies-in-korea\\_9789264216563-en](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/employment-and-skills-strategies-in-korea_9789264216563-en)

llevadas a cabo por otras organizaciones, las estrategias que se persiguen, y los retos y oportunidades que enfrenta”.<sup>410</sup>

#### *5.3.2.1.11 Crear alianzas estratégicas para fomentar el capital social*

Mejorar las relaciones internacionales con ayuntamientos y fomentar acuerdos que faciliten la cooperación internacional en áreas de educación, salud, tecnología, seguridad, medioambiente, entre otras. Crear juntos una base de datos de mejores prácticas nacionales e internacionales.

Involucrar a las universidades en el desarrollo de la localidad, con el fin de que ofrezcan el apoyo necesario en cuanto a investigaciones y programas de formación, ya que, para poder competir en servicios de calidad, se necesitan recursos humanos bien formados.

Identificar ayudas técnicas, cooperación y fomentar alianzas estratégicas internacionales. Realizar alianzas estratégicas con la diáspora de su localidad, con el fin de incentivar las inversiones, transferencias tecnológicas y de conocimiento, proyectos filantrópicos. Establecer relaciones con ayuntamientos en el exterior y agencias de cooperación internacional, con el propósito de compartir mejores prácticas y desarrollar proyectos que mejoren la calidad de vida de los munícipes: Esto debe ser prioritario en áreas de educación, salud, tecnología, seguridad, medioambiente, entre otras.

#### *5.3.2.1.12 Iniciar capacitación en Desarrollo Económico Local y Gestión Municipal*

Proponer la creación de las agencias de desarrollo local. Las mismas trabajan para incentivar iniciativas de proyectos empresariales y productivos. Ese esfuerzo, que culmine en la creación de empleos. Esto puede ser organizado de manera mancomunada.

En el marco del convenio suscrito entre la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia (DIGEPEP), la Liga Municipal Dominicana (LMD), la Federación Dominicana de Municipios (Fedomu), la Federación Dominicana de Distritos Municipales (Fedodim), la Asociación “Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional” (FAMSI), y la Red de Agencias de Desarrollo Económico Local Dominicanas (RED ADELDOM), y que tiene por objeto la puesta en marcha de un centro de referencia y capacitación sobre Desarrollo Económico

---

<sup>410</sup> Giguere y Froy 2009 citado en OECD, 2014, óp.cit.

Local en República Dominicana, proponer el “*Taller de inducción e intercambio de experiencias en Desarrollo Económico Local y Gestión Municipal*”.

Con este taller, que se desarrollará a lo largo de seis sesiones, los y las participantes, podrán tener una mejor visión del contenido, alcances y propósitos del desarrollo local, conocer las herramientas de coordinación y comprender mejor las funciones, responsabilidades y los compromisos que se asumen con la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030, en el marco de sus respectivas competencias.<sup>411</sup>

Además de ofrecer apoyo técnico y capacitación en la elaboración de planes de desarrollo, las instituciones con la responsabilidad de capacitar a los municipios, FEDOMU y LMD, con el apoyo institucional del gobierno central, deben procurar la creación del Instituto para el Desarrollo Económico Local.

### **5.3.3 Recomendaciones para implementar una estrategia de desarrollo económico local desde el gobierno central**<sup>412</sup>

A propósito de si es posible que los ayuntamientos sean aliados en el desarrollo económico local de su territorio, una vez concluida esta investigación, diríamos que sí pueden ser aliados, con la condición de que la iniciativa sea orquestada de manera desconcentrada desde el gobierno central.

De hecho, la investigación de Finot sobre la viabilidad del desarrollo económico local en América Latina nos indica, precisamente, que en cuanto a la descentralización no equitativa y la alta dependencia de los municipios de las transferencias del gobierno central, “los gobiernos locales han jugado un papel decisivo en la extensión de la cobertura de los servicios y la lucha contra la pobreza, aunque no tanto en su calidad de cabezas de autonomías sino como agentes, o

---

<sup>411</sup>Ver FEDOMU, (2016, 6 de abril), “Inicia capacitación en Desarrollo Económico Local y Gestión Municipal”; disponible en: <http://fedomu.org.do/inicia-capacitacion-en-desarrollo-economico-local-y-gestion-municipal/>

<sup>412</sup> Ver experiencia de la Economic Development Administration (EDA) de los EE.UU, disponible en: <https://www.eda.gov/50/history/>

La EDA es un programa federal, cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y aumentar la riqueza y tasa general del crecimiento de la economía, fomentando el desarrollo de las comunidades con el fin de lograr una base económica más competitiva y diversificada, a través de la creación de un ambiente que promueva la actividad económica mediante la mejora y ampliación de la infraestructura pública; promoción de la creación de empleos mediante el aumento de la innovación, la productividad y la capacidad empresarial; y empoderando comunidades locales y regionales, que experimentan altas tasas de desempleo crónico y bajos ingresos per cápita, para el desarrollo de negocios del sector privado y atrayendo inversiones de capital del sector privado.

socios (*parceiros* en Brasil), de los gobiernos nacionales”.<sup>413</sup>

En la medida en que la descentralización se consolide y la municipalidad alcance una verdadera autonomía, la coordinación general deberá ser llevada a cabo por el gobierno central (por ejemplo, el MEPYD, MAP y demás ministerios relacionados con la cuestión municipal), en alianza con la LMD y FEDOMU, pero ejecutada en cada municipio. Es decir, que cuando las condiciones no están dadas, se favorezca un diseño e implementación “desde abajo”, con una coordinación del todo “desde arriba”.

Cada municipio debe tener su plan estratégico de desarrollo económico local, donde identifique los recursos que necesiten, tanto técnicos como financieros. Diríamos que el gobierno central, por lo menos en una primera etapa, tendría que facilitar técnicos propios o contratados, que puedan trabajar a largo plazo en este proyecto, al tiempo que se vayan preparando recursos locales, con mayor madurez institucional y autonomía, mayor responsabilidades y recursos financieros. Juntos deben identificar el potencial del territorio, atraer inversión al mismo y facilitar la productividad económica. A continuación, ofrecemos algunas propuestas que deben realizarse desde el gobierno central.

Apoyar a los municipios en el levantamiento de información, con el fin de hacer un diagnóstico sobre el desarrollo endógeno local en cada municipio. Esto implica mejorar la calidad de las estadísticas municipales. Por el momento, no se tienen cifras exactas de cuánto se invierte en cada municipio.<sup>414</sup> Realizar un análisis de realidad socioeconómica de cada provincia, para luego aplicar las medidas e incentivos necesarios.

---

<sup>413</sup> Finot, 2006: 1-2

<sup>414</sup> Una parte integral de una estrategia de desarrollo económico local, es la creación de una plataforma I+D+i. Sin embargo, según el informe de la UNCTAD (2012), el primer obstáculo es la falta de información disponible para estudiar el sistema de innovación dominicano y poder diseñar políticas públicas efectivas. Una de las principales recomendaciones, es precisamente que se deben mejorar los datos disponibles. “Para poder diseñar y evaluar las políticas de CTI en el país se requiere poder contar con elementos de información básica que actualmente no están disponibles, principalmente en cuanto a la inversión en I+D realizada en el país, que permitan un diseño objetivo de políticas efectivas”. (Ver UNCTAD, 2012, *Examen de las Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación, República Dominicana*, pág. 21; disponible en: [http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/dtlstict2012d1\\_sp.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/dtlstict2012d1_sp.pdf))

### ***5.3.3.1 Fortalecimiento de las instituciones y programas que apoyan la modernización de los municipios***

La mejor manera de ayudar a implementar a cabalidad las leyes que estipulan el desarrollo económico local, es fortaleciendo las instituciones y programas vinculados a la municipalidad. El Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP) ya está trabajando en esta dirección.

Proponemos que mientras se obtengan las condiciones, al nivel local, que permitan un desarrollo económico endógeno, se realice desde arriba un apoyo a las economías de los 158 municipios. Lo ideal sería fortalecer los sectores productivos, dándoles un apoyo gubernamental más integral desde el gobierno central y local. Responsabilidad esencial es fortalecer la institucionalidad de los gobiernos locales.

Desconcentrar las entidades/instituciones del gobierno central que tienen responsabilidades en el terreno. Por ejemplo, que el Viceministerio MEPYD encargado de las políticas públicas del territorio, así como el Ministerio de Industria y Comercio, encargado de la política industrial, ZZ.FF. y pymes, conozcan las medidas recomendadas en esta investigación, así como mejores prácticas internacionales que vayan en la dirección del desarrollo económico local.

Estos vice ministerios deben tener oficinas provinciales; igualmente el CEI-RD, CNC, Banco para la Exportación, PROMIPYME, INFOTEP, entre otras instituciones, deben tener personal técnico en los municipios y las provincias, aunque habría que decidir si en todos los municipios, o los principales, o solamente a nivel provincial. Fomentar mejor relación entre las instituciones ya descentralizadas y los ayuntamientos (por ejemplo, INFOTEP).

Fortalecimiento de las instituciones del gobierno central que son responsables del desarrollo económico, para que tengan un enfoque local. Asegurar que el Ministerio de Agricultura, así como el Banco Agrícola, apoyen de manera técnica y financiera, las iniciativas de comercio justo, nicho de productos orgánicos, así como otras iniciativas innovadoras que aumenten el bienestar de las comunidades locales.

Asegurar que el Ministerio de Turismo continúe su diversificación y trabaje hacia una relación más sensible con las comunidades aledañas a los hoteles, promoviendo mejores salarios. Para ser posible que las empresas se desarrollen y cada vez ofrezcan productos y servicios de mayor valor agregado, es necesario crear las instituciones que les apoyen directa y activamente

en estas tareas, como son las agencias de promoción de la exportación, las escuelas técnicas, consejo de productividad o competitividad, entre otros. En la República Dominicana, serían principalmente, el Ministerio de Industria y Comercio, Centro de Exportación e Inversión -CEI-RD, Consejo Nacional de Competitividad- CNC, Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional -INFOTEP, etc.).<sup>415</sup>

### ***5.3.3.2 Apoyar la implementación de la carrera administrativa en los municipios y en la capacitación de los recursos humanos***

Hemos enfocado esta investigación de desarrollo económico local y su potencial para promover el desarrollo humano, porque entendemos que la pobreza y la desigualdad – lo que empuja a la informalidad - y lo que implican de manera concreta, nos llevan a entender que son los principales obstáculos para desarrollar el potencial de la economía.

En ese sentido, entendemos que sí existe un factor unánime de qué es lo que más incide en el desarrollo económico, éste sería la educación o capacitación. Resaltamos que, si la República Dominicana no ha podido enfrentar efectivamente sus problemas de pobreza, desempleo e informalidad en la economía, mucho se debe a la acumulación histórica de una falta de educación de calidad que muestra el país.

En el país, la cobertura de servicios educativos ha dejado de ser un problema, sin embargo, es cobertura sin calidad, es realmente insuficiente y muestra un mal uso de los fondos que se invierten en el sector. El gasto público tiene décadas enfocado en obras de infraestructura física y no en las áreas sociales que ayudan a obtener el mayor potencial de la gente.<sup>416</sup>

---

<sup>415</sup> Según Horacio Álvarez, las principales instituciones públicas que apoyan a las exportaciones son: Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD); Ministerio de Industria y Comercio (MIC)/Dirección de Comercio Exterior (DICOEX); Ministerio De Relaciones Exteriores (MIREX); Consejo Nacional de Competitividad (CNC); Proindustria; Instituto de Investigación de Biotecnología e Industria (IIBI); Dirección General de Normas de Calidad (DIGENOR); Centro De Desarrollo Agropecuario Y Forestal (CEDAF); Instituto Dominicano De Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF); Instituto Dominicano para la Calidad (INDOCAL). Las principales instituciones privadas que apoyan a las exportaciones son: Asociación Dominicana de Exportadores Inc.(ADOEXPO); Junta Agroempresarial Dominicana(JAD); Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD); Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP); Asociación de Industrias de Herrera(AIHE); Asociación de Industrias de Haina (AIH); Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios(ANJE); Cámara de Comercio y Producción de la República Dominicana; Cámara Americana de Comercio; Asociación Dominicana de Hacendados y Agricultores (ADHA). (Álvarez, agosto 2016, óp. cit.)

<sup>416</sup> En el 2012, se aprobó el Pacto por la Educación, el cual asigna el 4% del PIB al sector de educación. Con estos recursos se estará invirtiendo en mejorar la infraestructura, pero también la calidad de la docencia, incluyendo los salarios de los maestros. Sin embargo, habría que preguntarse, si con el retraso y la acumulación de deficiencias que tiene el país en la educación, el 4% es suficiente. Esto debido a que ese 4%, se enfoca en quienes ya están en la

Parte de la organización institucional es invertir en lograr una gestión eficiente y efectiva. Es esencial que los ayuntamientos tengan un personal técnico profesional mínimo, para cumplir con sus competencias municipales y ofrecer los servicios de calidad que espera la ciudadanía y que son esenciales para el buen desenvolvimiento de las actividades económicas a nivel local. La profesionalización y tecnificación de sus recursos humanos es importante, así como garantizar estabilidad y seguridad laboral a quienes cumplen con su trabajo, incluyendo al personal no técnico de larga duración en la administración pública local.

El artículo 149 de la Ley 176-07, establece que la carrera administrativa municipal como parte de función pública municipal, es regulada de conformidad con la Ley y Reglamentos de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que se aplica, en general, para la administración pública. Mientras el gobierno central tiene 59,860 funcionarios en el servicio civil y carrera administrativa, es tarea pendiente para finales del 2016 iniciar con los empleados públicos de los municipios.<sup>417</sup>

Los municipios, al igual que el gobierno central, deben contar con recursos humanos profesionales. La Ley de Función Pública 41-08, incluye a la administración local, por lo que en ese sentido es un avance en esa dirección. La implementación de la carrera administrativa al nivel local, debe ir complementada con un Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINACAM), que tiene varios años proponiéndose, pero aun está pendiente.

La inversión en la formación humana es cada vez más importante debido a que los conocimientos y la innovación tienen su fuente en la misma. Es por esto que el Estado debe invertir, no sólo en la calidad de la educación, sino también en el diseño y aplicación de las

---

escuela y en la edad de escuela. ¿Qué se hace con los jóvenes de 18-35 que tienen una formación baja, fruto del sistema previo al actual y muchos de los cuales están desempleados por no tener las calificaciones que demanda el mercado laboral? Creo que el gobierno, así como hizo un enorme esfuerzo para eliminar el analfabetismo con el Programa Quisqueya Aprende Contigo, debe hacer un esfuerzo masivo por rescatar a la juventud, especialmente los varones en los campos y barrios, que no tienen grandes posibilidades de insertarse efectivamente en la economía. Todo esto tiene serias consecuencias sociales, no sólo porque reproduce el círculo de la pobreza, pero, sobre todo, porque es un hándicap al desarrollo de la economía nacional tener una gran parte de la población subempleada y sin educación. Creo que la sociedad dominicana, si quiere realmente mejorar su productividad y competitividad, debe hacer un diagnóstico de la realidad educativa de la juventud, dentro y fuera del sistema educativo. De otra manera habrá que esperar por la nueva generación que está recibiendo efectivamente una mejor educación, para ver cambios positivos en el desempeño de la economía, la atracción de inversiones que generan mayor valor agregado y mejores salarios y el bienestar de la gente.

<sup>417</sup> Alexandra Olivo, Ministerio de Administración Pública (MAP), (2015, 24 de noviembre e información confirmada: 2016, 11 de julio), consultas de información realizada sobre la carrera administrativa municipal. “A los servidores de los ayuntamientos se le aplica la Ley de FP, las cuestiones generales, pero a ningún servidor municipal se le han otorgado los derechos especiales que otorga la Carrera Administrativa.”



mejores políticas de innovación. Esto es clave, pues está estrechamente vinculado con la capacidad del país de adoptar las tecnologías nuevas y, sobre todo, de crear tecnología propia.

La innovación es tan importante que la World Economic Forum (WEF) indica que ya no se debe hablar de país en vías de desarrollo o desarrollados, sino más bien de países ricos en innovación y países pobres en innovación y resaltan la brecha de innovación (*the continuing innovation divide*) entre los países de desarrollo y en vías de desarrollo.<sup>418</sup>

### **5.3.3.3 Reducción de las asimetrías regionales**

Siempre se habla de los retos y oportunidades que ha traído la globalización, pero lo cierto es que también ha puesto en agenda y bajo la lupa, el tema de las asimetrías y las desigualdades a nivel mundial, nacional y local. Desigualdades que si bien es cierto siempre han existido, es tiempo que, con la tecnología y conocimientos que hoy tiene la humanidad, deban ser enfrentadas de manera integral. Planificar desde el gobierno central la actividad económica, tomando en cuenta las asimetrías interterritoriales, con el objetivo de una mayor cohesión y equilibrio entre las regiones. Esto tendrá su impacto positivo en las migraciones de las zonas rurales a las urbanas.

Implementación del objetivo general 2.4 de la Ley 01-12, el cual establece un Fondo de Cohesión Territorial para promover el cofinanciamiento entre el gobierno central y gobiernos locales, de proyectos de inversión pública, con énfasis en los municipios más deprimidos. 2.4.1.6 Establecer un Fondo de Cohesión Territorial, para promover el cofinanciamiento entre gobierno central y gobiernos locales de proyectos de inversión pública, con énfasis en los municipios más deprimidos.

Es necesaria la reducción de las asimetrías regionales, incentivando proyectos e iniciativas de capacitación y creación de un ambiente que atraiga las inversiones privadas, que dinamicen la economía. La creación de un Fondo Social para el Fomento del Empleo, que cuente con el apoyo del Ministerio de Trabajo, así como instituciones dedicadas a la capacitación laboral, como INFOTEP, las cuales deben jugar un papel protagónico en identificar las áreas de

---

<sup>418</sup> World Economic Forum (WEF), “Global Agenda Council on the Economics of Innovation”; disponible en: <https://www.weforum.org/communities/global-agenda-council-on-the-economics-of-innovation/>  
World Economic Forum (2016, 16 de agosto). “These are the world’s most innovative economies”; disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2016/08/these-are-the-world-s-most-innovative-economies/>

intervención y actuar consecuentemente. Este fondo se dedicaría esencial al fomento de formación profesional y del empleo.

Se debe tomar en cuenta a la zona fronteriza y las zonas rurales deprimidas. Una experiencia a estudiar, sería el FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrarias), el cual financia las ayudas agrarias, tanto para asegurar una renta mínima a los agricultores, como para reformar las estructuras productivas; el IFOP (Instrumento Financiero de Orientación Pesquera), que financia el sector pesquero. Estos fondos son esenciales para dinamizar las zonas de menos productividad y para frenar la emigración nacional e internacional, que muchas veces deprime más las zonas con la ‘fuga de cerebros’ y recursos humanos. Como se sabe, el impacto de las remesas tiene sus limitaciones en la productividad, sobre todo, porque son utilizadas principalmente para las necesidades básicas y muy poco para fines de ahorro o inversión.

En ese sentido, se recomienda al gobierno central asegurar la transferencia de recursos a los municipios de manera más justa y equitativa y con criterios que logren reducir las asimetrías interterritoriales, con el objetivo de una mayor cohesión y equilibrio entre las regiones. Esto tendrá su impacto positivo en las migraciones de las zonas rurales a las urbanas. Y reducirá la despoblación de las zonas más deprimidas, como es la zona fronteriza. Estos recursos son esenciales para fortalecer a los municipios.

#### ***5.3.3.4 Desarrollar programas específicos para incentivar el desarrollo endógeno***

Crear Bonos de la Diáspora emitidos por el Banco Central y que este capital sirva para financiar proyectos de desarrollo local.

Crear Fondos Municipales para el Desarrollo Económico Local, financiados con programas similares al 3X1, poniendo una partida a cada nivel (privado, municipal y central) para el desarrollo de negocios, inversiones, programas de capacitación laboral, proyectos de desarrollo, etc.

Crear un Banco de Ideas de las Mejores Prácticas en Desarrollo Local, con el fin de ofrecer innovación a los municipios en su gestión del desarrollo económico y fomentar la asociatividad.

Ofrecer incentivos y premios a la mejor gestión en desarrollo económico local, así como mayores recursos.

Crear un Manual de Desarrollo Económico, específico para la municipalidad dominicana.

### ***5.3.3.5 Creación de agencia gubernamental que aglutine y coordine toda la estrategia de desarrollo endógeno***

La creación de instituciones enfocadas directamente a responder a las necesidades locales y apoyar a los gobiernos municipales, es una opción para reducir la pobreza y crear empleos. La Community Development Corporations (CDCs) es una iniciativa que nace en los EE.UU. como parte de la Guerra a la Pobreza del 1966, incluida en el acta Economic Opportunity Act y es una buena práctica a ser recomendada.

Las CDCs reciben ayuda económica del gobierno federal y están guiadas por unos principios enfocados en el desarrollo comunitario. Por ejemplo: empoderamiento y control por parte de la comunidad, un enfoque integral (*comprehensive approach*), un enfoque en negocios y desarrollo comunitario.

Con el transcurso del tiempo, estas agencias hicieron la transición de agencias anti pobreza a instituciones de desarrollo económico. Una vez más, vemos el *learning by doing*, pues en la práctica han ido mejorando su gestión y estrategias de inversiones. Es decir, se han transformado de agencias de asistencia social en agencias de desarrollo económico. Al inicio, sus servicios consistían en ofrecer cuidado de niños y capacitación para el empleo. En la actualidad realizan *joint ventures* con emprendedores, desarrollan viviendas y líneas de crédito (*bank credit lines*).<sup>419</sup>

Como podemos ver, comenzaron con un enfoque proactivo contra la pobreza y trabajando el potencial de la localidad, lo que toma mucho tiempo. Ya el programa tiene cinco décadas desde su concepción y su experiencia demuestra lo importante que es arrancar y actuar de manera consistente y ser persistente.

Cuando hablamos de *learning by doing*, nos referimos a la importancia que tiene permitir que los gobiernos locales maduren sus instituciones a través de la práctica, con autonomía, responsabilidades y obligaciones de rendir cuentas a la población desde el principio de

---

<sup>419</sup> Blakely y Bradshaw, 2002: 284

subsidiariedad. Entendernos que es la mejor manera de fortalecer la democracia local y facilitar eventualmente un ambiente local que atraiga las inversiones.

Según Blakely y Bradshaw, parte del éxito de las CDCs, descansa en su estructura y enfoque único. Por ejemplo, utilizan técnicas de desarrollo privado para propósitos públicos; enfocan los beneficios comunitarios y las necesidades individuales; movilizan iniciativas locales para satisfacer las prioridades locales, con un enfoque de largo plazo sobre el desarrollo; vinculan la planificación con la implementación; vinculan proyectos complementarios dentro de una estrategia integral; saben la importancia de entender y trabajar con los procesos de los sectores privado y públicos; tienen la potestad legal y la práctica de atraer recursos públicos y privados, trabajan directamente con las pymes; reinvierten los recursos en la comunidad; tienen incentivos para operar los programas de manera eficiente y pueden transferir capacidades entre un programa a otro.<sup>420</sup>

Su fortaleza está en su flexibilidad como instituciones. En algunas comunidades, el proceso es cooperativo y no competitivo, por lo que desarrollan sus capacidades mediante la solicitud de ayuda a otras instituciones, complementan las actividades locales y, cada vez más, asumen la responsabilidad por el desarrollo de la localidad.<sup>421</sup>

Recientemente, el presidente Medina enfatizó: “con el fin de acelerar la transición hacia una sociedad de clase media, necesitamos estrategias coherentes para insertar nuestros países en la economía mundial. Ha llegado el momento para todos nosotros para fomentar los eslabones perdidos entre las actividades orientadas a la exportación y el resto de nuestras economías”.<sup>422</sup>

Agregaríamos que, además de estrategias coherentes, necesitamos aplicar las leyes y validar muchas instituciones llamadas a servir a la sociedad, lo que en realidad a menudo no hacen, por lo que representan más bien un costo. En el caso de la municipalidad dominicana dista mucho lo que establece la ley de la realidad local.

Mientras no haya un verdadero imperio de la ley, que fortalezca las instituciones, difícilmente se crearán los puentes o eslabones necesarios para fortalecer la economía local. El estado actual de la situación no conducirá a una sociedad de clase media. Tenemos un Estado de derecho frágil, que mantiene al país en un círculo político vicioso.

---

<sup>420</sup> *Ibíd*em 285

<sup>421</sup> *Ibíd*em

<sup>422</sup> Medina Sánchez, 2016, *First Magazine*, óp. cit.

Según Shrank, la mayoría (70%), de los dominicanos piensa que “su país es gobernado por una minoría poderosa y en función de sus intereses duplica con creces el número de sus conciudadanos que piensa que el país es gobernado para el bien de las mayorías”; y agrega, “el dominicano promedio piensa que casi la mitad de las leyes no se hacen cumplir, (...)”.<sup>423</sup>

Es preocupante la alta tasa de aprobación de leyes que luego no se aplican. De manera específica, Shrank se cuestiona, “¿por qué los legisladores dominicanos tradicionalmente han venido adoptando políticas que no consideran cumplir?. ¿Por qué, por ejemplo, adoptó Balaguer una ley de servicio público supuestamente ‘al nivel de la europea’ (Sánchez Ancochea, 2005) y aun así siguió tratando el empleo en la administración pública como una fuente de clientelismo en vez de una buena gestión gubernamental? Hace algunos años, Ortiz (2005) se hizo la misma pregunta y la respondió sencillamente así: ‘Promulgaba la Ley, para ligar su nombre en la historia, como el gran reformador, pero estaba dispuesto a no respetarla en lo más mínimo, si ello le significaba alguna mengua de su poder omnímodo y dictatorial. La explicación dada era típicamente paternalista’”.<sup>424</sup>

Estamos de acuerdo con Shrank al enfatizar, que un gran reformador no es quien promulga las reformas, sino quien traduce las reformas en conductas y costumbres que mejoran el bienestar de sus pueblos... es decir, quien las implementa.<sup>425</sup> El autor concluye: “Es muy poco probable que las leyes que no son estables ni de obligatorio cumplimiento hagan cambiar la conducta y las costumbres de un pueblo, es casi imposible que las transformen de una manera que mejore su bienestar y casi con toda seguridad sus formuladores pasarán a la historia bajo una luz menos halagüeña que si hubieran promulgado y hecho cumplir reformas más serias. Esta es la tarea que tiene por delante la República Dominicana y de ello dependen las perspectivas de la Nación”.<sup>426</sup>

Difícilmente un país mantenga sus niveles de crecimiento con la debilidad institucional, vulnerabilidad del sistema judicial y constante amenazas a su seguridad jurídica.

Quienes toman decisiones, tanto a nivel central como municipal, tienen que actuar concretamente, para ofrecer programas de capacitación de acuerdo a la demanda laboral; para ampliar y mejorar los programas de acceso a créditos y microcréditos – así como para mejorar la

---

<sup>423</sup> Andrew Shrank en Agosin, Manzano, Rodríguez-Balza y Stein, 2010: 312

<sup>424</sup> *Ibíd*em 329

<sup>425</sup> *Ibíd*em

<sup>426</sup> *Ibíd*em

viabilidad de los proyectos presentados<sup>427</sup>; para facilitar la entrada de nuevas tecnologías, que agreguen valor a los productos y servicios existentes y para fomentar la innovación para nuevos servicios y productos; valorar lo local, lo propio; conocer y apoyar las nuevas tendencias de desarrollo más equitativo ético, como lo son el comercio justo, los productos sanos/orgánicos e incluso nostálgico, con una gran diáspora que se tiene en el exterior; apoyar más los campos, no sólo concentrarse en las áreas urbanas (donde están los votos); copiar y adaptar adecuadamente buenas prácticas como son los programas de incubadoras de empresas y apoyo técnico a emprendedores de iniciativas de negocios, lo que contribuiría a crear riquezas y empleos.

Quizás nuestra propuesta suene contradictoria: por un lado, abogando por la descentralización del Estado y la consolidación de la autonomía municipal y, por otro lado, dejándole un papel protagónico al gobierno central, de ser el que diseñe e implemente una estrategia de desarrollo económico endógeno al nivel nacional, en estrecha colaboración con todos los gobiernos locales, para que estos asuman sus respectivas responsabilidades.

Sin embargo, entendemos que son caras de la misma moneda, pues no se puede avanzar con el desarrollo económico, sin potencializar los recursos endógenos y para esto necesitaremos aprender a manejar las tensiones entre un Estado, al que le cuesta ceder poder, cumplir sus propias normativas y una economía mundial que exige mayor flexibilidad y coordinación entre sus instituciones públicas. Es decir, es una propuesta que refleja la complejidad, las necesidades y las exigencias de la realidad local dominicana.

Si se quiere una propuesta exclusivamente desde “abajo”, habrá que trabajar más las capacidades de los gobiernos locales, para que puedan asumir de manera más efectiva e integral la “promoción, fomento y desarrollo económico local” como indica su marco legal. La implementación de ésta propuesta dependerá de cuando la administración local cuente con los cinco pilares de un buen gobierno: fuerte institucionalidad (incluye imperio de la ley), buena gestión, gobernabilidad/gobernanza, verdadera autonomía municipal y capital social.

Mientras tanto, entendemos que la implementación de la propuesta de la estrategia de desarrollo económico endógeno, como alianza entre gobierno local y gobierno central, -con los sectores relevantes- puede iniciarse inmediatamente.

Concluimos este capítulo, recomendando la implementación del modelo de desarrollo económico local, coordinada por el gobierno central e implementada desde los gobiernos locales

---

<sup>427</sup> OECD, 2003: 21

y basada en el fortalecimiento institucional de los municipios y el de las instituciones del gobierno central que trabajan de cerca con los municipios, así como los demás pilares indicados en esta investigación.

## SÍNTESIS

En este capítulo hemos estudiado la economía dominicana desde sus políticas económicas, su impacto sobre la productividad económica, su comportamiento y principales indicadores. Igualmente, retomamos nuestra preocupación del inicio de esta investigación, resaltando el obstáculo que constituye la pobreza monetaria y la desigualdad social para el desarrollo económico humano y sostenible.

Y que, a pesar de los altos crecimientos del PIB, esto contrasta con un alto coeficiente Gini, que es un reflejo de un sinnúmero de debilidades estructurales en su modelo económico, desde la dualidad en su sistema de exportaciones, así como favoritismo apreciado, con incentivos especiales en algunos sectores (turismo, zonas francas) y no en otros (industria local, agricultura, mipymes, etc.).

También en este capítulo, identificamos algunos de los principales campos de actividad económica endógenas (industria local, mipymes, zonas francas, turismo y agricultura), así como plataformas innovadoras, que fortalecen el desarrollo local (comercio justo y clústeres) y ofrecimos un breve diagnóstico de la misma, incluyendo los obstáculos y retos que enfrentan, cuáles son las medidas que se han tomado para consolidarlas y cuáles son las opciones innovadoras para vincularlas mejor a la economía local.

Enfatizamos el papel que puede desempeñar el gobierno local, ofreciendo servicios de calidad, sirviendo de agente económico para facilitar los negocios y la inversión en su localidad y promoviendo la asociatividad entre las empresas, con el fin de aumentar las actividades productivas.

Entendemos que, gradualmente, los gobiernos locales contarán con la madurez institucional, capacidad gerencial y recursos financieros suficientes, para asumir su responsabilidad de impulsar el desarrollo endógeno.

En ese sentido, concluimos el capítulo con una propuesta de una estrategia de desarrollo endógeno a implementar, enfocada en el cumplimiento a cabalidad de sus funciones, oferta de calidad de los servicios públicos y alianzas estratégicas del gobierno central, en apoyo al sector privado, para dinamizar las actividades económicas en el territorio.

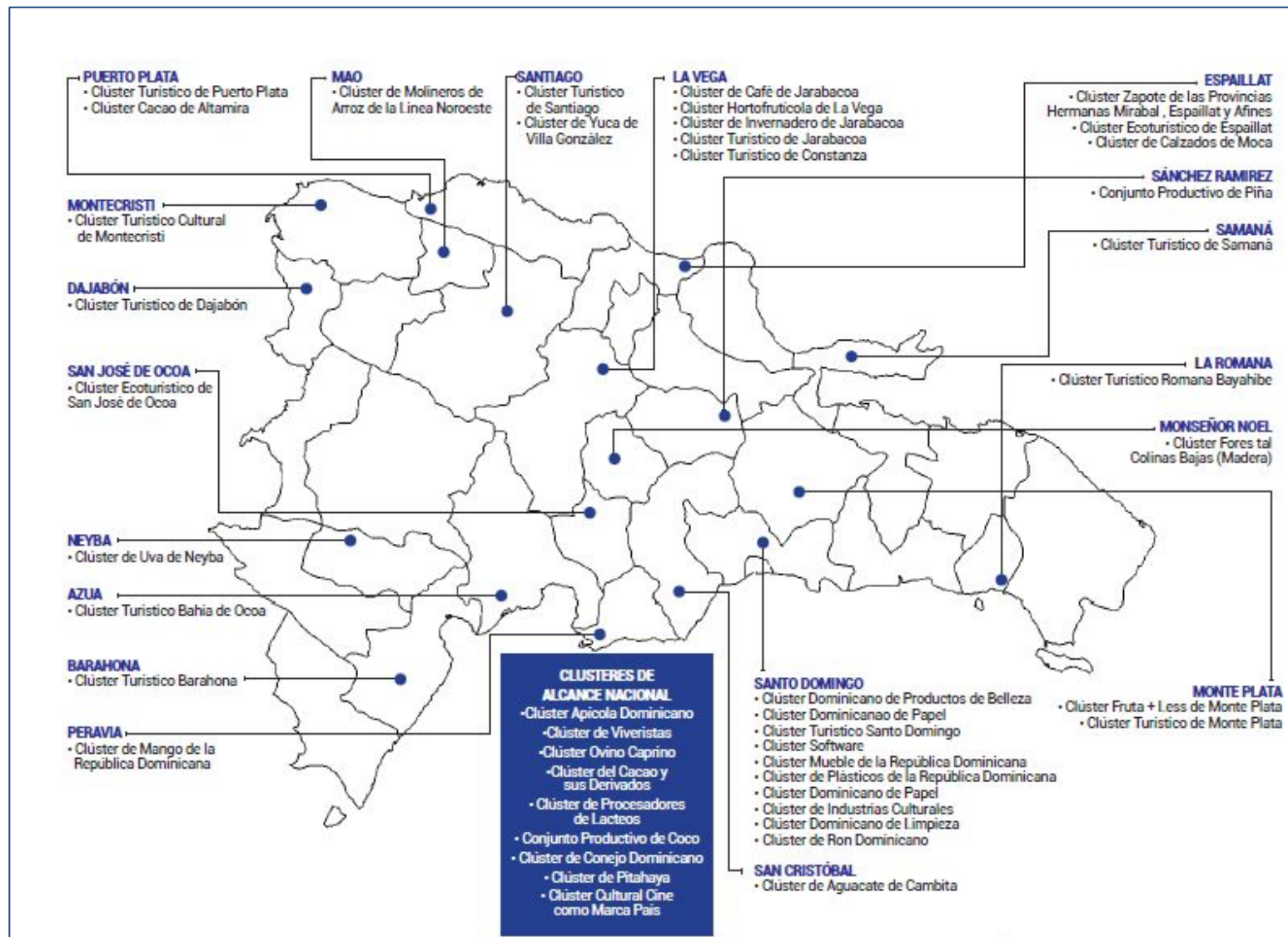


**Tabla 5.12 Clústeres en la República Dominicana 2015**

<b>Clústeres de Manufactura</b>	<b>Clústeres Turísticos y Culturales</b>	<b>Clústeres Agronegocios</b>	<b>Clústeres de Innovación</b>
Clúster Dominicano de Productos de Belleza	Clúster Turístico de Santo Domingo	Clúster de Zapote de las Provincias Hermanas Mirabal, Espaillat y Afines (CLUZME)	Clúster del Software de la República Dominicana
Clúster Procesadores de Lácteos	Clúster Turístico Barahona	Clúster Uva de Neyba	
Clúster del Cacao y sus Derivados	Clúster Turístico de Puerto Plata	Clúster Viveristas (CLUSVIDOM)	
Clúster Dominicano de Productos de Limpieza	Clúster Turístico de Jarabacoa	Clúster Ovino Caprino	
Clúster Dominicano de Molinería y Derivados	Clúster Turístico de Constanza	Clúster Apícola	
Clúster de Molineros de Arroz de la Línea Noroeste	Clúster Turístico Cultural de Montecristi	Clúster de Pitahaya	
Clúster de Cacao de Altamira	Clúster Turístico de Samaná	Clúster de Café de Jarabacoa	
Clúster Forestal Bosque Modelo Colinas Bajas	Clúster Ecoturística de Espaillat	Clúster Hortofrutícola de La Vega	
Clúster de Calzados de Moca	Clúster Turístico Bahía de Ocoa	Clúster de Invernadero de Jarabacoa	
Clúster Dominicano de Papel	Clúster Santiago Destino Turístico	Clúster Fruta + Les de Monte Plata	
Clúster de Plásticos de la República Dominicana	Clúster Ecoturística de San José de Ocoa	Clúster de Mango de la República Dominicana	
Clúster de Ron	Clúster Ecoturística de Monte Plata	Clúster de Piña de Cevicos	
Clúster Conjunto Productivo del Coco	Clúster Turístico de la Provincia Dajabón	Clúster de Aguacate de Cambita	
Clúster del Mueble de la República Dominicana	Clúster Cultural del Cine como Marca País	Clúster de Yuca de Villa González	
		Clúster de Conejo	

Fuente: Informe CNC 2015 sobre el “Proyecto de Asistencia Técnica para el Programa de Apoyo de la Política de Competitividad II” con el BID

Mapa 5.2 Clústeres en la República Dominicana



Fuente: Consejo Nacional de Competitividad (CNC), *Memoria Institucional 2015*: 22

## **PARTE IV: CONCLUSIONES**



## 6. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

En esta investigación de tesis doctoral, hemos abogado por una reforma del Estado al nivel municipal, con el fin de promover el desarrollo económico local. Entendemos que la complejidad y exigencias de la economía mundial del siglo XXI, más que reducir o eliminar el papel del Estado lo fortalece para que, en su conjunto, asuma un rol de organizador de los factores de producción, fomente la capacitación de los recursos humanos (funcionarios públicos, mano de obra, etc.) y, a la vez, incentive y facilite un entorno favorable a las inversiones y los negocios. Durante el estudio hemos querido reivindicar el valor y espacio de lo local como una plataforma fundamental e indispensable en la implementación de políticas públicas que propician el desarrollo económico, social y político y, en general, la creación de empleos dignos y el bienestar de la sociedad. Entendiendo que el apartado de conclusiones debe sintetizar las principales ideas que se derivan del estudio, proponemos una presentación de las mismas en un triple apartado: en el primero de ellos identificaremos, de una manera puntual, los resultados de nuestro trabajo, a la par que en el segundo apartado hacemos una valoración global de la problemática municipal de nuestro país, interesante en cuanto que nos aporta una visión general de la situación que, desde mi punto de vista, resulta muy necesaria para entenderla. Abrimos un último apartado en el que, fruto de las carencias de conocimiento detectadas, reivindicamos la necesidad de impulsar el estudio y la investigación en el ámbito de la realidad municipal dominicana señalando aquellas líneas sobre las que sería especialmente interesante trabajar. Sólo a partir de un conocimiento completo de nuestra realidad, estaremos en condiciones de materializar un proceso de descentralización que para que sea eficaz tiene que atender a las condiciones específicas de la realidad dominicana.

### **Resultados obtenidos**

Los resultados obtenidos los hemos organizado en la medida en que contribuyen a comprobar nuestras hipótesis de partida.

1- “actual debilidad institucionalidad e imperio de la ley al nivel municipal”:

**Demostrar que el moderno marco jurídico municipal dista de la realidad de los municipios dominicanos.** Los municipios dominicanos permanecieron décadas bajo un marco

normativo de la época de la dictadura. Ahora cuentan con un marco más moderno, pero la pobre capacidad institucional y gerencial, así como los recursos limitados, han impedido un cumplimiento a cabalidad del marco jurídico. En estos momentos, no están reunidas esas condiciones institucionales, de relaciones, cohesión social, o recursos humanos, que permitan aplicar las leyes de manera óptima, pues las necesidades materiales y demandas ciudadanas a nivel local, contrastan con las exigencias normativas y los recursos disponibles. Es decir, entendemos que las presiones impuestas por las necesidades ciudadanas al nivel local y las presiones que estas imponen sobre la administración local, no les permiten cumplir todas las exigencias normativas.

Además, aunque sea un marco jurídico moderno, recomendamos su reforma con el fin de eliminar el exceso de discrecionalidad en el manejo de la cosa pública y exceso de impunidad. Lo que podemos deducir del estudio que hemos realizado es que, aunque el país cuente con un marco legal que fomente la descentralización político-administrativa y financiera, este debe tener mayor coherencia con la práctica, así como con los principios que acogen.

Durante ese recorrido de dos décadas han sido diseñados y consensuados varios proyectos de ley, siendo el más destacado el que culminó en la Ley Orgánica 176-07, la cual ha producido un avance significativo en la modernización, transparencia y democratización de los municipios. Una próxima reforma municipal debe revisar el marco normativo, para que haya coherencia entre la ley y la realidad. Además, debe continuar con el proceso de modernización ya iniciado y consolidar gestiones más democráticas, transparentes y eficientes. Se debe, especialmente, mejorar la profesionalización de los recursos humanos y el control social de la gestión de los gobiernos locales, así como lograr una verdadera descentralización fiscal, autonomía financiera y eliminar las injerencias partidarias.

**Arrojar luz sobre la pobre institucionalidad y manejo de los recursos, para asumir los retos y complejidad que plantea la cotidianidad municipal que tienen los gobiernos locales.** Hemos visto que la realidad local es una realidad compleja, por ende, exige una gestión del municipio eficaz y eficiente. Entendemos que un buen gobierno municipal no es una panacea para resolver todos los problemas del país, sin embargo, un fortalecimiento de los distintos niveles de gobierno, podría agilizar la solución de los problemas sociales (pobre calidad de los servicios de educación y salud, desempleo, inseguridad ciudadana y exclusión social).

Igualmente, la implementación del modelo de desarrollo económico local, podría ser una opción para mejorar el capital social y democratizar las oportunidades económicas en el país.

**Evidenciar la falta de voluntad política de compartir el poder a nivel local, dando lugar a la permanencia de las debilidades viejas: a pobre acción colectiva, débil cohesión social e inexistente equidad social.** También queda demostrado que, en tantas décadas de crecimiento económico, el desarrollo humano no ha sido la prioridad de las políticas públicas. Así lo demuestran la composición y la calidad de las inversiones públicas que han priorizado la infraestructura física a expensas del desarrollo humano. Esta falta de inversión en el desarrollo de las capacidades de su fuerza laboral, ha resultado en el pobre aprovechamiento de las oportunidades de empleo con mayor valor agregado que ofrece la globalización económica.

## 2- “pobre vinculación entre lo local y lo global y bajos niveles de competitividad”

Hemos documentado que, aunque se ha avanzado con las cifras de *Doing Business*, no ha pasado lo mismo con los indicadores sobre la competitividad global pues en realidad no existe un entorno favorable a las exportaciones fuera del esquema preferencial de las ZZ.FF. y que muchas de esas trabas afectan las actividades económicas al nivel local. Vimos que en los sectores donde existe intervención estatal en la forma de incentivos, como en el sector de turismo y en las exportaciones realizadas dentro del marco legal de las zonas francas, sí muestran una mayor competitividad sistémica.

Estas trabas a las exportaciones nacionales han quedado claramente evidencias, y son parte del por qué no se aprovechan mejor los tratados de libre comercio que ha firmado el país. Estos tratados de libre comercio le dan acceso a algunos de los principales mercados del mundo como los Estados Unidos y la Unión Europea.

Ha quedado evidenciado en el comportamiento de las economías internas de los países (e incluso a escala mundial), que la teoría del *trickle down*, o de arriba hacia abajo, no ha funcionado muy bien, y lo que sí ha generado es más desigualdad, al no integrar a todos los actores de la sociedad en las actividades y toma de decisiones económicas. A pesar del alto crecimiento económico, los beneficios no son compartidos de manera equitativa. Aquí el papel del Estado es fundamental, con el fin de diseñar e implementar políticas públicas que fomenten

una mayor justicia socioeconómica. Para una economía sana, el mercado necesita un Estado que regule y vele por las necesidades de sus ciudadanos y fomenten un desarrollo económico más democrático.

Vimos como una oportunidad perdida cuándo, como política de Estado, los gobiernos locales no apoyan de manera específica y sistémica las actividades económicas que constituyen oportunidades existentes disponibles para fortalecer lo local en el marco de lo global.

Documentamos como el Estado no ha sido capaz de eliminar las múltiples trabas a la industria local para que puedan ser más productivas y competitivas, y tengan más facilidades para exportar. Igualmente, a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno central en incentivar la creación y mejorar la productividad de las mipymes, la realidad es que aún quedan retos y tareas pendientes, especialmente hacia la meta de su internacionalización. Aquí es necesario realizar un diagnóstico de cómo eliminar los obstáculos para fomentar el potencial creador de estos sectores claves para la creación de empleo. Ayudaría conocer la cotidianeidad y las interioridades de estos sectores para poder ofrecer soluciones efectivas y sustentables.

Nos parece oportuno que el Estado en su conjunto, incluyendo los gobiernos municipales, apoye formalmente a los exportadores de comercio justo en el país, identifique quienes más pueden beneficiarse de este esquema productivo, así como llevar la práctica a los consumidores nacionales. De esta manera se estará fortaleciendo el vínculo entre los productores locales y el mercado nacional e internacional.

Igualmente, se debe capacitar a los ayuntamientos con las herramientas técnicas necesarias para que apoyen a los clústeres de su municipio con el fin de facilitar la productividad de los mismos, y ofrecer los servicios de calidad. Esto debe ser una política de Estado implementada desde el CNC con todos los municipios relevantes a la clusterización.

También vimos oportunidades perdidas en las ZZ.FF. y el turismo para conectar mejor con las comunidades locales. Aquí ya se está trabajando en esta dirección, pero habrá que dar apoyo técnico y financiamiento a las empresas que quieran aprovechar los esquemas legales e incentivos para fortalecer los *backwards linkages* en la ZZ.FF.. En el sector de turismo habrá que seguir concientizando a las comunidades de la importancia del turismo para el desarrollo nacional, seguir diversificando la oferta y, sobre todo, poner en valor los recursos culturales y endógenos. Los gobiernos locales pueden desempeñar un rol formidable en este aspecto



aprovechando el flujo de turistas ya existente a través de la oferta de guías turísticas en su municipalidad y complementándole con programas y experiencias de interés al turista.

Finalmente, destacar la falta de vínculo formal y estratégico con la diáspora dominicana para que de manera estructurada y sustentable formen parte del desarrollo económico local. Documentamos las distintas posibilidades de cómo mejor fortalecer y aprovechar este capital social externo formando redes de conocimientos y talentos, así como la oferta de oportunidades económicas de mutuo beneficio. El potencial está, sin embargo, no hay políticas consensuadas e intergubernamentales al respecto, ni sostenibilidad en los programas desarrollados.

Este apoyo institucional a la industria local, mipymes, comercio justo, agricultura, clústeres, pymes, ZZ.FF., turismo podría ser otorgado vía mancomunidades regionales con el fin de que los ayuntamientos puedan minimizar los costes y compartir técnicos y recursos en general. Las actividades productivas que toman lugar en estos sectores son las palancas del desarrollo económico y humano, y reiteramos el objetivo es aprovechar mejor las oportunidad de conectar mejor lo local en el marco de lo global.

### 3- debilidades estructurales al nivel endógeno

Un modelo de desarrollo endógeno, exige una multiplicidad de actores, factores, requisitos y condiciones para su efectiva implementación. Esto no sólo requiere de una fuerte cohesión social, capital social sino también de una alta gobernabilidad y gobernanza. Nuestra investigación ha evidenciado los pobre indicadores de estos, así como informaciones que respaldan esta realidad.

En nuestra investigación, hemos encontrado que la República Dominicana es un país de fuertes asimetrías y desigualdades. Estas asimetrías territoriales geográficas, más la dotación de recursos financieros que reciben, también desigual, resultan en mayor inequidad en las oportunidades de desarrollo disponibles en cada municipio. Además de las asimetrías regionales e intra regionales, vemos que las economías locales muestran una alta informalidad, desempleo y subempleo, que resultan en altos niveles de pobreza y exclusión social. Documentamos, sobre todo, cómo la pobreza general ha variado poco en las últimas décadas, y como persisten los altos niveles de desigualdad social. Unos fenómenos que tienen como consecuencia unos

significativos flujos migratorios de nacionales que salen del país buscando mejores oportunidades de vida entre los que se incluye la “fuga de cerebros”, de coste incalculable para el desarrollo de nuestra economía.

Consideramos que darles un papel protagónico a los municipios en el desarrollo del país, permitiría una territorialización de las políticas públicas (sociales y económicas), propiciando una aplicación más efectiva y eficiente de las mismas, ya que su cercanía permitiría trabajar con un mayor conocimiento y seguimiento. Entendemos que con la capacidad y supervisión adecuada del uso de los recursos asignados y propios, se espera los ayuntamientos pudieran realizar un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos.

Es decir, que una manera de ir minimizando la exclusión social y debilidades estructurales, obstáculo al desarrollo económico y competitividad del país, es fortaleciendo cada célula del Estado, incluyendo los municipios, estructura administrativa del Estado donde la calidad de la democracia se puede implementar mejor, pues es donde el ciudadano tiene más acceso y donde se le puede tomar más en cuenta, a la hora de tomar las decisiones importantes en su comunidad.

#### 4- Relación causal: Débil descentralización del Estado, falta de pilares de buen gobierno, no aplicación de la función de promover desarrollo económico local

Hemos observado una imposibilidad de cumplir con la función de promover el desarrollo económico local por parte de los municipios dominicanos. Igualmente, hemos identificado una deficiencia en los pilares de buen gobierno y una descentralización aún en proceso y con debilidades estructurales que se deben ir corrigiendo. El resultado ha sido una municipalidad carente de institucionalidad, que no ha podido lograr una verdadera autonomía, mostrando dificultad incluso para cumplir con los servicios básicos, por lo que el cumplimiento de la función de promocionar el desarrollo económico local como manda la ley, no se vislumbra al menos que sea cogestionado con el gobierno central. Por lo que los hallazgos nos llevan a asumir como correcta nuestra hipótesis y la relación causal que se deriva de la misma.

## **Una valoración general del proceso de descentralización dominicano**

Debemos empezar señalando que el proceso de descentralización en la República Dominicana está, todavía, con muchas tareas pendientes. Es preciso corregir las múltiples debilidades estructurales que se mantienen, así como la modernización de las administraciones locales antes de mejorar las capacidades necesarias para estar en condiciones de cumplir las exigencias que reclama el impulso del desarrollo económico local.

A pesar de los efectos negativos del legado cultural político, como el presidencialismo y la tendencia a centralizar los asuntos públicos, el Estado dominicano ha ido avanzando paulatinamente en la consolidación de la descentralización y fortalecimiento de la institucionalidad de los municipios. Sin embargo, permanecen retos significativos al cumplimiento de las leyes, la capacidad gerencial, la recaudación de recursos propios, el manejo de las finanzas, la capacitación y profesionalización de los recursos humanos, la transferencia de los recursos desde el gobierno central, entre otros. Entendemos que la solución está precisamente, en continuar fomentando una descentralización con calidad y el empoderamiento de los gobiernos locales, con objeto de conseguir que la municipalidad agote su proceso de maduración institucional.

Resaltamos que la República Dominicana, a pesar de su crecimiento económico, no ha logrado los niveles de competitividad que corresponden a su potencial. Entendemos que esto se debe a los factores ya mencionados de pobre institucionalidad, fuerte concentración del poder, pobre asignación y uso de los recursos públicos, poca cohesión y desarrollo del capital social, entre otros. Consideramos que si aun con todos estos obstáculos al desarrollo, la República Dominicana ha crecido de manera significativa en las últimas décadas, cuando se corrijan estas debilidades internas el potencial de crecimiento será aun más importante.

Para poder desarrollarse, es requisito que la economía crezca de manera sostenible. Esto requiere integrar más a la gente y a las comunidades en el desarrollo de la economía. Es esencial minimizar las vulnerabilidades, diversificando los mercados de exportación y, sobre todo, hay que crear una competitividad sistémica y una plataforma que permita aprovechar las oportunidades de la globalización desde la plataforma municipal. No debe ser una competitividad aislada o coyuntural. La competitividad sistémica se crea invirtiendo primero en la gente, para que esta tenga las capacidades necesarias para aprovechar las oportunidades del

mercado laboral y esta, a su vez, se haga cada vez más sofisticada. Más sofisticada quiere decir tener la capacidad para atraer inversiones que generen puestos de trabajo y productos de un alto valor agregado, así como servicios de mayor calidad.

En la actualidad, la República Dominicana tiene un mercado laboral con una alta tasa de informalidad y con muchas asimetrías como resultado de las desigualdades sociales y la calidad de la educación pública y privada. Factores que a su vez perpetúan un sistema social injusto, y que las políticas económicas deben tomar en la cuenta. Es imprescindible corregir estas debilidades si el país quiere más cohesión social, más productividad y más progreso.

Señalamos que el comportamiento y los indicadores de la economía dominicana, evidencian una ruptura, no sólo con la normativa y los valores y principios expresados en la misma, tanto al nivel constitucional como municipal sino que, precisamente, ésta ruptura con la normativa y los valores que promueve, son los obstáculos para una mejor inserción en la economía mundial y una seria limitación para fortalecer los vínculos entre lo local y lo global.

Independientemente de las inversiones recibidas o los tratados de libre comercio firmados, hasta que el país no resuelva los verdaderos problemas nacionales, evidenciados y agravados en la gestión municipal, no podrá ser competitivo, ni habrá desarrollo equitativo con rostro humano. Cuestión que no solo exacerbará la ya frágil inseguridad ciudadana existente, sino que además hará más vulnerable la estabilidad social, economía y política que aun disfruta el país, y que tanto le ha costado lograr.

Vista la situación de los municipios dominicanos, enfatizamos la necesidad del gobierno central, de apoyar la consolidación de la descentralización, la modernización de los gobiernos municipales y el compromiso de estos últimos de ir más allá del cumplimiento de servicios básicos y cumplir la función de desarrollar su economía como parte del conjunto.

Con esta investigación, esperamos inspirar a los gobiernos municipales para que hagan “buen gobierno” local, que se empoderen como aliados estratégicos en la tan esperada revolución económica que dé lugar a la solidaridad económica, la justicia social, la democracia participativa, entre otros valores considerados importantes por el pueblo dominicano. Es decir, queremos compartir esta investigación con los gobiernos locales, con el fin de inspirar la misma fe que tenemos en ellos de implementar un modelo de desarrollo económico local. Ojalá que esos gobiernos locales, se puedan ver como el elemento clave en mejorar de economías deprimidas y

la deprimente realidad de personas talentosas perdidas en la ociosidad o el subempleo, por falta de un entorno favorable al desarrollo económico local.

En esta investigación no solo hemos propuesto un modelo de desarrollo endógeno sino que, además, enfatizamos que debe tener como antecedente un modelo de gestión que facilite la institucionalidad y gobernabilidad, con el fin de promover un mayor desarrollo económico y democrático.

### **Propuesta de investigaciones posteriores**

Con el desarrollo de nuestra investigación hemos podido constatar las profundas carencias en materia de conocimiento sobre la realidad que presentan los municipios en nuestro país. Urge impulsar actividades de investigación focalizadas hacia el mayor conocimiento de la realidad municipal como herramienta necesaria para hacer viable el diseño de medidas de política que mejoren la situación de nuestros municipios. En línea con este propósito abrimos esta apartado que dedicamos a reivindicar un mayor esfuerzo dirigido a estudiar nuestra realidad municipal en cuanto la carencia de referencias solventes se ha manifestado como una de las conclusiones fundamentales de nuestra investigación.

Tras analizar el marco normativo y la realidad municipal, hemos constatado la existencia de múltiples incoherencias entre ambas así como una notable falta de implementación de las medidas aprobadas. En este sentido, proponemos que se realice una investigación exhaustiva y comparativa de jure y de facto de la realidad municipal. Este estudio debe indagar sobre las capacidades reales de los municipios, no solo de infraestructura física y tecnológica, sino también, recursos financieros, capacidades de gestión de sus funcionarios y sus recursos humanos en general.

Las investigaciones en la línea propuesta debería incluir una tipificación de las capacidades de los municipios, para cumplir con la ley, con el fin de estratificar las competencias y funciones según las posibilidades reales de los municipios. La justificación de dicha investigación, sería mejorar el cumplimiento de la ley y mejorar los servicios públicos al nivel local, así como identificar soluciones de desarrollo económico local, para aquellos municipios que realmente no tengan la capacidad y los recursos. Sería no solo una implementación de la ley de manera

escalonada, sino también de la implementación del modelo de desarrollo endógeno, pues cuando hay municipios que no tienen las capacidades, no se debe asumir que las tienen y dejar que sigan rezagándose – es más bien una manera proactiva y realista de atender las necesidades de estos municipios.

No se trata de quitar autonomía a los municipios más pequeños, sino más bien, de ayudarles a organizarse, a través de la creación de mancomunidades, con el fin de que mejoren sus capacidades (*capacity building*) y así poder cumplir y generar sus propias soluciones. En esencia, es la aplicación del principio de subsidiariedad que hemos presentado en esta investigación. Plantearse un objetivo de definición de mancomunidades reclama un conocimiento de la realidad municipal del que carecemos en estos momentos.

Una tarea que entendemos prioritaria debe ser la revisión de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END), con el fin de fortalecerla con la integración del modelo de desarrollo endógeno, o crear un Plan Nacional para el Desarrollo Económico Local, que fortalezca los vínculos entre las actividades económicas y las comunidades. Esto sólo será posible a partir de un diagnóstico que identifique y clasifique el potencial económico de cada municipio. Sería necesario analizar las necesidades de infraestructura, recursos humanos, financieros e institucionales, para implementar aquellas medidas que aprovechen el potencial económico de cada municipio.

Otras líneas de investigación de indudable interés tendrían una orientación de enriquecimiento más teórico e irían encaminadas al estudio, por una parte, de las asimetrías regionales en nuestro país (un fenómeno que se acentuará en el futuro si no se toman medidas específicas desde el gobierno) lo que supone un serio obstáculo al desarrollo local y nacional y, por otra, al análisis del proceso de evolución de la descentralización en nuestro país. Existe una intencionalidad política por profundizar en las reformas del Estado que den más poder a los gobiernos locales, pero sólo serán eficaces si las decisiones se toman en base a un conocimiento profundo de la realidad política, económica y social de nuestro país.

Cierto que las propuestas planteadas se deben apoyar en investigaciones de campo que van a requerir la dedicación de un cierto volumen de recursos para ser realizadas, sin embargo, entiendo que son absolutamente necesarias para focalizar las reformas en la dirección adecuada.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carolina. 2015. *Sistema de Monitoreo de la Administración Pública ¡Una oportunidad para mejorar nuestros municipios!* Santo Domingo: Editora Búho.
- Alba, Carlos R. y Francisco J. Vanaclocha (Coords.). 1997. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado (BOE).
- Alemán, José Luis, S.J. 2012. *Economía política dominicana*. Santo Domingo: Centro Bonó.
- Alemán, José Luis, S.J. y Miriam Díaz Santana. 1996. *Políticas y programas sociales: menores en dificultad, generación de empleo y pobreza crítica*. Santo Domingo: Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).
- Angoitia Grijalba, Miguel. 2004. *Entidades locales y descentralización del sector público*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Attali, Jacques et al. Noviembre 2010. *República Dominicana 2010-2020: Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de la República Dominicana*. Santo Domingo: Attali & Associés. También disponible en digital: [http://www.antsj.org/antillas/wp-content/uploads/2012/05/Informe\\_Attali.pdf](http://www.antsj.org/antillas/wp-content/uploads/2012/05/Informe_Attali.pdf)
- Barrenetxea Ayesta, Miren, Joan Bou Geli y Carlos Gutiérrez (Coords.). 2006. *Contribuciones al debate sobre el desarrollo humano local*. México: Servicio Editorial de la Universidad de Guadalajara.
- Becattini, Giacomo, María Teresa Costa y Joan Trullén (Coords.). 2002. *Desarrollo local: teorías y estrategias*. Madrid: Civitas Ediciones, S.L.
- Blair, John. 1995. *Local Economic Development: Analysis and Practice*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Blakely, Edward J. y Ted K. Bradshaw 2002. *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Borja, Jordi, Teresa Valdés, Hernán Pozo y Eduardo Morales. 1987. *Descentralización del estado: movimiento social y gestión local*. Santiago, Chile: ICI, FLACSO, CLASCO.
- Brunet Icart, Ignasi y Carmen Cincunegui. 2010. *Desarrollo regional*. Madrid: Entimema.
- Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.). 2003. *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

- Cabrero Mendoza, Enrique y Gabriela Nava Campos (Coords.). 2000. *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Caballero Harriet, Francisco Javier. 2009. *Algunas claves para otra mundialización* (1ra. ed.). Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE).
- Campbell, Till. 2003. *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. Pittsburg, PA: University of Pittsburg Press.
- Cantalapiedra, César et al. 2007. *Guía de la política pública local* (4a. ed.). Madrid: Consultores de las Administraciones Públicas: Ediciones Empresa Global.
- Cañedo-Argüelles, Teresa. 2008. *La dominicanidad desde abajo*. Alcalá de Henares, España: Universidad de Alcalá Servicios de Publicaciones.
- Centro Cultural Poveda, Inc., Ángel Paredes (Coord.). 2006. *Plan Estratégico para el Desarrollo Humano Integral de la Provincia Pedernales 2007-2017*. Santo Domingo: Editorial Centro Cultural Poveda.
- Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, S.J., Pedro A. Hernández, (Coord.). 2009. *Nueva ley municipal y desarrollo local. Análisis de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios*. Santo Domingo: Editorial Centro Bono.
- Chomsky, Noam. 2000. *El beneficio es lo que cuenta. Neoliberalismo y orden global*. Barcelona: Crítica.
- Comunidad Cosecha, Ricardo Hernández (Coord.). 1998. *Hacia una Propuesta De Desarrollo en el Municipio de Cotuí*. Santo Domingo: Editora San Juan, S.A.
- Consejo Nacional de Competitividad (CNC). Cesar Asiático. Octubre 2014. “Guía Metodológica para la Promoción, Conformación y Desarrollo de Clúster” – elaborada dentro de marco de asistencia técnica para el Programa de Apoyo a la Política de Competitividad II del CNC y el BID. Santo Domingo, República Dominicana
- Latife Domínguez Alam. Septiembre 2015. “Elaboración de inventario situación jurídica de los Clúster beneficiarios de los proyectos del CNC: Informe Final Consultoría”. Santo Domingo, República Dominicana.
- Consejo Nacional de la Empresa Privada. 1995. *Agenda empresarial para el desarrollo integrado*. Santo Domingo: Editora Corripio C. por A.
- Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE). Abril 2007. *República Dominicana Síntesis Geográfica (Avance del Atlas Nacional, Cuarta Edición* Santo Domingo: CONARE



- , Febrero 2006. “Herramientas Alternativas de Gestión Municipal. *Jornada Nacional Capacitación Municipal: Por una Municipalidad Democrática, Participativa, Transparente y Moderna*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Consejo Nacional para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago (CDES), Inc. 2002. *Santiago 2010: Plan Estratégico de Santiago*. Santiago, República Dominicana: Editora Revistas. También disponible en digital: <http://pesantiago.org/wp-content/uploads/2015/03/PES-2002-2010.pdf>
- , *Plan Estratégico Santiago 2020*, Santiago, República Dominicana. También disponible en digital: <http://pesantiago.org/wp-content/uploads/2015/03/Libro-PES-2020.pdf>
- , Folleto Institucional PES 2020
- Coscione, Marco. 2008. *El comercio justo: una alianza estratégica para el desarrollo de América Latina*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Madrid: Catarata.
- , 2011. *Comercio Justo en la República Dominicana: café, cacao y banano*. Santo Domingo: Editorial Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE).
- D’Aza, Víctor. 2006. *Desarrollo Económico Local: Alternativas para enfrentar la pobreza y el desempleo desde los municipios*. Santo Domingo: Editorial Gente.
- De A. David, María Beatriz. 2001. *Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe*. Colombia: CEPAL y Alfaomega.
- Debbasch, Charles. 1981. *Ciencia administrativa. Administración pública*. 2da Edición. Colección Estudios Administrativos. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Del Campo, Esther (Ed). 2007. *Democratización y descentralización en Bolivia*. Madrid: Catarata.
- Del Castillo, Jaime, Belén Barroeta, María Mercedes Bayón y Esther Cordero (Coords.) (1994). *Manual de Desarrollo Económico Local*. Estudios de Economía- Departamento de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma del País Vasco: Bilbao, España.
- De la Dehesa, Guillermo. 2007. *Comprender la Globalización*. Madrid: Economía Alianza Editorial.
- De León, Enrique (Ed). 1996. *Las comunidades saben qué necesitan. Sistematización del proceso de diagnóstico participativo de necesidades de las comunidades de la provincia Monseñor Nouel*. Santo Domingo: Fundación Falconbridge.
- De Luca Martínez, José Alberto y Gloria M. Soto Pacheco. 1995. *Los distritos industriales como estrategia de desarrollo regional*. Murcia, España: CajaMurcia, Obra Cultural, D.L.

- De Vitoria, Francisco. (2003). *La Justicia*. Clásicos del Pensamiento 147. Madrid: Editorial Tecnos.
- Dilla Alfonso, Harold y Sobeidad de Jesús Cedano (Coords). 2007. *Frontera en Transición: Diagnóstico Multidisciplinario de la Frontera Dominico/Haitiana*. Santo Domingo: Grupo de Estudios Multidisciplinarios Ciudades y Fronteras.
- Drucker, Peter F. 1994. *La sociedad Postcapitalista*. Colombia: Grupo Editorial Norma.
- Eco, Umberto. 2010. *Cómo se hace una tesis*. Gedisa Editorial Gedisa, S.A.
- Espinal, Flavio Dario et al. 2012. *Presidencialismo y democracia en la sociedad dominicana*. Santo Domingo: PUCMM/CUEPS.
- Faguet, Jean-Paul. Agosto 2005. *Governance from below: a theory of local government with two empirical tests*. Political economy and public policy papers, 12. London, UK: STICERD, London School of Economics and Political Science (LSE). También disponible en digital en: <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/pepp/pepp12.pdf>
- Junio 2006. *Decentralisation's Effects on Public Investment: Evidence and Four Lessons from Bolivia and Colombia*. Working Paper No. 62 (ISSN 1740-5815) London, United Kingdom: Crisis States Research Centre, DESTIN, LSE. También disponible en digital: <http://eprints.lse.ac.uk/480/1/wp62.pdf>
- Félix, Werner D. 2004. *División político-territorial Dominicana 1944-2004*, Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU).
- Fernández Díaz, Andrés. 1995. *Crecimiento económico y empleo*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.
- Fernández León, Lilia. 2010, 8-10 de julio. "Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información". CONARE 2010. Powerpoint presentado en el Congreso Nacional de Municipios para los nuevos alcaldes electos. Punta Cana, República Dominicana.
- Figueroa Guzmán, Juan Elvin. 2009. "Ley 176-07 del Distrito Nacional y Los Municipios" Presentación para el Máster en Alta Dirección Pública. Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales (IGLOBAL), Santo Domingo, República Dominicana.
- Font Llovet, Tomás. 2008. *Gobierno local y Estado autonómico*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Galán Galán, Alfredo. 2001. *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Atelier.
- Gallagher, Kelvin P. (Ed.). 2005. *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London: ZED Books.

- García de Enterría, Eduardo. 2007. *Problemas actuales del régimen local*. Madrid: Editorial Aranzadi, S.A.
- García Reche, Andrés y Antonio Sánchez Andrés. 2010. *Política Económica Estructural y de Competitividad* Valencia: Tirant Lo Blanch.
- García Zamora, Rodolfo. 2003. *Migración, remesas y desarrollo local*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Garofoli, Gioacchino. 1992. *Endogenous Development and Southern Europe*. England: Avebury.
- Gomà, Ricard y Jacint Jordana (eds.). 2004. *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB, Ediciones Bellaterra, S.L.
- Gómez Barahona, Alberto. 1991. *La planificación económica regional: análisis jurídico*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Grindle, Merilee S. 2007. *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Guenzi, Alberto. 2006. “El distrito industrial y su impacto en la historia económica”, *Economía Industrial*, 359, (Ejemplar dedicado a: El distrito industrial Marshalliano. Un balance crítico de 25 años), págs. 29-36. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
- Guillén López, Tonatiuh y Pablo Rojo Calzada (Coords.) 2005. *Gobernar con calidad y para el desarrollo: experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Gutmann, Amy y Dennis Thompson. 2004. *Why Deliberative Democracy?*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press
- Hecló, Hugh. 2010. *Pensar institucionalmente*. Barcelona: Paidós Ibérica
- Held, David. 2006. *Models of Democracy* (3ra. Ed.). Cambridge: Polity Press.
- Ibarretxe, Juan José. 2012. *El caso vasco: el desarrollo humano sostenible*. Bogotá, Colombia: Editorial La Oveja Negra.
- Isa Contreras, Pavel, Miguel Ceara Hatton, y Federico Alberto Cuello Camilo. 2003. *Desarrollo y políticas comerciales en República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Jiménez, Juan Carlos (Coord.) 2002. *Economía y territorio: una nueva relación*. Madrid: Civitas Ediciones, S.L.

- Jorge, Francis. (2010, 8-10 de julio). “Presupuesto Participativo en la República Dominicana” (Diapositivas de Powerpoint). Presentado en el Congreso Nacional de Municipios (para los nuevos alcaldes electos), Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), Pontificia Universidad Madre y Maestra (PUCMM) e Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales (IGLOBAL), Punta Cana, República Dominicana.
- Judt, Tony. 2010. *Algo va mal*. Madrid: Santillana Ediciones Generales, S.L.
- Kliksberg, Bernardo. 2006. *Más ética más desarrollo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Layard, Richard. 2005. *Happiness: Lessons from a New Science* (1ra edición). London: Penguin.
- León Delgado, Pedro. 2006. *Propuestas novedosas a la política regional de innovación*. Tratados y Manuales de Economía. Navarra: Editorial Aranzadi, S.A.
- Luke, John, Curtis Ventriss, B.J. Reed y Christina Reed. 1988. *Managing economic development: A guide to state and local leadership strategies*. San Francisco, California: Jossey-Bass.
- Marina, José Antonio y Santiago Satrústegui. 2013. *La creatividad económica* (1a. ed.). Barcelona: Ariel.
- Mas, Matilde y Mikel Navarro (Dir.) 2012. *Un modelo de crecimiento y productividad regional: El caso del País Vasco*. Madrid: Marcial Pons
- Matías, Domingo. 2013. *Estado de Situación de la Descentralización Municipalizada en República Dominicana 1996-2012*. Santo Domingo: Editora Buho.
- Mejía-Ricart, Tirso. 2004. *Propuestas descentralización del Estado dominicano*. Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE): República Dominicana.
- Mill, John Stuart. 1965. *Sobre la libertad*. México: Editorial Diana, S.A.
- Mir Puigpelat, Oriol. 2004. *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas Ediciones, SL.
- Mitchell, Christopher. 2014. *Decentralization and Party Politics in the Dominican Republic*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mitxelena Camiruaga, Carmen. 2006. *Financiación autonómica y cohesión territorial*. Navarra: Editora Aranzadi, S.A.
- Ministerio de Administraciones Públicas. 2005. *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial.

- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (MEPYD). 2015. *Plan para el Desarrollo Económico Local de la Provincia de Santiago (PDESAN)*. Santo Domingo, República Dominicana: Instituto para el Desarrollo Regional y Escuela de Gobierno y Transformación Pública Tecnológico de Monterrey.
- Newland, Kathleen (Ed.). 2010. *Diasporas: New Partners in Global Development Policy*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute.
- Novalbos Gómez, Rosario et al. 2008. *Análisis de la realidad de las migraciones en España y República Dominicana: Una oportunidad para el codesarrollo*. Madrid: Fundación CODESPA, VOMADE y AECID.
- Nussbaum, Martha. 2012. *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- Oficina Internacional de Trabajo (OIT). 2004. *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, Suiza: Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.
- Olaya Iniesta, Antonio y Juan Sebastián Castillo Valero (Coords). 2000. *El desarrollo y la economía regional: en nuevo marco teórico y sus aplicaciones a la política regional*. Cuenca España: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). 2003. *Iniciativa empresarial y desarrollo económico local: Recomendaciones para la aplicación de programas y política*. París: OECD.
- Pérez Matos, Martin. 1954. *Cabildos Coloniales*. Caracas: Publicaciones del Concejo Municipal del Distrito Federal, Tip. Vargas, S.A.
- Pérez Valerio, Carmen (Ed.). 1999. *Resultados del Proceso de Concertación sobre Prioridades del Desarrollo Nacional*. PUCMM: Santo Domingo, República Dominicana.
- Pike, Andy, Andrés Rodríguez-Pose y John Tomaney. 2006. *Local and Regional Development*. Oxford: Routledge.
- Polèse, Mario y Fernando Rubiera Morollón. 2009. *Economía urbana y regional: Introducción a la geografía económica..* España: Civitas Ediciones, S.L.
- Porter, Michael E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- Prats Catalá, Joan. 2005. *Nuevos horizontes de la reforma del Estado: La política y la reforma del Estado ante los desafíos de la globalización, la desigualdad y la democratización*. Santo Domingo, República Dominicana: Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE).

- Prats i Catalá, Joan (Coord.). 2006. *A los príncipes republicanos: Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. (Publicado originalmente en formato digital: *Gobernanza: Revista Internacional para el Desarrollo Humano*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya)
- Programa de Desarrollo Humano Sostenible Local (PDHSL), Enrique De León, (coord.). 1999. *Cuando se quiere se puede: Proceso de sistematización de experiencias sociales del Programa de Desarrollo Humano Sostenible Local (PDHSL) para la Subregión Enriquillo*. Secretariado Técnico De La Presidencia, ONAPLAN, PNUD y Oficina De Servicios Para Proyectos De Las Naciones Unidas (UNOPS). Santo Domingo: Editora BUHO. (De León en PDHSL)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lillian Bobea (Sistematización). 1996. *Concertación y Participación Social en la Lucha Contra la Pobreza*. Experiencia de Desarrollo Local en la Provincia de Salcedo. Proyecto de Apoyo al Proceso de Gobernabilidad, Descentralización y Desarrollo de los Municipios Del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Santo Domingo: Komunika S.A.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). *Cómo lograr que el comercio global sea beneficioso para la gente*. Virginia, EE.UU.: Earthscan Publications Ltd.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2007. Foro sobre Desarrollo Humano 2. *Descentralización y poder local en el desarrollo humano: El proceso de descentralización dominicano, ¿crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?* Oficina de Desarrollo Humano. Santo Domingo: Editora Corripio. (PNUD Foro Desarrollo Humano 2) También disponible en formato digital: [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0094/descentralizacion\\_y\\_podel\\_local.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0094/descentralizacion_y_podel_local.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Miguel Ceara-Hatton, Rosa Cañete Alonso y Adriana Velasco (Coords.). 2008. *Informe sobre Desarrollo Humano República Dominicana 2008: Desarrollo humano, una cuestión de poder*. Santo Domingo: Oficina de Desarrollo Humano. (Informe PNUD, 2008)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Miguel Ceara-Hatton y Rosa Cañete Alonso (Coords.). 2010. *Política social: capacidades y derechos*. Volumen I. Oficina de Desarrollo Humano: Santo Domingo, República Dominicana. (Informe PNUD, 2010)
- Quintana Carretero, Juan Pedro (Dir.). 2007. *Globalización y principio de autonomía local*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial-Centro Documentación.
- Ramió, Carles y Miquel Salvador. 2005. *Diagnóstico y Propuestas Institucionales y Nueva Gestión Pública En América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Rawls, John. 1986. *Justicia como equidad: Materiales para una teoría de la justicia*. Madrid: Editorial Tecnos.

- Reagan, Michael. 2016. *The Last Best Hope: The Greatest Speeches of Ronald Reagan*. West Palm Beach, Florida: Humanix Books.
- Rivero Ortega, Ricardo. 2007. *Derecho Administrativo Económico*. 4ta Edición Madrid: Marcial Pons.
- Rivero Ysern, José Luis. 2004. *Manual de Derecho Local: Tratados y Manuales* (5a. Ed.). Madrid: Civitas Ediciones, S.L.
- Rodríguez, María Elizabeth. 2004. *Las zonas francas en el siglo XXI: Opciones estratégicas para competir globalmente*. Santo Domingo: Ediciones FUNGLODE.
- . Noviembre-Diciembre 2010. “Proyecto Patria Dominicana”. *Revista Global*, Núm. 37, Santo Domingo, RD: Ediciones FUNGLODE.
- Rodríguez, María Elizabeth y Ramona Hernández (Eds.). 2005. *Construyendo Alianzas Estratégicas para el Desarrollo: República Dominicana-Estado de Nueva York*, Santo Domingo: FUNGLODE.
- Rodríguez Gutiérrez, Fermín (Ed). 2001. *Manual de Desarrollo Local*. Gijón, Asturias: Ediciones Trea, S.L.
- Rodríguez Jiménez, Julio César. 1998. *Economía, ciencia y tecnología en la República Dominicana 1991-1997*. Editora BUHO: Santo Domingo, República Dominicana.
- Rodrik, Dani. 1999. *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*. Policy Essay No. 24. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- Rosen, Harvey S. 2007. *Hacienda Pública*, 7ma Edición. Madrid: McGraw Hill/Interamericana de España.
- Sánchez Goyanes, Enrique. 2012. *Retablo de Ponce de León*. California, EE.UU.: Createspace.
- Santana Viñas, Rafael. 2007. “El municipio en la República Dominicana”. *Revista de Administración Pública*. No. 01, Santo Domingo, República Dominicana: Oficina Nacional de Administración Pública (ONAP).
- Schleyer, Hanns Martin. 1980. *La libertad como modelo social*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Schumpeter, Joseph A. 2007. *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*, 13va Edición. New Jersey: Transaction Publishers. (Publicación original 1934)

- Secretaría de Estado de Trabajo. 2009. *Mercado laboral de la provincia de Santiago: Elementos de un plan de acción para la generación de empleo*. República Dominicana: Secretaría de Estado de Trabajo.
- Secretariado Técnico de la Presidencia. 1980. Oficina Nacional de Planificación. *Plan Regional de Desarrollo del Cibao, Cibao Oriental, Minería*” Serie PLANDES No. 46. República Dominicana.
- Sen, Amartya. 1988. *On Ethics and Economics*. Massachusetts: Blackwell Publishing.
- , 2000. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Sharma, Krishnan, Ar Un Kashyap, Manuel F. Montes y Paul Ladd (Eds.). 2011. *Realizing the Development Potential of Diasporas*. New York, NY: United Nations University Press.
- Shrank Andrew. 2000. *Urban Bias. Hinterland Response: Social Organization and Export Diversification in the Dominican Republic*. Ph.D. dissertation, University of Wisconsin.
- Sirianni, Carmen y Lewis Friedland. 2001. *Civic Innovation in America Community Empowerment, Public Policy, and the Movement for Civic Renewal*. Berkeley, California: University of California Press.
- Sirkin, Harold L. James W. Hemerling and Arindam K. Bhattacharya. 2008. *Globality: Competing with Everyone, from Everywhere, For Everything*, London: Headline Publishing Group
- Soriano García, José Eugenio y Carlos Romero Rey. 2005. *Legislación Básica de Régimen Local* (14ª Edición actualizada). Madrid: Editorial Tecnos.
- Sosa Wagner, Francisco. 2005. *Manual de Derecho Local*, 9ª Edición. Navarra: Thomson Aranzadi.
- Stiglitz Joseph E. 2003. *The Roaring Nineties*. New York: WW Norton and Company, Inc.
- , 2006. *Making Globalization Work*. New York: W. W. Norton & Company Ltd.
- Stiglitz, Joseph y Andrew Charlton. 2005. *Fair Trade for All: How Trade can Promote Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Stimson, Robert J., Roger R. Stough, y Brian H. Roberts. 2006. *Regional Economic Development Analysis and Planning Strategy* (2da Ed.). Berlin: Springer.
- Taveras, Waldys. 2002. *Los Ayuntamientos Organización y Atribuciones: Manual para Autoridades y Funcionarios Municipales*. Santo Domingo, República Dominicana.



- Tejera, Eduardo J. 2001. *Debate económico dominicano. Ensayos y artículos 1997-2001*. Santo Domingo: Editora Solar.
- Tolentino Rojas, Vicente. 1944. *Historia de la división territorial 1492-1943*. Santiago, República Dominicana: Editorial El Diario.
- Tomasetta, Leonardo. 1972. *Participación y autogestión*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Universidad Católica Madre y Maestra (UCMM). 1977. *Santiago ante el Futuro*. Santiago, República Dominicana: Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales, Asociación para el Desarrollo, Inc.
- Universidad INTEC. 1997. *Ciencia y Sociedad: Una Estrategia para la Viabilidad de la Reforma Política*. Vol. XXII, No.1 Enero-Marzo 1997. Santo Domingo: Universidad INTEC.
- Vázquez Barquero, A. 1993. *Política económica local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Ediciones Pirámide, S.A.
- , 1999. *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Ediciones Pirámide, S.A.
- , 2005. *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch.
- , 2010. *The New Forces of Development: Territorial Policy for Endogenous Growth*. Singapore: World Scientific Publishing Co.
- Vázquez Barquero, Antonio (director) et al. 1987. *Proceso de formulación de las políticas de desarrollo local. La experiencia española*. Instituto de Territorio y Urbanismo, Madrid: Centro de Publicaciones Secretaria General Técnica.
- Vázquez Barquero, Antonio y Giuliano Conti. 1999. *Convergencia y desarrollo regional en Italia y en España*. Barcelona: Publicaciones de la Universitat de Barcelona.
- Velasco Caballero, Francisco. 2009. *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons.
- Vietor, Richard H. K. 2007. *How Countries Compete: Strategy, Structure, and Government in the Global Economy*. Boston Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Villamán, Marcos. (2006, 10 de agosto). “La reforma municipal en la reforma del Estado”, *Seminario Administración Municipal: enfrentando los retos del siglo XXI*. Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE), Santo Domingo, República Dominicana.

## Fuentes Electrónicas [Internet]

- Acket, Sylvain, Monique Borsenberger, Paul Dickes y Franceso Sarracino. 2011. *Measuring and validating social cohesion: a bottom-up approach*. Luxemburg: CEPS/INSTEAD Working Papers. Disponible en: <http://www.oecd.org/dev/pgd/46839973.pdf>
- Agosin, Manuel, Osmel Manzano, Rafael Rodríguez-Balza y Ernesto Stein (eds). 2010. *La ruta hacia el crecimiento sostenible en la Republica Dominicana: Fiscalidad, Competitividad, Institucionalidad y Electricidad*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/308/La ruta hacia el crecimiento sostenible en la RD final](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/308/La_ruta_hacia_el_crecimiento_sostenible_en_la_RD_final)
- Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stamer. 1999. *How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America*, World Development Vol 27, No. 9, pp. 1693-1713. Disponible en: <http://www.meyer-stamer.de/1999/cluster.pdf>
- Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO). “Programa de conferencias ‘Cómo Exportar’”. Disponible en: <http://adoexpo.org/es/actividades/capacitacion/como-exportar-cei-rd.html>
- “ADOEXPO: Decreto Centros Logísticos favorecerá exportaciones y empleos”; Disponible en: <http://adoexpo.org/es/noticias/decreto-centros-logisticos.html>
- Ayuntamiento Boi de Llobregat. Disponible en: <http://www.santboi.cat/>
- Disponible en: [http://www.santboi.cat/Publi090.nsf/94D5A40BB2F9C0D4C12576CD0030CCFB/\\$FILE/Páginas%20de%200001%20Presentacions%20politiques.pdf](http://www.santboi.cat/Publi090.nsf/94D5A40BB2F9C0D4C12576CD0030CCFB/$FILE/Páginas%20de%200001%20Presentacions%20politiques.pdf)
- *Sant Boi, Ciudad Quinaria de Innovacion: Memoria Descriptiva de la Candidatura*. Disponible en: <http://www.santboi.cat/fotos/innpulso/1%20Memoria%20candidatura%20Sant%20Boi%20de%20Llobregat.pdf> y <http://placiutat.santboi.cat/files/2558-359-document/Memoria%20descriptiva%20Sant%20Boi.pdf>
- CORESSA. Disponible en: [www.coressa.cat](http://www.coressa.cat)
- <http://inicia.gencat.cat/inicia/es/entitat/index47854.jsp>
- Igualssom. Disponible en: [www.igualssom.cat/](http://www.igualssom.cat/)
- Ciudad de la Innovación. Disponible en: <http://www.santboi.cat/PaginesW.nsf/Web%5CPlanes/6730F630690ACB4FC12578220043C829?OpenDocument&Clau=innovacio&Idioma=es>

-----, “El Ayuntamiento ha contratado 10 profesores para tareas de apoyo al estudio”, <http://www.santboi.cat/NPremsaW.nsf/Treball\NotesPremsa/C12570A40043BB01C1257F6B003CCF63?OpenDocument&Clau=tnoticies&Idioma=ca&Seu=N>

Ayuntamiento Distrito Nacional de la República Dominicana. “Historia del Ayuntamiento”. Disponible en: [http://www.adn.gob.do/index.php?option=com\\_content&view=article&id=104&Itemid=233](http://www.adn.gob.do/index.php?option=com_content&view=article&id=104&Itemid=233)

Ayuntamiento de Moca. Disponible en: <http://www.am.gob.do>

-----, *Plan Municipal de Desarrollo Municipal de Moca 2011-2016*. Disponible en: <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/07/Plan-de-Desarrollo-Municipal-de-Moca.pdf>

Ayuntamiento Vitoria-Gasteiz. Disponible en: <http://www.vitoria-gasteiz.org/>

Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros. Disponible en: <http://ayuntamientosantiagord.com/ayuntamiento/funciones-del-ayuntamiento/>

-----, Portal de Transparencia. Disponible en: <http://ayuntamientosantiagord.com/transparencia/>

-----, Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional. Disponible en: <http://ayuntamientosantiagord.com/departamentos/secretaria-de-planificacion-y-desarrollo-institucional/mipymes/>

-----, Presupuesto Participativo del 2016. Disponible en: [http://santiagodeloscaballeros.gob.do/images/docs/presupuesto\\_participativo\\_2016/Certificacion\\_Obras\\_Presupuesto\\_Participativo\\_2016.pdf](http://santiagodeloscaballeros.gob.do/images/docs/presupuesto_participativo_2016/Certificacion_Obras_Presupuesto_Participativo_2016.pdf)

Banco Central de la República Dominicana (BCRD), Rafael Capellán Costa y Ellen Pérez Ducy. 2014. “Precisiones sobre el comportamiento del PIB per cápita y el Balance Comercial en la República Dominicana durante el periodo 1970-2013”. Disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/noticias/pag\\_abierta/archivos/bc2014-11-25.pdf](http://www.bancentral.gov.do/noticias/pag_abierta/archivos/bc2014-11-25.pdf)

-----, *Informe de la Economía Dominicana Enero-Diciembre 2015*. Disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/publicaciones\\_economicas/infeco/infeco2015-12.pdf](http://www.bancentral.gov.do/publicaciones_economicas/infeco/infeco2015-12.pdf).

-----, Sector Externo, Exportaciones. Disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/estadisticas\\_economicas/externo/](http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/externo/)

-----, Agosto 2016. *Informe Económico Preliminar Enero-Junio 2016*. Disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/noticias/notas\\_bc/archivos/bc20160825.pdf](http://www.bancentral.gov.do/noticias/notas_bc/archivos/bc20160825.pdf)

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). DR-T1119: Implementación de la ICES en Santiago de los Caballeros. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=DR-T1119>
- Banco Mundial. (2013, 19 de abril). “Acabar con la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida”. Disponible en: [http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/04/17/ending\\_extreme\\_poverty\\_and\\_promoting\\_shared\\_prosperity](http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/04/17/ending_extreme_poverty_and_promoting_shared_prosperity)
- Enero 2014. *Cuando la Prosperidad no es Compartida: Los Vínculos Débiles entre el Crecimiento y la Equidad en la República Dominicana*. Disponible en: [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/reporte\\_DR.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/reporte_DR.pdf)
- (2014, 24 de febrero). “Paradoja dominicana: crecen los ingresos pero también el número de pobres”. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/02/24/paradoja-dominicana-ingresos-crecen-pobres-prosperidad-compartida>
- *República Dominicana: panorama general*. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview#1>
- Bastidas Castañeda, América. 2003. *Desarrollo económico y social de la Republica Dominicana 1990-2000* (versión Google Book). Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). Santo Domingo, República Dominicana: Editora Búho. Disponible en: [https://books.google.com/books?id=UIQX3Ffw7kMC&pg=PA101&lpg=PA101&dq=dif%C3%ADcil+situaci3n+por+la+que+atraves3+el+pa%C3%ADs+hasta+1990+justifico&source=bl&ots=RhsGoU4Zk0&sig=KuAhgaf2ispZkDXiTi6cfNd\\_Lg&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwjw5JvY8oLOAhUT8mMKHQnADb8Q6AEIHDA#v=onepage&q=dif%C3%ADcil%20situaci3n%20por%20la%20que%20atraves3%20el%20pa%C3%ADs%20hasta%201990%20justifico&f=false](https://books.google.com/books?id=UIQX3Ffw7kMC&pg=PA101&lpg=PA101&dq=dif%C3%ADcil+situaci3n+por+la+que+atraves3+el+pa%C3%ADs+hasta+1990+justifico&source=bl&ots=RhsGoU4Zk0&sig=KuAhgaf2ispZkDXiTi6cfNd_Lg&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwjw5JvY8oLOAhUT8mMKHQnADb8Q6AEIHDA#v=onepage&q=dif%C3%ADcil%20situaci3n%20por%20la%20que%20atraves3%20el%20pa%C3%ADs%20hasta%201990%20justifico&f=false)
- Bruner, Raisa. (2016, septiembre 22). “You Can Now Stay in SpongeBob’s Pineapple Under the Sea at the New Nickelodeon Hotel”. *Time Magazine*. Disponible en: <http://time.com/4504716/spongebob-hotel-nickelodeon/>
- Cama Sotelo, Manuel. (2010, 28 de diciembre). *Economía Social de Mercado*. Disponible en: <http://manuelcamasotelo.blogspot.com/2010/12/economia-social-de-mercado.html>
- Cámara de Cuentas de la República Dominicana y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Palabras de la Presidenta Licelott Marte. (Noviembre 2013). *Los Municipios y los distritos Municipales: Evaluación preliminar a la luz del Cumplimiento de las leyes 176-07 y 10-04*, Disponible en: <https://www.camaradecuentas.gob.do/index.php/component/phocadownload/category/637-informe-gestion-municipal-2013.html>

- Cámara de Diputados (s/f). “Insumos para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Documento Temático sobre Industria.” Disponible en: <http://www.camaradediputados.gov.do/masterlex/MLX/docs/2F/1B0/1B1/1C5/1DE/1E0.pdf>
- “Insumos para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Documento temático sobre Descentralización y Gobiernos Locales”. Disponible en: <http://www.camaradediputados.gov.do/masterlex/MLX/docs/2F/1B0/1B1/1C5/1CB/1CE.pdf>
- “Abel Martínez insiste en que hay que reformar Ley 87-01,” 19 de marzo de 2016. Disponible en: [http://www.camaradediputados.gob.do/app/app\\_2011/article.aspx?id=4938](http://www.camaradediputados.gob.do/app/app_2011/article.aspx?id=4938)
- Camino Beldarrain, Vicente. 2012. “Tecnología y globalización económica” *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 14, núm. 27. Pp. 101–119. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28223180006>
- Capex: Innovación & Capacitación Profesional. Disponible en: <http://capex.edu.do/es/>
- Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL). (2014, 10 de noviembre). Disponible en: [http://www.seap.minhap.es/dms/es/areas/politica\\_local/participacion-eell-aeuropeos/cartaeuropea.pdf](http://www.seap.minhap.es/dms/es/areas/politica_local/participacion-eell-aeuropeos/cartaeuropea.pdf)
- Carta Iberoamericana de Función Pública. 2003. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>
- Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). Disponible en: <http://www.cideu.org/index.php?mod=objeto&act=verObjeto&idObjeto=960&opcion=noticias>,
- Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD). Ventanilla Única de Inversión. Disponible en: <http://cei-rd.gob.do/inversion/ventanilla-unica-de-inversion-vui/>
- Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD) para ver presentaciones “Cómo Exportar Gobierno comprometido, te enseña sin costo”. Disponible en: <http://cei-rd.gob.do/exportacion/como-exportar-presentaciones/>
- “Comportamiento de las Exportaciones Dominicanas 2013-2014. Disponible en: <http://cei-rd.gob.do/es/descargas/reportes-estadisticos/>
- Central Intelligence Agency (CIA) of the United States of America. *The World Factbook of the CIA: Dominican Republic*. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/dr.html>

Cepeda, José A. M y Glenys Onany Díaz. (2015, 9 de julio). Informe de Autoevaluación Institucional del Ayuntamiento Municipal de Bonaó, Provincia Monseñor Nouel con el apoyo institucional del Ministerio de Administración Pública (MAP). Disponible en: <http://www.sismap.gob.do/Municipal/uploads/evidencias/635723792740784153-INFORME-DE->

Chambers, Leiseth. 2010. “Destination Competitiveness: An Analysis of the Characteristics to Differentiate All-Inclusive Hotels & Island Destinations in the Caribbean”. Thesis. Rochester Institute of Technology. Disponible en: <http://scholarworks.rit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1474&context=theses>

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG). 2008. *La descentralización y la democracia local en el mundo*. Disponible en: [http://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI\\_%20ESP.pdf#overlay-context=reports/gold-i](http://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20ESP.pdf#overlay-context=reports/gold-i)

“Ciudades y Pueblos Latinoamericanos por el Comercio Justo”. Disponible en: <http://ciudades-comerciojusto.org>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Junio 2004. “La inversión extranjera directa en República Dominicana y su impacto sobre la competitividad de sus exportaciones”. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/4545-la-inversion-extranjera-directa-en-republica-dominicana-y-su-impacto-sobre-la>

Community Development Corporations (CDCs). Disponible en: <http://community-wealth.org/strategies/panel/cdcs/index.html>

Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM). Junio 2008. “El Enfoque Territorial del Desarrollo: Por una ayuda más eficaz y estratégica”. Disponible en: [http://www.crpm.org/pub/docs/172\\_es-reponse-issuepaper-dev.pdf](http://www.crpm.org/pub/docs/172_es-reponse-issuepaper-dev.pdf)

Consejo Nacional de Competitividad, (CNC). Disponible en: <http://www.competitividad.org.do>

-----. Índice de Libertad Económica 2015. Disponible en: <http://www.competitividad.org.do/wp-content/uploads/2015/01/Índice-de-Libertad-Económica.pdf>

-----. *Guía Práctica Conformación de Clústeres*, Consejo Nacional de Competitividad (CNC), República Dominicana 2016; disponible en: [https://issuu.com/cncrd/docs/guia\\_clu\\_ster\\_final](https://issuu.com/cncrd/docs/guia_clu_ster_final)

-----. *Rendición de Cuentas Memorias Institucionales 2015*; disponible en: <http://www.cnc.gob.do/images/docs/memorias/Memorias-2015.pdf>

Consejo Nacional para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago, Inc. (CDES) (2002). Y ver formato digital: <http://pesantiago.org/>

- *CDES. Plan Estratégico de Santiago. Disponible en: <http://pesantiago.org/wp-content/uploads/2015/03/Libro-PES-2020.pdf>*
- Plan Estratégico de Santiago 2010. Disponible en: [http://ayuntamientosantiagoord.com/download/Libro del Plan Estrategico de Stgo. 2010 .pdf](http://ayuntamientosantiagoord.com/download/Libro_del_Plan_Estrategico_de_Stgo._2010.pdf)
- Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE). Disponible en: <http://www.conare.gov.do> (Página desactivada al suprimir la institución en el 2012)
- Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE), 2011, “Cómo hacer el Presupuesto Participativo”, folleto digital disponible en: <http://www.solidaridad.do/gestionpublica/wp-content/uploads/2013/04/Como-Hacer-El-Presupuesto-Participativo.pdf>
- Consejo Nacional de Zonas Francas Empresariales (CNZFE). *Informe de la Evaluación Zonas Francas Industriales 1992.* <http://www.cnzfe.gob.do/transparencia/images/docs/estadisticas/anuales/InfEst1992Esp.pdf>
- *Informe Estadístico Sector Zonas Francas 2014.* Disponible en: <http://www.cnzfe.gob.do/transparencia/images/docs/estadisticas/anuales/InfEst2014Esp.pdf>
- *Informe Estadístico Sector Zonas Francas de República Dominicana 2015.* Disponible en: [http://www.cnzfe.gob.do/transparencia/images/docs/estadisticas/anuales/informeEstadistico\\_2015.pdf](http://www.cnzfe.gob.do/transparencia/images/docs/estadisticas/anuales/informeEstadistico_2015.pdf)
- (2016, 13 de junio). “Industrias locales y zonas francas firman acuerdo”. Disponible en: <http://www.cnzfe.gob.do/index.php/noticias/item/industrias-locales-y-zonas-francas-firman-acuerdo>
- (2016, 13 de junio). “El parque de zona franca de Barahona desarrollarán proyecto de expansión”. Disponible en: <http://www.cnzfe.gob.do/index.php/noticias/item/el-parque-de-zona-franca-de-barahona-desarrollaran-proyecto-de-expansion>
- (2016, 16 de junio). “Entrenan estudiantes para empleos de Zonas Francas”. Disponible en: <http://www.cnzfe.gob.do/index.php/noticias/item/entrenan-estudiantes-para-empleos-de-zonas-francas>
- Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, disponible en: <http://www.consultoria.gov.do/consulta/>
- *Colección de Constituciones;* disponible en: <http://www.consultoria.gov.do/coleconstitucion.php>

D'Aza, Víctor y Fausto Ruiz. 2003, 27 de junio. *Marco Organizacional: Relaciones Municipio-Estado*. Programa de Diplomado Sobre Gestión Municipal. Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), Santo Domingo: República Dominicana. Disponible en: <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/06/Marco-Organizacional-Relaciones-Municipio-Estado.pdf>

De la Cruz, Serafino. (2010, 13 de octubre), “El gobierno local en la República Dominicana”. Disponible en: <http://www.opd.org.do/index.php/analisis-gobiernolocal/443-los-gobiernos-locales-en-la-republica-dominicana>

Di Pietro Paolo, Luis José (s.f.), *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local*; disponible en: [http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2011/06/hacia\\_un\\_desarrollo\\_integrador\\_y\\_equitativo.pdf](http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2011/06/hacia_un_desarrollo_integrador_y_equitativo.pdf)

Diputación de Valladolid; Disponible en: [http://www.diputaciondevalladolid.es/am/extras/Manual\\_alcalde/manual\\_alcalde\\_2004\\_capitulo\\_VI.pdf](http://www.diputaciondevalladolid.es/am/extras/Manual_alcalde/manual_alcalde_2004_capitulo_VI.pdf)

Dirección General de Impuestos Internos (DGII) (abril 2015). “Sistema Tributario de la República Dominicana”. Disponible en: <https://www.dgii.gov.do/informacionTributaria/publicaciones/estudios/Documents/SistemaTributarioRepublicaDominicana.pdf>

----- Plan Operativo Anual 2015; disponible en [www.dgii.gov.do](http://www.dgii.gov.do)

Economía Solidaria, Portal de. Disponible en: [http://www.economiasolidaria.org/comercio\\_justo](http://www.economiasolidaria.org/comercio_justo)

Economic Development Administration (EDA) de los EE.UU. Disponible en: <https://www.eda.gov/50/history/>

Espinal, Rosario y Jana Morgan. Noviembre 2012. *Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Disponible en: [http://issuu.com/planestrategicosantiago/docs/cultura\\_politica\\_barometro\\_2012\\_usa](http://issuu.com/planestrategicosantiago/docs/cultura_politica_barometro_2012_usa)

Eustat - Euskal Estatistika Erakundea - Instituto Vasco de Estadística. Disponible en: <http://www.eustat.eus>

Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU). “Propuestas de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) ante la cumbre por un Pacto para la Gobernabilidad, la Sostenibilidad Macroeconómica y el Desarrollo”. *La Voz de FEDOMU*, Boletín Informativo Año III No. 5. Disponible en <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/07/La-Voz-de-FEDOMU-Boletin-Enero-Febrero-2009.pdf>

----- “FEDOMU iniciará plan de lucha en contra de los atropellos a la municipalidad.” Disponible en: [Http://Www.Fedomu.Org.Do/Noticias/Plandelucha.Htm](http://Www.Fedomu.Org.Do/Noticias/Plandelucha.Htm)



- , “Proyecto Ayuntamientos Juveniles e Infantiles”. Disponible en <http://fedomu.org.do/proyectos/proyecto-ayuntamientos-juveniles-e-infantiles/>
- , Marzo 2015. *Acciones de buenas prácticas en gestión municipal*. Disponible: [http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/07/Acciones\\_de\\_buenas\\_practicas\\_en\\_gestion\\_municipal1.pdf](http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/07/Acciones_de_buenas_practicas_en_gestion_municipal1.pdf)
- , *Plan Estratégico Institucional 2010-2015*; Disponible en: <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/07/Plan-Estrategico-Institucional-FEDOMU-2010-2015.pdf>
- , *Plan Municipal de Desarrollo de Pedernales*. Disponible en: <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/07/Pedernales.pdf>
- , FODA actualizado de Pedernales. Disponible en: <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/07/Pedernales.pdf>
- , Octubre 2015. “FEDOMU llama a esperar aprobación Ley de Ordenamiento para crear nuevos municipios”. *FEDOMU en Marcha*. Disponible en: <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/10/FedomuEnMarcha21oct2015-low6pm2.pdf>
- , (2015, 17 de noviembre). “Comisión Presidencial para la Reforma Municipal da a conocer nuevo ranking municipal”. Disponible en <http://fedomu.org.do/comision-presidencial-para-la-reforma-municipal-da-a-conocer-nuevo-ranking-municipal/>
- , *Plan Municipal de Desarrollo de Castillo*. Disponible en <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2016/03/DocFINALPMD-CASTILLO-4.pdf>
- , (2016, 6 de abril), “Inicia capacitación en Desarrollo Económico Local y Gestión Municipal”; disponible en: <http://fedomu.org.do/inicia-capacitacion-en-desarrollo-economico-local-y-gestion-municipal/>
- , (2016, 11 de abril). “SISMAP Municipal cumple un año de monitoreo de la administración municipal”. Disponible en <http://fedomu.org.do/sismap-municipal-cumple-un-ano-de-monitoreo-de-la-administracion-municipal/>
- , 2016, 16 de abril. “Alcaldes presentan experiencias y resultados de su gestión con uso SISMAP Municipal.” Disponible en: <http://fedomu.org.do/alcaldes-presentan-experiencias-y-resultados-de-su-gestion-con-uso-sismap-municipal%E2%80%AC/>
- , (2016, 27 de abril): “Instituciones se preparan para acompañar a los municipios en formulación de planes de ordenamiento territorial”, ver <http://fedomu.org.do/instituciones-se-preparan-para-acompanar-a-los-municipios-en-formulacion-de-planes-de-ordenamiento-territorial/>
- , Julio 2016. “Desafíos de la Gestión Municipal 2016-2020” con apoyo institucional del Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y las Autoridades Locales –PASCAL- y la Unión Europea. Disponible en <http://fedomu.org.do/desafios-gestion-municipal.pdf>

- Planes Municipales de Desarrollo. Disponible en: <http://fedomu.org.do/index.php/site-administrator/planes-municipales-de-desarrollo>)
- “Sabana de la Mar planifica su desarrollo a 2025 como municipio resiliente”. Disponible en: <http://fedomu.org.do/sabana-de-la-mar-planifica-su-desarrollo-a-2025-como-municipio-resiliente/>
- Fernández, José Raúl. Marzo 2003. “La Experiencia del Plan Estratégico de Santiago República Dominicana”, diapositiva 16. Disponible en <http://slideplayer.es/slide/6123700/>
- Finot, Iván. Febrero 2006. “Descentralización y viabilidad del desarrollo local en América Latina, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, No. 34, Caracas. Disponible en: <http://siare.clad.org/revistas/0052906.pdf>
- Foro Económico Mundial (World Economic Forum- WEF). 2015. Informe de la República Dominicana. Disponible en: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/economies/#indexId=GCI&economy=DOM>
- “Global Agenda Council on the Economics of Innovation”. Disponible en: <https://www.weforum.org/communities/global-agenda-council-on-the-economics-of-innovation/>
- (2016, 16 de agosto). “These are the world’s most innovative economies”. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2016/08/these-are-the-world-s-most-innovative-economies/>
- Fournier, Marisa y Adriana Rofman (2004). *El desarrollo local como modelo o alternativo de política social: una reflexión sobre modelos, estrategias y territorios*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: [http://www.desarr-territorial.gov.ar/htms/des\\_claves\\_deslocal.html](http://www.desarr-territorial.gov.ar/htms/des_claves_deslocal.html) new link: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/rofmanfourniereldesloc.pdf>
- Frohmann, Alicia. 2016, 20 de enero. *Innovación para exportar: El proyecto de la CEPAL sobre internacionalización de las pymes*. Santiago, Chile: CEPAL; disponible en: [http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/alicia\\_frohmann.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/alicia_frohmann.pdf)
- Garofoli, Gioacchino (1995). *Desarrollo económico, organización de la producción y territorio*. Disponible en: <http://www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO10.pdf>
- Generalitat de Catalunya; disponible en: <http://inicia.gencat.cat/inicia/es/entitat/index47854.jsp>
- Godínez, Víctor y Jorge Máttar (Coords.). 2008. *La República Dominicana. Hacia una nación cohesionada. Panorama General*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo Santiago, Chile: Naciones Unidas CEPAL. Disponible en:

<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/33237/2008-249-SES.32-RepDominicana2030.pdf>

Gómez-Sabaini, Juan Carlos (2010). *República Dominicana: Las finanzas de los gobiernos locales y alternativas para su fortalecimiento*. Banco Interamericano de Desarrollo 2010, Documento de Debate No. IDB-DP-132, Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35401126>

Gonzales de Asis, Maria (octubre 2000), *Reducing Corruption at the Local Level*, World Bank Institute. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/municipal\\_eng.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/municipal_eng.pdf)

Grupo de Consultoría Pareto (s/f), *Identificación de Necesidades de Capacitación y Obstáculos al Comercio en las Empresas Exportadoras*, Programa de Apoyo Institucional para la Integración regional (ISPRI) de la Unión Europea. Disponible en: <http://ceird.gob.do/en/descargas/informes-estadisticos-e-investigaciones/>

Guedán, Manuel. “Leonel Fernández, un pensamiento renovado”, *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, núm. 14, primavera, 2006, pp. 6-9 Universidad de Alcalá Madrid, España. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/520/52001401.pdf>,

Guzmán, Rolando y Consuelo Cruz, Grupo Consultoría PARETO (2010, 27 de marzo). *Diagnóstico de situación y plan de acción para el mercado laboral de la provincia de Santiago*. Disponible en: <http://issuu.com/planestrategicosantiago/docs/diagnostico-de-situacion-y-plan-d>,

Haefner, Carlos (septiembre 2000). *La Descentralización y la Planificación Regional ¿Ejes de la Modernización de Gestión Pública? Algunas Notas sobre la Discusión*. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. Revista Mad. No. 3. Disponible en: <http://www.revistamad.uchile.cl/index.php/RMAD/article/view/14849/15252>

Helliwell, John, Richard Layard, & Jeffrey Sachs (2016). *World Happiness Report 2016*, Update (Vol. I). New York: Sustainable Development Solutions Network. Disponible en: [http://worldhappiness.report/wp-content/uploads/sites/2/2016/03/HR-V1\\_web.pdf](http://worldhappiness.report/wp-content/uploads/sites/2/2016/03/HR-V1_web.pdf)

Heritage Foundation, The (2014). *Puntos destacados del Índice 2014 de Libertad Económica: Fomentando oportunidad económica y prosperidad*. Disponible en: <http://libertad.org/wp-content/uploads/2014/01/Puntos-destacados-del-Indice-2014-de-Libertad-Economica.pdf> y <http://libertad.org/wp-content/uploads/2015/01/Puntos-destacados-del-Indice-2015-de-Libertad-Economica.pdf>

Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). (Otoño 1992). *Estudios filosofía historia letras: Origen y originalidad del principio de subsidiariedad*. Disponible en: [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec\\_2.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec_2.html)

-----. *Estudios filosofía historia letras: Subsidiariedad y federalismo*. Disponible en: [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec\\_4.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec_4.html)

-----. *Estudios filosofía historia letras: El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht*. Disponible en: [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec\\_6.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec_6.html)

-----. *Estudios filosofía historia letras: Funciones de la subsidiariedad*. Disponible en: [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec\\_9.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec_9.html)

Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP). *Gerencia regionales*. Disponible en: <http://www.infotep.gov.do/art.php?id=1100>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2006). *Características de Buen Gobierno Municipal: 10 Lecciones prácticas para las Autoridades Municipales Electas*. Disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/322/1/images/caracteristicas\\_de\\_buen\\_gobierno\\_municipal.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/322/1/images/caracteristicas_de_buen_gobierno_municipal.pdf)

Isa-Contreras, Pavel y Edgar Morales. Febrero 2004. "Potencial Fiscal y Equidad: Elementos para la Discusión en el Caso del ITBIS," Departamento de Estudios Económicos de la Secretaría de Estado de Finanzas. Disponible en: [http://www.hacienda.gov.do/politica\\_legislacion\\_tributaria/otras\\_publicaciones/2009/ITBIS\\_marzo\\_2004.pdf](http://www.hacienda.gov.do/politica_legislacion_tributaria/otras_publicaciones/2009/ITBIS_marzo_2004.pdf)

Jaramillo, Carmen, Luis Fernando Orjuela y Cristián Camilo Acosta. (2011, 5 de abril). *El Primer Paso: La Diferencia entre Gobernabilidad y Gobernanza*. Disponible en: <http://gobernabilidadpuj.blogspot.com/2011/04/el-primer-paso-la-diferencia-entre.html>

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. 2010. "The Worldwide Governance Indicators : A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues". World Bank Policy Research Working Paper No. 5430 [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1682130](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130)

Kaufmann, Daniel. (2010, 24 de septiembre). "Governance Matters 2010: Worldwide Governance Indicators Highlight Governance Successes, Reversals, and Failures". Disponible en: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2010/09/24-wgi-kaufmann>

Kirchherr, Julian Gundbert Scherf and Katrin Suder. July 2014. "Creating growth clusters: What role for local government?", McKinsey&Company. Disponible en: <http://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/creating-growth-clusters-what-role-for-local-government>

Lantigua, Eduardo. 2012. "Arbitrios Municipales: Resumen del Informe sobre Arbitrios Municipales en la República Dominicana. Asociaciones Tributaria de la República Dominicana. Disponible en: [http://www.atrird.com/archivos/arch\\_75.pdf](http://www.atrird.com/archivos/arch_75.pdf)

- Liga Municipal Dominicana (LMD). Disponible en: <http://www.lmd.gob.do/index.php/component/k2/item/15-regidores-dominicanos-y-tecnicos-de-la-lmd-conocen-experiencias-de-desarrollo-economico-local-en-espana>
- , *Plan Estratégico 2012-2016*. Disponible en: [http://lmd.gob.do/LMD\\_PLAN ESTRATEGICO 2012-2016.pdf](http://lmd.gob.do/LMD_PLAN ESTRATEGICO 2012-2016.pdf)
- , Instituto de Capacitación Municipal (ICAM). Disponible en: <http://www.lmd.gob.do/index.php/icam>
- , (2016, 5 de abril). “Johnny Jones ve las capacidades de la municipalidad como motor del desarrollo en RD”. Disponible en: <http://www.lmd.gob.do/index.php/component/k2/item/40-johnny-jones-ve-las-capacidades-de-la-municipalidad-como-el-motor-del-desarrollo-en-rd>
- Maggi, Guido y Norma Velásquez. (2008, 24 de junio). “Remesas para el Desarrollo Económico Local: El caso de Lima Norte 2007”. Presentación realizada en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales. Disponible en: [http://www.ucss.edu.pe/osel/inmigracion\\_codesarrollo/pdf/inv\\_code\\_pres\\_junio\\_PPT\\_remesas\\_DEL\\_PUCP.pdf](http://www.ucss.edu.pe/osel/inmigracion_codesarrollo/pdf/inv_code_pres_junio_PPT_remesas_DEL_PUCP.pdf)
- Medina Sánchez, Danilo. 2016. “Entrepreneurship for development”, *First Magazine*; Disponible en: [www.firstmagazine.com/DownloadSpecialReportDetail.7500.ashx](http://www.firstmagazine.com/DownloadSpecialReportDetail.7500.ashx)
- Ministerio de Administración Pública (MAP) (2014). *Ficha de Acción para la República Dominicana del Programa PASCAL*. Disponible en: <http://map.gob.do/wp-content/uploads/2014/01/PASCAL-Ficha-de-Accion.pdf>
- , SISMAP Municipal. Disponible en: [www.sismap.gob.do/municipal](http://www.sismap.gob.do/municipal)
- , Ranking del Gobierno Local. Disponible en: <http://www.sismap.gob.do/Municipal/Ranking/RankingGobiernoLocal>
- , (2015, 20 de octubre). “Expertos reconocen avance en reforma municipal en la República Dominicana”. Disponible en: <http://map.gob.do/expertos-reconocen-avances-en-reforma-municipal-en-la-republica-dominicana/>
- Ministerio de Agricultura, “7.1.3 Exportaciones totales Agropecuarias Anual por Capitulo 2012-2015,” disponible en: <http://www.agricultura.gob.do/estadisticas/exportaciones-agropecuarias-totales-y-por-producto/exportaciones-tradicionales/>
- Ministerio de Educación de la República Dominicana 2012. Disponible en: <http://www.minerd.gob.do/Transparencia/InformeLogros/Memoria%202012.pdf>
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD). Unidad Asesora de Análisis Económico y Social del, Magdalena Lizardo (Coord.) Abril 2007. *Evolución reciente del*

- sector Zonas Francas: El Deterioro del sector confecciones y sus implicaciones sociales*; disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/uaaes/textos-de-discusion/evo-reciente-zf-deterioro-confecciones-implicaciones-sociales.pdf>
- . Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT). Disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/viceministerios/planificacion/dgodt/>
- . Disponible en: <http://economia.gob.do/MEPyD/viceministerios/ordenamiento-territorial/>
- . (2014, 19 de febrero). “Guarocuya Félix pide pacto fiscal ante pérdida base tributaria y baja aportes de Aduanas”. Disponible en <http://economia.gob.do/mepyd/noticias/guarocuya-felix-pide-pacto-fiscal-ante-perdida-base-tributaria-y-baja-aportes-de-aduanas/>
- . (2014, 27 de agosto). “El MEPYD y los Consejos de Desarrollo Provincial de La Vega y de Espaillat acuerdan desarrollar la planificación e impulsar el desarrollo en el territorio”. Disponible en: <http://economia.gob.do/MEPyD/noticias/el-MEPyD-y-los-consejos-de-desarrollo-provincial-de-la-vega-y-de-espaillat-acuerdan-desarrollar-la-planificacion-e-impulsar-el-desarrollo-en-el-territorio/>
- . *Memorias Institucionales 2014*. Disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/transparencia/memoria-rendicion-de-cuentas-mepyd-2014.pdf>
- . Mapa de Índice de Calidad de Vida (ICV), Informe MEPYD. Febrero 2015. Disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/analisis-economico-social-2012.pdf>
- . Unidad Asesora de Análisis Económico y Social. (2015, 20 de febrero). Disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/uaaes/evolucion-pobreza-monetaria/informe-evolucion-pobreza-2014-final-rev2.pdf>
- . Unidad Asesora de Análisis Económico y Social (UAAES). Febrero 2015. *Análisis del Desempeño Económico y Social de República Dominicana 2012*. Disponible en <http://economia.gob.do/mepyd/publicacion/analisis-del-desempeno-economico-y-social-de-republica-dominicana-2012/>
- . (2015, 3 de febrero). “Experto de la CEPAL elogia el sistema de planificación dominicana”. Disponible en: <http://economia.gob.do/MEPyD/noticias/experto-de-la-cepal-elogia-el-sistema-de-planificacion-dominicano/>
- . Antonio Morillo. 2015. *República Dominicana: Estimaciones Oficiales de Pobreza Monetaria en Marzo 2015 y Determinantes Agregados de los Cambios Recientes*, (Diapositivas PowerPoint) 29 de octubre de 2015. Disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/uaaes/cifras-oficiales-pobreza-monetaria-rd-hasta-marzo-2015.pdf>
- . (Diciembre 2015). *Evaluación del Desempeño Comercial y Retos Futuros de la República Dominicana en el RD-CAFTA, a los 10 Años de su Firma*. Disponible en:

<http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/evaluacion-dr-cafta-10-estudio-mepyd-dasa.pdf>

-----. Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT) de la MEPYD y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (Enero 2016). “Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial”. Disponible en: <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2016/06/Guia-PMOT-final.pdf>

-----. (2016, 29 de junio). “Tratado de libre comercio (DR-CAFTA) ha duplicado las exportaciones agroindustriales, según estudio del MEPYD”. Disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/noticias/tratado-de-libre-comercio-dr-cafta-ha-duplicado-las-exportaciones-agroindustriales-segun-estudio-del-mepyd/>

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD) y Oficina Nacional de Estadística (ONE). *Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria*. Disponible en <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/uaaes/cifras-oficiales-pobreza-monetaria-rd-hasta-marzo-2015.pdf> o <http://www.one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=7583>

Ministerio de Hacienda. Abril 2015. *Informe Trimestral sobre Situación y Evolución de la Deuda Pública de la República Dominicana*” Disponible en: <http://transparenciafiscal.gob.do/documents/10184/5538006/Informe+Deuda+Pública+En+ero-Marzo+2015.pdf/863d706d-cf85-4483-861a-5ad72188e0a8>

-----.Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). 2015. *Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado*. Disponible en: <http://www.digepres.gob.do/Publicaciones/Presupuesto%202015/Anexo%203%20-%20Gastos%20Tributarios.pdf>

Ministerio de Industria y Comercio (MIC). “Las Ventajas Competitivas de la Región Norte”. *Libre Comercio*. Disponible en: <http://www.mic.gob.do/media/2283/Las%20Ventajas%20Competitivas%20de%20la%20Región%20Norte.pdf>

Ministerio de Industria y Comercio (MIC). 2015. *Memorias Sectoriales*. Disponible en: [http://www.mic.gob.do/media/959352/memoria%20institucional%20mic%202015,%20to%20mo%20ii%20\(%20sectoriales\).pdf](http://www.mic.gob.do/media/959352/memoria%20institucional%20mic%202015,%20to%20mo%20ii%20(%20sectoriales).pdf)

-----. Viceministerio de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa (PYMES). (2016, 4 de Julio). “Gobierno genera empleos y mejora calidad de vida a través de los Centros Pymes” disponible en: <http://www.pymes.do/noticias/16/>

-----.Viceministerio de Fomento a las PYMES. Disponible en: <http://mic.gob.do/viceministerios/fomento-a-las-pymes.aspx>

- , Ministerio de Interior y Policía (MIP). Disponible en: <http://www.mip.gob.do/index.php/documentos/category/leyes>
- Ministerio de Trabajo. Observatorio del Mercado Laboral Dominicano. *Territorialidad y desempleo: Desarrollo de diferentes iniciativas a favor del empleo en el ámbito local*. Disponible en: <http://omlad.gob.do/DesarrolloLocal.aspx>
- Ministerio de Turismo, Departamento de Planificación y Proyectos. (2015, junio 22). “Gobierno lanza plan de desarrollo para Bahía de las Águilas y provincias del Sur”. Disponible en: <http://dpp-sector.gob.do/index.php/cgblog/45/78/Gobierno-lanza-plan-de-desarrollo-para-Bahia-de-las-aguilas-y-provincias-del-Sur>
- , Departamento de Planificación y Proyectos. Disponible en: <http://dpp-sector.gob.do/index.php/leyes-decretos-y-resoluciones/decretos>
- , (2016, septiembre 8). “Presentan primer Observatorio Turístico de Santo Domingo.” Disponible en: <http://www.sectur.gob.do/index.php/noticias/item/presentan-primer-observatorio-turistico-de-santo-domingo>
- , “Historia”. Disponible en: <http://www.sectur.gob.do/index.php/sobre-nosotros/historia>
- Observatorio Dominicano de Comercio Internacional (ODCI). Disponible en: <http://odci.org.do/acerca-del-odci/>
- , Portal Observatorio Dominicano de Comercio Internacional (ODCI). (2015, 22 de septiembre). “Banco Mundial revela debilidades de RD para exportar”. Disponible en: <http://odci.org.do/banco-mundial-revela-debilidades-de-rd-para-exportar/>
- Oficina Nacional de Estadísticas (ONE). 2009. *Atlas Directorio de Empresas*. Disponible en: [one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=478](http://www.one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=478)
- , 2010. *Informe General del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. Disponible en: [http://censo2010.one.gob.do/volumenes\\_censo\\_2010/vol1.pdf](http://censo2010.one.gob.do/volumenes_censo_2010/vol1.pdf)
- , Mayo 2012. *División Territorial 2012*, Disponible en: <http://www.one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=1931>
- , Sistema de Información Estadísticas Territorial (SIET). Disponible en: <http://siet.one.gob.do/modulos/indicadores/mindicador.aspx>
- , “Ingresos y egresos municipales”. Disponible en: <http://www.one.gob.do/Estadisticas/233/ingresos-y-egresos-municipales>
- , 2014. *Perfiles Estadísticos Provinciales. Provincia Santiago*. Disponible en [www.one.gob.do](http://www.one.gob.do)



----. 2015. “La ONE y el Ministerio de Agricultura presentaron los resultados del Precenso Nacional Agropecuario 2015”. Disponible en <http://cenagro.one.gob.do/index.php/notas-de-prensa-2>

-----, Octubre 2015. *División Territorial 2015*. Disponible en: <http://www.one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=6159>

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO). 2013. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*, Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2014. “Local job creation dashboard findings in Korea”. *Employment and Skills Strategies in Korea 2014*, Disponible en: [http://www.oecd-ilibrary.org/employment/employment-and-skills-strategies-in-korea\\_9789264216563-en](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/employment-and-skills-strategies-in-korea_9789264216563-en)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE/OECD) and World Bank Group. (2015, 6 October). *Inclusive Global Value Chains: Policy options in trade and complementary áreas for GVC Integration by small and medium enterprises and low-income developing countries*. G20 report for Trade Ministers Meeting. Disponible en: <http://www.oecd.org/tad/tradedev/OECD-WBG-g20-gvc-report-2015.pdf>

Organización de los Estados Americanos (OAS). “Estudios de casos 1 – Recursos naturales y desarrollo regional en la República Dominicana. Disponible en: <https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea72s/ch17.htm>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Disponible en: <https://www.iom.int/world-migration>

Orozco, Manuel (2007, 19-20 de junio). “Remesas como determinantes de la bancarización y experiencias institucionales.” San Salvador. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/ELSALVADORINSPANISHEXTN/Resources/orozco\\_wbca.pdf](http://siteresources.worldbank.org/ELSALVADORINSPANISHEXTN/Resources/orozco_wbca.pdf)

OXFAM Intermón, “Comercio Justo”. Disponible en: <http://www.oxfamintermon.org/es/que-hacemos/comercio-justo>

-----, Informe OXFAM. 2014. *Justicia Fiscal para Reducir la Desigualdad en Latinoamérica y el Caribe*. Ministerio de Hacienda de República Dominicana y Movimiento Justicia Fiscal. Disponible en: [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/justicia\\_fiscal\\_para\\_reducir\\_la\\_desigualdad\\_en\\_latinoamerica\\_y\\_el\\_caribe.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/justicia_fiscal_para_reducir_la_desigualdad_en_latinoamerica_y_el_caribe.pdf)

- Participación Ciudadana. (2015, 30 de enero). “Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y a las Autoridades Locales – PASCAL”. Disponible en: [http://www.pciudadana.org/detalle/proyecto/programa\\_de\\_apoyo\\_a\\_la\\_sociedad\\_civil\\_y\\_a\\_las\\_autoridades\\_locales\\_pascal-18](http://www.pciudadana.org/detalle/proyecto/programa_de_apoyo_a_la_sociedad_civil_y_a_las_autoridades_locales_pascal-18)
- Pérez Ducy, Ellen. (S/f). “Una Curva de Laffer para la República Dominicana: El Caso de la Elasticidad del ITBIS, 1996-2006”, *Política Fiscal*. Disponible en: [http://www.bancentral.gov.do/trabajo\\_investigacion/oeconomia/ensayos/politica\\_fiscal.pdf](http://www.bancentral.gov.do/trabajo_investigacion/oeconomia/ensayos/politica_fiscal.pdf)
- Pike, Joe. (2012, junio 11). “The Changing Face of All-Inclusive”. *Travel Agent Central*. Disponible en: <http://www.travelagentcentral.com/all-inclusive/the-changing-face-all-inclusive>
- Portal Formalízate del Viceministerio de Fomento a PYMES. Disponible en: <http://www.formalizate.gob.do>
- Porter, Michael E. Noviembre-Diciembre 1998. “Clusters and the New Economics of Competition”. *Harvard Business Review*. Disponible en: <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition>
- Prats i Catalá, Joan. 2009. *Del Clientelismo al merito en el empleo público: Análisis de un Cambio Institucional*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Oberta de Catalunya. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/PRATS%20i%20CATALA,%20Joan%20-%20Del%20clientelismo%20al%20merito.pdf>
- Presidencia de la República Dominicana, (2016, 6 de enero), “Gobierno promueve e incentiva formalización de las Mipymes”. Disponible en: <https://presidencia.gob.do/noticias/gobierno-promueve-e-incentiva-formalizacion-de-las-mipymes>
- Presidencia de la República, Ministerio de Turismo. Disponible en: <https://presidencia.gob.do/ministerio/ministerio-de-turismo>
- Programa de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (PNUD). Disponible en: [http://www.do.undp.org/content/dominican\\_republic/es/home/ourwork/democraticgovernance/in\\_depth/](http://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/ourwork/democraticgovernance/in_depth/)
- *Human Development Report 2015: Work for Human Development*. Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2015\\_statistical\\_annex.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_statistical_annex.pdf)
- Human Development Index (HDI). Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

- Purdue OWL, The (2010). Purdue Online Writing Lab. Disponible en: <https://owl.english.purdue.edu/owl/>
- Ravelo, Temístocles A. 2012. *Diccionario geográfico-histórico dominicano*. Publicaciones del Archivo General de la Nación. Santo Domingo, RD: Editora ZZZ. Disponible en: <http://www.agn.gov.do/sites/default/files/libros/pdfs/vol%20167.%20Diccionario%20geogr%C3%A1fico-hist%C3%93rico%20dominicano.%20Tem%C3%ADstocles%20A.%20Ravelo.pdf>
- Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad. Disponible en: <http://www.udalsarea21.net>
- Ríos Zurita, Willy. 2014. “Seminario de Proyecto de Investigación”. Santa Cruz-Bolivia: Universidad Autónoma Gabriel René Moreno. Disponible en: [http://www.academia.edu/9123312/GU%C3%8DA\\_PARA\\_ELABORAR\\_PROYECTOS\\_DE\\_INVESTIGACI%C3%93N](http://www.academia.edu/9123312/GU%C3%8DA_PARA_ELABORAR_PROYECTOS_DE_INVESTIGACI%C3%93N)
- Rockefeller Foundation. *100 Resilient Cities*. Disponible en: <http://www.100resilientcities.org/cities/entry/santiago-de-los-caballeros#/-/>
- Rodríguez Álvarez, José Manuel. 2010. “Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes Local”, *Política y Sociedad*, Vol. 47 Núm. 3: 67-91 67. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/POSO1010330067A/21521>
- Rodríguez-Pose, Andrés (2001). *El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de desarrollo económico local en un mundo globalizado*. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---led/documents/publication/wcms\\_111547.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---led/documents/publication/wcms_111547.pdf)
- Rodríguez-Pose, Andrés y Sylvia Tijmstra (2005). *Local Economic Development as an Alternative approach to economic development in Sub-Saharan Africa*. World Bank. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTLED/Resources/339650-1144099718914/AltOverview.pdf>
- Rodríguez-Pose, Andrés y Ugo Fratesi (2002). *Unbalanced development strategies and the lack of regional convergence in the EU*. Disponible en: <http://www.sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa02/cd-rom/papers/415.pdf>
- Rojas Moran, Luis Miguel (2006). *Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local*. Lima, OIT/Oficina Sub Regional para los Países Andinos, Proyecto Pres, 2006. Disponible en: [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0245/OIT\\_Manual\\_para\\_la\\_Gesti%C3%B3n\\_Municipal\\_del\\_Desarrollo\\_Econ%C3%B3mico\\_Local\\_2006.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0245/OIT_Manual_para_la_Gesti%C3%B3n_Municipal_del_Desarrollo_Econ%C3%B3mico_Local_2006.pdf)
- Ruiz, Fausto. Enero-Febrero 2009. “El necesario fortalecer lo local para poder lograr el desarrollo global.” *La Voz de FEDOMU*, Boletín Informativo Año III No. 5. Disponible

- en: <http://fedomu.org.do/wp-content/uploads/2015/07/La-Voz-de-FEDOMU-Boletin-Enero-Febrero-2009.pdf>
- Sachs, Jeffrey D. (2012). "Government, Geography and Growth: The True Drivers of Economic Development," *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/government-geography-and-growth>
- Scott, Allen J. y Gioacchino Garofoli. (2007). *Development on the Ground: Clusters, Networks and Regions in Emerging Economies*. New York: Routledge. Disponible en versión Google Books en: <https://books.google.com/books?id=GUCUAgAAQBAJ&pg=PA23&lpg=PA23&dq=ENDOGENOUS+DEVELOPMENT:+ANALYTICAL+AND+POLICY+ISSUES&source=bl&ots=pztKHniyfr&sig=Sft6eOqFBNKmvOz3CgdDnpmdV30&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwi96NG0JXLahXHJiYKHYmpA0Q6AEIMjAC#v=onepage&q=ENDOGENOUS%20DEVELOPMENT%3A%20ANALYTICAL%20AND%20POLICY%20ISSUES&f=false>
- Selman, Ernesto. (2014, 7 de octubre). "Análisis del Presupuesto General del Estado 2015", Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenible (CREES). Disponible en: <http://crees.org.do/es/ensayo/análisis-del-presupuesto-general-del-estado-2015>
- Senado de la República Dominicana. (2016, 6 de julio). "Senadores estudian proyecto de ley de transferencia de competencias y recursos del Poder Ejecutivo a la Administración Local". Disponible en: <http://www.senado.gob.do/senado/Inicio/tabid/40/ctl/ArticleView/mid/439/articleId/1691/Senadores-estudian-proyecto-de-ley-de-Transferencia-de-Competencias-y-Recursos-del-Poder-Ejecutivo-a-la-Administracion-Local.aspx>
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). Disponible en: [http://www.sice.oas.org/ctyindex/DOM/DOMNatIDocs\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/ctyindex/DOM/DOMNatIDocs_s.asp)
- *Informe del Examen de las Políticas Comerciales de la República Dominicana*. (2015, 3 de junio) Organización Mundial del Comercio. Disponible en [http://www.sice.oas.org/ctyindex/DOM/WTO/ESPANOL/TPRg319\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/ctyindex/DOM/WTO/ESPANOL/TPRg319_s.pdf)
- Travel Trade Caribbean* (TTC). (2015, febrero 4). "Economía dominicana 2014: mayor crecimiento de Latinoamérica". Disponible en: <http://www.traveltradecaribbean.es/economia-dominicana-en-2014-mayor-crecimiento-de-latinoamerica/>
- United Nations. 2015. *World Public Sector Report 2015: Responsive and Accountable Public Governance*, Department of Economic and Social Affairs. Disponible en: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf>

- Agenda 2030 de la ONU. Disponible en: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S)
- *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Disponible en <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>
- UNCTAD, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. 2012. *Examen de las Políticas de Ciencia, tecnología e Innovación, República Dominicana*. Disponible en: [http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/dtlstict2012d1\\_sp.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/dtlstict2012d1_sp.pdf)
- United Nations Development Programme (UNDP). 2015. *Human Development Report (HDR) 2015: Work for human Development*. Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr\\_theme/country-notes/DOM.pdf](http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/DOM.pdf)
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Octubre 2014. *Latin America and the Caribbean: Education for All 2015 Regional Review*, Regional Bureau of Education for Latin America and the Caribbean (OREALC/UNESCO Santiago). Disponible <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002327/232701e.pdf>
- United States Census Bureau, Statistical Abstract of the United States 2012, “Section 8. State and Local Government Finances and Employment”. Disponible en: <http://www.census.gov/library/publications/2011/compendia/statab/131ed/state-local-govt-finances-employment.html>
- World Bank. (1995, May 15), *The Dominican Republic Growth with Equity: An Agenda for Reform*, Report No. 13619-DO. Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/05/15/000009265\\_39610\\_19100012/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/05/15/000009265_39610_19100012/Rendered/PDF/multi0page.pdf)
- World Bank Group, Índice *Doing Business*, disponible en: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/dominican-republic>
- *World Bank Indicators* 2015. Disponible en <http://data.worldbank.org/products/wdi>
- The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project; disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>
- Vázquez-Barquero, Antonio. Mayo 1999. *Dinámica productiva y desarrollo urbano: La respuesta de la ciudad de Vitoria (País Vasco) a los desafíos de la globalización*. EURE (Santiago), Santiago, vol. 25, n. 74, pp. 19-33. Disponible en [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71611999007400002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611999007400002&lng=es&nrm=iso)
- Yunén, Rafael Emilio. 2015. Resumen entrevista realizada por Altagracia Salazar a Rafael Emilio Yunén 17 de julio de 2015. Disponible en: <http://villaenlick.blogspot.com/2015/10/sobre-la-fragmentacion-de-santiago.html>

## Periódicos

- “ADODIM pide al Presidente aplicar un censo para asignar fondos”. (2013, 3 de septiembre). *El Caribe*. Disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/2013/09/03/adodim-pide-presidente-aplicar-censo-para-asignar-fondos>
- “AIRD y Copardom: reforma fiscal debe prioriza gasto” (2016, 16 abril.). *Hoy*. Disponible en: <http://hoy.com.do/aird-y-copardom-reforma-fiscal-debe-priorizar-gasto/>
- “Anuncian capacitación para alcaldes en pasadas elecciones”. (2016, 15 de junio). *El Caribe* Disponible en <http://www.elcaribe.com.do/2016/06/15/administracion-publica-anuncia-capacitacion-para-alcaldes-electos-pasadas-elecciones#sthash.xeIOLyr1.dpuf>
- Arias, Nikaury (2015, 26 de noviembre). “Medina pide a las PYMES formalizarse.” *Diario Libre*. Disponible en: <https://issuu.com/diariolibre/docs/diariolibre4418>
- “Ayuntamientos contarán con sistema de monitoreo de la administración municipal” (2015, 21 de abril). *El Día*. Disponible en: <http://eldia.com.do/ayuntamientos-contaran-con-sistema-de-monitoreo-de-la-administracion-municipal/>
- Bonilla, Teófilo (2015, 24 de marzo). “Diputados modifican ley 87-01 reduce de 30 a 15% ganancias AFP”, Periódico El Nacional; Disponible en: <http://elnacional.com.do/diputados-modifican-ley-87-01-reducen-de-30-a-15-ganancias-afp/>
- “Conforme a Ley Medio Ambiental Contrato con Barrick Gold establece municipios recibirán 5% beneficios netos”. (2012, 12 de marzo). *El Nuevo Diario*; disponible en: <http://elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=279378>
- “Danilo Medina emite decreto para reforma municipal y monitoreo ayuntamientos” (2015, 23 de abril). *El Caribe*. Disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/2015/04/23/danilo-medina-emite-decreto-para-reforma-municipal-monitoreo-ayuntamientos>
- “Destacan el potencial turístico de Santiago” (2016, 8 de junio); disponible: <http://acento.com.do/2016/economia/8355380-llaman-posicionar-santiago-destino-turistico/>
- “Fedomu y LMD inician en todos los ayuntamientos plan de lucha contra Gobierno, (2007, 11 de febrero), *El Nuevo Diario*. Disponible en: <http://www.elnuevodiario.com.do/mobile/article.aspx?id=47376>
- “Fortaleza y debilidad de la ley de seguridad social”, (2015, 20 de junio). Disponible en: <http://almomento.net/fortaleza-y-debilidad-de-la-ley-de-seguridad-social/110418>

- “Government withdraws fuel subsidy” (2016, 14 de octubre), DR1 Daily News. Disponible en: <http://dr1.com/forums/showthread.php/159249-Friday,%2014%20October%202016>
- Guerra, Félix (2010, 11 de mayo), “Plan Estratégico de desarrollo para Monseñor Nouel”, Periódico Digital Maimonense; disponible en: <http://maimonense.com/web/plan-estrategico-de-desarrollo-para-monsenor-nouel/>
- “Incremento de casi un 200% en los distritos municipales de República Dominicana”. (2015, 21 de octubre). *MetroRD*; disponible en: <http://www.metrord.do/noticias/incremento-de-casi-un-200-en-los-distritos-municipales-de-republica-dominicana/ftwoju---RBbQyIOpzquhk/>
- Isa Contreras, Pavel (2014, 18 de junio). “El futuro de las zonas francas”. *El Caribe*. Disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/2014/06/18/futuro-las-zonas-francas>
- “Lamentan precario desarrollo de Pymes”. (2011, 8 de agosto). *Diario Libre*. Disponible en: <http://www.diariolibre.com/economia/economia-personal/lamentan-precario-desarrollo-de-pymes-KLDDL300864>
- “Liderazgo municipal se compromete a impulsar respeto al marco legal y constitucional.” (2014, 12 de marzo). *Traslashuellasdigital*; Disponible en: <http://www.traslashuellasdigital.com.do/2014/03/12/liderazgo-municipal-se-compromete-a-impulsar-respeto-al-marco-legal-y-constitucional/>
- Liriano, Jhonatan. (2011, 8 de abril). “Dicen remesas pueden generar desarrollo local. Un estudio de Naciones Unidas describe el uso rural de la remesa”. *Listín Diario*. Disponible en: <http://www.listindiario.com/economia-and-negocios/2011/4/7/183928/Remesas-pueden-generar-desarrollo-local>
- “Llevaran los helados Mexitacán al extranjero”, (2011, 21 de diciembre). *Informador*; Disponible en <http://www.informador.com.mx/jalisco/2011/346118/6/llevaran-los-helados-de-mexitacan-al-extranjero.htm>
- Mateo, Ronny, (2014, 20 de octubre). “El Barrilito ha dado RD\$1,841 millones a los senadores”, *El Caribe*. Disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/2014/10/20/senadores-reciben-1841-5-anos>
- Matías, Domingo. (2009, 3 de diciembre). “10% para ayuntamientos”. Disponible en: <http://www.ojala.do/gobiernos-municipales/contenido/10-para-los-ayuntamientos>
- (2014, 27 de diciembre). “Balance 2014: al sistema municipal dominicano”. *El Municipio*. Disponible en: <http://www.elmunicipio.com.do/index.php/reflexiones/item/941-balance-2014-al-sistema-municipal-dominicano>

- (2015, 5 de mayo). “Es fácil rankear en el SISMAP Municipal”. Disponible en: <http://www.elmunicipio.com.do/index.php/reflexiones/item/1116-es-fácil-rankear-en-el-sismap>
- (2016, 23 de mayo). “2016-2020: Continúa la desigualdad de género en el poder político municipal”. Disponible en: <http://elmunicipio.com.do/index.php/reflexiones/item/1546-2016-2020-continúa-la-desigualdad-de-género-en-el-poder-pol%C3%ADtico-municipal>
- (2016, 3 de agosto). “Pacto o Regla de Oro sin efectos positivos en la vida municipal” Acento. Disponible en: <http://acento.com.do/2016/opinion/8369558-pacto-regla-oro-sin-efectos-positivos-la-vida-municipal/>
- “Medina aboga por eliminación de intermediarios y usureros”. ( 2014, 14 de noviembre ). *Diario Libre*, , pág. 6. Disponible en: <https://issuu.com/diariolibre/docs/diariolibre4101>
- Mejía Ricart. Tirso (2012, 15 de septiembre). “Réquiem por el CONARE”. *Hoy*. Disponible en: <http://hoy.com.do/requiem-por-el-conare/>
- Méndez Mario, (2004, 27 de julio) “Solución a los problemas comunitarios no está en la creación de municipios.” *Hoy*. Disponible en: <http://hoy.com.do/solucion-a-los-problemas-comunitarios-no-esta-en-la-creacion-de-municipios/>
- “Ministro de Turismo pide a empresarios nacionales invertir en industria turística”. (2015, 27 de noviembre). *Diario Digital Dominicano*. Disponible en: <http://diariodigitaldominicano.com/site/?p=80005>
- “Mipymes podrán formalizarse con solo RD\$3,000”. (2016, 8 de enero). Periódico *Listín Diario*. Disponible en: <http://www.listindiario.com/economia/2016/01/08/403040/mipymes-podran-formalizarse-con-solo-rd-3000>
- “Montas committed to supporting trade”, (2016, 25 de agosto), *DRI Daily News*. Disponible en: <http://dr1.com/forums/showthread.php/158616-Thursday,%2025%20August%202016>
- Nívar, Amílcar (2014, 16 de Julio). “CEI-RD: ‘Exportaciones crecieron 6% primer semestre’,” *Diario Libre*. Disponible en: <http://www.diariolibre.com/buenasnoticias/cei-rd-las-exportaciones-crecieron-6-en-el-primer-semestre-FPDL702171>
- (2016, 30 de junio). “Piden intervención de Danilo Medina en el tema de la seguridad ciudadanía”, *Diario Libre*. Disponible en: <http://www.diariolibre.com/noticias/politica/piden-intervencion-de-danilo-medina-en-el-tema-de-la-seguridad-ciudadana-FM4187632>
- (2016, 14 de julio). “Exportaciones a EEUU. Bajan después de diez años de vigencia del DR-CAFTA,” Periódico *Diario Libre*. Disponible en: <http://www.diariolibre.com/economia/exportaciones-a-ee-uu-bajan-despues-de-diez-anos-de-vigencia-del-dr-cafta-FC4343070>



- “Oxfam: sistemas fiscales de la región funcionan en beneficio de las élites”. (2014, 10 de septiembre). *El Caribe*. Disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/2014/09/10/oxfam-sistemas-fiscales-region-funcionan-beneficio-las-elites#sthash.ZI0VXbvM.dpuf>
- Peguero, Reynaldo. (2016, 26 de marzo) Acento “Significativos Proyectos de USAID en Santiago”. Disponible en <http://acento.com.do/2016/opinion/8334314-8334314/>
- Peña, Alexander. (2015, 20 de abril). “Zonas francas afirman pagan salario promedio de Rd\$10,5000 mensuales, más incentivos”. *Acento*. Disponible en: <http://acento.com.do/2015/economia/8242008-zonas-francas-afirman-pagan-salario-promedio-de-rd10500-mensuales-mas-incentivos/>
- Peralta, Nelson. (2015, 29 de noviembre). “Ministro de Turismo exhorta a empresarios nacionales invertir en el Sector”; disponible en: <http://www.lainformacion.com.do/noticias/economia/53120/ministro-de-turismo-exhorta-a-empresarios-nacionales-invertir-en-el-sector>
- Polanco, Fantino (entrevistado). (2012, 1 de marzo). “Los primeros cinco años del DR-Cafta”. *Listín Diario*. Disponible en: <http://www.listindiario.com/economia/2012/03/01/223545/los-primeros-cinco-anos-del-dr-cafta>
- “Presentaron resultados de 45 clústeres financiados por BID,” 20 de noviembre de 2015, ver <http://hoy.com.do/presentaron-resultados-de-45-clusteres-financiados-por-bid/>
- “ProExporta Popular otorga créditos por RD\$9,300 millones”, (2015, 9 de julio). Disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/2015/07/09/proexporta-popular-otorga-creditos-por-9300-millones>
- “Reforma a la Ley 87-01 de Seguridad Social es inminente” (2015, 3 de junio). Hoy; Disponible en: <http://hoy.com.do/reforma-a-la-ley-87-01-de-seguridad-social-es-inminente/>
- Rodríguez, María de Lourdes (2008, 22 de junio) “La Ley 158-01 de Fomento Turístico: una ventana abierta a la inversión”. *Hoy*. Disponible en: <http://hoy.com.do/la-ley-158-01-de-fomento-turistico-una-ventana-abierta-a-la-inversion/>
- Rubens, Evaristo. (2014, 8 de mayo). “Empresarios Santiago abogan modificación Código Trabajo.” *Periódico Hoy*. Disponible en: <http://hoy.com.do/empresarios-santiago-abogan-modificacion-codigo-trabajo/>
- “Santiago, urbe del siglo XXI”. (2014, 4 de diciembre). *Diario Libre*. Disponible en: <http://www.diariolibre.com/noticias/santiago-urbe-del-siglo-xxi-HADL911341>
- “Sector público absorbe el 70% del empleo en RD”, 4 de noviembre de 2013, ver: <http://www.listindiario.com/economia-and-negocios/2013/11/3/298206/Sector-publico-absorbe-el-70-del-empleo-en-RD>

“Se reúne por primera vez mesa Presidencial de Fomento a Exportaciones” (2015, 30 de julio). *Hoy*. Disponible en <http://hoy.com.do/se-reune-por-primera-vez-mesa-presidencial-de-fomento-a-exportaciones/>

Van der Horst Álvarez, Andrés. (2015, 10 de junio). “La modernización de las aduanas”. *Diario Libre*; disponible en: <https://issuu.com/diariolibre/docs/diariolibre4274>

Vásquez, Ircania. (2013, 16 de enero). “Evolución de los polos turísticos de RD”. *Listín Diario*. Disponible en: <http://www.listindiario.com/economia/2013/01/16/262350/evolucion-de-los-polos-turisticos-de-rd>

### **Entrevistas**

Díaz, Leivan. Comunicación personal. 20 de julio de 2016.

María de Rivas, Rosa Arlene. Comunicación personal, 22 de marzo de 2016. Santo Domingo, República Dominicana.

Matías, Domingo. Comunicación personal, 20 de noviembre de 2015 y 21 de marzo de 2016, Santo Domingo, República Dominicana.

Reynaldo, Peguero. Comunicación personal, 12 de junio de 2015, Santiago, República Dominicana.

Yunén, Rafael Emilio. Comunicación personal, 22 de marzo de 2016. Santo Domingo, República Dominicana.

## **Fuentes Jurídicas**

### **España**

Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985. Ratificada por España el 20 de enero de 1988. Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 47, 24 de febrero de 1989.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). BOE núm. 80, 3 de Abril de 1985.

Constitución Española, 1978. BOE núm. 311, 29 de Diciembre de 1978.

Real Decreto Número 685 del 1861, Aranjuez, reincorporando a la monarquía española el territorio que constituía la Republica Dominicana, 19 de mayo de 1861.

### **República Dominicana**

#### **Constituciones**

Constitución de la República Dominicana, 1844, 6 de noviembre de 1844.

Constitución Política de la República Dominicana, 1865, 14 de noviembre de 1865. Gaceta Oficial No. 446.

Constitución de la República Dominicana, 1963, 29 de abril de 1963. Gaceta Oficial No. 8758, 30 de abril de 1963.

Constitución de la República Dominicana, 1994, 14 de agosto de 1994. Gaceta Oficial No. 9890, 20 de agosto de 1994.

Constitución de la República Dominicana, 2002, 25 de julio de 2002. Gaceta Oficial No. 10240, 17 de noviembre de 2002.

Constitución de la República Dominicana, 2010, 26 de enero de 2010. Gaceta Oficial No. 10561, 26 de enero de 2010.

Constitución de la República Dominicana, 2015, 13 de junio de 2015. Gaceta Oficial No. 10805, 10 de julio de 2015.

## **Leyes**

- Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, 17 de julio de 2007. Gaceta Oficial No. 10426, 20 de julio de 2007.
- Ley 745-34, mediante se crea el Distrito Nacional, 9 de julio de 1934. Gaceta Oficial No. 4716, 5 de septiembre de 1934.
- Ley 3455-52, del Congreso Nacional, de Organización Municipal, 21 de diciembre de 1952. Gaceta Oficial No. 7521, 29 de enero de 1953.
- Ley 163-01 que crea la Provincia de Santo Domingo, y modifica los artículos 1 y 2 de la Ley No. 5220, sobre la División Territorial de la República Dominicana, 16 de octubre de 2001. Gaceta Oficial No. 10104, 16 de octubre de 2001.
- Ley 166-03 que establece los ingresos del Estado Dominicano a los Ayuntamientos, del 6 de octubre de 2003. Gaceta Oficial No. 10233, 8 de octubre de 2003.
- Ley 180-66 que dicta disposiciones acerca de la aprobación de los arbitrios establecidos por el Distrito Nacional y los Municipios, 12 de abril de 1966. Gaceta Oficial No. 8990, 16 de abril de 1966.
- Ley 140-83 mediante la cual se destinará en favor de los ayuntamientos del país, el veinte por ciento (20%) de los ingresos del Estado por concepto de impuestos de rentas internas, incluyendo los impuestos adicionales y los recargos, 24 de junio de 1983. Gaceta Oficial No. 9616, 30 de junio de 1983.
- Ley 17-97 que destina a favor de todos los ayuntamientos del país, el 4% del monto de la ley de Gastos Públicos correspondientes a los ingresos de orden interno, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos, 15 de enero de 1997. Gaceta Oficial No. 9944, 15 de enero de 1997.
- Ley 64-00 sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, 18 de agosto de 2000. Gaceta Oficial 10056, 24 de agosto de 2000.
- Ley 200-04 sobre la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, 13 de julio de 2004. Gaceta Oficial No. 10290, 28 de julio de 2004.
- Ley 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana y el Sistema Nacional de Control, 20 de enero de 2004. Gaceta Oficial No. 10252, 23 de enero de 2004.
- Ley 87-01 sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social, 9 de mayo de 2001. Gaceta Oficial No. 10086, 12 de mayo de 2001.
- Ley 41-08 sobre la Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública, 16 de enero de 2008. Gaceta Oficial No. 10458, 25 de enero de 2008.

Ley 2661-51, sobre las atribuciones y deberes de los Gobernadores Civiles de las Provincias, 20 de enero de 1951. Gaceta Oficial No. 7237, 22 de enero de 1951.

Ley 1-12 Estrategia Nacional del Desarrollo (END), que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, 25 de enero de 2012. Gaceta Oficial No. 10656, 26 de enero de 2012.

Ley 498-06, Ley de Planificación e Inversión Pública, 28 de diciembre de 2006. Gaceta Oficial No. 10400, 29 de diciembre de 2006.

Ley 247-12 de la Administración Pública, 9 de agosto de 2012. Gaceta Oficial No. 10691, 14 de agosto de 2012.

Ley 170-07 que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal, 13 de julio de 2007. Gaceta Oficial No. 10425, 19 de julio de 2007.

Ley 299-68 de Incentivo y Protección Industrial, 23 de abril de 1968. Gaceta Oficial No. 9079, 24 de abril de 1968.

Ley 557-05 de Reforma Tributaria, 13 de diciembre de 2005. Gaceta Oficial No. 10347, 14 de diciembre de 2005.

Ley 28-01, que crea una zona especial de desarrollo fronterizo, que abarca las provincias de pedernales, independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, 1 de febrero de 2005. Gaceta Oficial No. 10072, 15 de febrero de 2001.

Ley 253-12 sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, 9 de noviembre de 2012. Gaceta Oficial No. 10697, 13 de noviembre de 2012.

Ley 488-88, Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes), 19 de diciembre de 2008. Gaceta Oficial No. 10502, 30 de diciembre de 2008.

Ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones, 18 de agosto de 2006 y modificada por la Ley 449-06, del 6 de diciembre de 2006. Gaceta Oficial No. 10380, 21 de agosto de 2006.

Ley 126-15 que transforma al Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción (BNV), en Banco Nacional de las Exportaciones (BANDEX), del 17 de julio de 2015. Gaceta Oficial No. 10807, 20 de julio de 2015.

Ley 4315-55 que crea la institución de las "Zonas Francas" dentro del territorio de la República y dicta otras disposiciones, el 22 de octubre de 1955. Gaceta Oficial No. 7904, 29 de octubre de 1955.

Ley 8-90 sobre Fomento de Zonas Francas, 15 de enero de 1990. Gaceta Oficial No. 9775, 15 de enero de 1990.

Ley 56-07 que declara de prioridad nacional los sectores pertenecientes a la cadena textil, confección y accesorio; pieles, fabricación de calzados de manufactura de cuero y crea un régimen nacional regulatorio para estas industrias, 4 de mayo de 2007. Gaceta Oficial No. 10416, 9 de mayo de 2007.

Ley 158-01 sobre Fomento al Desarrollo Turístico para los polos de escaso desarrollo y nuevos polos en provincias y localidades de gran potencialidad, y crea el Fondo Oficial de Promoción Turística, 9 de octubre de 2001. Gaceta Oficial No. 10104, 16 de octubre de 2001.

Ley 195-13 que modifica varios artículos de la Ley No. 158-01 del 9 de octubre del 2001, sobre Fomento al Desarrollo Turístico para los Polos de Escaso Desarrollo y Nuevos Polos en provincias y localidades de gran potencialidad, 10 de diciembre de 2013. Gaceta Oficial No. 10739, 20 de diciembre de 2013.

Ley 367-72 que establece el Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA), 30 de agosto de 1972. Gaceta Oficial No. 6186, 9 de septiembre de 1972.

Ley 1-06, que crea el Consejo Nacional de competitividad, 10 de enero de 2006. Gaceta Oficial No. 10352, 25 de enero de 2006.

### **Decretos**

Decreto 27-01, convierte Comisión en el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE), 8 de enero de 2001. Gaceta Oficial No. 10070, 15 de enero de 2001.

Decreto 2465-81 que establece diferentes regiones para los fines y efectos de la planificación, la formulación y la ejecución del presupuesto nacional, 27 de mayo de 1981. Gaceta Oficial No. 9555, 31 de mayo de 1981.

Decreto 685-00 sobre el Sistema Nacional de Planificación y la Descentralización, 15 de septiembre de 2000. Gaceta Oficial. No. 10058.

Decreto 710-04 se establece nueva regionalización del país, compuesta por tres (3) Macro regiones y diez (10) Regiones, 30 de julio de 2004. Gaceta Oficial No. 10283 BIS, 5 de agosto de 2004.

Decreto 134-14, Reglamento de Implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo, 9 de abril de 2014. Gaceta Oficial No. 10753, 15 de abril de 2014.

Decreto 545-12 que suprime la Comisión Nacional de Ejecución de la Reforma Procesal Penal, deroga los Decretos Nos. 420-02 y 1154-04, 7 de septiembre de 2012. Gaceta Oficial No. 10694, del 15 de septiembre de 2004.

Decreto 85-15, crea la Comisión Presidencial para la Reforma de los Municipios e instituye el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Aplicado a los Municipios (SISMAP), 22 de abril de 2015. Gaceta Oficial No. 10795, 6 de mayo de 2015.

Decreto 613-96 que crea los Consejos de Desarrollo Provinciales 3 de diciembre de 1996. Gaceta Oficial No. 9942, 15 de diciembre de 1996.

Decreto 312-97 se aprueba el Reglamento de Aplicación del Consejo de Desarrollo Provincial, 16 de julio de 1997. Gaceta Oficial No. 9960, 31 de julio de 1997.

Decreto 130-05, Reglamento de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, 25 de febrero de 2005. Gaceta Oficial No. 10308, 26 de febrero de 2008.

Decreto 252-15 que regula el funcionamiento de los Centros Logísticos en las terminales internacionales de carga en el país, 13 de agosto de 2015.

Decreto 164-13, 10 de junio de 2013, que instruye a las instituciones públicas sujetas al ámbito de aplicación de la Ley No. 340-06, para que las compras y contrataciones que deban efectuar a las micros, pequeñas y medianas empresas, sean exclusivamente de bienes y servicios de origen, manufactura o producción nacional, 10 de junio de 2013. Gaceta Oficial No. 10717, 25 de junio de 2015.

Decreto 86-15, que crea Banca Solidaria como el Programa Especial dependiente del Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYMES), 22 de abril de 2015. Gaceta Oficial No. 10795, 6 de mayo de 2015.

Decreto 237-15, crea la Iniciativa para la Productividad y la Competitividad Nacional (IPCN), de 5 de agosto de 2015. Gaceta Oficial 10808, 7 de agosto de 2016.

### **Resolución**

Resolución No. 8-2013. Sobre Salario Mínimo Nacional para los Trabajadores de las Zonas Francas Industriales, Resolución No. 8-2013, 27 de septiembre de 2013.

### **Sentencia**

Sentencia TC/0260/15 del Tribunal Constitucional de la República Dominicana del 16 de septiembre de 2015. Expediente núm. TC-01- 2014-0001, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por la Junta Municipal La Caleta, representada por el Lic. Jesús Mercedes Rosa (alcalde), contra los artículos 7 letra c, 77, 79, 80, 82 de la Ley núm. 176-07, del diecisiete de julio de dos mil siete (2007).

### **Norma**

Norma general 06-06 de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) sobre facturación a beneficiarios de leyes incentivos, 31 de agosto de 2006.





## ANEXO I: LISTA DE LA NORMATIVA MUNICIPAL DOMINICANA VIGENTE

<b>Ley 49</b>	<b>23 de diciembre de 1938</b>
<p>Crea y establece las competencias de la Liga Municipal Dominicana (LMD) integrada por el Consejo Administrativo del Distrito Nacional, los Ayuntamientos de todas las comunes, y los demás organismos regionales de categoría equivalente a la de estos.</p> <p>Objetivo principal: Promover por todos los medios a su alcance las mejores relaciones y el más eficaz espíritu de cooperación entre los municipios de la República, con el fin de que puedan presentarse la mayor ayuda mutua que sea posible en la realización de las funciones que les corresponden, en la solución de sus problemas, en el desarrollo de sus planes de progreso, y en todo cuanto propenda al mayor bienestar de sus localidades respectivas.</p>	
<b>Ley 675</b>	<b>2 de agosto de 1944</b>
<p>Urbanización, Ornato Público y Construcciones .</p> <p>Establece los requisitos para las urbanizaciones y las construcciones, así como las medidas a tomar en la cuenta del ornato público así como la protección de las mismas.</p>	
<b>Ley 3896</b>	<b>9 de agosto de 1954</b>
<p>Inviste de personalidad jurídica a la Liga Municipal Dominicana con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, otorgando contratos u otros actos jurídicos, en la medida en que fuere necesario para el más eficaz ejercicio de las atribuciones que le incumben como organismo destinado a cooperar al mejor y más armónico desenvolvimiento de las instituciones municipales, y con sujeción a los requisitos que la ley determine. También da capacidad para la compra de bienes mobiliarios, tomar prestamos, emitir bonos, y las condiciones para cada unas.</p>	
<b>Ley 6232</b>	<b>25 de febrero de 1963</b>
<p>Establece el proceso de Planificación Urbana e introduce modificaciones orgánicas a las instituciones municipales, ej. en las ciudades con más de 50 mil habitantes deberán contar con un órgano técnico que regule el crecimiento de la misma, encauzándola hacia metas de bienestar común- Departamento de Planificación Urbana. Indica las funciones de las “Oficinas de Planeamiento Urbano” (OPU)</p>	
<b>Ley 352</b>	<b>15 de agosto de 1998</b>
<p>Protección de la Persona Envejeciente.</p> <p>Esta ley garantiza los derechos del envejeciente y promueve sus interés. Artículo 21 indica que los ayuntamientos deben velar por los derechos a la vivienda y servicios anexos del envejecientes.</p> <p>Artículo 21.- Es deber de la Secretaria de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones, la Secretaría de Estado de Educación y Cultura, Instituto Nacional de la Vivienda, Administración General de Bienes Nacionales, la universidad estatal y las privadas, de los ayuntamientos, de las demás organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, de la comunidad y de la familia:</p> <p>a) Contribuir a que el envejeciente permanezca en su propio hogar mientras sea posible, mediante programas de restauración, desarrollo y adecuación de su vivienda y adaptar las obras públicas y privadas para facilitar el acceso de las personas mayores.</p> <p>b) Programar y construir viviendas para la población envejeciente, con facilidades de crédito según la situación, la ubicación geográfica y demás condiciones del mismo.</p> <p>c) Elaborar y aplicar políticas y medidas especiales y prever dispositivos y equipos auxiliares para</p>	

permitir el desplazamiento de los y las envejecientes discapacitadas y para protegerlas contra los peligros de la circulación de vehículos.

d) Tomar medidas tendientes al estudio y la solución de los problemas del tránsito de vehículos que afecten la movilización y la seguridad del y la envejeciente, así como de las consecuencias ambientales y sociales que de éstos se derivan.

e) Ejecutar programas y diseños para la construcción o mejoramiento de la infraestructura vial, a fin de garantizar la seguridad del y la envejeciente, de conformidad con las políticas y estrategias del organismo correspondiente.

f) Mejorar la infraestructura arquitectónica, teniendo en cuenta la capacidad funcional del y la envejeciente y procurar que se facilite la movilidad y la comunicación.

g) Evitar que los avances tecnológicos en materia de vivienda, vías públicas y obras arquitectónicas en general, constituyan un obstáculo para la circulación y la comodidad del envejeciente. Los avances en este sentido deberán adecuarse para ofrecer facilidad de circulación a los y las envejecientes.

h) Eliminar todos aquellos obstáculos físicos que impidan la fácil movilización del y la envejeciente.

i) Construir, en las oficinas públicas y privadas y, en general, en todos los recintos a donde acuda el o la envejeciente, las obras indispensables para su fácil acceso y movilización.

j) Educar al personal respectivo y al público en general acerca de los cuidados que se requieren para la movilización y circulación del(a) envejeciente por la vía pública.

k) Todo plano de construcción de establecimientos públicos y privados de servicio, comercio o entretenimiento, deberá contener obligatoriamente, previsiones especiales para las necesidades del y la envejeciente.

**Ley 64**

**18 de agosto de 2000**

Medio Ambiente y Recursos Naturales .

La presente ley tiene por objeto establecer las normas para la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente y los recursos naturales, asegurando su uso sostenible.

Artículo 25 indica que los ayuntamientos y la Liga Municipal forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y Recursos Naturales.

Artículo 28 La planificación del desarrollo nacional, regional y provincial del país deberá incorporar la dimensión ambiental por medio de un proceso dinámico, permanente, participativo y concertado entre las diferentes entidades involucradas en la gestión ambiental.

Igualmente, agrega que deben incluirse en el presupuesto las partidas correspondientes para la aplicación del presente artículo.

Artículo 43 indica que los permisos y licencias ambientales será administrados por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con las instituciones que corresponda, las cuales estarán obligadas a consultar los estudios de impacto ambiental con los organismos sectoriales competentes, así como con los ayuntamientos municipales, garantizando la participación ciudadana y la difusión correspondiente.

Otros artículos que le asignan tareas son artículo 55, y en el artículo 191 resalta la importancia de la coordinación interinstitucional en la aplicación de la ley.

**Decreto 685**

**15 de septiembre de 2000**

Sistema Nacional de Planificación y la Descentralización

Crea e integra el Sistema Nacional de Planificación y la Descentralización 613 (fecha 15 septiembre 2000 – gobierno de Hipólito Mejía) que deroga el decreto el cual crea los Consejo de Desarrollo Provincial (fecha 15 de diciembre del 1996), el Decreto No. 42 de 1981, Decreto No. 2465 de 1981, y Decreto 313 de 1997.	
<b>Ley 87</b>	<b>9 de mayo de 2001</b>
Crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social	
<b>Ley 163</b>	<b>9 de octubre de 2001</b>
Crea la Provincia de Santo Domingo y modifica los artículos 1 y 2 de la Ley no. 5220, sobre la División Territorial de la República Dominicana. Propósito de descentralizar en términos políticos y administrativos el Distrito Nacional (ciudad de Santo Domingo, capital del país). Crea la provincia de Santo Domingo, la cual consiste de tener cuatro municipios Santo Domingo Este, Santo Domingo Oeste, Santo Domingo Norte y Boca Chica	
<b>Ley 158</b>	<b>9 de octubre de 2001</b>
Fomento al Desarrollo de nuevos Polos Turísticos en provincias y localidades de gran potencialidad. El objetivo de esta ley es acelerar un proceso racionalizado del desarrollo de la industria turística en las regiones de gran potencialidad que reúnan excelentes condiciones naturales para su explotación turística en todo el país, que habiendo sido declaradas o no Polos Turísticos no han alcanzado, a la fecha, el grado de desarrollo esperado, o que no hayan completado de pleno, desarrollo turístico; (...)	
<b>Ley 184</b>	<b>6 de noviembre de 2002</b>
Introduce modificaciones a la Ley 158-01 de Fomento al Desarrollo de Nuevos Polos Turísticos en provincia y localidades de gran potencialidad	
<b>Ley 76</b>	<b>19 de julio de 2002</b>
Código Procesal Penal Artículo 71 - Cortes de Apelación. Las cortes de apelación son para conocer: de los recursos de apelación; de los conflictos de competencia dentro de su jurisdicción, salvo los que correspondan a la Suprema Corte de Justicia; de las recusaciones de los jueces; de las quejas por demora procesal o denegación de justicia; Artículo 373 de la Ley 176-07 - Modificación del Artículo 71 de la Ley 76-02. Se modifica el Literal 5 del Artículo 71 de la Ley 76-02, por la que se aprueba el Código Procesal Penal de la República Dominicana, cuyo texto quedará como sigue: “5. De las causas penales seguidas a los jueces de primera instancia, jueces de la instrucción, jueces de ejecución penal, jueces de jurisdicción original del Tribunal de Tierras, procuradores fiscales, gobernadores provinciales y síndicos”.	
<b>Ley 147</b>	<b>25 de julio de 2002</b>
Gestión de Riesgos Crea el Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, el cual integra a Secretario General de la Liga Municipal Dominicana (LMD) y al alcalde del Ayuntamiento del Distrito Nacional de Santo Domingo Artículo 1.- Principios generales que orientan la política de gestión de riesgos: Los principios generales que orientan la acción de las entidades nacionales y locales, en relación con la gestión de riesgos, son: La protección: Las personas que se encuentran en el territorio nacional deben ser protegidas en su vida e integridad física, su estructura productiva, sus bienes y su medio ambiente frente a los posibles desastres o eventos peligrosos que pueden ocurrir;	

La prevención: La acción anticipada de reducción de la vulnerabilidad y las medidas tomadas para evitar o mitigar los impactos de eventos peligrosos o desastres son de interés público y de obligatorio cumplimiento;

El ámbito de competencias: En las actividades de prevención, mitigación, preparación y respuesta ante desastres se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad institucional;

La coordinación: Las entidades de orden nacional, regional, provincial, municipal y comunitario deberán garantizar que exista la debida armonía, consistencia, coherencia y continuidad en sus actividades en relación a las demás instancias sectoriales territoriales;

La participación: Durante las actividades de prevención, mitigación y respuesta ante desastres, las entidades competentes velarán porque se hagan efectivos los canales y procedimientos de participación ciudadana previstos por la ley;

La descentralización: Los organismos nacionales y las entidades regionales, provinciales y municipales ejercerán libremente y autónomamente sus funciones en materia de prevención, mitigación y respuesta ante desastres, con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya asignado específicamente en la Constitución y las leyes, así como en las disposiciones aquí contenidas y los reglamentos y decretos dictados al efecto.

Artículo 17.- Planes Regionales, Provinciales y Municipales: Las autoridades regionales, provinciales y municipales como el Ayuntamiento del Distrito Nacional y los demás ayuntamientos del país formularán y concertarán con sus respectivos comités regionales, provinciales y municipales un Plan local de Gestión de Riesgos y en Plan de Emergencias para su jurisdicción en armonía con los planes nacionales sobre la materia.

Artículo 18.- Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano: los organismos de planificación nacional, regional, provincial y municipal, tendrán en cuenta las orientaciones y directrices señaladas en el Plan Nacional de Gestión de Riesgos y contemplarán las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, en especial en lo relativo a los planes de ordenamiento territorial, las asignaciones y las apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de los presupuestos anuales.

Párrafo I.- Todos los organismos locales tendrán en cuenta en sus planes de desarrollo, el componente de gestión de riesgos y especialmente las disposiciones de prevención y mitigación relacionadas con el ordenamiento urbano, las áreas de peligro o riesgo y los asentamientos humanos.

Párrafo II.- Para los efectos de lo dispuesto en este Artículo, todas las entidades públicas y privadas que financien estudios para la formulación y elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo regional y urbano, incluirán en los contratos respectivos la obligación de considerar el componente de prevención de riesgos.

<b>Ley 166</b>	<b>6 de octubre de 2003</b>
Régimen de Cooperación y Asistencia Financiera del Poder Ejecutivo a los Ayuntamientos	
Crea el Régimen de Transferencia. Estipula las transferencia del 8% del PIB para el 2004, y el 10% a partir del 2005. No menos de RD\$500,000 a los municipios, y RD\$250,000 a los Distritos Municipales. Sin embargo, por acuerdo político y fuera del marco de la ley, ningún Distrito Municipal recibirá menos de 690,000 mensuales. Indica como deben ser usados, y sobre la rendición de cuentas.	
<b>Ley 10</b>	<b>20 de enero de 2004</b>
Cámara de Cuentas. El Artículo 2 define el ámbito y indica que las disposición de esta ley rigen para “los ayuntamientos municipales, sus dependencias y otras corporaciones edilicias, así como el organismo regulador de los mismos, entre otros.	

<p>Artículo 43.- Informe anual al Congreso Nacional. La Cámara de Cuentas presentara al Congreso Nacional, en la primera legislatura ordinaria de cada año, el informe de los resultados del análisis y evaluación de la ejecución del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos aprobado en el año anterior, así como del presupuesto de los ayuntamientos y entidades descentralizadas y autónomas. Este informe estará acompañado de los resultados de las auditorias, estudios e investigaciones especiales practicados durante el mismo periodo, debiendo poner en conocimiento de la sociedad, por medios electrónicos o cualesquier otros contemplados en su presupuesto, dichos resultados.</p> <p>Párrafo. El informe de que se trata contendrá además, los resultados de la auditoria practicada a la Cámara de Cuentas, así como la forma en que esta ha cumplido sus objetivos y metas institucionales a través de los indicadores de gestión.</p>	
<b>Decreto 360</b>	<b>23 de abril de 2004</b>
Aprueba el reglamento de aplicación de la Ley 166-03 y que regula el régimen jurídico y los procedimientos de las aportaciones.	
<b>Ley 200</b>	<b>13 de julio de 2004</b>
<p>Ley General de Libre Acceso a la Información Pública</p> <p>Fortalece la transparencia de las instituciones publicas (centralizadas, descentralizadas o autónomas), así como el manejo de los recursos del Estado.</p> <p>Da derecho a cualquier persona a solicitar informaciones completas, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano del Estado Dominicano, y de todas las sociedades anónimas, compañías anónimas o compañías con participación estatal.</p> <p>Obliga al Estado Dominicano y todos sus poderes y organismos autónomos, autárquicos, centralizados y/o descentralizados, brindar la información que esta la ley establece de manera gratis o un costo mínimo.</p> <p>Para cumplir estos objetivos las instituciones públicas deben establecer una organización interna, de tal manera que se sistematice la información de interés público, tanto para brindar acceso a las personas interesadas, como para su publicación a través de los medios disponibles.</p> <p>El acceso a la información se hará efectivo siempre y cuando no afecte la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública o el derecho a la privacidad e intimidad de un tercero o el derecho a la reputación de los demás.</p>	
<b>Decreto 710</b>	<b>30 de julio de 2004</b>
Establece una nueva regionalización del país compuesta por tres (3) macroregiones y diez (10) regiones.	
<b>Decreto 130</b>	<b>25 de febrero de 2005</b>
Aprueba el Reglamento de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública.	
<b>Ley 108-05</b>	<b>23 de marzo de 2005</b>
<p>Registro Inmobiliario</p> <p>Capítulo IV, Modificaciones Artículo 127: queda modifica su Artículo 2 de la Ley No. 344, del 29 de julio de 1943, que queda redactado de la siguiente forma: Artículo 2.- En caso de que no se llegue a un acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida, el Estado, los municipios, o el Distrito Nacional por medio de sus representantes, debidamente autorizados, dirigen una instancia al juez de primera instancia competente o al tribunal de jurisdicción original, según el caso, solicitando la expropiación de la misma y la fijación del precio correspondiente. En caso de que la expropiación afecte una parte del inmueble de debe acompañar a la instancia, el plano de subdivisión correspondiente donde se determine e identifique la parte expropiada; dicho plano debe ser aprobado por la Dirección Regional</p>	

de Mensuras y Catastro y la parcela resultante no se registrará en la oficina de Registro de Títulos hasta el juez interviniente no ordene su registro. Una vez iniciado el proceso judicial por ante el tribunal inmobiliario, el juez debe ordenar la inscripción del proceso de expropiación en el registro complementario del inmueble. Párrafo.- Una vez que la sentencia sea irrevocable, el juez interviniente debe ordenar el registro del o los inmuebles a nombre de quien corresponda.	
<b>Ley 340</b>	<b>24 de julio de 2006</b>
Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones con modificaciones de Ley 449-06	
<p>Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto establecer los principios y normas generales que rigen la contratación pública, relacionada con los bienes, obras, servicios y concesiones del Estado, así como las modalidades que dentro de cada especialidad puedan considerarse, por lo que el Sistema de Contratación Pública está integrado por estos principios, normas, órganos y procesos que rigen y son utilizados por los organismos públicos para adquirir bienes y servicios, contratar obras públicas y otorgar concesiones, así como sus modalidades.</p> <p>Artículo 2.- Están sujetos a las regulaciones previstas en esta ley y sus reglamentos, los organismos del sector público que integran los siguientes agregados institucionales:</p> <p>1) El Gobierno Central; 2) Las instituciones descentralizadas y autónomas financieras y no financieras; 3) Las instituciones públicas de la seguridad social; 4) Los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional; 5) Las empresas públicas no financieras y financieras; y 6) Cualquier entidad que contrate la adquisición de bienes, servicios, obras y concesiones con fondos públicos.</p>	
<b>Decreto 558</b>	<b>21 de noviembre de 2006</b>
Crea el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP)	
<b>Ley 498</b>	<b>28 de diciembre de 2006</b>
Ley de Planificación e Inversión Pública	
<p>El Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública esta integrado por el conjunto de principios, normas, órganos y procesos a través de los cuales se fijan las políticas, objetivos, metas y prioridades del desarrollo económico y social evaluando su cumplimiento. Los ayuntamientos de los municipios y el Distrito Nacional están sujetos a las regulaciones de esta ley y sus reglamentaciones. Menciona en su capítulo III, Artículos 11-16, a los Consejos de Desarrollo Provincial que fueron creados en el 1996 y derogados en el 2000- ahora vigentes de nuevo. Los alcaldes de los municipios que constituyen la provincia son miembros del Consejo de Desarrollo Provincial, así como del Consejo de Desarrollo Municipal. Igualmente, establece que los Consejos Provinciales de Desarrollo se pueden unir para solicitar al gobierno central apoyo en programas y proyectos comunes a los mismos- ver artículo 16.</p>	
<b>Ley 423</b>	<b>17 de noviembre de 2006</b>
Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público	
<p>Define el Sistema de Presupuesto es el conjunto de principios, normas, órganos y procesos que rigen y son utilizados en las etapas del ciclo presupuestario de los organismos previstos en el Artículo 3 de la presente ley (inciso g incluye a los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional), respetando las particularidades de cada uno de ellos, con la finalidad de que la asignación y utilización de los recursos públicos se realice en la forma más eficaz y eficiente posible para el cumplimiento de las políticas y objetivos del Estado. El Sistema de Presupuesto en conjunto con los Sistemas de Tesorería, Contabilidad y Crédito Público, compone el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.</p> <p>El Título VI indica cual es el régimen presupuestario de los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional.</p>	

Artículo 71. Los presupuestos de los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional deberán ser aprobados por sus respectivas Salas Capitulares, conforme a las normas establecidas en las leyes de organización municipal.

Párrafo I: Los presupuestos aprobados deberán ser remitidos a más tardar el 15 de enero de cada año a la Dirección General de Presupuesto, al Secretariado Técnico de la Presidencia, la Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas.

Párrafo II: Para la formulación, ejecución y evaluación de sus respectivos presupuestos, los Ayuntamientos utilizarán el Manual de Clasificadores Presupuestarios y aplicarán las metodologías y normas técnicas establecidas por la Dirección General de Presupuesto, el Secretariado Técnico de la Presidencia y la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, en la medida en que no contravengan el ordenamiento legal municipal.

Artículo 72. Los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional aplicarán en la formulación, ejecución y cierre de las cuentas de su presupuesto las normas establecidas en los Artículos 22 y 26 de la presente ley.

Artículo 73. Los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional remitirán a la Dirección General de Presupuesto, al Secretariado Técnico de la Presidencia, a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, la Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas, las informaciones relativas a sus ejecuciones, cierre del ejercicio y evaluaciones presupuestarias, en la forma y periodicidad establecida en la reglamentación de la presente ley.

**Ley 10**

**8 de enero de 2007**

**Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República**

Artículo 1. La presente ley tiene por finalidad instituir el Sistema Nacional de Control Interno, su rectoría y componentes; establecer las atribuciones y facultades de la Contraloría General de la República; regular el control interno de los fondos y recursos públicos y de la gestión pública institucional y su interrelación con la responsabilidad por la función pública, el control externo, el control político y el control social; y, señalar las atribuciones y deberes institucionales en la materia.

Artículo 2.- **Ámbito de aplicación.** La presente ley rige para las siguientes entidades y organismos:

El Gobierno Central ; Las Instituciones Descentralizadas y Autónomas; Las Instituciones Públicas de la Seguridad Social; Las Empresas Públicas con participación Estatal mayoritaria; y Los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional

**Ley 170**

**13 de julio de 2007**

**Sistema de Presupuesto Participativo Municipal**

Se instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal (PPM), que tiene por objeto establecer los mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto del municipio, especialmente en lo concerniente al 40% de la transferencia que reciben los municipios del Presupuesto Nacional por la Ley No. 166-03, del 6 de octubre del 2003, que deben destinar a los gastos de capital y de inversión, así como de los ingresos propios aplicables a este concepto.

Objetivos incluyen: contribuir en la elaboración del Plan Participativo de Inversión Municipal, propiciando un balance adecuado entre territorios, urbanos y rurales; fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación protagónica de las comunidades en la identificación y priorización de las ideas de proyectos; ayudar a una mejor consistencia entre las líneas, estrategias y acciones comunitarias, municipales, provinciales y nacionales de desarrollo, de reducción de la pobreza e inclusión social; garantizar la participación de todos los actores: comunidades, sectores, instancias sectoriales y otras entidades de desarrollo local y que exprese con claridad su compromiso con los planes

de desarrollo municipales; identificar las demandas desde el ámbito comunitario, articulando en el nivel municipal las ideas de proyectos prioritarios, lo que facilita la participación directa de la población; permitir el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto; y realizar el mantenimiento preventivo de las obras públicas.	
<b>Ley 176</b>	<b>17 de julio de 2007</b>
Distrito Nacional y los Municipios	
Esta Ley tiene como objetivo normar la organización, competencia, funciones y recursos de los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional, asegurándoles que puedan ejercer, dentro del marco de la autonomía 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, a los fines de obtener como resultado mejorar la calidad de vida, preservando el medio ambiente, los patrimonios históricos y culturales, así como la protección de los espacios de dominio público.	
<b>Ley 41</b>	<b>16 de diciembre de 2008</b>
Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública	
Regula las relaciones de trabajo de las personas designadas por autoridad competente para desempeñar los cargos presupuestados para la realización de funciones públicas en el Estado, los municipios y las entidades autónomas, en un marco de profesionalización y dignificación laboral de sus servidores.	
Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto regular las relaciones de trabajo de las personas designadas por autoridad competente para desempeñar los cargos presupuestados para la realización de funciones públicas en el Estado, los municipios y las entidades autónomas, en un marco de profesionalización y dignificación laboral de sus servidores.	
Artículo 5.- En la Administración Pública Central, en las entidades autónomas, los municipios, y en los órganos constitucionales que corresponda, serán implantadas normas y los procedimientos de la carrera administrativa general, en la medida en que la Secretaría de Estado de Administración Pública haya realizado los estudios técnicos.	
Artículo 44.- Quienes hayan superado el proceso selectivo serán nombrados funcionarios de carrera en período de prueba. Este nombramiento provisional corresponderá al Secretario de Estado de Administración Pública o al titular del órgano que en el momento ostente la máxima autoridad en la gestión del personal de la administración pública, o autoridad superior en la gestión del personal en los órganos autónomos o descentralizados y en los municipios.	
<b>Ley 341</b>	<b>26 de noviembre de 2009</b>
Introduce modificaciones a la Ley No. 176-07 del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios. Las modificaciones que introduce son en cuanto a la composición del Consejo Municipal en caso de que se reduzca la población de municipio. También habla sobre la composición del gobierno y la administración de los distritos municipales.	
<b>Decreto 211</b>	<b>15 de abril de 2010</b>
Declara de carácter obligatorio la aplicación del Modelo CAF (Marco Común de Evaluación en la Administración Pública)	
<b>Ley 1</b>	<b>25 de enero de 2012</b>
Estrategia Nacional de Desarrollo (Reglamento de Implementación – Decreto 134-14)	



Crea la Estrategia Nacional de Desarrollo y establece pautas para impulsar el desarrollo local, provincial y regional mediante el fortalecimiento de capacidades de planificación y gestión de los municipios, la participación de los actores sociales así como la coordinación con otras instancias del Estado.	
<b>Ley 247</b>	<b>14 de agosto de 2012</b>
<p>Administración Pública</p> <p>Concretiza los principios rectores y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública, así como las normas relativas al ejercicio de la función administrativa por parte de los órganos y entes que conforman la Administración Pública del Estado.</p> <p>Define la función administrativa comprende toda misión, competencia o actividad de interés general, otorgada conforme al principio de juridicidad para regular, diseñar, aprobar, ejecutar, fiscalizar, evaluar y controlar políticas públicas o suministrar servicios públicos, aunque éstos tengan una finalidad industrial o comercial y siempre que no asuman un carácter legislativo o jurisdiccional.</p> <p>Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a todos los entes y órganos que conforman la Administración Pública bajo dependencia del Poder Ejecutivo: Administración Pública Central, desconcentrada y organismos autónomos y descentralizados. Los principios de organización, funcionamiento y competencias establecidos en esta ley son aplicables al Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales.</p>	
<b>Decreto 164</b>	<b>10 de junio de 2013</b>
<p>En su primer artículo instruye a las instituciones públicas sujetas al ámbito de aplicación de la Ley No. 340-06, y sus modificaciones, a que las compras y contrataciones que deben efectuar a las micropequeñas y medianas empresas (MIPYMES), por mandato legal y reglamentario, sean exclusivamente de bienes y servicios de origen, manufactura o producción nacional, siempre y cuando existan Mipymes que puedan ofrecerlos.</p> <p>Artículo 3. En las compras y contrataciones de bienes y servicios, destinadas a Mipymes, se privilegiará también la contratación con micro, pequeñas y medianas empresas, personas físicas, técnicos, profesionales y artesanos, preferiblemente domiciliados en la región, provincia o municipio en el que se vaya a realizar la compra o contratación, cuyos proveedores deberán acreditar tal condición de acuerdo a las disposiciones que se establezcan en los pliegos de condiciones.</p> <p>Párrafo I. De no existir en la provincia o municipio de la institución requeriente, Mipymes que puedan ofertar los bienes y servicios de producción nacional que acrediten las condiciones indicadas en el Artículo 2, de este Decreto, las instituciones podrán contratar con Mipymes proveedoras de otras regiones o municipios del país, lo que deberá estar debidamente documentado y justificado en el expediente administrativo que corresponda al proceso.</p>	
<b>Ley 107</b>	<b>6 de agosto de 2013</b>
<p>En su primer artículo establece que esta ley tiene por objeto regular los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública, los principios que sirven de sustento a esas relaciones y las normas de procedimiento administrativo que rigen a la actividad administrativa.</p> <p>Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a todos los órganos que conforman la Administración Pública Central, a los organismos autónomos instituidos por leyes y a los entes que conforman la Administración Local.</p> <p>Esta ley contempla y valora 22 principios que la administración pública, incluyendo la local debe cumplir a la hora de ejercer sus funciones: Principio de juridicidad; de servicio objetivo a las personas; promocional; de racionalidad; de igualdad de trato; de eficacia; de publicidad de las normas, de los procedimientos y del entero quehacer administrativo; de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza</p>	

<p>normativa; de proporcionalidad; de ejercicio normativo del poder; de imparcialidad e independencia; de relevancia; de coherencia; de buena fe; de confianza legítima; de asesoramiento; de responsabilidad; de facilitación; de celeridad; de protección de la intimidad; de ética; y de debido proceso.</p>	
<b>Ley 105</b>	<b>8 de agosto de 2013</b>
<p>Crea la Regulación Salarial del Estado Dominicano en la que se establece el marco regulador común de la política salarial para todo el sector público dominicano.</p>	
<b>Decreto 85</b>	<b>22 de abril de 2015</b>
<p>Crea la Comisión Presidencial para la Reforma de los Municipios e instituye el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Aplicado a los Municipios (SISMAP). El SISMAP es una plataforma tecnológica que facilitara el seguimiento al avance del fortalecimiento de la gestión publica municipal. Esta plataforma es coordinada por el Ministerio de Administración Pública (MAP), en coordinación con los demás órganos y entidades que conforman la Comisión que crea este Decreto.</p>	

**ANEXO IIA. TABLA DE RECAUDACIONES PROPIAS Y TRANSFERENCIA DE INGRESOS A LOS MUNICIPIOS 2012**

Región	Provincia	Municipio	Ingresos Propios (millones RD\$)	Transferencia del Gobierno Central (millones de RD\$)	Total de Ingresos (millones RD\$)	% Ingresos Propios/Transferencias Gob. Central	Población (Censo 2010)
01 Cibao Norte	Santiago	Santiago de los Caballeros	605.54	902.55	1,508.09	67.09	691,262
10 Ozama o Metropolitana	Distrito Nacional	Santo Domingo de Guzmán	1,957.46	1473.3	3,430.76	132.86	965,040
05 Valdesia	Azua	Azua	36.74	86.23	122.97	42.61	91,345
06 Enriquillo	Baoruco	Neiba	0.78	41.19	41.97	<b>1.9</b>	36,511
06 Enriquillo	Barahona	Santa Cruz de Barahona	6.82	93.06	99.88	<b>7.33</b>	91,345
03 Cibao Nordeste	Duarte	San Francisco de Macorís	44.30	235.29	279.59	18.83	188,118
07 El Valle	Elías Piña	Comendador	6.77	28.57	35.35	23.71	25,924
08 Yuma	El Seibo	El Seibo	3.33	83.96	87.30	3.97	66,867
01 Cibao Norte	Españillat	Moca	25.7	152.41	178.11	16.86	179,829
09 Higuamo	Hato Mayor	Hato Mayor	14.97	70.55	85.52	21.22	61,157
03 Cibao Nordeste	Hermanas Mirabal	Salcedo	3.54	56.48	60.01	<b>6.26</b>	39,557
06 Enriquillo	Independencia	Jimaní	1.02	13.85	14.86	7.35	16,510
08 Yuma	La Altagracia	Higüey	80.42	218.62	299.05	36.79	251,243
02 Cibao Sur	La Vega	Concepción de la Vega	27.06	335.97	363.03	<b>8.05</b>	248,089
03 Cibao Nordeste	María Trinidad Sánchez	Nagua	14.72	68.46	83.18	21.51	76,993
02 Cibao Sur	Monseñor Nouel	Maimón	124.28	28.25	152.54	439.87	18,952
09 Higuamo	Monte Plata	Monte Plata	16.61	41.48	58.09	40.05	46,723
06 Enriquillo	Pedernales	Pedernales	0.85	18.98	19.83	4.5	24,291
05 Valdesia	Peravia	Baní	28.84	145.41	174.25	19.83	157,316
01 Cibao Norte	Puerto Plata	Puerto Plata	218.36	212.41	430.77	102.8	158,756
03 Cibao Nordeste	Samaná	Santa Bárbara de Samaná	27.35	50.18	77.54	54.51	58,156
05 Valdesia	San Cristóbal	San Cristóbal	38.36	336.67	375.04	11.4	232,769
05 Valdesia	San José de Ocoa	San José de Ocoa	4.72	37.33	42.05	12.64	39,451
09 Higuamo	San Pedro de Macorís	San Pedro de Macorís	16.42	330.29	346.71	<b>4.97</b>	195,307
04 Cibao Noroeste	Santiago Rodríguez	Monción	1.22	18.9	20.12	<b>6.47</b>	11,753
10 Ozama o Metropolitana	Santo Domingo	Santo Domingo Este	277.14	1179.5	1,456.74	23.5	948,885
04 Cibao Noroeste	Valverde	Mao	25.63	82.98	108.61	30.89	76,863

Fuente: Elaboración propia según datos de los Anexos Informe Cámara de Cuentas, noviembre 2013

## ANEXO IIB. TABLA DE ASIMETRÍAS EN LOS INGRESOS TRANSFERIDOS A LOS MUNICIPIOS 2012

Región	Provincia	Municipio	Transferencia del Gobierno Central (millones de RD\$)	Total de Ingresos (millones RD\$)	Población (Censo 2010)	Per cápita	Transferencia Gobierno per cápita
01 Cibao Norte	Santiago	Santiago de los Caballeros	902.55	1,508.09	691,262	2181.65	1305.66
10 Ozama o Metropolitana	Distrito Nacional	Santo Domingo de Guzmán	1,473.30	3,430.76	965,040	<b>3555.04</b>	<b>1526.67</b>
05 Valdesia	Azua	Azua	86.23	122.97	91,345	1346.21	944.00
06 Enriquillo	Baoruco	Neiba	41.19	41.97	36,511	1149.52	1128.15
06 Enriquillo	Barahona	Santa Cruz de Barahona	93.06	99.88	91,345	1093.44	1018.77
03 Cibao Nordeste	Duarte	San Francisco de Macorís	235.29	279.59	188,118	1486.25	1250.76
07 El Valle	Elías Piña	Comendador	28.57	35.35	25,924	1363.60	1102.07
08 Yuma	El Seibo	El Seibo	83.96	87.30	66,867	1305.58	1255.63
01 Cibao Norte	Españillat	Moca	152.41	178.11	179,829	990.44	847.53
09 Higuamo	Hato Mayor	Hato Mayor	70.55	85.52	61,157	1398.37	1153.59
03 Cibao Nordeste	Hermanas Mirabal	Salcedo	56.48	60.01	39,557	1517.05	1427.81
06 Enriquillo	Independencia	Jimaní	13.85	14.86	16,510	<b>900.06</b>	<b>838.89</b>
08 Yuma	La Altagracia	Higüey	218.62	299.05	251,243	1190.28	870.15
02 Cibao Sur	La Vega	Concepción de la Vega	335.97	363.03	248,089	1463.31	1354.23
03 Cibao Nordeste	María Trinidad Sánchez	Nagua	68.46	83.18	76,993	1080.36	889.17
02 Cibao Sur	Monseñor Nouel	Maimón	28.25	152.54	18,952	8048.75	1490.61
09 Higuamo	Monte Plata	Monte Plata	41.48	58.09	46,723	1243.28	887.79
06 Enriquillo	Pedernales	Pedernales	18.98	19.83	24,291	<b>816.35</b>	<b>781.36</b>
05 Valdesia	Peravia	Baní	145.41	174.25	157,316	1107.64	924.32
01 Cibao Norte	Puerto Plata	Puerto Plata	212.41	430.77	158,756	2713.41	1337.97
03 Cibao Nordeste	Samaná	Santa Bárbara de Samaná	50.18	77.54	58,156	1333.31	862.85
05 Valdesia	San Cristóbal	San Cristóbal	336.67	375.04	232,769	1611.21	1446.37
05 Valdesia	San José de Ocoa	San José de Ocoa	37.33	42.05	39,451	1065.88	946.24
09 Higuamo	San Pedro de Macorís	San Pedro de Macorís	330.29	346.71	195,307	1775.21	<b>1691.13</b>
04 Cibao Noroeste	Santiago Rodríguez	Monción	18.9	20.12	11,753	1711.90	1608.10
10 Ozama o Metropolitana	Santo Domingo	Santo Domingo Este	1179.5	1,456.74	948,885	1535.21	1243.04
04 Cibao Noroeste	Valverde	Mao	82.98	108.61	76,863	1413.03	1079.58

Fuente: Elaboración propia según datos de los Anexos Informe Cámara de Cuentas, noviembre 2013