

Desarrollo Económico Local

Alternativas para enfrentar la pobreza y el desempleo desde los municipios





Víctor D'Aza

Es Director Ejecutivo de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU). Licenciado en Derecho, con una Maestría en Planificación Urbana y Gestión Municipal y, un diplomado en Comercio Exterior y Diplomacia. Nacido en Villa González, en 1964; alcanzó la sindicatura de este municipio en 1998, desarrollando allí la primera experiencia del Presupuesto Municipal Participativo llevada a cabo en el país.

D'Aza ha concentrado gran parte de sus esfuerzos de formación, energías intelectuales y capacidades de trabajo en el desarrollo de los temas y soluciones referidos a la gestión local en la República Dominicana.

Ha participado en actividades de formación en temas municipales en Madrid y México, y en encuentros regionales dedicados al municipa-

Víctor D'Aza

Desarrollo Económico Local
Alternativas para enfrentar la pobreza
y el desempleo desde los municipios

**© *Desarrollo Económico Local:
Alternativas para enfrentar la pobreza
y el desempleo desde los municipios***
Victor D. Azu

Primera edición: agosto, 2006

Revisión, corrección técnica y de estilo:

Lic. Darío Graña, Dr. Genaro Rodríguez y Juan Luis Fimentel

Portada: *Nic Brito*

Diseño, diagramación e impresión:

Editorial Gente

Calle 16 No. 7 Esq. Calle 12,

Urbanización Arismar,

Kilómetro 10 1/2, Autopista Las Américas,

Santo Domingo Este, República Dominicana,

Teléfono/Fax: 809-598-7393,

E-mail: editorialgente@gmail.com

ISBN: 99934-49-42-3

Impreso en la República Dominicana

Printed and made in Dominican Republic

Índice

Prologo	9
Introducción	13
I. El municipio: Consideraciones generales	23
II. El régimen legal municipal	29
2.1 Fundamentos constitucionales del municipio en la Republica Dominicana.....	29
2.2 La Constitución y su labor reguladora del régimen municipal	34
2.3 La legislación municipal	40
2.4 Composición y Estructura del Ayuntamiento Dominicano de acuerdo a la Ley de Organización Municipal y sus modificaciones	47
2.5 La legislación sectorial	55
III. Relaciones entre las Administraciones Públicas	61
IV. La Gestión Municipal	67
V. El Desarrollo Local	73
5.1 Modelos de desarrollo y pobreza en América Latina	78
5.2 Desarrollo Económico Local	83
5.3 El desarrollo desde el territorio.....	88
5.3.1 Medio Ambiente y Desarrollo Económico Local	119

5.4 Modalidades de Institucionalización del Desarrollo Económico Local	122
VI. Descentralización y Desarrollo Económico Local	131
6.1 Concertación público-privada para el desarrollo económico local: experiencias relevantes en República Dominicana	140
6.2 Características y limitaciones de la Gestión Municipal en República Dominicana	155
VII. El Desarrollo Económico Local en República Dominicana frente a los imperativos de la globalización y los acuerdos internacionales	165
7.1 Tratado de Libre Comercio (TLC), Municipalidad y Empleo	166
7.2 Objetivos del Milenio, Municipalidad y Pobreza	174
VIII. Roles de los ayuntamientos en el Desarrollo Económico Local	183
8.1 El Ayuntamiento y su Rol Motor y Facilitador del Desarrollo Económico Local	184
8.2 Otros roles	186
Referencias	219

Dedicatorias

Esta obra está dedicada a los síndicos, síndicas, regidores, regidoras y a todos los servidores de la administración municipal, a quienes corresponde ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo económico y social de sus localidades.

A la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), en la persona de su presidente, Ingeniero Fausto Ruiz, y demás miembros de su Junta Directiva, así como a la Liga Municipal Dominicana, en la persona del Lic. Amable Aristy Castro por el apoyo brindado para la realización de este libro. De igual forma, a mis compañeros y compañeras de trabajo.

También quiero reconocer el aporte de mis amigos Darío Genao, Genaro Rodríguez Martínez, Pedro Luis Gago Clérigo, Juan Luis Pimentel, Juan Castillo, Pengsien Sang Ben, César Augusto Alvarez, Rafael Almonte, Regne Paulino y Lourdes Mirabal, con quienes comparto los afanes por hacer que nuestras administraciones públicas, especialmente los ayuntamientos, contribuyan efectivamente al desarrollo y bienestar de todas y todos los ciudadanos dominicanos.

De manera muy especial la dedico a mi familia: mi esposa Delys, su madre Ramona; mis padres Francisco Antonio y Cándida Rosa, mis hermanos Felicia, Luis, Eugenio, Jacqueline, Nicolás, Miguelina, Carlos, Maritza y Carmen Rita. Y, particularmente, a mis hijos Dharuelly, Desoarís, Dilkary, Dolkary, Víctor, Gissell y Cristhofer Miguel que son la parte de la humanidad a la que estoy más unido y que con sus afectos, ternura y compañía me llenan de satisfacciones, constituyendo el centro de mi vida.

Prologo

Hace ya varios años que segmentos del sector privado y autoridades locales vienen encaminando experiencias de concertación en la búsqueda de nuevos esquemas de desarrollo y del aprovechamiento de sinergias que potencien los recursos y oportunidades existentes dentro del ámbito de un municipio o ciudad. Las experiencias del Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago con la elaboración de su Plan Estratégico, y de Villa González, con su proceso de presupuesto participativo, son sólo dos referencias en este esfuerzo conjunto.

La capacidad de promover iniciativas como estas dependerá de la comprensión que tengan los responsables de la gestión de los Ayuntamientos acerca de las dimensiones a tomar en cuenta y las acciones que se requiere que emprenda la autoridad municipal para hacer efectivas las intenciones y la voluntad de promover el desarrollo económico de nuestras localidades.

Con su obra Desarrollo Económico Local: Alternativas para enfrentar la pobreza y el desempleo desde los municipios, Víctor José D'Aza Tineo aporta un material de indudable valor al profundizar en el concepto de

Desarrollo Económico Local desde la perspectiva del gobierno municipal, las oportunidades y potencialidades que representan los actores económicos privados para la atracción de inversión hacia el territorio municipal de que se trate.

Una de las ventajas de este libro, es que ha sido escrito por un ex síndico que ha dedicado su experiencia profesional y su formación a contribuir al avance de nuestros ayuntamientos y municipios. Al haber desarrollado una experiencia de gobierno municipal, D'Aza cuenta con la perspectiva sobre lo que necesitan conocer, examinar y comprender los responsables de los gobiernos municipales dominicanos.

Esta enriquece el enfoque, examinando las concepciones y herramientas disponibles para los gobiernos locales en lo que respecta al desarrollo local y proponiendo un conjunto de roles que deben jugar los ayuntamientos para conciliar una estrategia en la que participen actores privados, entidades sociales y comunitarias y las autoridades públicas locales en franca colaboración, para incrementar el bienestar de sus comunidades.

El desarrollo económico local, como lo entiende Víctor D'Aza, se motoriza a partir de la puesta en marcha de un Plan Estratégico Territorial que fomente y promueva la creatividad local, los factores endógenos de crecimiento y las oportunidades que brinda el entorno de la globalización para, en un clima de promoción de la equidad social y el desarrollo humano, garantizar el crecimiento sostenible, la distribución de los beneficios

del trabajo y las iniciativas impulsadas por toda la comunidad, con sus agentes privados y el poder público local como primeros protagonistas.

Reconocer nuestro rol en la promoción del Desarrollo Económico Local es justamente lo que necesitamos empresarios y autoridades públicas; de modo que cada uno haga los esfuerzos correspondientes para generar el necesario clima de concertación y de innovación que son esenciales al progreso y que potencian y estimulan, tanto en las organizaciones públicas y privadas como en los individuos el compromiso, la esperanza y la confianza en sí mismos que son características de las sociedades y países que han emprendido un camino de revitalización de sus valores sociales, culturales y económicos.

Al presentar esta obra, nos satisface ver en ella un eco de los esfuerzos que entidades como el Consejo para el Desarrollo Estratégico de Santiago, han venido realizando por fortalecer las capacidades de actuar juntos, como sociedad, por una mejoría continua de la calidad de vida de nuestra gente.

Que este aporte de D'Aza, repercuta en los municipios en los que el hacer innovador, con visión de futuro y con espíritu emprendedor sea lo distintivo de una denominación de origen que refuerce nuestra posición en el mundo como país.

Hendrik Kelner

Presidente

Consejo para el Desarrollo Estratégico de Santiago

7

8

9

10

11

Introducción

El mundo está viviendo una época considerablemente compleja y contradictoria. Por una parte, se acentúa el cuestionamiento, la negación y superación de viejas concepciones que han orientado la praxis histórica de la humanidad. Por otra parte, el resurgimiento y la incidencia de viejos paradigmas en el desarrollo de los acontecimientos más recientes de la modernidad.

Se afirma que el mundo vive hoy la época de la posmodernidad, caracterizada, sobre todo, por cambios bruscos y profundos y asombrosamente acelerados que inciden y afectan la vida del ser humano en todas sus facetas y dimensiones.

Coincide la posmodernidad con un proceso irreversible y acelerado de universalización del conjunto de las relaciones económicas, sociales, políticas, jurídicas y culturales del mundo capitalista.

Este fenómeno, cuya denominación más usual es la de globalización, afecta todas las esferas de la vida humana y repercute en el más apartado rincón del globo terráqueo; por lo que, ciertamente, es un fenómeno que ocurre a escala planetaria.

Al amparo del proceso material de intercambio de información, unificación de mercados y desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, se ha expandido una concepción que pone énfasis en un aspecto de este proceso; se trata del neoliberalismo, es decir, la teoría económica que fundamenta el desarrollo en el libre mercado, la liberalización de las fronteras económicas, la eliminación de los aranceles aduanales, la desregulación de los mercados y de la economía, entre otras.

El desarrollo de este modelo económico se basa en el predominio del sector privado sobre el público, que implica una reducción del papel intervencionista del Estado en la economía. De igual modo la eliminación del carácter asistencialista del mismo, así como la supresión de los subsidios a los productores nacionales y a sectores de la economía y de la sociedad.

Un rasgo distintivo del proceso de globalización es la articulación compleja y contradictoria entre lo global y lo local, que se expresa en un conjunto de esfuerzos de integración económica mundial, de ahí los acuerdos mundiales de libre comercio, los bloques comerciales regionales y sub-regionales que se están estableciendo en todo el mundo.

La globalización se manifiesta en lo tecnológico y científico cultural, hasta el punto de que podría afirmarse que el carácter acelerado y universal de la globalización obedece en gran medida al perfeccionamiento y expansión de las modernas tecnologías de la comunicación y la información.

Por otra parte, se desarrolla un gran esfuerzo de reafirmación de lo local, de conservación y protección de los recursos naturales, materiales y socioculturales de las comunidades, que implica un fuerte movimiento de reivindicación de la identidad local y nacional.

Sin embargo, a pesar de la globalización, ha seguido profundizándose la crisis económica, social, política y cultural que afecta a gran parte del mundo y en especial a América Latina, donde crece la exclusión social, el desempleo, la pobreza, la marginalidad, la discriminación racial, social y de todo género.

Es en este contexto que se plantea en América Latina, con mucho más fuerza a partir de los años 90, la teoría del desarrollo económico local como una opción viable y factible de desarrollo humano de los pueblos a partir de lo local, aprovechando los recursos endógenos al territorio en una perspectiva de crecimiento y progreso en articulación al mundo exterior, es decir, de inserción positiva en el proceso de globalización.

En República Dominicana, las teorías de desarrollo local todavía no forman parte del discurso y de la práctica de los gobiernos locales, agentes económicos y de los actores sociales y políticos de los municipios. Las experiencias son escasas y a la vez poco sostenibles en el espacio y tiempo.

No obstante, hay que reconocer que, de manera fundamentalmente empírica, la dirigencia de la municipalidad dominicana ha estado avanzando en el

esfuerzo de redefinir el rol de los ayuntamientos en el marco de su relación con los ciudadanos y con el Estado en su conjunto.

Como todo libro, es una fuente de investigación y consulta, en el mismo se plantean cuestiones fundamentales sobre la nueva visión y los nuevos roles que deben asumir los gobiernos locales como gerentes de los ayuntamientos y los municipios en la República Dominicana.

Se formulan algunas consideraciones teóricas generales sobre el origen y la naturaleza del municipio. Y desde una perspectiva amplia y flexible se hace un cuidadoso examen de los fundamentos constitucionales y legales del municipio en República Dominicana; así como de las diversas modalidades en que se pueden conducir las relaciones entre las administraciones públicas, nacionales y municipales.

En términos más específicos, se analiza con rigor y profundidad la legislación municipal dominicana y las condicionantes que ésta puede erigir en relación con el desarrollo económico local, estableciéndose que si se examina cuidadosamente las competencias y atribuciones conferidas al Ayuntamiento como gobierno del municipio, así como el Art. 10 de la Ley 166-03, hay que concluir que los gobiernos municipales, en República Dominicana, pueden promover el desarrollo económico local como una alternativa para la creación de empleo y la disminución de la pobreza sin que ello suponga en ningún aspecto apartarse de las responsabilidades fundamentales que le establece el marco legal.

En la obra, se establecen algunas de las características y limitaciones de la gestión municipal en la República Dominicana. Destacando entre las limitaciones más importantes: 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 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.

El concepto de gestión municipal es abordado desde el punto de vista de su incidencia en el desarrollo económico local, así como de los aspectos cardinales de esta temática como son el territorio y su competitividad, utilizando, ejemplos ilustrativos en las diversas regiones de República Dominicana; destacando algunas de las ventajas comparativas y competitivas de cada territorio, localidad o municipio.

Lo referente a la descentralización del Estado y a la gestión municipal es esbozado en la obra, como una condición necesaria y coadyuvante para el desarrollo económico local. Se enfatiza el reto que este objetivo constituye para todos los actores desde los partidos políticos, el sector privado, los sectores sociales y las agencias de cooperación, toda vez que responde a la demanda de la ciudadanía por las reformas que permitan

construir un espacio de mayor participación y de ejercicio pleno de la democracia.

Se plantea, en consecuencia, una nueva relación de los Ayuntamientos con el Gobierno Nacional y con la sociedad civil, que implique más transparencia, rendición de cuentas, participación de la sociedad y por lo tanto una gestión más democrática.

De igual modo se expone la problemática del medio ambiente y el desarrollo económico local, basada en un enfoque que sostiene la necesidad de la convivencia armoniosa entre el hombre y la naturaleza, en la que el ser humano debe aprovechar la riqueza que esta le brinda para su desarrollo económico, social, político y cultural y al mismo tiempo desarrollar un plan estratégico de protección, conservación y cuidado del medio ambiente para permitir la prolongación de la vida sobre la faz de la tierra.

El examen crítico de los modelos de desarrollo que en los últimos 50 años del siglo XX y principios del XXI han predominado en América Latina, permite concluir que las políticas de desarrollo predominantes en esta región han terminado sin resultados halagüeños. Todo lo contrario, pues a pesar de que algunos países de América Latina han presentado momentos de crecimiento y auge económico no han logrado reducir la pobreza y la exclusión social. De ahí que en este libro se lanza el llamado para que transitemos del mero crecimiento económico al desarrollo humano sostenible como uno de los retos fundamentales de las sociedades

latinoamericanas, incluyendo las situadas en la Cuenca del Caribe como es el caso de la República Dominicana.

Consistentemente, el análisis de algunos de los aspectos del Tratado de Libre Comercio (TLC) y su relación con la municipalidad y el empleo conduce a formular importantes interrogantes sobre los efectos de este acuerdo comercial sobre el país. En la obra se recomienda realizar los estudios correspondientes que permitan establecer una relación de costo-beneficio del impacto de este tratado en la economía. Y es que el TLC es un desafío sin precedentes para los ayuntamientos, dado que los efectos positivos o negativos del mismo se sentirán de manera directa e inmediata en los habitantes del territorio de una determinada municipalidad.

Se reflexiona sobre el papel que deben desarrollar los ayuntamientos frente a los objetivos del milenio, específicamente, el primer objetivo, en el cual se plantea la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. Y que es el objetivo que constituye el centro de atención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en consecuencia de la comunidad internacional.

La República Dominicana, además de signataria de las metas propuestas en la Cumbre del Milenio, forma parte de la lista de los países pobres del mundo, por lo que si se desea cumplir con este objetivo es necesario la concreción de un gran pacto o acuerdo nacional que liderado por el poder ejecutivo vincule los gobiernos municipales, así como los actores económicos, sociales, políticos, religiosos y culturales de la sociedad en la

ejecución de un plan nacional hacia la consecución de las metas de los objetivos del milenio.

Y ahí, en gran parte, radica la pertinencia de las propuestas que contiene esta obra, pues se plantea asumir el desarrollo económico local como alternativa para disminuir el desempleo y la pobreza en República Dominicana.

En ese sentido el desarrollo económico local se fundamenta en el aprovechamiento de los recursos naturales, de las condiciones materiales generales, de los valores culturales e históricos de una localidad. Se plantea aprovechar en su máxima expresión las oportunidades, ventajas comparativas y competitivas y las potencialidades de desarrollo del territorio municipal. De esta manera, se posibilita poner en tensión todas las fuerzas, sectores, actores y agentes económicos sociales, políticos y culturales en una sola dirección, es decir procuran unificar la comunidad en torno a un Plan Estratégico de Desarrollo Local, de corto, mediano y largo plazo. Única vía posible para lograr que el desarrollo humano sea sostenible.

En la obra, se afirma que el desarrollo económico local viabiliza de manera justa y equitativa la distribución de las riquezas producidas en toda la nación. Que es la alternativa más adecuada para la articulación de la macroeconomía con la microeconomía. Que es la vía más concreta y eficiente de hacer llegar los beneficios del crecimiento macroeconómico y el desarrollo a los ciudadanos del país.

El gran desafío que plantea la publicación de este libro a los municipios dominicanos, es que los gobiernos locales están en la obligación de asumir una nueva visión de la gestión municipal y que para ello deben abocarse sin demoras a desempeñar los roles enunciados en este trabajo.



Handwritten title or header text

Handwritten paragraph of text, possibly a list or a detailed note.

Second handwritten paragraph, continuing the notes or list.

Third handwritten paragraph, appearing to be a separate section or entry.

Fourth handwritten paragraph, possibly concluding the page's content.

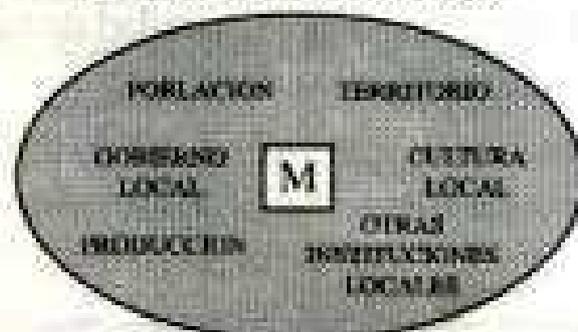
I. El municipio: Consideraciones generales

Etimológicamente, municipio viene de las palabras "munus" que significa (cargo, ciudadanía), y "capio" que significa (tomo, consigo). El término municipio es de origen romano, específicamente del latín "municipium".

El concepto municipio, en un principio, se aplicaba a ciertas ciudades de Italia conquistadas por Roma, las cuales quedaban políticamente subordinadas a ésta, aunque conservando una autonomía más o menos amplia¹.

Singularizamos que el término municipio se atribuía a aquellas ciudades que habían conseguido la ciudadanía romana y gozaban de todos sus derechos y privilegios.

EL "MUNICIPIUM ROMANO"



Fuente: <http://www.municipium.es/Pensamientoquees.html>

¹ <http://es.wikipedia.org/wiki/Municipio>; Fig. 2. Consultado el 21/03/06. Disponible en Google.com.

En su origen, el municipio puede considerarse como producto de la evolución de la familia, pues "...se origina históricamente al multiplicarse éstas, las cuales naturalmente se sienten inclinadas a permanecer juntas en el mismo lugar, llevadas no solo por la natural inclinación de consanguinidad y amistad, sino también por lo que es común a la formación de toda sociedad, la necesidad de encontrar ayuda y protección en la colaboración de los otros para la mejor realización de los fines humanos..."².

El municipio "...es la primera sociedad natural, después de la familia, cuya finalidad es política o pública"³. Por ello, es común designar bajo el nombre general de municipios, determinadas formas o grados de vida social o política, territorial o de espacio, condensados en agrupaciones de mayor o menor complejidad, que se estiman necesarias en momentos dados de la evolución integral del ser humano⁴.

Ahrens, identifica al municipio como el segundo grado de las sociedades fundamentales que abarcan todos los aspectos de la vida humana y que el mismo no es una mera circunscripción territorial para un fin político sino que es, por el contrario, una comunidad de familias para alcanzar los fines esenciales de la vida⁵.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ [http://www.google.com/search?cache:|Tj9t03cU|www.municipios.com/municipio..._p4g_1](http://www.google.com/search?cache:|Tj9t03cU|www.municipios.com/municipio...)

Encuentro n.º 11/2009

⁵ *Ibid.*, p. 5

En resumen, el concepto municipio atañe en primer término a lo territorial y, en segundo a sus funciones.

En cuanto a lo territorial, está claro que el mismo tiene como asiento un espacio físico y geográfico que le sirve de base para el desarrollo de sus competencias y actividades propias, el cual se va conformando de acuerdo a la evolución de las familias que las integran.

En ese sentido, es esencial y universalmente un núcleo de vecinos, o sea, de personas que viven en un espacio continuo, el cual se limita o define según las condiciones reales de la vecindad⁶.

Desde que el ser humano dejó de ser nómada el territorio adquirió un gran valor, pues no solo constituyó su lugar de residencia permanente, sino su hábitat y además un recurso productivo de incalculable valor, en torno al cual se ha venido construyendo, de generación en generación, un sentido de pertenencia a la patria chica, ya que para el munícipe su patria primigenia es el territorio municipal.

Los límites territoriales del municipio, en su origen, obedecen al desarrollo histórico de la propia ciudadanía o habitantes, que en función de la satisfacción de sus necesidades se asientan en el ámbito geográfico que mejores condiciones les ofrezca para realizar su vida; generalmente los asentamientos humanos se constituyen alrededor de un río o arroyo.

⁶ *Ibid.*

Claro, los límites municipales, en todos los aspectos, desde lo territorial hasta sus competencias, atribuciones y funciones los fija el Estado, pero en este caso la intervención del Estado no es más que la formalización y legalización de una situación constituida por la evolución natural de las familias.

En relación al segundo aspecto, conviene puntualizar, que el surgimiento del municipio está dado como una forma de suplir a sus habitantes de la satisfacción de aquellas necesidades que estos no podían solventar por sí mismos, o sea, surge para la realización de los fines humanos. Este último término integra todos los aspectos indispensables para hacer viable su vida. Y ésta, en el más amplio sentido, implica la satisfacción de necesidades económicas, sociales, políticas culturales y medioambientales.

Lo anterior significa que independientemente de la enunciación que hace la Ley de Organización Municipal para garantizar mayor calidad de vida a sus municipios, por naturaleza, el municipio no tiene límites en el ejercicio de sus competencias, atribuciones y funciones.

Naturalmente, más allá del mismo está lo nacional, por lo que se hace necesaria la conciliación de los intereses generales de todos los ciudadanos de la nación con los intereses particulares de los habitantes del municipio. Esta conciliación encuentra su mejor expresión en un pacto local por el que se establezca el marco jurídico y competencial de actuación de las municipalidades del país.

Como puede inferirse, el municipio es una entidad autónoma, con capacidad jurídica y poder político, regido por leyes especiales, con facultades de autoorganización y potestades de administración de sus propios recursos.

En consecuencia, el municipio es la instancia del Estado más próxima al ciudadano, donde éste ejerce sus deberes y derechos. Por tanto, es responsabilidad del mismo crear los mecanismos y condiciones necesarios para la participación directa de sus ciudadanos en la toma de las decisiones.

The first thing I noticed when I stepped
 out of the car was a warm blanket of
 sunlight. The air smelled like fresh
 bread and the sound of birds chirping
 was just what I needed. I took a deep
 breath and felt a sense of peace wash
 over me. The world was so beautiful
 and I was so lucky to be here. I
 couldn't wait to see what the day
 had in store for me.

I walked down the street, feeling
 the sun on my face and the breeze
 in my hair. The people around me
 were so happy and I was glad to
 be a part of it.

The day was so perfect and I was
 so grateful for it. I had found what
 I needed and I was so happy.

II. El régimen legal municipal

2.1 Fundamentos constitucionales del municipio en la República Dominicana

El enfoque de las relaciones del municipio con el Gobierno Nacional debe partir de un análisis del diseño jurídico constitucional existente.

Si algo caracteriza la percepción dominante en la sociedad dominicana respecto del debido cumplimiento de la Constitución y las leyes es el escepticismo.

Esta percepción hace que muchos se vean más atraídos por analizar la realidad actual desde la coyuntura y la práctica político-administrativa.

Sin embargo, es importante utilizar las posibilidades que brinda el análisis teórico de la realidad jurídica para dotarnos de los conocimientos necesarios que nos permitan ofrecer propuestas viables y superar planteamientos que, apoyándose en la tradición y modo de actuar, carecen de los fundamentos que justifiquen su viabilidad y supervivencia a mediano y largo plazo.

Será pues, el adecuado conocimiento de la legalidad constitucional lo que terminará por imponerse con todo su peso en una sociedad que aunque no nos de esa

impresión, por encima de la eficacia y la eficiencia de sus gobernantes, en el fondo simplemente aspira a vivir en un ambiente de seguridad jurídica y en un auténtico estado de derecho, en el que la actuación de sus gobernantes en la medida en que se ajuste a las normas aprobadas por sus representantes en el Poder Legislativo, terminará por ser previsible y controlable, y por consiguiente, justa, objetiva, transparente, eficaz y eficiente.

Reflexiones e Interrogantes

Un conjunto de reflexiones e interrogantes sobre aspectos del texto constitucional que fundamentan la relación entre el municipio y el Gobierno Nacional da cuenta del grado de definición de este tema y de la necesidad de desarrollar el armazón constitucional y legal de los dos niveles de administración pública con que contamos.. Veamos:

1. Dado que la Constitución de la República desde el año 1966 viene tradicionalmente determinando que el pueblo dominicano constituye una Nación organizada en Estado libre e independiente (artículo 1).

Que todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación, emanan del pueblo a quien corresponde la soberanía nacional (artículo 2).

Que el Gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo, dividiéndose en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial (artículo 4).

¿En tal contexto como podríamos definir el rol que corresponde al municipio? y, ¿más concretamente desarrollar la idea del "poder municipal"?

2.- Si la norma suprema de la Nación en su artículo 5 al referirse al territorio de la República Dominicana establece que este se divide en un Distrito Nacional y en las provincias que determine la Ley y que éstas a su vez se dividen en municipios.

¿Entonces, qué es lo que realmente es el municipio dominicano?

¿Qué es lo que habrá pretendido dejar sentado el legislador constitucional al establecer que será a través de ley como se fijará el número de provincias, determinará sus nombres y los límites de ésta y del Distrito Nacional, así como los de los municipios en que ellas se dividen? (artículo 5 y 37 acápite 6).

¿A que tipo de entidades político-administrativas se estará refiriendo cuando dispone que por Ley podrán crearse también con otras denominaciones, nuevas divisiones políticas del territorio? (artículo 5 y 37 acápite 6).

¿Cuál será la relación de las mismas con el municipio?

¿Serán supramunicipales (de mayor ámbito), inframunicipales, es decir, de menor ámbito, o sea, los denominados Distritos Municipales dominicanos?

3.- Si de acuerdo al artículo 49 de la Constitución de la República, el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, quien de acuerdo al

artículo 55 de la Constitución es el Jefe de la Administración Pública; y para el despacho de los asuntos de la administración pública, funcionan las Secretarías de Estado.

¿Cuáles son entonces los aspectos que permiten diferenciar a la Administración municipal de aquella?

¿Cuáles son las competencias que les corresponderán, las funciones que ejercerán los funcionarios municipales y los límites hasta donde podrán actuar?

4.- Si en el Art. 82, la Constitución se refiere a que el Gobierno de los municipios estará a cargo de un Ayuntamiento, cuyos regidores, así como sus suplentes, serán elegidos, al igual que el Síndico y su suplente, por el pueblo.

¿Cómo deberá entenderse e interpretarse el concepto Gobierno de los municipios?

5.- Si en el Art. 83, la Constitución dominicana dispone que los ayuntamientos así como los síndicos, son independientes en el ejercicio de sus funciones.

¿A qué tipo de independencia se está refiriendo el constituyente?

¿Cuáles son las atribuciones, facultades y deberes de los funcionarios de los Ayuntamientos y de los Síndicos?

¿Cuales son las funciones, restricciones y limitaciones de éstos?

¿Cuáles y hasta donde pueden las leyes restringir y limitar la independencia y funciones constitucionalmente reconocidas?

6. Si de acuerdo con el artículo 85 de la Constitución, los Ayuntamientos están obligados a mantener las apropiaciones y erogaciones a cada clase de atenciones y servicios en la formulación y ejecución de sus presupuestos y además de que sus arbitrios no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución.

¿Cuáles otras pueden ser las limitaciones y condiciones concretas que pueden las leyes imponer como obligación de respetar por parte de los Ayuntamientos en la aprobación de sus presupuestos?

Planteadas estas reflexiones e interrogantes es de rigor exponer lo siguiente:

La regulación constitucional de los municipios dominicanos se encuentra contenida básicamente en la Sección II del Título I referida al Territorio y en el Título VIII referido al Distrito Nacional y de los municipios. Además de otras referencias aisladas, específicas o generales. De entre las que se destacan lo dispuesto en los acápites 11, 25 y 26 del artículo 55. Se trata exclusivamente de la formulación de líneas generales que deberán ser desarrolladas por las leyes ordinarias.

Ahora bien, aún cuando el tratamiento constitucional se reduzca a una delimitación general, establece elementos que habrán de ser tenidos en cuenta por tales leyes. Tanto

las que directamente les afecten como aquellas otras que al regular materias sectoriales, en alguna medida afecten al régimen competencial y funcional de los municipios.

2.2 La Constitución y su labor reguladora del régimen municipal

La Constitución dominicana lleva a cabo la labor reguladora del régimen municipal en tres direcciones, a saber:

1. Creando unas garantías relativas a la configuración territorial del Estado.

De esta manera, la Constitución dominicana establece una garantía de la estructuración territorial de la nación en municipios. Esta garantía se ve reforzada por cuanto se establece como reserva de ley la fijación de su número, la creación de otros nuevos o supresión de algunos de los existentes y la determinación de sus nombres y límites.

Por ello, es correcto afirmar que en principio los municipios dominicanos son la unidad territorial básica de la República Dominicana. Por cuanto hay que contemplar que al amparo de la previsión constitucional de que mediante ley se puedan crear otras divisiones políticas del territorio, nada impide a que estas puedan ser de ámbito inferior al municipio.

En el tema de la división territorial del Estado, causa cierta incertidumbre la referencia constitucional de que "strictu sensu" el territorio de la República se divide

políticamente en provincias, siendo estas las que a su vez se dividen en municipios. Somos de opinión, que tal lógica constitucional obedece más a la tradición del constituyente dominicano, también limitado en este aspecto por el legislador ordinario, de copiar irreflexivamente en muchas de sus partes el texto anterior que pretende modificar.

Así ponemos de manifiesto, que desde la Constitución dominicana del año 1887 se sigue tal criterio. Pero es precisamente el hecho de que las provincias se dividen en municipios, el que otorga el carácter de básico a los entes municipales, pues no se hace mención a que las provincias se puedan dividir a su vez en esas hipotéticas divisiones políticas que puede hacer el legislador.

2. Aplicando el principio de independencia por los ayuntamientos en el ejercicio de sus funciones (como órgano colegiado integrado por el Síndico y los regidores).

En la regulación constitucional los órganos de gobierno del municipio, Ayuntamiento y Síndico, se configuran como independientes en el ejercicio de sus funciones. Esta independencia hace referencia, por un lado, a su autogobierno, y, por otro, a que hay un haz mínimo de competencias determinadas por las leyes.

Por lo que se refiere a la independencia como autogobierno, el municipio se configura constitucionalmente como dotado para autogobernarse, atribuyéndose su gobierno y administración a un Ayuntamiento, integrado por Regidores y Síndico.

El principio democrático que inspira la Constitución se traduce en la exigencia de que cada cuatro años los Síndicos, Regidores y suplentes serán elegidos por quienes componen su población. Aunque nada se comenta sobre como ha de ser este proceso electoral, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 91 de dicha Constitución deberá realizarse mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto.

En este aspecto, debo significar que atendiendo a este precepto, mientras la elección del Síndico y su suplente puede ser directa en candidatura unipersonal, la de los regidores será en planchas o candidaturas conteniendo una lista de nombres, los cuales deben garantizar la representación de las minorías, cuando haya de elegirse a varios candidatos.

El artículo 55, acápite 11 de la Constitución establece una excepción al referido principio democrático, en el caso de la ocurrencia de que las vacantes de los cargos de Regidor o Síndico no puedan ser cubiertas por sus suplentes al haberse agotado los elegidos o renunciar estos. En tal circunstancia, corresponde al Presidente de la República escogerlo de una terna que presente el partido político que los postuló dentro del plazo de 15 días desde que se originó la vacante. Si el partido que lo postuló no lo hiciese obrará la Presidencia de la República bajo su discrecional criterio, lo que constituye una marcada dificultad para dar explicación a semejante atribución Presidencial, situado desde la moderna concepción del ejercicio del principio de democracia del poder político.

No obstante, esta disposición constitucional deberá interpretarse como una solución provisional ante una situación excepcional que es atribuida al Presidente de la República más que como titular del Poder Ejecutivo, por su condición de Jefe del Estado y por tanto primera magistratura de la nación, garante de su estabilidad y funcionamiento ordenado. Respecto de las competencias municipales, hay que precisar que para poder hablar propiamente de independencia funcional es necesario que al menos un mínimo de materias sean atribuidas a la competencia de los entes presuntamente dotados de tal calidad. Materias sobre las cuales dichos entes puedan disponer sin intervención de otros órganos, que lleven a cabo un control basado en consideraciones de "oportunidad" o de "tipo político". La única forma de control compatible con la autonomía es el control de legalidad llevado a cabo por los tribunales.

La Constitución dominicana, si bien proclama la independencia de los órganos de gobierno de los municipios en el ejercicio de sus funciones, no especifica una lista de competencias concretas de estos sobre materias determinadas. Será, pues, necesario atenerse a la legislación sobre régimen municipal y la sectorial que regule cada aspecto de la actuación de la administración pública, para determinar el grado de independencia, e incluso de autonomía, realmente existente a la vista de las atribuciones, facultades y deberes que la constitución y las leyes establezcan.

En tal caso, hay que tener en cuenta algunos aspectos claves:

- a) La Constitución no atribuye materias determinadas a la competencia de los municipios, pero sí proporciona un criterio delimitador, en el sentido de incluir genéricamente un conjunto de materias posibles. Este criterio viene dado por la fórmula del artículo 83, al reconocer un ejercicio independiente de sus funciones en el marco que la ley establezca indicando sus atribuciones, facultades y deberes.

Se trata, desde luego, de un concepto abstracto cuyo contenido ha de materializarse mediante la labor del poder legislativo (al establecer el régimen legal local), del poder judicial (al controlar toda vulneración de la legalidad por el Estado o entidades locales) y, en último término, de la Suprema Corte de Justicia.

Debemos recordar que las competencias de los municipios, en concreto, serán derivadas de la ley que los regule, no originándose directamente en la Constitución.

Como derivadas de la ley, las normas emanadas de los entes locales estarán sometidas a un "control de legalidad" ante los tribunales ordinarios.

- b) La independencia que se reconoce a los municipios dominicanos, si bien queda muy lejos de la "soberanía", sí supone cierta independencia respecto a otras instancias en la toma de las decisiones que entran en las competencias de los municipios. En este sentido, no cabe una "tutela

política" o "control de oportunidad" sobre los actos que corresponden a la competencia específica de los ayuntamientos.

3. Imponiendo la obligación de que los ayuntamientos mantengan las apropiaciones y erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios.

La Constitución regula los medios con que deberán contar los municipios, al establecer en su artículo 85 que "tanto en la formulación como en la ejecución de sus presupuestos, los ayuntamientos están obligados a mantener las apropiaciones y erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios.

Se establece así, una obligación constitucional de suficiencia de las finanzas municipales. Suficiencia que supone no solo la posibilidad de que puedan establecer arbitrios, tal y como expresamente se dice en el texto constitucional, sino también la obligación de que toda atribución de nuevas funciones ha de venir acompañada por la transferencia de los medios financieros necesarios.

No deberá entenderse como contrario a todo lo anteriormente comentado la atribución que se concede al Presidente de la República en el acápite 25 del artículo 55 de la Constitución de "anular por Decreto motivado los arbitrios establecidos por los Ayuntamientos". Al margen de que lo ideal es que tal posibilidad debiese corresponder a los Tribunales, considerándose que en tales casos el Presidente de la República obra en su condición de Jefe del Estado, en defensa de la legalidad

constitucional y como garante último de que los municipios en el ejercicio de sus competencias no se excedan aprobando arbitrios que "colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes" (artículo 85).

Para garantizar esto e impedir que el Presidente obre con una excesiva discrecionalidad o incluso de manera arbitraria, la misma Constitución exige a éste que motive adecuadamente el por qué de su Decreto de anulación, lo que en última instancia permitirá al Ayuntamiento afectado proceder legalmente si considera que carece de razón suficiente.

Independientemente de que la redacción y contenido de los artículos constitucionales anteriormente comentados no sean más precisos y de mejor interpretación, lo cierto es que tales disposiciones constitucionales condicionan en estos momentos los principios a los que debe atenerse cualquier ley, tanto en el aspecto positivo como en el negativo, no ir más allá de lo que éstos establecen, so pena de incurrir en lo que se llama una "mutación constitucional", con la problemática que ello acarrearía.

2.3 La legislación municipal

El estudio, análisis y comentarios a la historia de la normativa municipal es una cuestión básica para entender y aplicar el régimen legal sobre el que descansa actualmente la organización y funcionamiento de los municipios dominicanos.

La historia política dominicana ha sido muy accidentada, lo que se refleja en la historia del municipio, pues siendo éste 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.

Esta realidad viene dada desde la instauración, el día 24 de abril del año 1494, del primer ayuntamiento del nuevo mundo en lo que hoy es el municipio Villa Isabela, en la Provincia Puerto Plata, cuya junta ejecutiva estuvo integrada por Diego Colón como presidente; Fray Bernardo, Pedro Fernández, Antonio Sánchez Carvajal y Juan López, como vocales.

A partir de ese momento y durante toda la época de la colonia, los ayuntamientos tenían funciones normativas, jurisdiccionales, impositivas y recaudadoras de impuestos, arbitrios y tributos en general que engrosaban los fondos de la Corona Española, según narra Fray Bartolomé de Las Casas en su obra "La Historia de las Indias", donde expone sus impresiones sobre el funcionamiento de la recién fundada ciudad de Santo Domingo y su ayuntamiento.

Para la era republicana, la primera legislación municipal, fue la ley No. 32 del 2 de mayo de 1845, la cual delegaba la administración comunal a los ayuntamientos y éstos ejercían el gobierno político y económico de las comunas.

Desde entonces y obedeciendo a criterios políticos y administrativos coyunturales, se optó por la realización

de modificaciones puntuales, dando categoría de ley a aspectos que mas bien pudieran ser reglamentos de la Ley de Organización Municipal.

Posteriormente rigieron las leyes Orgánicas Comunales Nos. 5189 del 15 de enero de 1913 promulgada por el Presidente Interino de la República, Dr. Adolfo A. Nouel y la No. 37 del año 1923 del Presidente provisional de la República Juan Bautista Vicini Burgos.

La Ley más reciente es la No. 3455 del 21 de diciembre de 1952 de Organización Municipal. Esta Ley data de la época del tirano Rafael Leonidas Trujillo Molina, la cual a pesar de haber experimentando numerosas modificaciones puntuales, continúa siendo el eje central del régimen jurídico de los municipios dominicanos, por cuanto recoge los principios sobre los que se rige su organización y funcionamiento administrativo, financiero, presupuestal y contable.

Dicha Ley entiende originalmente las relaciones municipio-Gobierno Nacional dentro de un sistema de relaciones que se concreta en la asistencia, cooperación, control, intervención y tutela, bajo la inspiración de los principios de unidad y jerarquía.

No cabe duda de que este sistema, fruto de otra concepción del Estado y de sus relaciones con la sociedad y las comunidades inferiores, debe ser revisado. Y así lo ha entendido el legislador que por medio de una serie de normas, en especial la Ley No. 5622 del 14 de septiembre de 1961, ha reconocido una cierta autonomía municipal.

Sin embargo, es importante destacar que en otros momentos se han aprobado normas en sentido contrario, como la No. 673 del 18 de marzo de 1965 o la No. 584 del 25 de junio de 1970 sobre procedimientos que deben seguirse una vez celebradas elecciones para un próximo ejercicio municipal.⁷

En cuanto a las competencias y atribuciones de los municipios, la Ley de Organización Municipal, en su artículo 31, establece las fundamentales cuando dice, citamos: "corresponde a cada Ayuntamiento, ordenar, reglamentar y resolver cuanto fuere necesario o conveniente para proveer a las necesidades del municipio y a su mayor bienestar, prosperidad y cultura. Y para ese fin, además de las que resulten de otras leyes o de otras disposiciones de esta misma ley, están investidos de cuantas atribuciones fueren necesarias" y, especialmente, de un total de hasta sesenta y tres (63) debidamente especificadas. Este conjunto de atribuciones no hace distinción entre las que corresponden al Concejo de Regidores de las de la Sindicatura, lo que presenta con frecuencia conflictos de gobernabilidad.

Estas no deben ser entendidas como una relación cerrada, sino como una enumeración enunciativa y sujeta a ampliación según las circunstancias y, en especial, cuando se ponga de manifiesto un predominante "interés local". Ello es así, debido a que éstos gozan de independencia y autonomía, limitada sólo a que sus actuaciones no colidan con la Constitución y las leyes.

⁷ Mientras la Ley de autonomía municipal, 5622, es aprobada en un contexto de transición hacia la democracia, luego de descaudada la tiranía trujillista, las leyes 673, de 1965 y 584, de 1970 son promulgadas en momentos de ejercicio autoritario y antidemocrático del poder político.

Con carácter general, se señala que el municipio para proveer las necesidades del mismo y a su mayor bienestar, prosperidad y cultura, dispone en realidad de una competencia universal para todas las cuestiones relacionadas con la colectividad local, entendidas éstas como las necesidades cuya satisfacción los habitantes no pueden procurarse por sí mismos.

Si se analiza más a fondo, las atribuciones de que están investidos los Ayuntamientos dominicanos, se deduce que para conseguir sus fines, la Ley de Organización Municipal les reconoce tres tipos de potestades de carácter general:

1. La de ordenar la actividad del territorio municipal, lo cual incluye proyectar, programar, planear y dirigir.
2. La de reglamentar, normar y determinar como se desarrollan los procedimientos y la actividad, tanto de los propios órganos de gobierno y servicios municipales, como de los municipales.
3. La de resolver y decidir cuanto fuere necesario o conveniente para conseguir los fines que le son legalmente conferidos.

Cabe destacar que en el caso de los Ayuntamientos, existen atribuciones que lo facultan para intervenir en las actividades económicas del municipio, entre las que se citan:

- * Determinar las zonas, sectores, vías o sitios públicos en los cuales se prohíba la instalación de factorías, industrias y otros establecimientos donde funcionen fábricas, máquinas, calderas, aparatos o artefactos peligrosos o excesivamente ruidosos o molestos para el público, o donde se fabriquen o utilicen materiales o productos peligrosos o dañinos para el público (inciso 27).

Resolver sobre las solicitudes de concesión para el uso de las vías u otras dependencias del dominio público municipal para la conducción o la distribución, por medio de alambres, cables u otras canalizaciones, de energía eléctrica destinada al alumbrado, calefacción, producción de fuerza motriz o a cualquier otro aprovechamiento público o privado (inciso 32).

- * Resolver sobre las solicitudes de autorización para establecer líneas telegráficas o telefónicas de uso privado fuera de los límites de la propiedad particular, dentro de los límites urbanos (inciso 34).
- * Reglamentar el empleo, forma, clase y colocación de los postes, vientos, tirantes, alambres, cables, transformadores, condensadores u otros aparatos o accesorios para la conducción o la distribución de energía eléctrica o para teléfonos, telégrafos u otros usos similares, dentro de los límites urbanos; así como su conservación y las medidas de precaución que respecto de ellos deban observarse (inciso 35).

- Resolver sobre las solicitudes de concesión de permisos para instalar cañerías subterráneas o aéreas o hacer zanjas o excavaciones en las vías públicas para establecer o mantener servicios públicos o privados (inciso 36).
- Participar con otros municipios ó con particulares, en la constitución y administración de compañías por acciones que tengan por objeto la explotación de servicios de utilidad pública con miras a la prestación más eficiente y económica de esos servicios y a la obtención de beneficios razonables (inciso 44).

Al examinar cuidadosamente las competencias y atribuciones conferidas al Ayuntamiento como gobierno del municipio y añadido a ello, lo específico que es la letra c del artículo 10 de la Ley No. 166-03, que dice "...un cuarenta por ciento (40 %) para gastos de capital e inversión en obras para el desarrollo económico y social de sus respectivas comunidades urbanas y rurales", hay que concluir que los gobiernos municipales, en República Dominicana poseen competencias importantes desde el punto de vista del desarrollo económico de sus jurisdicciones.

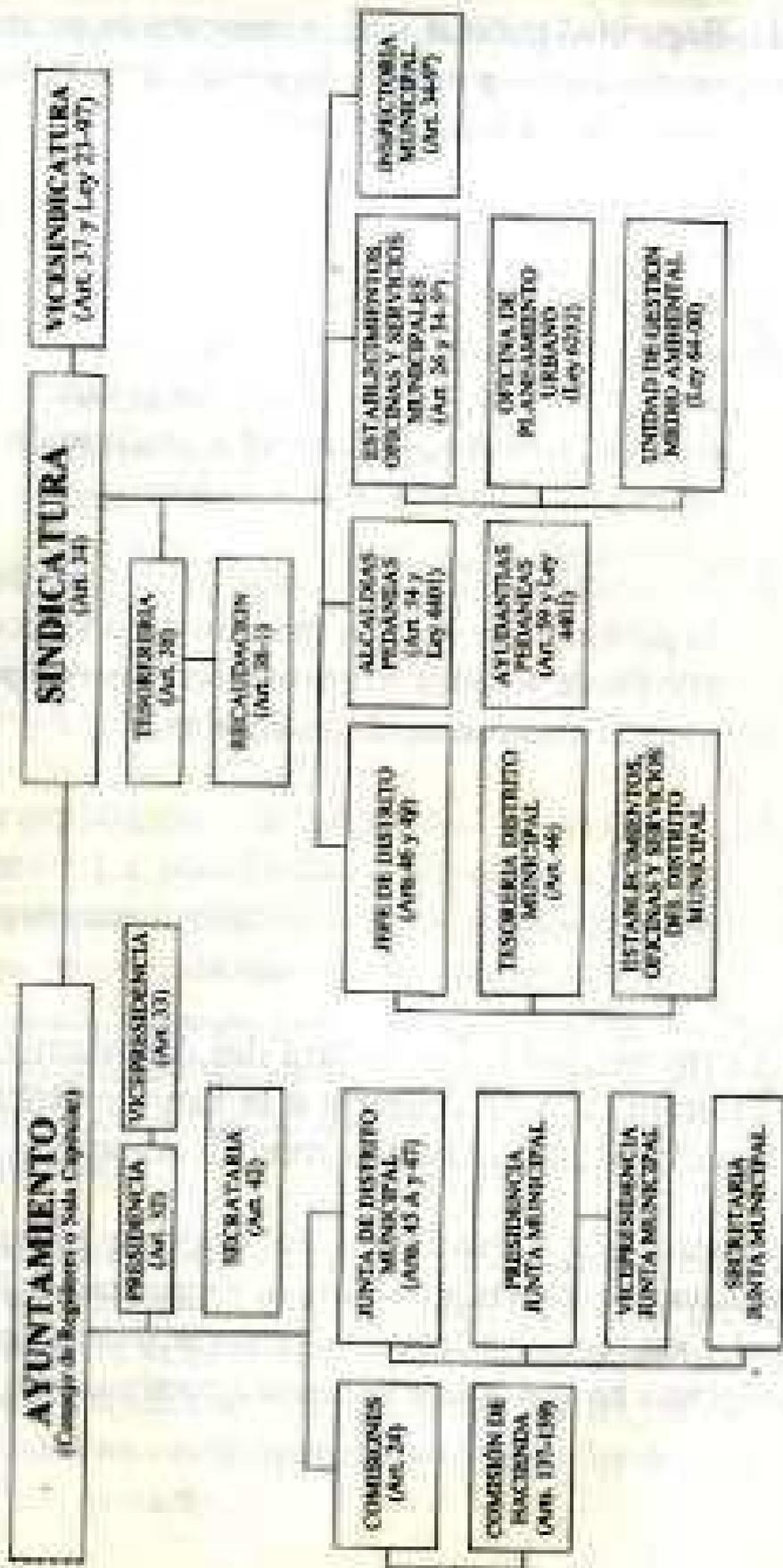
Respecto a esta afirmación, cabe señalar que en la medida en que los municipios han aumentado sus recursos económicos, se ha observado un desborde del marco de actuación tradicional y una implicación de los mismos en actuaciones muy ligadas al desarrollo local. Entre las cuales se destacan:

1. Seguridad pública, con la creación de policías municipales y apoyo logístico a la Policía Nacional y Fuerzas Armadas.
2. Incentivos y apoyo a la instalación de industrias en su territorio.
3. Mejora de las condiciones de la infraestructura existente en su territorio que son competencia de la administración central y realización de obras complementarias a la misma.
4. Incremento de las políticas sociales dirigidas a la población de escasos recursos económicos, a través de ayudas alimentarias y otras para atender a sus necesidades básicas.
5. Aumento de la cantidad de personal para el trabajo temporal, recurriendo a personas desocupadas, a fin de facilitarles ingresos para atender sus necesidades básicas.

2.4 Composición y Estructura del Ayuntamiento Dominicano de acuerdo a la Ley de Organización Municipal y sus modificaciones

La composición y estructura de los Ayuntamientos dominicanos está dada por la Ley de Organización Municipal y sus modificaciones, tal como se muestra en el organigrama básico que se presenta a continuación.

ORGANIGRAMA BASICO DE LOS AYUNTAMIENTOS EN REPUBLICA DOMINICANA



Este organigrama se ha de entender como básico para cualquier Ayuntamiento. El Concejo de Regidores (Sala Capitular) de cada Ayuntamiento podrá ampliarlo adaptándolo a sus necesidades, en virtud del principio de independencia reconocido intrínsecamente en la Constitución de la República, así como por aplicación de su facultad de autoorganización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley No. 3455 de Organización Municipal que literalmente indica:

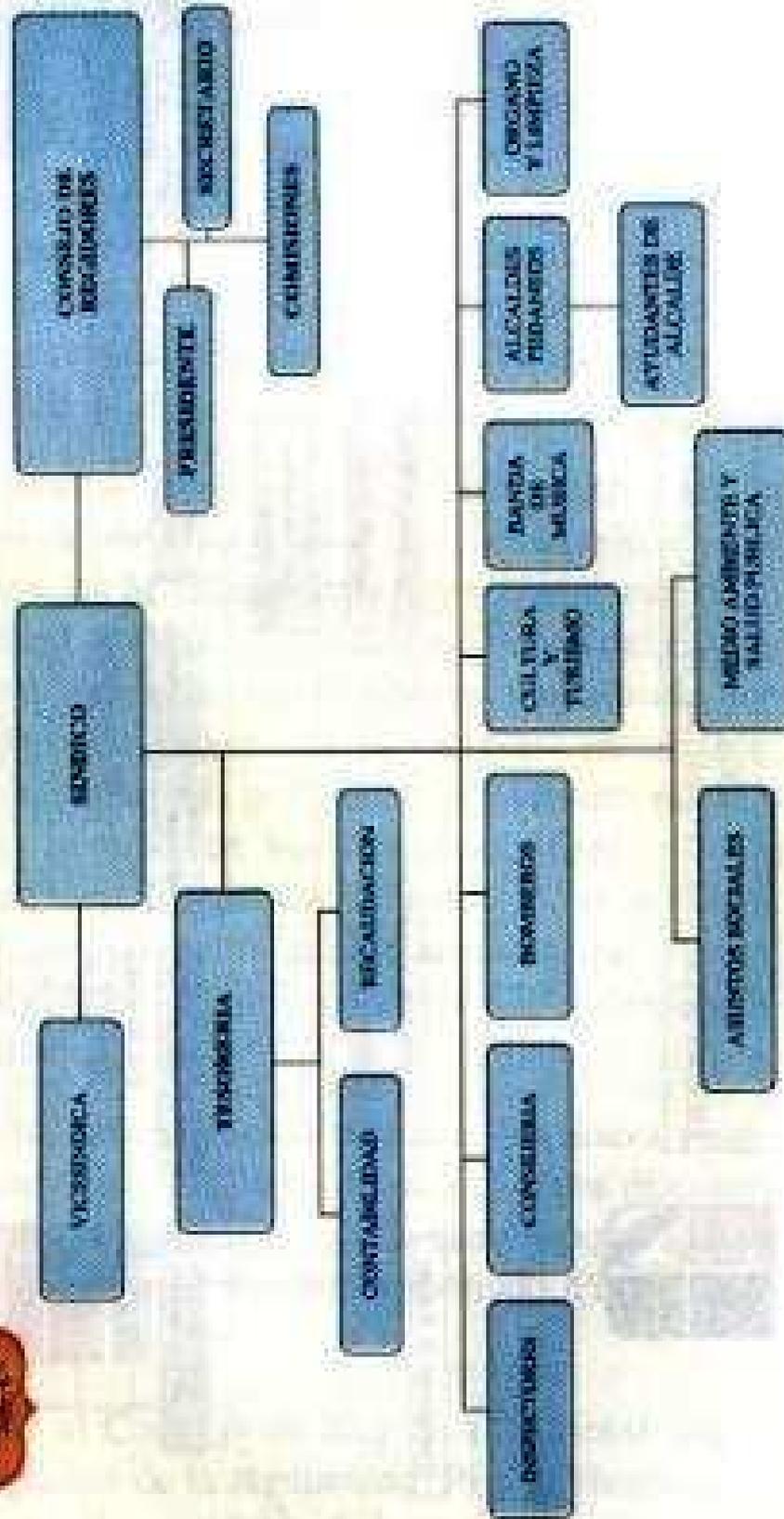
"Cada Ayuntamiento reglamentará todo lo relativo a su organización interior y a la del personal, las oficinas y los servicios que de él dependan, en cuanto no esté previsto por la Ley."

Se incluye también en el referido organigrama, dependencias u oficinas municipales cuya creación viene establecida por otras leyes.

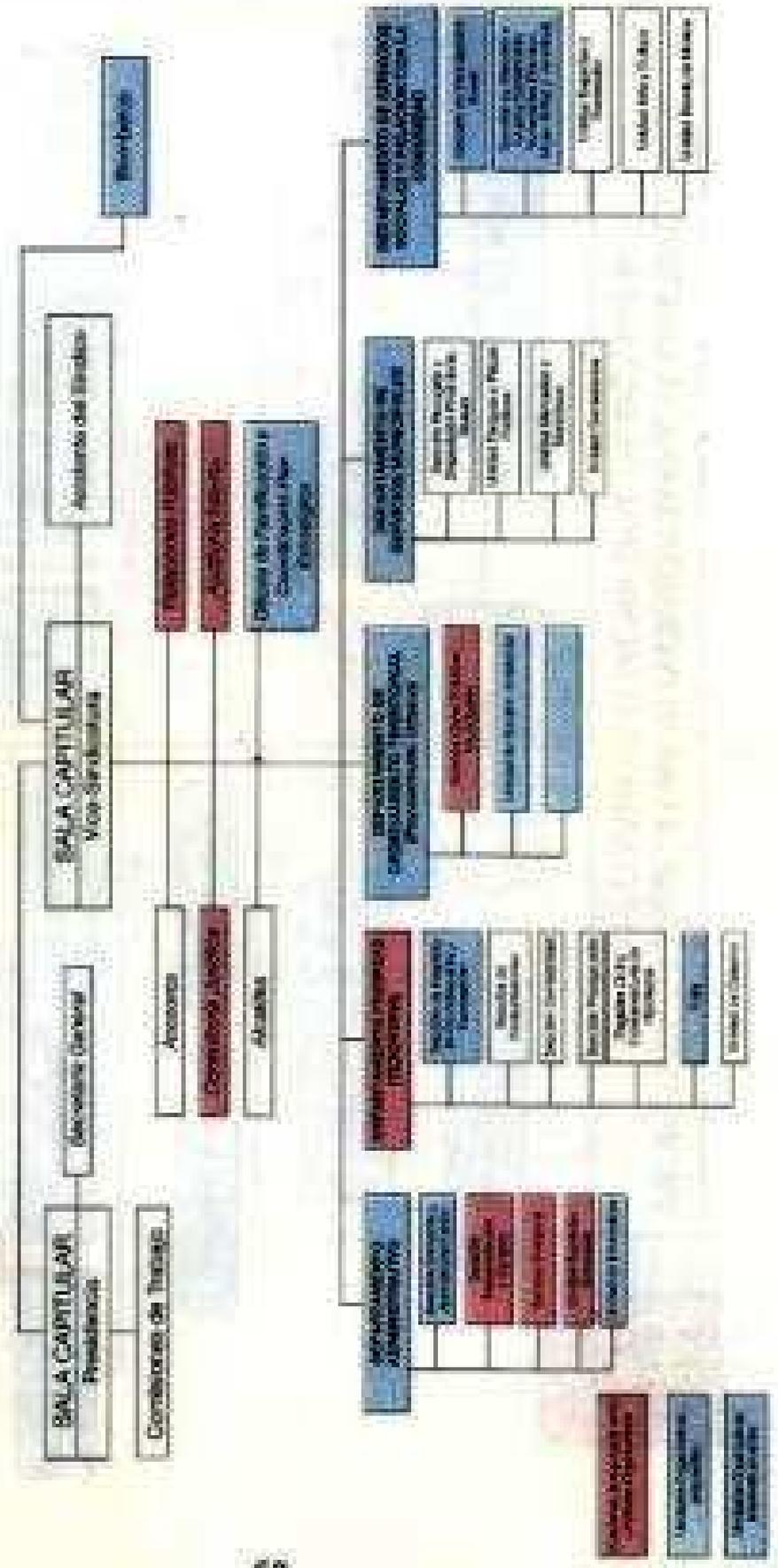
Cabe destacar que, en la práctica, son muchos los municipios cuyo ayuntamiento está organizado conforme a criterios diferentes a lo dispuesto por la legislación vigente. A continuación se presentan algunos ejemplos:



**PROPUESTA ORGANIGRAMA III (VERSION MANUAL DE FUNCIONES)
DEL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE DUVERGE**



PROPUESTA ORGANIGRAMA DEL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE MAO



Dicha estructura, se establece por decisión del Concejo de Regidores de cada municipio.

La misma estará determinada por las características y capacidad económica- financiera de cada municipio. En todos los casos, debe contemplar: los criterios de organización, los niveles de las unidades administrativas, las atribuciones de esas unidades administrativas, las condiciones para la creación de grupos de trabajo y otras disposiciones.

En función de lo anterior, es conveniente trabajar en dirección de alcanzar una modificación a la referida Ley de Organización Municipal, para lograr que el municipio como entidad política administrativa básica del Estado dominicano; asentada en un territorio determinado que le es propio y como persona jurídica descentralizada, que goza de autonomía política, fiscal, administrativa y funcional, gestora de los intereses propios de la colectividad local, con patrimonio propio y con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios o útiles; garantice el desarrollo sostenible de sus habitantes.

En ese sentido, se plantea desarrollar una nueva visión de la gestión municipal, introduciendo cambios en cuanto al ordenamiento legal vigente, a fin de incorporar aportes importantes para el desarrollo económico. Para ello, se precisa:

- * Atribuir al Concejo de Regidores adoptar con la participación de la comunidad, Planes Municipales de Desarrollo a los fines de lograr: una utilización e

inversión adecuada de los recursos municipales, brindar una eficiente y oportuna atención a las necesidades básicas de la comunidad, y lograr un ordenamiento racional e integral del territorio municipal.

- * Instituir los Consejos Económicos y Sociales Municipales, como foro para la formulación, discusión y seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo.
- * Constituir las Oficinas Municipales de Planificación y Programación, para garantizar la coordinación e integración de las políticas sectoriales y de equidad de género con las del municipio.
- * Asumir el desarrollo local como un área de competencia municipal y el papel del municipio como agente protagonista del desarrollo de su territorio y economía.
- * Establecer la necesidad de que en los planes nacionales, regionales y provinciales de desarrollo se tome en cuenta la participación de los municipios.
- * Responsabilizar a los Ayuntamientos de la elaboración y desarrollo de políticas y actuaciones que favorezcan el desarrollo de su población y territorio.
- * Prever la posibilidad de que los municipios promuevan directamente iniciativas económicas y creen empresas para incentivar el desarrollo local.

- * Favorecer el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, impulsando su participación en la gestión municipal

2.5 La legislación sectorial

En los últimos años, con la aprobación de diversas leyes sectoriales (de electricidad, medio ambiente y recursos naturales, telecomunicaciones, seguridad social, salud, entre otras), se está produciendo un fenómeno de reconocimiento efectivo de la competencia de los municipios en tales sectores, recogiendo tácitamente, aunque de forma todavía tímida y reducida, un criterio material de reparto de competencias entre el Gobierno Nacional y los municipios.

En definitiva se ve una tendencia a superar el viejo principio de que las relaciones inter-administrativas se basen en técnicas que reflejen una construcción piramidal y jerárquica del poder público administrativo y apunten hacia un sistema más respetuoso del principio constitucional de independencia que implica la diversificación de los centros de poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo su propia responsabilidad.

Todo ello requiere que se diseñen técnicas de relación entre la Administración del Gobierno Nacional y el municipio. En este sentido proponemos:

L.- Un sistema de colaboración entre administraciones públicas que supere el vínculo de tutela.

Resultando que cada día sea más frecuente, que en el ejercicio de sus respectivas competencias por parte del

Gobierno y los municipios, se planteen zonas comunes de actuación y responsabilidad institucional y política, las cuales deberán:

- * Respetar el ejercicio legítimo de las competencias respectivas y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.
- * Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a la otra administración.
- * Facilitarse entre ambas las informaciones sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo de sus cometidos.
- * Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activa que la otra pudiera precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

2.- Subordinación de la administración municipal a la del Gobierno Nacional.

Aunque pudiera parecer en principio una contradicción con lo dicho anteriormente, lo cierto es que en caso de que se den supuestos de imposibilidad de mantener las adecuadas relaciones de colaboración inter administrativas, es necesario prever fórmulas resolutivas por parte del Gobierno Nacional que traten de:

- * Garantizar la coherencia en la actuación de ambas administraciones.

- * Salvar las omisiones de las administraciones municipales en el cumplimiento de sus obligaciones legalmente impuestas.
- * Reparar el eventual daño a los intereses generales que puede suponer una determinada gestión.
- * En los casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, la solución debe contemplarse en las leyes sectoriales.

Es innegable que la concepción de la autoridad central, en cuanto depositaria de todas las prerrogativas públicas, pierde terreno en la mayoría de los países de América Latina. Sin embargo, en República Dominicana la autonomía municipal se ve comprometida de una manera sutil y gradual a través de las intervenciones, cada vez más extensas del Gobierno Nacional en la vida de los ciudadanos, especialmente en lo social y en lo económico.

Esta intervención se apoya en argumentos aparentemente tan lógicos como el de que la complejidad técnica creciente de la administración moderna obliga a trasladar decisiones a órganos más tecnificados y cada vez más alejados del ciudadano que paga los servicios que recibe.

Si bien no debe matizarse el papel de los defensores de la autonomía local, de tal manera que su enfoque los lleve a una oposición frontal frente a la realidad que significa el Estado y especialmente en los campos en

que puede producirse conflictividad: el de los servicios públicos y el desarrollo local, tampoco son defendibles las posiciones centralizadoras.

La autonomía municipal debe responder a un principio de organización del Estado en función, no tanto de prejuicios ideológicos, como de actitudes orientadas a la mayor eficacia en la titularidad de las competencias para el mejor servicio al ciudadano.

Partiendo de esta postura sobre la justificación de la atribución de las competencias, es comprensible una articulación realista de la esfera competencial para los dos niveles territoriales de administración pública existente en República Dominicana, sobre la base de dos principios perfectamente defendibles:

1. Asunción por parte de los municipios de las competencias que efectivamente puedan ejercer, como nivel más cercano al ciudadano.
2. Consideración de las dos administraciones (municipal y nacional) como partes armónicamente integrantes de un todo con la común finalidad de servir al ciudadano.

Al considerar a los municipios no como antítesis del Estado, sino como parte de un todo orientado a la satisfacción de las necesidades sociales, se empieza a articular un posible sistema de distribución de competencias en el que el principio de autonomía municipal puede enriquecerse con el principio de participación de los propios ciudadanos.

De esta forma nos acercamos a un concepto más moderno y de mayor credibilidad democrática. En este contexto, es en el que puede afirmarse que la garantía de las libertades y derechos del hombre reside en la garantía de los derechos y libertades de las entidades municipales, marco en el que ha tratado de delimitar el concepto que de la autonomía local, ha dado la Carta Europea de la Autonomía Local al establecer en su artículo 2: "El derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales para normar y gestionar en el marco de la ley bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus poblaciones una parte importante de los asuntos públicos".

Por su indudable interés y valor seguidamente se transcribe cómo interpretó la definición anterior en el año 1984 la Conferencia de Ministros Europeos Responsables de la Administración Local que se celebró en Roma, Italia.

"La noción de "capacidad efectiva" responde a la idea de que el derecho formal de regular y gestionar ciertos asuntos públicos debe acompañarse de los medios de ejercerlo efectivamente. La inclusión en la frase de la expresión "en el marco de la Ley" reconoce que este derecho y esta capacidad pueden ser definidos con mayor inmediación por el legislador".

En realidad, la mayor parte de los asuntos tienen repercusiones locales y nacionales al mismo tiempo y las responsabilidades en este campo varían según países y épocas e incluso pueden ser repartidas entre distintos niveles de gobierno.

The first of these is the fact that the medical profession is a profession in the true sense of the word. It is a profession because it is a calling, a vocation, a service to society. It is a profession because it is a learned profession, one that requires a long and arduous course of study and training. It is a profession because it is a self-governing profession, one that is responsible to its own members and to the public. It is a profession because it is a profession of the highest order, one that is dedicated to the service of humanity.

The second of these is the fact that the medical profession is a profession of the highest order. It is a profession of the highest order because it is a profession that is dedicated to the service of humanity. It is a profession of the highest order because it is a profession that is dedicated to the service of the most vulnerable members of society. It is a profession of the highest order because it is a profession that is dedicated to the service of the most needy members of society.

The third of these is the fact that the medical profession is a profession of the highest order. It is a profession of the highest order because it is a profession that is dedicated to the service of humanity. It is a profession of the highest order because it is a profession that is dedicated to the service of the most vulnerable members of society. It is a profession of the highest order because it is a profession that is dedicated to the service of the most needy members of society.

The fourth of these is the fact that the medical profession is a profession of the highest order. It is a profession of the highest order because it is a profession that is dedicated to the service of humanity. It is a profession of the highest order because it is a profession that is dedicated to the service of the most vulnerable members of society. It is a profession of the highest order because it is a profession that is dedicated to the service of the most needy members of society.

III. Relaciones entre las Administraciones Públicas

Considerando al Estado, en un sentido estricto, como el conjunto de las instituciones generales y centrales y sus órganos periféricos, diferenciando éstas de los municipios, y sin perjuicio de la soberanía del primero y la independencia funcional de los últimos, debemos concluir en que todos ellos están llamados a una cierta interacción, en cuanto se dirigen a unos mismos destinatarios, los ciudadanos, que en definitiva los contemplan como piezas de aquel aparato público global que constituye el Estado en su acepción más amplia.

Cuando el individuo pide que se le satisfaga una necesidad concreta o se ve constreñido al pago de un tributo determinado, poco le importa la instancia del poder público con la que se relaciona, sino que su interés es la solución del asunto que le afecta.

Es claro, pues, 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.

El análisis de las modalidades de relación entre ambas administraciones públicas (la nacional y la local) es

relevante para una correcta delimitación de competencias.

Clasificación de las relaciones

Para efectuar una clasificación de las relaciones entre los dos niveles de nuestra administración pública, una primera división sería la que distingue según estas se produzcan en régimen de igualdad o de desigualdad.

A los efectos que nos interesan en el presente trabajo, denominamos relaciones en régimen de igualdad a las "bidireccionales", esto es, aquéllas en las que los derechos o deberes son recíprocos para ambos.

Por el contrario, existirá régimen de desigualdad cuando una de las partes, concretamente la entidad municipal, aparece en una posición subordinada, sometida a deberes que se corresponden con potestades o derechos de la otra parte y sin perjuicio de que ésta también pueda quedar eventualmente sometida a ciertos deberes de índole distinta.

Hechas estas aclaraciones, la clasificación propuesta es la siguiente:

Relaciones en régimen de igualdad

Pueden ser:

1. De neutralidad.

Cabe aquí citar el deber de respeto a los ámbitos competenciales respectivos, del que forma parte el de

ponderar en el ejercicio de las competencias propias los intereses encomendados a la otra administración.

2. De cooperación.

Cooperar es trabajar con otros para un mismo fin, sin que de ello se desprenda en principio una posición de supremacía para ninguno de los cooperadores.

Dentro de este grupo incluimos el deber de cada administración de facilitar a la otra la información que sea relevante para el adecuado desarrollo por ésta de sus cometidos y de prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activa que la otra Administración pudiera precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas, o los casos de cooperación técnica, económica o administrativa, articulada mediante convenios y acuerdos.

3. De conflicto.

Se manifiesta en los casos de impugnación por una de las partes de los actos o acuerdos de la otra parte.

Relaciones en régimen de desigualdad.

Pueden ser:

1. De colaboración.

Colaborar es trabajar con otros en una tarea común: unas veces se entiende que es al primer titular a quien corresponden las facultades de dirección o de decisión, cumpliendo los colaboradores funciones auxiliares o

meramente consultivas; otras, que quien está en posición predominante colabora con los inferiores prestándoles voluntariamente las ayudas que éstos necesitan para el cumplimiento de sus fines: pero en ambos supuestos queda clara la posición de supremacía de una de las partes sobre la otra.

2. De coordinación.

En el caso de competencias que concurren sobre una misma materia, se reserva al Gobierno Nacional una cierta facultad de instrucción o dirección.

3. De participación.

Partiendo del supuesto anterior, la solución es distinta, a pesar de existir intereses locales en juego, la competencia para la decisión se atribuye íntegramente al Gobierno Nacional, pero se concede a los gobiernos locales una participación, como es el caso de los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente.

4. De fiscalización.

No son incompatibles con la independencia que se reconoce al funcionamiento de los gobiernos locales la imposición de controles de carácter puntual para los supuestos en que el ejercicio de la competencia de la entidad municipal incida en intereses generales.

Incluimos en este apartado obligaciones de los gobiernos locales con respecto al Gobierno Nacional que han de

cumplirse "per se", sin necesidad de que exista previamente por su parte una actuación antijurídica. Así podemos señalar:

- * El deber que tienen los entes municipales de remitir copia de sus actos o acuerdos a la Liga Municipal Dominicana, y el derecho de ésta a solicitar ampliación de tales datos.
- * La necesidad de autorización gubernamental para acudir al crédito.
- * La necesidad de autorización presidencial para vender sus bienes inmuebles.

5. De conflicto

A diferencia de las que acabamos de ver, aquí ya existe una presunción de actuación antijurídica por parte de las entidades municipales, por lo que se provee a las entidades superiores de medios de combatirla, por ejemplo:

- * La potestad de impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa y pedir la suspensión de los actos y acuerdos de los Ayuntamientos.
- * La potestad del Presidente, de derogar mediante Decreto motivado arbitrios municipales.
- * La potestad del Presidente de nombrar Síndicos y Regidores en caso de vacantes y de no haber suplentes disponibles.

Otras relaciones

Dentro de lo que se consideran relaciones inter administrativas en un sentido estricto, los municipios están sometidos a una serie de controles entre los que se destacan:

- * El enjuiciamiento por parte del Senado de los funcionarios locales.
- * El control por parte de la Cámara de Cuentas de las cuentas municipales.
- * El control por parte de los Tribunales de los actos administrativos municipales.
- * El control sobre la gestión financiera y contable por parte de la Contraloría General de la Republica.

IV. La Gestión Municipal

El municipio es administrado por el Ayuntamiento, quien es el responsable de proveer los servicios públicos indispensables para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos/as de su jurisdicción. En ese sentido, el mismo adopta una modalidad de gestión, la que expertos del municipalismo conceptualizan de diversas maneras, entre las que se citan:

“La Gestión Municipal, se entiende como el manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos, destinados a proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo colectivos”⁸.

Según Rafael Emilio Yunén “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”⁹.

⁸ Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de Santiago. En Velázquez, Fabio (1991), Guía Metodológica de Capacitación en Gestión Ambiental Urbana para Entidades Municipales de América Latina y el Caribe (1996). Primera edición. La Gestión Local en Ciudades Intermedias de Colombia. Los casos de Cartagena y Santander. En AA. W., Municipio y Democracia. Gobiernos locales en Ciudades Intermedias de América Latina. Ediciones Sur. Santiago de Chile.

⁹ Yunén, Rafael Emilio (1999), Cátedra en la Maestría en Planificación Urbana y Gestión Municipal, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santiago, República Dominicana.

El modelo de gestión municipal que se asuma en el ejercicio del gobierno local, es determinante, en cuanto a las posibilidades del Ayuntamiento de poner en marcha un real proceso de desarrollo territorial que implique las políticas sociales y el desarrollo económico sostenible.

De ahí que, se habla de gestión centralizada y descentralizada. La gestión municipal centralizada, se expresa en la focalización del gasto público municipal. En ésta, se observa una concentración del gasto en parte del territorio y en ciertos sectores, usualmente donde se encuentra una concentración del poder político local. Se caracteriza internamente por un proceso de toma de decisiones muy jerárquico, centralista, verticalista y autoritario, en el cual no existen mecanismos de participación de la ciudadanía.

En cambio, la gestión descentralizada se caracteriza por 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. Así se procura una mejor focalización del gasto público municipal, conforme las necesidades y prioridades de cada territorio. Sobre todo en función de las prioridades establecidas por la propia comunidad.

La descentralización de la gestión municipal implica poner en marcha un proceso de reformas y modernización de la estructura administrativa del Ayuntamiento, así como un cambio de paradigma en el funcionamiento del liderazgo y del personal de las distintas instancias internas

y de los mecanismos de vinculación con la sociedad, con el objetivo de elevar la calidad del gobierno y de la democracia local.

Como consecuencia de lo anterior, se plantea la necesidad de la reestructuración y reorganización del gobierno municipal para colocarlo en condiciones de poder enfrentar los retos y desafíos que se derivan de un mundo cada vez más competitivo, de una sociedad cada vez más consciente de sus derechos, cada vez más decidida a ejercer la ciudadanía y exigir transparencia y rendición de cuentas del desempeño de sus líderes frente al gobierno, en este caso del municipio.

Por tanto, es un desafío para la gestión municipal contemporánea "lograr la eficiencia (relacionar recursos organizacionales [...] para el logro de los resultados previstos), y eficacia de las políticas municipales, con la racionalización de los recursos (económicos, materiales y humanos)"¹⁶.

En razón de todo lo anterior, se puede afirmar que la racionalidad, la eficiencia, la eficacia, el liderazgo horizontal y la participación ciudadana son conceptos claves que deben ser parte de una nueva visión de la gestión administrativa municipal.

Otro enfoque, que es pertinente asumir desde la gestión municipal, y que es complementario con los

¹⁶ García, D.; Comp. (1997). "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina" FLACSO-UCC, Buenos Aires, p. 7.

planteamientos asumidos hasta ahora, es la "...nueva concepción de la administración pública (new public management), que integra una serie de elementos generales de reestructuración administrativa, referidos fundamentalmente a la gestión por resultados, la orientación hacia el cliente, la participación ciudadana, la descentralización y la gestión estratégica"¹¹.

De acuerdo a Christian Von Haldenwang, se trata de la "administración para los ciudadanos" y agrega que "La gestión por resultados requiere asimismo una gestión estratégica [...] el objetivo debe ser mantener la continuidad del proceso de reformas y evitar su estancamiento o incluso su regresión [...] De ahí la importancia de la planificación con objetivos de largo plazo para corregir la tendencia hacia reformas de corto plazo y de alcance limitado, que en definitiva no garantizan un desarrollo económico local sostenible"¹².

De lo planteado anteriormente, se colige que no existe gestión municipal terminada, sino que el proceso es permanente y que el fin último de la acción de gestionar un municipio es alcanzar la calidad de vida de los habitantes, mediante el ordenamiento del territorio. Ello implica la conformación de un equipo de técnicos, profesionales y políticos que asuman la planificación estratégica como un instrumento para el desarrollo económico local sostenido.

¹¹ Albornoz, F. Y Cortés, P. Comp. (2001). "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo" CEPALOTZ, Chile, p. 34.

¹² Ídem. P. 34/35.

Además, se establece que si la gestión municipal está dirigida a ordenar el territorio y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, a éstos les corresponde participar en ella. Por tanto, el concepto de gestión municipal, asume e integra a los individuos en las actividades públicas realizadas por el gobierno local en todas sus dimensiones y que afectan o benefician a toda la colectividad; es decir "...la ciudadanización de las políticas públicas es un elemento determinante del fortalecimiento municipal, al someter a consulta y sanción, tanto de los individuos como de las organizaciones, los asuntos de interés colectivo"¹¹.

En definitiva, como la Gestión Municipal es un proceso diseñado para planificar, organizar, y administrar participativamente un municipio, a los fines de mejorar y garantizar la calidad de vida de sus habitantes, sus resultados son medibles a través de:

- La profundización de la descentralización política y desconcentración administrativa.
- La provisión de infraestructura básica.
- La modernización de la gestión pública local, estableciendo mejoras administrativas y la capacitación continua de los recursos humanos.
- El establecimiento de mecanismos obligatorios de consulta y rendición de cuentas.

¹¹ Benfá, Carola C., "Innovaciones en la gestión municipal", p. 16. Encontrado en Enero 27, 2006. Disponible en www.google.com/search?hl=es&cache:16rWABqjNYJ:www.cmq.edu.mx/

- La promoción del asociativismo municipal, aprovechando las ventajas comparativas tales como captación de inversiones y recursos, y la oferta de servicios mancomunados.
- La Promoción de la concertación local público-social-privada en las estrategias compartidas de servicios locales y uso racional de los recursos naturales.

V. El Desarrollo Local

El concepto sobre el desarrollo surge después de la Segunda Guerra Mundial (1945), con el plan de reconstrucción de los países más afectados por el conflicto, entre los que se citan: Alemania, Francia, Japón y Polonia; y sobre todo con la desaparición, por lo menos formal, del sistema colonialista; lo que llevó a un grupo de economistas a establecer por primera vez una diferencia teórica para designar las economías de las antiguas colonias. Surge entonces la "Economía del Desarrollo" como una asignatura de las Ciencias Económicas y con ello la teoría del desarrollo, concebida como crecimiento económico ¹⁴.

Hasta inicio de los años 70, esta fue la concepción del desarrollo que predominó en los países altamente desarrollados. Teoría que estableció una distinción entre desarrollo y subdesarrollo. De acuerdo a esta diferenciación los países desarrollados serían aquellos con una economía altamente industrializada, alto nivel de desarrollo científico y tecnológico, indicadores de alto nivel de calidad de vida y de disfrute cultural, entre otros aspectos.

¹⁴ Giovanni E. Reyes. "Principales Teorías sobre el Desarrollo Económico y Social".
WWW.Monografias.com/trabajos/10/

En sentido contrario, en el subdesarrollo se ubican aquellos países dependientes de otros: económica, social, política, cultural, científica y tecnológicamente; nos referimos a países pobres, pero que, de alguna manera tenían que propender hacia el desarrollo y esa vía era el crecimiento económico, en función de que desde este punto de vista se equiparaba desarrollo con crecimiento económico.

Dado que la historia ha demostrado que el crecimiento económico no es suficiente para alcanzar el desarrollo integral de los pueblos, desde la década de los años 50 se inició un proceso de cuestionamiento a esta teoría del desarrollo.

Este proceso se profundizó con la crisis de los modelos desarrollistas y, posteriormente, desde los límites del modelo económico neoliberal que en muchos casos trajo a estos países mayores inequidades en la distribución de la riqueza¹⁵. Por lo que a inicios de los años 70 se plantearon como preocupaciones la mejoría de la calidad de vida de la gente y el problema del medio ambiente.

A partir de la Conferencia de Estocolmo de 1972, se inicia un proceso de discusión en foros y reuniones, dando lugar al surgimiento del concepto contemporáneo de Desarrollo Sostenible, en la década de los años 80. Concepto que "...hace referencia a los seres humanos como el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, a la equidad intergeneracional, a la erradica-

¹⁵ Red de Municipales Rurales del Perú (2003). Taller de Promoción Municipal de las Economías Locales. Lima, Perú.

ción de la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a la necesidad de eliminar los sistemas de producción y de consumo insostenibles, a la participación de los actores sociales, a la equidad entre géneros, a los valores ideales, al respeto de las identidades culturales y a la independencia, paz, desarrollo y protección del medio ambiente” (De Cambra, 2000)¹⁶.

Tras la continuidad de un largo debate, en torno a los determinantes del desarrollo, se está arraigando una concepción que incluye el concepto de desarrollo sostenible, pero superándolo, al construir un concepto más integral del desarrollo y que se conoce como el paradigma del Desarrollo Humano, que es definido como “...la ampliación de las libertades humanas, a fin de que cada persona pueda contar con un conjunto de capacidades y oportunidades permitiéndole el despliegue de potencialidades que le garanticen un nivel de vida digno. Desde esta perspectiva, el desarrollo se concibe como la integración de dimensiones y pilares en las que el crecimiento económico es un medio importante, pero no el único para alcanzar mayores niveles de desarrollo”¹⁷.

Es importante plantear, que lo “local” hace referencia al espacio geográfico, específicamente al territorio en el

¹⁶ Concepto tomado de la Declaración de la Conferencia de Río de Janeiro de 1993; citado por la Dra. Patricia Gilletzeau B., en “Ética, gestión municipal y desarrollo sustentable”, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Octubre, 2003. p.8 Disponible: www.google.com.

¹⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1993). Informe Sobre Desarrollo Humano: Preguntas más frecuentes. Tegucigalpa, Honduras.

cual se desenvuelve la instancia municipal, en República Dominicana.

Lo local aparece entonces como una categoría sociopolítica, que no sólo expresa un fragmento del territorio sino que además, y sobre todo, remite a una unidad subnacional que constituye un sistema de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales; así como una interacción indisoluble con el medio ambiente¹⁸.

Desde la perspectiva del desarrollo, lo local hace referencia a procesos de cambios y transformaciones que suceden en espacios subnacionales que pueden ser una región, una micro región, pero sobre todo un municipio¹⁹.

El término "local" aparece, también, en la Declaración producida por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en el año 1992 en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil; donde se considera el desarrollo como un proceso a escala local, con una visión micro, tomando en cuenta los actores sociales locales y sus culturas en pro de mejorar su condición de vida.

Los conceptos más recientes sobre el desarrollo local provienen de diversos encuentros de reflexión regionales e internacionales; entre ellos se destacan la Cumbre

¹⁸ Hemelryck, L., V., "El Desarrollo Económico Local", Seminario-Taller, Montevideo, 19-21 de Marzo de 2002 (Corporación Sur Chile), P1. Encontrado el 23/2/06. Disponible en la www.google.com.

¹⁹ Conf. en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31, Oct. 2003, p.4.

Iberoamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, la Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, la Cumbre por el Desarrollo Local, el Foro de las Ciudades Unidas Mundiales.

La problemática del desarrollo local está presente en las agendas de las organizaciones multilaterales y bilaterales internacionales y no gubernamentales ya que estas instituciones visualizan las acciones a nivel local como motor de desarrollo y lucha contra la pobreza.

Ciertamente, se asimila el desarrollo local como un proceso de mejoramiento y de transformación de los aspectos básicos de un territorio determinado, en lo económico, social, cultural, político y medioambiental, con el propósito de elevar la calidad de vida de sus habitantes.

De acuerdo con Enrique Galicchio y Alejandra Camejo, en su obra "Desarrollo Local y Descentralización en América Latina", el desarrollo local implica la concertación entre los agentes (sectores y fuerzas), que interactúan en un territorio determinado y la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas en un proyecto común de diversas dimensiones. Estas incluyen la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial.

El desarrollo local permite la identificación y validación de proyectos y experiencias sustentables que serán

replicables como experiencias demostrativas exitosas y sostenibles a largo plazo, ya que recogen el esfuerzo local decidido a favor de una mejor calidad de vida de una colectividad humana²⁰.

En síntesis, el desarrollo local es un enfoque que plantea el desarrollo desde el territorio, y que implica crecer desde el punto de vista endógeno, pero articulado a lo exógeno para incorporar recursos externos (inversiones, tecnologías, recursos humanos y recursos económicos) y, a la vez, controlar el excedente que se genera en ese nivel territorial. El desafío, se orienta a la capacidad que tienen los actores locales en cuanto a utilizar los recursos que pasan por, y quedan, en su ámbito territorial, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes²¹.

5.1 Modelos de desarrollo y pobreza en América Latina

La pobreza y la exclusión de grandes contingentes humanos en el mundo, han impulsado a los organismos internacionales en coordinación con los llamados países del primer mundo (los más ricos) a diseñar políticas, planes y acciones orientados a disminuir y erradicar estos dos graves problemas de nuestra civilización.

En el contexto de esta situación de pobreza y exclusión, la situación de América Latina y el Caribe es

²⁰ González, Roberto (2001). Fuentes de Financiamiento al Desarrollo Local en República Dominicana, CONARE, PAIRE, ONFED. Unión Europea. Santo Domingo, República Dominicana.

²¹ Winchester, L. y Gallicchio E. (2003). experiencia local y desarrollo, experiencia en Chile y Uruguay. Corporación de Estudios Sociales y Educación, Chile/ Centro Latinoamericano de Economía Humana, Uruguay.

profundamente alarmante. Siendo altamente significativo el hecho de que las políticas de desarrollo que durante los últimos 45 años han propuesto e impulsado los organismos internacionales para esta zona han terminado sin resultados halagüeños, toda vez que no han logrado reducir la pobreza y la exclusión, en la medida en que se lo propusieron. El proceso creciente de pobreza y exclusión se verifica aún cuando muchos de estos países han presentado períodos prolongados de crecimiento económico, como es el caso de República Dominicana²².

En alusión a este fenómeno que se observa en América Latina, Bernardo Kliksberg, en su texto "Más Ética, Más Desarrollo", reflexiona de la manera siguiente: "América Latina presenta, a inicio del siglo XXI, un cuadro extendido de lo que podríamos llamar "pobreza paradójal". Las cifras de pobreza (44% de pobreza, 19.4% pobreza extrema, CEPAL 2003) no se corresponden con la privilegiada dotación de recursos naturales y ni siquiera con los niveles de Producto Bruto y Producto Bruto Per cápita. Se trata de la paradoja de amplios niveles de pobreza en medio de la riqueza potencial"²³.

Los modelos de políticas de desarrollo económico que se han formulado y ejercido en América Latina, en lo fundamental pueden resumirse en dos, y aunque presentan diferencias entre sí, ambos tienen en común la condición de que no han detenido la magnitud de la

²² Objetivos de Desarrollo del Milenio.

²³ Kliksberg, B., *Más Ética Más desarrollo*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, Argentina, P. 9, 2004.

pobreza creciente en esta región. Estos modelos son el desarrollismo, por un lado y el neoliberalismo por el otro. El fracaso del primero, se atribuye entre otras razones, a que generó una estructura productiva altamente concentradora y a que no enfatizó en el plano social, dando lugar a una concepción de desarrollo marcadamente economicista; mientras que el fracaso del neoliberalismo se atribuye en gran medida al hecho de que para este modelo el crecimiento es un fin en si mismo y la concentración de riqueza se acepta como una consecuencia natural en una economía de libre mercado²⁴.

Las propuestas de desarrollo señaladas no han logrado superar los límites estrechos de procesos de crecimiento económico, sean estos cortos o largos; quedando tales procesos resumidos a fines en si mismos y no como lo que son en verdad: medios para la obtención de objetivos finales trascendentes, que impacten positivamente a los seres humanos en la medida en que vayan modificando favorablemente las condiciones materiales específicas en que se desarrolla la existencia humana.

La situación esbozada requiere que se replantee la concepción del desarrollo que hasta hoy ha imperado y en consecuencia se hace necesario, elaborar una nueva filosofía de desarrollo que contemple e integre el conjunto de medios y elementos que actúan y protagonizan los procesos sociales y económicos, comprendiéndolos como procesos humanos para el

²⁴ "Desarrollo A Escala Humana". Una Opción para el futuro. CEPALUR. Fundación Dag Hammarskjöld. Editores Sven Hansell, Olle Nordberg. Oficina editorial, Centro Dag Hammarskjöld, Suecia, 1986, p. 13.

progreso de toda la gente y no para un reducido grupo como ha estado sucediendo actualmente.

Es que, en verdad, la sociedad progresa de manera efectiva cuando los indicadores claves como los años que la gente vive, la calidad de su vida y el desarrollo de su potencial avanzan; no se puede hablar de progreso si no se cumplen estas condiciones. Las metas técnicas — continúa anotando Kliksberg — son absolutamente respetables y relevantes, pero constituyen medios al servicio de esos objetivos finalistas, y si se produce la sustitución silenciosa de los fines reales por los medios se puede perder de vista el horizonte hacia el cual se debería avanzar y equivocar los métodos para medir el avance²⁵.

La evaluación crítica de los modelos de desarrollo en América Latina empezó a verificarse desde la década de los 70 pero alcanzó sus mayores perfiles desde mediados de la década de los años 80, en gran medida desde la publicación del texto titulado "Desarrollo a Escala Humana", en el que se propone una nueva concepción del desarrollo, una filosofía diferente en la que el mismo "se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo so-

²⁵ Kliksberg, B., op. Cit., P. 27.

cial, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado²⁶.

Desde entonces, ya el desarrollo empieza a comprenderse a partir de una óptica integral y diversa que supera la originaria visión economicista que lo condicionó, y la concepción que lo entiende como un problema fundamentalmente técnico en el cual la realidad económica y social tiene que someterse a las consideraciones técnicas de economistas, en vez de que sean éstas que tengan que adecuarse a la realidad.

De acuerdo con la concepción bosquejada, empezaron a surgir nuevas matizaciones sobre el mismo tema que enfatizan en criticar las nociones que sobre el desarrollo y la pobreza se implantaron por décadas en la ciencia económica y en las políticas económicas impulsadas desde el Estado en esta región.

La superación de la visión economicista del desarrollo abrió la posibilidad de que se articulara a este tema y al de la pobreza variables tan aparentemente distantes como la ética. Así, se ha entendido que las políticas diseñadas en el pasado para generar el desarrollo, producir empleos y limitar la pobreza en nuestros países nunca se articularon sobre una concepción ética del desarrollo que propenda a reducir la inequidad social, la pobreza y la corrupción en la vida pública y privada de Latinoamérica y el Caribe.

De esta manera se ha establecido que la nueva concepción sobre el desarrollo está sometida a cuestiones muy

²⁶ *Idem*, p. 14.

concretas, entre las que se destaca la erradicación total de la "corrupción en todas sus formas, pero junto a ello que las políticas económicas sean consistentes con los valores éticos, que estén al servicio de los más vulnerables, que las asignaciones de recursos presupuestarios estén presididas por valores éticos y que cada uno de los actores claves de la economía asuman sus responsabilidades éticas"²⁷.

Transitar del crecimiento económico al desarrollo social superando la inequidad y la corrupción pública y privada es uno de los retos fundamentales de las sociedades Latinoamericanas, incluyendo las situadas en la Cuenca del Caribe como República Dominicana, país que presenta uno de los más elevados índice de crecimiento económico en la región, uno de los más elevados índice de pobreza e inequidad social, así como también uno de los que tiene el más alto índice de corrupción, al extremo de que esta se estima en más de treinta mil millones cada año, solamente la corrupción que se verifica en la esfera pública²⁸.

5.2 Desarrollo Económico Local

Como se ha visto, el desarrollo económico local es un enfoque que ha tomado fuerza en América Latina a partir de la década de los años 90. Son innumerables los estudios, evaluaciones y diagnósticos que se han

²⁷ Ídem, p. 11.

²⁸ Partido de la Liberación Dominicana (1996). Programa de Gobierno.

realizado, dando cuenta de las experiencias más significativas implementadas en el continente.

Y como se ha señalado, el tema es parte de la agenda de importantes organizaciones internacionales y organismos no gubernamentales que han propiciado la realización de centenares de eventos internacionales, tanto en Europa como en América Latina. Aunque oportuno es señalar que en República Dominicana apenas se comienza a hablar de esta temática.

Los estudios más juiciosos sobre el tema atribuyen su origen a una diversidad de factores. Algunos autores sitúan el surgimiento del enfoque del desarrollo económico local como una respuesta desde las comunidades locales a la profunda crisis económica, social y política que sacudió al continente en las décadas de los años 70, 80 y 90 (no en vano se llamó al decenio de los 80 como la década perdida).

Entre los factores de crisis que se señalan, están la ineficiencia y la incapacidad de los gobiernos para satisfacer las necesidades y demandas de determinados servicios sociales: educación, salud, vivienda.

Además, se plantea la desregulación de la economía, la liberalización de los mercados, la privatización de la empresa pública y los ajustes financieros, la reducción del papel del Estado como empresario, sujetándolo a un simple ente regulador de la economía, disminución de la inversión del Estado en las políticas sociales, predominio de una política de crecimiento económico fundamentada

en un modelo macroeconómico que concentra territorialmente la inversión en determinados "polos de desarrollo" en detrimento de la mayor parte del territorio de estos países, generando más pobreza, más desempleo, más desigualdad, más discriminación social y la exclusión de amplios conglomerados humanos del disfrute de las riquezas de su propio territorio y que son el producto de su trabajo y esfuerzo²⁹.

Se señala, también, como una de las razones del surgimiento del nuevo enfoque del desarrollo económico local, los esfuerzos por atenuar las contradicciones sociales introduciendo importantes reformas del Estado, que incluyen procesos de modernización y descentralización de la administración pública y parcialmente de determinadas instancias políticas.

Probablemente las razones más decisivas fueron y son el deseo, la aspiración y las luchas desarrolladas por importantes movimientos sociales y populares que han emergido a la escena social y política de América Latina, dando lugar al surgimiento de nuevos actores y sujetos sociales dispuestos a ocupar su espacio. Sobre todo a reclamar una redistribución más equitativa de las riquezas nacionales y del poder político que implique más democracia, más participación, más justicia social y más equidad.

Es en ese contexto, que se explica el surgimiento de las primeras experiencias de desarrollo económico local en

²⁹ Haefner, C. (2005). "La Descentralización y la Planificación del Desarrollo Regional". Encontrado el 25/11/05. Disponible: www.google.com.

América Latina. Acentuadas a partir de los años 90 con un proceso de globalización que plantea una compleja articulación entre lo global y lo local.

En razón de lo anterior, y respecto al tema que nos ocupa, Francisco Albuquerque, uno de los autores que más ha estudiado el tema del desarrollo económico local, plantea que "la riqueza y complejidad de esta perspectiva obligan a definir, aunque sea tentativamente, el concepto de desarrollo económico local. En mi opinión, se trata de un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un determinado territorio orientado a superar las dificultades y exigencias del cambio estructural en el actual contexto de creciente competitividad y globalización económica, así como de mayor valorización de la sostenibilidad ambiental, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio"³⁰.

A partir de estas consideraciones, podemos asumir que el desarrollo económico local, implica la activación de los factores económicos, sociales y culturales para mejorar la calidad de vida de las personas y asegurar la preservación de los recursos naturales sin hipotecar el futuro de las próximas generaciones³¹.

De esta manera, el eje central del desarrollo económico local tiene que traducirse en una mejor valoración de los

³⁰ Albuquerque, F. y Cortes, P., Comp., (2001) "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo", CEPAL/GTZ, Chile, p.12.

³¹ Oetzi, Oscar (2000). Memoria de la Séptima Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y Fortalecimiento Municipal. BID- FEMICA, Antigua, Guatemala.

recursos de la localidad y la generación de nuevas relaciones sociales para facilitar el desarrollo general del territorio, de tal forma que se singularice y resulte atractivo para los flujos de inversión que se mueven en el actual mundo globalizado.

El Desarrollo Económico Local es un proceso organizado, planificado y concertado en el cual actores e instituciones, a través de una cooperación público-privada, buscan estimular actividades económicas y generar empleo, utilizando los recursos disponibles para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio. Para ello, es importante definir estrategias de desarrollo en base a las fortalezas y potencialidades propias del municipio, tomando en cuenta el contexto de la economía actual y de la globalización.

Desde esta óptica, un punto central es precisar cómo vincular las iniciativas de desarrollo económico local con las políticas económicas y sociales nacionales, así como lograr su efectiva articulación al mercado internacional.

Por otra parte, es importante señalar que el Desarrollo Económico Local, en alguna medida, expresa el grado de avance del sector privado y el sector público en el proceso de conjugación de los factores de la producción y el uso de la ciencia y la tecnología. Por tanto el nivel de desarrollo socioeconómico municipal, se manifiesta principalmente en la capacidad de inversión privada y pública al promover la introducción de los avances que demandan los procesos de desarrollo local, en lo que respecta a la inversión en la capacitación de recursos

humanos, la infraestructura productiva y el acceso a los mercados nacionales e internacionales en condiciones ventajosas y competitivas.

Un aspecto fundamental de esta nueva visión del desarrollo económico es que dada las características y el contexto económico de los países latinoamericanos, los procesos de desarrollo local tienen, mayoritariamente, como protagonistas a micro y pequeñas empresas, a los sectores productivos desplazados del mercado y grupos humanos con serias dificultades de accesibilidad o estabilidad en el mercado de empleo.

Por este motivo, las iniciativas de Desarrollo Económico Local, requieren incluir componentes con impactos de reducción de la pobreza urbana y rural, y de mejora en las oportunidades de empleo a nivel local; tales como intermediación y orientación laboral, micro crédito, capacitación específica, apoyo técnico a proyectos productivos que posibiliten la diversificación y el ingreso a mercados de valor agregado (comercio justo, producción orgánica), entre otros¹².

5.3 El desarrollo desde el territorio

Se asume que el Desarrollo Económico Local es un enfoque y una actuación (Alburquerque, 2001), esencialmente desde el territorio, por lo que es pertinente detenerse en el análisis de esta categoría.

¹² Gallochio, E. y Camejo, A... (2005). *Desarrollo Local y Descentralización en América Latina. Nuevas Alternativas de Desarrollo*. Diputación de Barcelona y Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo, Uruguay.

Para Di Pietro (2001), citado por Patricia Guillezeau B.³³, el territorio, en tanto expresión de lo local, es una entidad subnacional de análisis, planificación y acción. Lo que plantea que este es un ente vivo, activo, dinámico y sobre todo sujeto al cambio y a los procesos de transformaciones económicas, sociales y políticas.

Consecuentemente, justo es plantearse que "la hipótesis de partida es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas que constituyen su potencial de desarrollo.

Cada localidad o territorio se caracteriza, por ejemplo, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y tecnológica, una dotación de recursos naturales e infraestructura, un sistema social y político, y una tradición y cultura, sobre los cuales se articulan los procesos de desarrollo económico local"³⁴.

Esto significa que el territorio cuenta con una variedad de riquezas y recursos endógenos, tangibles e intangibles, que indudablemente son factores y fuentes de generación de desarrollo, y que perfectamente pueden ser explotados para satisfacer las necesidades y requerimientos fundamentales del ser humano, el cual debe ser el centro y el objetivo determinante de las

³³ Guillezeau, P. "Ética, gestión municipal y desarrollo sostenible", VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Octubre, 2003. p.8 Disponible: www.google.com.

³⁴ Albuquerque, F., y Cortes P., (2001), OP. C. T. p.21.

políticas económicas y sociales de los Estados y los gobiernos nacionales en cualquier parte del mundo. Vale decir, que el territorio debe servir al "desarrollo humano" sostenible, en sus múltiples facetas y a toda plenitud, tal y como lo consagra la Organización de las Naciones Unidas.

Ahora bien, para los fines de la planificación y el diseño del Desarrollo Local, en especial el desarrollo económico, es importante partir del principio de que cada macro o micro territorio (región o municipio), tiene sus propias particularidades. El territorio, en sentido general, es más o menos heterogéneo, no sólo en su condición de espacio físico o en cuanto a su ubicación geopolítica, sino también en lo que a la dotación de recursos endógenos tanto tangibles como intangibles se refiere. En ese mismo orden de ideas, hay que destacar la especificidad de su historia, su cultura, así como su articulación con lo nacional y lo internacional.

En razón de lo anterior, un primer paso para acometer un proceso hacia el desarrollo económico de una localidad es diagnosticar y definir estrategias de desarrollo en base a las fortalezas y las ventajas competitivas del territorio, las cuales se expresan en la existencia de importantes cantidades de recursos naturales disponibles, no utilizados, un entorno medio ambiental y ecológico rico en biodiversidad, infraestructura vial y logística, acceso a los mercados de productos agrarios, industriales, extractivos o de servicio, un nivel de desarrollo organizacional del sector empresarial y servicios sociales básicos que garanticen

una calidad de vida adecuada a la población. De igual modo es esencial determinar las potencialidades de desarrollo de los sistemas productivos, así como los ejes o el eje fundamental en torno al cual se estructuraría la estrategia de desarrollo económico local³⁵.

Todo lo que hasta aquí hemos planteado sobre el territorio puede ser ilustrado con el caso dominicano, en el que nos encontramos con una conformación de tres macro regiones con sistemas productivos marcadamente diferenciados, a saber: la Norte o el Cibao, la Suroeste y la Sudeste³⁶. Cada una de las cuales se divide en regiones y provincias.

La macro región Norte o Cibao, se divide en las regiones de Cibao Noroeste, Cibao Norte, Cibao Nordeste y Cibao Sur. Esta macro región integra, entre otras, las provincias Santiago, Espaillat, La Vega, Monseñor Nouel, Duarte y Puerto Plata que se caracterizan por tener valiosos recursos naturales al poseer los mejores suelos cultivables del país con el 36.4% y el 16.6% de las tierras agrícolas del Cibao y del país, respectivamente³⁶.

Entre los cultivos agrícolas de mayor importancia que se producen en la misma está el arroz, plátano, yuca,

³⁵ *Ídem*, p. 24, 25, 26.

³⁶ El mapa de regiones presentado en la siguiente página corresponde a la regionalización actual, vigente a partir del Decreto 710 del año 2004. Sin embargo, algunas de las informaciones correspondientes a las provincias se basan en la regionalización previa, la que disponía el Decreto 685 del año 2000.

³⁷ Germán, A. y Rosal, M. "Estudio Socioeconómico del Cibao Central y una Propuesta de una Oferta Curricular para el Centro Universitario Regional de Santiago (CURSA)". Universidad Autónoma de Santo Domingo, s. l., p. 16.

batata y maíz. Mientras que entre los agroindustriales de mayor productividad están el café, cacao y tabaco con la consecuente absorción y canalización del mayor valor bruto de su producción hacia otros sectores de la economía sub-regional y regional, principalmente los sectores industrial y comercial.

Con respecto a la actividad ganadera, el ganado vacuno es el de mayor producción en la región. Este hecho hace que el Cibao sea considerado la zona más productiva del país³⁷.

Las referidas provincias tienen un gran desarrollo pecuario, en lo que respecta a la crianza y cuidado de cerdos, reses, y otros tipos, así como la avicultura para la producción de carnes y huevos, constituyéndose, estos pueblos en los principales productores del país³⁸.

En la región del Cibao Norte se concentra la más activa y dinámica industria manufacturera, siendo, después de la Provincia de Santo Domingo y el Distrito Nacional, la de mayor importancia del país. Entre las ramas más destacadas están la producción de alimentos, licores y bebidas, textiles, elaboración de tabaco y de productos químicos y farmacéuticos, entre otros. De igual manera, hay que significar, que en esta región está el parque industrial de zona franca más importante del país que

³⁷ *Ibid.*, p.24.

³⁸ De la cruz, J. y Del Rosario, B., "Niveles de Operacionalización de la Función Investigación en las Instituciones de Educación Superior de la Sub-Región del Cibao Central, 2000-2004", tesis de maestría, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SANTO DOMINGO, República Dominicana, 2005, p.48.

aportaba para el año 1998 unos 48,448 empleos directos al grueso de la mano de obra nacional, constituyendo, a su vez, el segundo más importante conglomerado de la micro, mediana y pequeña empresa³⁹.

Cuenta con los mayores sistemas hidráulicos del país, con potencial capaz de abastecer de agua potable sus poblaciones, así como las de riego y generación eléctrica.

Posee una infraestructura vial y comunicacional adecuada para el transporte terrestre, aéreo y marítimo e importantes recursos mineros, entre los que se cita: el depósito de cobre de Mata Grande en los Montones de San José de las Matas, depósito de cobre del Yujo en Jarabacoa, afloramiento de cobre del Río Ajiaco en Jarabacoa, afloramiento de cobre de Arroyo Ancho en La Vega, afloramiento del Arroyo El Palo en Damajagua, afloramiento de cobre de la Malena en San Francisco de Macorís, depósitos de ámbar de Pedro García en Santiago de los Caballeros.

De igual modo, la región cuenta con importantes recursos pesqueros, entre los que se cita el Banco Navidad y el Banco de la Plata en Puerto Plata⁴⁰.

Además, se destaca la existencia de un gran potencial en recursos humanos calificados en el Cibao Central, en razón de que es, después de Santo Domingo y el Distrito

³⁹ Genao, R., Rodríguez, G. e Infante, F. "Diagnósticos de Necesidades de Formación de Recursos Humanos, Técnicos, Profesionales y de Cuarto Nivel para el Desarrollo del Sector Industrial de la Provincia de Santiago, 2001-2015", Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de Santo Domingo, Oct. 2001.

⁴⁰ Genao, A. y Rossi M., *op. cit.* p.17/20.

nacional, la segunda ubicación de centros educativos, del país, incluyendo universidades.⁴¹

En términos generales, estamos ante la presencia de un territorio que ofrece grandes ventajas, por contar con una diversidad de sistemas productivos, con excelentes condiciones climáticas e infraestructuras adecuadas que constituyen sus fortalezas y potencialidades para el desarrollo territorial.

Por otra parte, dentro de este conjunto existen territorios o microregiones marcadamente diferenciados por contar con ecosistemas y sistemas productivos que distan unos de otros; aun siendo todos parte de una totalidad "sistémica territorial". Como ejemplos, se citan los casos, de los municipios de Puerto Plata, Constanza y Jarabacoa.

En el primer caso, estamos frente a una fracción del territorio de la región del Cibao Central, que se caracteriza por poseer una estructura productiva muy variada que va desde la producción agrícola y pecuaria hasta la producción industrial. Destacándose en ella además, una presencia considerable del capital financiero y sobre todo de la actividad comercial.

Algo peculiar o específico de Puerto Plata, es que motivado en su entorno territorial caracterizado por un ecosistema y una biodiversidad de gran atracción que sumados a su importancia histórica y cultural, por la existencia de monumentos y museos, que constituyen

⁴¹ De la cruz, J. y del Rosario, B., op. cit., p.48.

sus ventajas comparativas y competitivas, para mediados de los años 90 fue considerada el principal "polo turístico" del territorio nacional⁴².

Aunque Puerto Plata no es hoy día el único polo turístico del país, es importante puntualizar que esta actividad sigue siendo su eje de mayor potencial de desarrollo, sobre todo en lo que respecta al turismo de playa, sol y arena. De hecho alrededor a esta actividad se articulan los demás sistemas productivos tanto del municipio en particular como de la provincia en general, girando en su conjunto en torno a la denominada "industria sin chimeneas", formando junto a Luperón, La Isabela y Sosúa un circuito turístico.

Peró el desarrollo del turismo en Puerto Plata no se ha traducido en la eliminación o reducción del desempleo y la pobreza; porque el mismo no se inscribe dentro del enfoque del Desarrollo Económico Local, que implica una concertación de actores públicos y privados en torno a un Plan Estratégico de desarrollo local integral, tendente a articular los recursos endógenos del municipio (públicos y privados) con las inversiones provenientes de capital nacional e internacional en procura de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Tampoco se ha creado una infraestructura ni diseñado un plan o programa continuo de mejoramiento, cuidado y conservación de los recursos naturales y el ecosistema en procura de la sostenibilidad del desarrollo económico del territorio; así mismo, investigaciones realizadas, dan

⁴² Echevarría, E. y Sosa, E. "Impacto del Turismo en Puerto Plata y su Impacto en la Educación Superior del 1980 al 2003". Tesis de grado, UASD. Presentada en agosto 2003, p55-53 y 78-232.

cuenta de una preocupación fundamental de los investigadores, en razón del proceso de degeneración, transculturación, descomposición y degradación de la vida social que afecta a esta comunidad⁴³.

El segundo caso, lo constituyen los municipios de Constanza y Jarabacoa, que por ser territorios con características semejantes, se analizan como un conjunto. En ese sentido, ambos están situados en la zona montañosa de la Provincia de La Vega, específicamente en el centro de la Cordillera Central donde nacen los principales ríos del país. En esta parte, hacia el oeste, se encuentra el Macizo Central, alcanzando las mayores alturas del país, de la isla y de las Antillas. Estos dos municipios junto al Distrito Municipal de Tireo forman tres valles intramontañosos, con un clima templado húmedo y una temperatura media inferior a los 18 y 22 grados Celsius, respectivamente⁴⁴.

Estos dos territorios, tienen una economía esencialmente agrícola con una diversidad de cultivos, destacándose hortícolas y frutales, tales como repollo, coliflor, brócoli, tallota, ajo, manzana, fresa, papa, café, habichuela y flores⁴⁵, tanto para el mercado interno como para la exportación. Es decir, ambos territorios se caracterizan por tener un sistema productivo basado en la agricultura, siendo ésta el eje fundamental para el desarrollo económico de dichas localidades.

⁴³ *Idem*, p.158/162.

⁴⁴ Marciano, J. Provincias de República Dominicana, La Vega, p. 2/3. Consultado el 16/3/06. Disponible: www.jimarciano.com/mipais/geografia.

⁴⁵ *Idem*, p. 2.

Sin embargo, dichos territorios cuentan con ecosistemas y biodiversidad poco comunes en otros lugares del país, los cuales constituyen atractivos turísticos que difieren del turismo de playa, sol y arena de Puerto Plata y de otras microregiones del país, es decir, estos son territorios más apropiados para el ecoturismo, especialmente, el turismo de montaña y el turismo de aventuras (rafting, canyoning, parapente, cascading, mountain bike, cabalgatas, tubing), entre otros⁴⁶.

En síntesis, en el desarrollo económico de ambos territorios identificamos dos ejes del sistema productivo, de gran potencial: Por una parte, la producción hortícola, de frutas y flores y, por la otra, el ecoturismo.

La importancia de este punto es que a la hora de diseñar un Plan Estratégico de Desarrollo, hay que partir de estos dos ejes de los sistemas productivos de ambos territorios.

Para maximizar el aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas que estos territorios ofrecen, es conveniente que ambos actúen de forma mancomunada, integrando una unidad Intermunicipal, distinta a la existente para la Provincia de La Vega, que tenga como fin esencial promover el desarrollo económico local a través de la agricultura y el turismo.

Otro punto a destacar dentro de la macro región del Cibao, es la región del Noroeste o Cibao Occidental constituida por las Provincias: Valverde, Montecristi, Santiago Rodríguez y Dajabón. En ella, nos encontramos con un territorio menos favorable al desarrollo de la

⁴⁶ *Idem.*

agropecuaria y por tanto menos prodigioso que el Cibao Norte, ya que el Noroeste se caracteriza por ser territorio de relieve montañoso y ondulado, clima seco con baja pluviometría y altas temperaturas que oscilan entre 24.5 y 30 grados Celsius⁴⁷.

No obstante lo anterior, en esta región existen microregiones que con la utilización de tecnologías, son aprovechables para el desarrollo de algunos renglones de la agropecuaria tales como arroz, tomate, bananas, ajíes, tabaco, plátano y otros frutos menores, así como la producción de miel de abeja, sal marina, ganado vacuno, caprino y ovino⁴⁸.

De las cuatro provincias que conforman el Cibao Noroeste, Santiago Rodríguez, es la menos productiva y en consecuencia la más pobre. De ésta, se afirma que al estar ubicada en una de las micro regiones de mayor insolación a nivel mundial con clima seco y temperaturas que se sitúan, con mucha frecuencia, en los 30 grados celsius, ha originado una sequía que condiciona la productividad de la tierra⁴⁹.

A diferencia de Valverde y Monte Cristi, Santiago Rodríguez, no puede aprovechar regadío a gran escala para la agricultura. Una parte del territorio de Valverde, así como de Montecristi tiene la posibilidad de utilizar el agua canalizada del Río Yaque del Norte y otros, para desarrollar la agricultura.

⁴⁷ Peña, M. y González, P. "Características Principales de la Sub-Región del Cibao Occidental y la Incidencia de los Profesionales de Ciencias Sociales en el Desarrollo Socio-Educativo, 1995-2002", tesis de maestría, UASD, 2003, p.27.

⁴⁸ *Idem.* P. 27.

⁴⁹ *Idem.* P. 42/44.

El municipio cabecera de la Provincia Santiago Rodríguez, es San Ignacio de Sabaneta, cuya economía ha sido muy variable. En los años 70 su principal actividad económica dependía básicamente del maní, actividad que desapareció con los cambios en tecnología y materias primas de industrias que utilizaban el aceite de maní, como la industria de Jabón "Lavador" y la industria de aceites "La Manicera". Posteriormente, en los años 80 su producto fundamental fue el tabaco rubio para la empresa cigarrera E. León Jiménez, la que también dejó de producir en esta zona, es decir, que prácticamente este territorio vio sucumbir su forma principal de producción.

La historia muestra, que en este territorio no se ha establecido un sistema productivo consistente, derivado de las desventajas que presenta.

Para superar las desventajas territoriales comparativas de este municipio en particular, se plantea como necesidad impostergable que el gobierno local asuma su rol de coordinador de las distintas instituciones de la comunidad y sus municipales, así como la participación del gobierno central para elaborar un Plan Estratégico de Desarrollo Local que promueva al territorio, no sólo como asiento geográfico del municipio, sino como factor de desarrollo de la comunidad.

Ese Plan Estratégico debe procurar la creación de la infraestructura necesaria para potenciar el valor del territorio, y crear ventajas competitivas. Para ello es necesario hacer un diagnóstico que indique alrededor de

cual o cuales ejes productivos se podría articular uno o varios proyectos de desarrollo económico local. En estas circunstancias la concertación de una alianza estratégica entre los distintos agentes, actores y sectores del municipio y con las agencias del gobierno central es imprescindible para la prosperidad de dicho plan, y en consecuencia de los habitantes de San Ignacio de Sabaneta.

Por otra parte, se encuentra la macro región Suroeste del país, integrada por las provincias: San Cristóbal, San José de Ocoa, Peravia, Azua, Barahona, Independencia, Bahoruco, Elías piña, San Juan de la Maguana y Pedernales.

Al igual que en el Cibao, en esta macro región se distinguen regiones marcadamente diferenciadas.

En términos generales, se afirma que la macro región Suroeste es la menos desarrollada y la más pobre del país, y que cuenta con el territorio más accidentado por las formaciones montañosas que predominan en la mayoría de sus provincias; cuenta con una hidrología considerablemente abundante, a pesar de que tiene microregiones de baja pluviometría, territorios áridos, clima seco y altas temperaturas.

La macro región en su conjunto, tiene una base económica esencialmente agrícola, con escasos polos de desarrollo industrial. Posee algunos recursos mineros en parte de sus localidades, entre estos: bauxita en Cabo Rojo, las Salinas de Baní y Barahona; además cuenta con recursos pesqueros en todo su litoral.

Dentro de esta gran región, se distingue la micro región San Cristóbal, por poseer el único territorio con un "polo de desarrollo industrial", el cual constituye la principal actividad productiva de esta área geográfica del país.

San Cristóbal, se caracteriza por una considerable actividad comercial y financiera, así como por una dinámica actividad académica e intelectual.

Por su cercanía con Santo Domingo, este territorio, constituye un puente entre el Sur y la capital de la República Dominicana.

Dicho territorio, es uno de los núcleos poblacionales de mayor concentración del país. De ahí las posibilidades de contar con un mercado laboral calificado, lo cual se presenta como un factor que ha posibilitado la instalación en su suelo de importantes industrias.

Por otra parte, aunque no es considerado como una ciudad turística, en este territorio se desarrolla un considerable flujo turístico interno, atraídos por los balnearios de la Toma y de los Ríos Nizao y Haina⁵⁰.

Con excepción de las plantaciones de cítricos en Villa Altagracia y las de café en municipios como Los Caños, llama la atención que la agricultura se desarrolla a pequeña escala, a pesar de que esta provincia posee uno de los territorios más fértiles de toda la macro región Suroeste⁵¹. Súmese, que en este municipio, se está

⁵⁰ Marciano, J. "Provincias de República Dominicana, San Cristóbal". Disponible en la www.jimarciano.com/mipais/geografia, p. 2.

⁵¹ Ídem.

introduciendo una mayor diversificación de la base económica de dicho territorio con la introducción paulatina de frutales (aguacate y limón persa), así como una creciente actividad ecoturística, motivada en los atractivos turísticos de la zona, encontrándose allí las presas de Jigüey y Aguacate y los balnearios de su principal Río "Los Cacaos", y sobre todo su carácter de zona montañosa.

El municipio de Cambita por ejemplo, es un territorio de suelo fértil, buena pluviometría, clima húmedo y tropical, con temperaturas agradables, aptas para la agricultura. Su suelo es excelente para la producción de frutales, especialmente el aguacate para la exportación, cuya producción está en aumento y se ha creado un clúster para buscar mejores oportunidades de comercialización y exportación del producto. Estas son las principales ventajas competitivas de este territorio.

En el Sur lejano, en la línea fronteriza, nos encontramos con el municipio de Pedernales que colinda con la República de Haití, cuyo territorio se caracteriza por tener un clima seco estepario y volumen de precipitación situado por debajo de 500 mm anuales, con excepción del Paraje Los Arroyos en el que predomina un clima templado húmedo similar al que existe en Constanza⁵².

Los habitantes de este territorio viven mayoritariamente de la agropecuaria que es su actividad económica más importante para la subsistencia, especialmente la

⁵² Hoy Digital, 21/3/06. Disponible en www.hoy.com.do.

producción, aunque a pequeña escala, de café, banana, habichuelas, gandules, yuca, maíz, y toronja; así como la crianza de ganado vacuno.

Por otra parte, se destaca un alto flujo comercial informal entre Pedernales y Haití y la existencia de importantes recursos pesqueros entre los que se citan: langostas y lambí. Se calcula que el 40% de la producción nacional de especies pesqueras de alto valor comercial lo aporta Pedernales, generando aproximadamente 24 millones de dólares al año⁵¹.

Se singulariza el hecho de que la condición de territorio fronterizo le genera a esta población una ventaja competitiva, no sólo para el comercio informal sino también para un eventual tratado de libre comercio o acuerdo comercial bilateral con la vecina República de Haití.

Otra gran ventaja comparativa y competitiva que se reconoce a Pedernales, es que a su territorio le pertenece la importante e impresionante playa Bahía de las Águilas con todos los atractivos turísticos del Parque Nacional Jaragua, la Isla Beata y Alto Velo, bellezas de las que la naturaleza le ha dotado.

De ahí que el futuro eje de desarrollo económico de este municipio, está en el turismo ecológico, que tarde o temprano se desarrollará y que seguramente tendrá una marcada influencia regional y nacional.

⁵¹ *Ibid.*

De Pedernales, podría decirse que no tiene razón para que más de un 80% de su población esté sumida en la pobreza, con un territorio inmensamente rico en recursos naturales y ni hablar de su potencial pesquero a través del cual perfectamente podría establecer una moderna industria pesquera; asociando en una cooperativa a los pescadores que desarrollan esa actividad.

Y aquí hay que preguntarse ¿de que le sirve, a los habitantes de este municipio, tantas riquezas a su alrededor si no pueden disfrutarlas y en cambio viven en condiciones totalmente miserables: falta de educación, salud, alimentación, vivienda digna, entre otras inequidades sociales? ¿Por qué no aprovechar esos recursos naturales para producir riquezas, crear empleos, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la gente de la zona? ¿La preservación de esos recursos, excluye necesariamente su disfrute por las presentes generaciones? ¿Las futuras generaciones tienen más derechos que la presente a vivir humana y dignamente? ¿Si en otros lugares se han desarrollado importantes complejos turísticos, por qué no se pueden desarrollar en el Sur, si existen iguales o mejores ventajas competitivas?

Y seguimos preguntándonos, ¿Cuáles son los conflictos de intereses económicos que se oponen al desarrollo del turismo sostenible en esta zona?

En definitiva, el país es rico en recursos naturales con hermosas playas, empinadas montañas con exuberante vegetación, ecosistemas con una rica biodiversidad y uno

de los climas más confortables del Caribe y Latinoamérica, por no decir del mundo.

En consecuencia, de lo que se trata es de definir las líneas maestras de la política para aprovechar el potencial turístico en los municipios del país que cuenten con esta ventaja comparativa y competitiva.

En ese sentido, lo primero que tienen que plantearse los municipios colindantes con áreas aptas para el desarrollo del turismo, es formar mancomunidades o corporaciones intermunicipales para desarrollar en conjunto proyectos turísticos. En segundo lugar hacer un diagnóstico de la realidad y del potencial de desarrollo existente. Y sobre esta base diseñar el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible.

Tierra adentro, más hacia el norte, nos encontramos con la Provincia Bahoruco, ubicada entre las Sierras de Neyba y de Bahoruco. Esta provincia se caracteriza por una economía esencialmente agrícola, con un rasgo muy peculiar, y es que los rubros más importantes, desde el punto de vista comercial, están distribuidos en sus diferentes municipios. Por ejemplo, el plátano se produce en los municipios de Tamayo y Galván, la uva en los municipios de Neyba y Los Ríos y el café en Neyba, específicamente, en la Sierra de Neyba²⁴.

El monocultivo es lo que predomina en estos territorios, en términos de producción agrícola con carácter comercial.

²⁴ Marciano, J. "Provincia de República Dominicana, Bahoruco". Encontrado el 20/3/05. Disponible: www.jimarciano.com/mipais/geografia, p. 1.

En el caso de los territorios de Neyba y Los Ríos parecen tener características muy peculiares que les permiten ser de los pocos suelos del país con climas y temperaturas especiales para el cultivo de la uva, lo que le adiciona una ventaja comparativa y competitiva con relación a otros territorios del país; sobre todo si se considera que el país es un gran importador de uva y de vino, que es un subproducto de la industrialización de la misma.

La producción de uva y su industrialización tiene un mercado interno de miles de consumidores, claro, si se aplican los adelantos tecnológicos que están al alcance del país a través de la experiencia de los principales países productores de uva y de vino; mediante mecanismos de cooperación y asistencia científica y tecnológica. Naturalmente, el aprovechamiento de este gran potencial necesita de la alianza estratégica de los agentes/actores locales, el gobierno municipal y sobre todo el gobierno central.

El municipio de Neyba, posee y aprovecha una franja del territorio de la Sierra de Bahoruco, que atraviesa toda la parte norte del mismo para producir uno de los mejores cafés del mundo. Esto es una oportunidad que debe ser desarrollada aprovechando nichos del mercado mundial que prefieren este tipo de café; vale decir, que conviene dedicar la mayor parte del suelo de la Sierra de Bahoruco y producir café para la exportación.

Por último, tenemos el caso de la macro región Sudeste*, integrada por las provincias El Seibo, Hato Mayor, La

* Consultar a Marciano, J., "República Dominicana. Sus Provincias". Encontrado el 20/04/2006. Disponible en www.jimarciano.com/mipais/geografia

Altagracia, La Romana y San Pedro de Macorís, ubicadas en el saliente más pronunciado que se observa en el mapa del territorio nacional, cuyos límites son: El Mar Caribe al Sur; al Oeste las provincias de Monte Plata y Santo Domingo; al Norte el Océano Atlántico y al Este el Canal de la Mona que la separa de la isla de Puerto Rico.

La población de esta región para el año 2002, era de aproximadamente, 900,000 habitantes, de los cuales más del 68% estaban concentrados en la zona urbana. Posee una extensión territorial de 8,035 kilómetros cuadrados, compuesta, en su mayor parte, por una inmensa llanura, con terrenos de alta calidad para el desarrollo de la agropecuaria, ya que cuenta con una hidrología adecuada. Además tiene una excelente ubicación territorial para explotar su potencial turístico.

La estructura económica de esta región, cuenta con una diversidad de sistemas productivos, destacándose la agricultura, la ganadería vacuna, la agroindustria, la industria de productos de consumo, el turismo, el comercio y en gran medida, el sector financiero.

En el aspecto agrícola, entre sus principales cultivos se destacan: la caña de azúcar, la producción de cítricos y cacao como también la palma africana y otras oleaginosas.

En relación con la pecuaria, en esta región existe una gran producción de ganado vacuno, tanto para el aprovechamiento de carne como de leche.

El desarrollo industrial está concentrado, básicamente, en las provincias La Romana y San Pedro de Macorís. En ambas provincias, además de la industria azucarera se desarrolla un importante polo de industrias de zona franca.

Un elemento a considerar como una ventaja competitiva de estos territorios, lo constituye la excelente infraestructura en materia de transporte a todos los niveles (terrestre, aéreo y marítimo).

En sentido general la estructura económica de esta macro región, principalmente las provincias ubicadas en el litoral Sur, es decir, San Pedro de Macorís, La Romana y La Altagracia, ha sido impactada por los cambios que se han producido en la economía nacional a partir de los años 80, al pasar de una economía agro exportadora a una economía de servicios, predominando la industria de zona franca y el turismo.

Con respecto a la provincia La Altagracia, cuyo municipio cabecera es Salvaleón de Higüey, destaca su singularidad por ser el único territorio de la isla de Santo Domingo bañado por dos océanos: el Atlántico por la parte Norte y el Mar Caribe en la parte Sur, así como por el Canal de la Mona ubicado en su parte Este. Esto es trascendental si tomamos en cuenta que "...el 95% de la actividad turística del país se desarrolla en la zona costera..."⁵³. Por ello, la principal actividad económica

⁵³ Secretaría de Estado de Cultura de la República Dominicana. "Geografía de República Dominicana". Encontrado el 23/04/2006. Disponible en www.geocities.com/comisionadodecultura/geografia.html.

del país, basada en el turismo se desarrolla en esta provincia.

Entre los atractivos más significativos de esta provincia, se encuentran, El Parque Nacional del Este, que incluye la Isla Saona, Bávaro, Punta Cana, Puerto Escondido, Macao, Cabeza de Toro, Cabo Engaño, Bayahibe y Boca de Yuma y La Basílica Nuestra Señora de la Altagracia⁵⁶.

De todo lo anterior se infiere que el turismo es el eje que articula el sistema productivo del municipio cabecera de dicha provincia, al que podría llamarse la Capital del turismo dominicano.

La Romana, es el municipio cabecera de la provincia La Romana. Se caracteriza por poseer un territorio esencialmente llano, con un suelo de alta calidad y buen clima para la producción agropecuaria. Se distingue de Higüey por tener un sistema productivo más diversificado, predominando dentro de la actividad agrícola la producción de caña de azúcar, teniendo a su vez, la principal industria azucarera del país que es El Central Romana. De igual modo se destaca la producción de ganado vacuno, tanto para la producción de leche como de carne⁵⁷.

Un aspecto importante, es que el territorio del municipio de La Romana está situado en el corredor turístico del

⁵⁶ Marciano, J., "República Dominicana, Sus Provincias, La Altagracia". Encontrado el 20/04/2006. Disponible en www.jmarcano.com/mipaís/geografía, p. 1/2. Y Hoy Digital, "Tus provincias, La Altagracia, devoción por la Virgen". Encontrado el 23/04/2006. Disponible en www.hoy.com.do, p. 1.

⁵⁷ Marciano, J., "República Dominicana, Sus Provincias, La Romana". Encontrado el 20/04/2006. Disponible en www.jmarcano.com/mipaís/geografía, p. 1.

Este, lo cual le permite aprovechar al máximo importantes atractivos turísticos localizados en su entorno como son Casa de Campo, el cual está catalogado como uno de los complejos turísticos mas famosos del país, la Isla Saona, Río Chavón, Altos de Chavón, denominado también "Ciudad de los Artistas", por ser el lugar de mayor desarrollo de actividades artísticas; la Isla Catalina, las Playas Cumayasá y la Caleta, los cuales atraen un gran flujo de turistas hacia el municipio⁵⁸.

Este municipio, tiene además como potenciales de desarrollo el turismo y la pecuaria. En el primer caso, se sugiere seguir creando condiciones para aprovechar su ubicación como ciudad ubicada en la intermedia del corredor turístico del Este, para el desarrollo de actividades de impacto económico en procura de generar empleos y disminuir la pobreza de sus habitantes.

En el caso de la industria azucarera, el momento es oportuno para diversificarla, incursionando en sus derivados tales como el alcohol y etanol. Estos subproductos están llamados a sustituir en el país, el uso de los derivados del petróleo, debido a las carencias del mismo en territorio dominicano y a los altos costos de importación que estos representan.

En la parte occidental de la macro región Sudeste, se encuentra la Provincia de San Pedro de Macorís, en cuyo territorio sobresale el principal polo industrial de la región, destacándose una dinámica económica originada en la zona franca, que genera miles de empleos. En esta

⁵⁸ *Ibidem*, p. 1.

provincia se encuentra, además, la mayor cantidad de ingenios azucareros del país. También se destaca la ganadería vacuna y la agricultura⁵⁹.

Hay que subrayar que San Pedro de Macorís posee importantes atractivos turísticos como son las áreas protegidas Laguna Mellen, Río Higuamo, Río Soco la reserva antropológica Cueva de las Maravillas, y las playas Caribe, Villa del Mar, Juan Dolio y Guayacanes, por lo cual se desarrolla un creciente y significativo flujo de turistas hacia el municipio⁶⁰.

Otra de las ventajas comparativas de este municipio, que incide favorablemente en su desarrollo económico, es su condición de ciudad intermedia entre la capital de la República y los territorios de la macro región Sudeste. Además, la existencia de la Universidad Central del Este.

Es relevante apuntar que la industria y la actividad comercial, constituyen el mayor potencial de desarrollo de este municipio y de la provincia, pues aunque el turismo es el renglón económico que más ha crecido en los últimos años, en la actualidad, la crisis que genera los altos precios del petróleo en el mercado internacional amerita que el país busque alternativas de sustitución de los hidrocarburos, lo que se presenta como una oportunidad para que este municipio al igual que La Romana aprovechen para diversificar su industria

⁵⁹ Marciano, J., "República Dominicana, Sus Provincias, San Pedro de Macorís". Encontrado el 23/04/2006. Disponible en www.jimarciano.com/img/psis/geografia, p.1.

⁶⁰ Hoy Digital, "Sus Provincias, San Pedro de Macorís, la sultana del este". Encontrado el 23/04/2006. Disponible en www.hoy.com.do, p.1/2.

azucarera incorporando la fabricación de etanol, como se ha señalado, para ser usado como combustible. No obstante todo lo anterior, se debe continuar desarrollando el turismo como una opción necesaria para aumentar la generación de empleos.

Por otra parte, las Provincias de Hato Mayor y El Seibo forman una subregión, ocupando un territorio con menos llanuras que las anteriores, la importante Cordillera Oriental o Sierra del Seibo que atraviesa ambas provincias por la parte norcentral.

Las provincias de esta subregión son las de menos concentración poblacional, sumando ambas sólo el 20% de la población total de la macro región.

De acuerdo con César Pérez, sociólogo e investigador de temas urbanos y municipales "El Seibo y Hato Mayor son las dos provincias más pobres de la macro región"⁶¹, ocupando la primera el quinto lugar en el rango de las más pobres del país. No necesariamente, por desventajas de sus territorios, sino por que no han podido articularse a los nuevos ejes que determinan la dinámica del nuevo modelo económico de la región, el cual se fundamenta en el turismo y zona franca, lo que podría explicarse por el predominio de su estructura agraria tradicional, caracterizada por un sistema de tenencia de la propiedad territorial concentrada en pocas manos⁶².

⁶¹ Pérez, C., (2003). "Descentralización, Municipio y Gestión Urbana". República Dominicana. Editora Publicitas. 1ra. ed. p. 121.

⁶² *idem.*, p.123/124⁶² *idem.*, p.123/124

Estas provincias, a pesar de tener rasgos comunes, tienen características muy singulares. En ese sentido, en el caso de la provincia de Hato Mayor su principal actividad económica es la agropecuaria, destacándose la producción de cacao, cítricos (se estima que más del 70% por ciento de la producción de cítricos se encuentra en ésta), así como la caña de azúcar, siendo además, una de las principales provincias en la producción de ganado bovino⁶³.

No podemos dejar de anotar que en Hato Mayor se encuentran importantes recursos hídricos de la macro región Sudeste, entre los cuales se destacan: La Cuenca Hidrográfica del Río Higuamo, Río Manigua, Río Casuf y el Maguá⁶⁴. En este territorio predomina un clima húmedo, bosque húmedo subtropical y temperatura anual que oscila entre 24 y 26 grados Celsius⁶⁵.

Además, en Hato Mayor se registran niveles mínimos de industrialización de los productos de la agropecuaria, tales como la fabricación de quesos y embutidos, entre otros. Sin embargo, a excepción del Consorcio Cítricos Dominicanos, que procesa e industrializa naranjas, el resto se desarrolla fundamentalmente con el uso de tecnología atrasada.

⁶³ Hoy Digital, op. Cit. p. 2. y Marcato, J. "República Dominicana, Sus Provincias, Hato Mayor", Encontrado el 20/04/2006. Disponible en www.jamarcam.com/mipais/geografia, p. 1/2.

⁶⁴ Hoy Digital, "Tus Provincias, Hato Mayor, entre la Cordillera y el Mar", Encontrado el 23/04/2006. Disponible en www.hoy.com.do, p. 1.

⁶⁵ Wikipedia, la enciclopedia libre "Hato Mayor", Encontrado el 24/04/2006, p. 1. Disponible en http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Hato_Mayor&action=edit.

Para esta provincia, paradójicamente, sus oportunidades de desarrollo, apuntan en la misma dirección de lo que hoy se ve como la causante de su pobreza, puesto que los ejes fundamentales para el desarrollo de todos sus municipios están cimentados en la implementación de tecnologías apropiadas que potencien su productividad para aprovechar adecuadamente sus recursos intrínsecos.

En primer lugar, si se moderniza la producción agropecuaria y se aumenta su productividad pueden aprovechar el creciente mercado interno y externo.

En segundo lugar, incentivar el desarrollo turístico, pues "Hato Mayor posee uno de los patrimonios naturales costeros más impresionantes del país. La línea costera comenzando desde la bahía de San Lorenzo pasando por Punta Yabón cerca de la desembocadura del río del mismo nombre, Punta del Morro, hasta llegar a la Bahía de la Jina en La Loma cerca del Seibo, que ofrecen planos paisajísticos espectaculares del Atlántico que se pueden observar por los llanos costeros de Sabana de la Mar, flanqueado por parte de la Cordillera Oriental"⁶⁶.

Además en el territorio de esta provincia se encuentra parte del Parque Nacional Los Haitises, afirmándose que "las formaciones geológicas de este paraíso natural sólo existen en dos lugares del mundo; en República Dominicana y en Yugoslavia [...], destacándose un sistema de encadenamiento que guarda en su interior pictográficas, petroglifos de gran trascendencia para la investigación científica y la recreación natural". De igual

⁶⁶ Hoy Digital, op. Cit., p.1.

modo se plantea que “Hato Mayor tiene la gloria de poseer, ya tocando los límites territoriales, una de las más grandes cuevas del mundo que es Funfun. También conocida como La Boca del Diablo o del Infierno”⁶⁵.

Otra ventaja comparativa de este territorio es que, muy cercano, al norte le queda la Bahía de Samaná, la que por su biodiversidad fue declarada en 1959 como monumento natural y ha sido propuesta por la UNESCO para ser declarada Reserva de la Biosfera.

En Samaná está ubicado el “...Santuario de Mamíferos Marinos de la República Dominicana, lugar de observación de las ballenas jorobadas...”⁶⁶.

Otro eje importante, dada la condición de territorio con salida al mar, en este caso al Océano Atlántico, es la instalación de una industria pesquera en el municipio de Sabana de la Mar.

Volviendo sobre la Provincia El Seibo, de acuerdo con el último censo de población y viviendas del año 2002, tiene 89,261 habitantes; se caracteriza por tener una economía basada en la agropecuaria, destacándose, el cultivo de la caña de azúcar y la producción de ganado vacuno. El nombre de su municipio cabecera es Santa Cruz del Seibo, formando parte de la misma el municipio de Miches y el Distrito Municipal Pedro Sánchez. Miches conecta la provincia con el Océano Atlántico,

⁶⁵ Wikipedia, op. Cit. p.2.

⁶⁶ Hoy Digital. “Tus provincias, Samaná, la belleza de tres bahías”. Encontrado el 23/04/2006. Disponible en www.hoy.com.do, p.2.

cuenta con una población urbana de 12.000 habitantes, es más pequeño y más pobre que El Seibo, aunque por sus recursos naturales, playa y montaña, está mejor posicionado que este último desde el punto de vista estratégico, tanto por la nueva orientación de la economía dominicana como de la mundial, que busca espacios para la reproducción del capital⁶⁹.

En ese sentido, el ecoturismo tiene una gran oportunidad de desarrollarse por la existencia de importantes lugares como "...las cuevas "La Chiva" y "La Hondoná", así como uno de los saltos más impresionantes de la zona que es "El Cucuyo". Asimismo los Ríos Soco y Chavón, las zonas protegidas de bahía la Jina, también las reservas científicas de Las Lagunas Redonda y Limón y el corredor ecológico carretera El Seibo-Miches"⁷⁰.

De igual modo, a través de Miches, el Seibo comparte con Hato Mayor una salida al Océano Atlántico, situación que puede ser aprovechada para desarrollar el turismo de playa y la instalación de una industria pesquera en la zona, la que perfectamente puede hacerse en una mancomunidad con el municipio de Sabana de la Mar de la provincia Hato Mayor.

Llegado a este nivel de análisis, podemos afirmar que a pesar del retraso histórico que experimentan las provincias Hato Mayor y el Seibo, ambas cuentan con importantes recursos que constituyen su potencial desarrollo.

⁶⁹ Pérez, C., op. Cit., p. 131.

⁷⁰ Hoy Digital, Tus provincias, "El Seibo, productor del champán del Oriente". Encontrado el 23/04/2006. Disponible en www.hoy.com.do, p. 1.

La real situación de atraso y pobreza que afecta a estas dos provincias obligan a plantearse nuevas formas de enfrentar su realidad. De ahí, la necesidad de formar una Mancomunidad o Unidad Intermunicipal; en la provincia Hato Mayor se propone formar una mancomunidad con los municipios Hato Mayor del Rey, El Valle y Sabana de la Mar; en la Provincia El Seibo, la integrarían los municipios: Santa Cruz del Seibo y Miches.

Dichas estructuras, una vez formadas, actuarían en base a un Plan Estratégico de Desarrollo Intermunicipal, que jerarquice varios ejes de desarrollo de la estructura económica de cada provincia. Entre los ejes a potenciar están:

Primero, la producción, industrialización y diversificación de la caña de azúcar.

Segundo, la producción e industrialización de cacao y cítricos para aprovechar nichos del mercado nacional e internacional que tienen una alta demanda de estos productos.

Tercero, desarrollar el ganado vacuno para la producción de carne, leche y otros derivados a fin de abastecer la demanda que genera el turismo de la región, el consumo nacional y para la exportación.

Cuarto, aprovechar e instalar una industria pesquera que supla el consumo regional, nacional y para la exportación.

Quinto, diseñar proyectos concretos para insertar a cada provincia en el desarrollo turístico que hegemoniza la

actividad económica de toda la macro región Sudeste del país.

5.3.1 Medio Ambiente y Desarrollo Económico Local

El medio ambiente, el ecosistema, la biodiversidad, en fin la naturaleza, es el hábitat del ser humano. Con ella tenemos una interacción y un intercambio permanente. El hombre transforma la naturaleza aprovechando sus recursos, obteniendo los bienes materiales necesarios para realizar su vida y, en ese proceso también produce su mundo espiritual, sus ideas, sus proyectos sociales, sus proyectos de vida.

El desarrollo económico, sociopolítico y científico-tecnológico del mundo ha implicado un proceso de deterioro acelerado del medio ambiente y los distintos ecosistemas que hacen posible la vida en la faz de la tierra. Hoy se habla de la creciente desertificación, producto de la deforestación y los altos niveles de contaminación, del calentamiento global, la destrucción de la capa de ozono y del deshielo parcial de los casquetes polares.

También se habla de grandes variaciones en la composición global de la atmósfera terrestre y los cambios climáticos que se están sucediendo en el mundo, a través del efecto invernadero, lo cual tiene graves implicaciones para la productividad agrícola en todo el mundo.



Han sido tan graves los efectos destructivos de las emisiones de dióxido de carbono, de azufre, de nitrógeno y de los clorofluorocarbonos sobre la atmósfera y el medio ambiente que desde 1985 se vienen celebrando cumbres mundiales con el propósito de detener los procesos de deterioro de la capa de ozono, entre otros aspectos referidos al deterioro creciente de la naturaleza.

De acuerdo con la Enciclopedia Encarta, 2005, Microsoft Co., entre los eventos más significativos están: Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985), el Protocolo de Montreal (1987), Cumbre sobre la Tierra celebrada en Río de Janeiro (1992), la reunión de Kioto (1997) y la Cumbre celebrada en Bonn, Alemania (2001).

Es importante reconocer que como resultado de estos eventos se está desarrollando un amplio movimiento mundial de defensa y conservación del medio ambiente, los ecosistemas, la biodiversidad, y en sentido general la naturaleza.

Poco a poco se ha estado creando conciencia de que la vida en todas sus expresiones y manifestaciones está en peligro, si no se detiene a tiempo, el nivel de deterioro y destrucción del medio ambiente.

Hoy se está planteando convivir armoniosamente con la naturaleza, por lo que, el ser humano se ha replanteado su relación con la misma. Esta articulación debe permitir que éste aproveche los recursos renovables y no

renovables para su desarrollo económico, social y cultural, disminuir la pobreza y elevar su calidad de vida. Pero al mismo tiempo desarrollar un plan estratégico de protección, conservación, cuidado y reproducción de la biodiversidad, para permitir la prolongación de la vida sobre la faz de la tierra.

En razón de lo anterior, hay que manifestar que es errónea la concepción que contrapone, por una parte, el desarrollo económico y por la otra la conservación del medio ambiente. Tanto las posturas de explotación irreflexiva y extrema de los recursos naturales como aquellas preservacionistas que se oponen a todo tipo de intervención del ser humano en áreas donde existen grandes y valiosos recursos naturales y ecológicos así como una rica biodiversidad son posturas excluyentes y poco racionales. Ser humano y naturaleza no se contraponen, no se excluyen, pueden convivir en paz y armonía, sin dejar de aprovechar lo que la naturaleza misma nos ha colocado en nuestro entorno.

Si se asume esta idea, hombre y naturaleza serían, entonces, el centro de un Plan Estratégico de "desarrollo humano", elaborado por la colectividad que habita el territorio municipal, bajo el liderazgo del Ayuntamiento, en tanto gobierno del municipio.

Como estrategia de desarrollo desde el territorio los agentes y actores que asumen la concepción del desarrollo local, que toma como punto de partida esencialmente los recursos endógenos, tienen una clara

conciencia, una profunda vocación ambientalista, un compromiso para que el desarrollo sea realmente sostenible, y que como dice la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo "está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, es decir, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias..."⁷¹.

Es en este contexto, que los municipios dominicanos deben asumir su política ambiental e integrarla como uno de los ejes fundamentales del Plan Estratégico de Desarrollo Municipal.

5.4 Modalidades de Institucionalización del Desarrollo Económico Local

Entre las modalidades institucionales de desarrollo local usualmente desarrolladas están Redes, Corporaciones de Desarrollo, Mancomunidades y las Agencias de Desarrollo Local.

Redes: Son organizaciones con libertad de entrada y salida para los distintos agentes socioeconómicos, con independencia de sus adscripciones ideológicas o políticas que están basadas, gestionadas y controladas por quienes han decidido asociarse para ganar en competitividad y resolver los problemas derivados del volumen y tamaño de la actividad que llevan a cabo. Su instauración utiliza y reorienta las infraestructuras existentes en la medida en que su objetivo las obliga a

⁷¹ Guillezemi, P. op. cit. p.4.

estar en íntimo contacto con los diferentes agentes sociales⁷².

Este conjunto de conductores conectados entre sí en el ámbito local, permite la creación de sistemas de información que posibilitan la elaboración de bases de datos permanentes a las cuales acudan los agentes sociales y económicos con toda libertad y transparencia ofertando y demandando productos y servicios. Se conciben de una forma especialmente desburocratizada y descentralizada, que actúan en base a las necesidades y particularidades propias de cada territorio.

Se diseñan al objeto de eliminar los intermediarios en la utilización de la información y valorar la autonomía local para la dinamización del territorio, promoción económica, mejoramiento de la competitividad de los agentes sociales y la optimización de toda clase de recursos.

Corporación de Desarrollo: Una corporación es una entidad legal que posee derechos amparados por las leyes similares a aquellos de una persona natural. Los sistemas de leyes civiles estilan referirse a corporaciones como personas morales. También son llamados sociedades anónimas o algo similar, dependiendo del lenguaje del territorio en cuestión⁷³.

En la práctica moderna, muchas personas emplean la palabra corporación para referirse a una entidad comercial establecida de acuerdo a un marco gubernamental.

⁷² Albuquerque, Francisco & Diputación de Barcelona (1999). *Manual del Agente de Desarrollo Local*, primera edición, la Paz, Bolivia

⁷³ De Wikipedia, la enciclopedia libre. <http://es.wikipedia.org/wiki/corporaci%C3%B3n>

Sin embargo, iglesias, grupos de interés, ciudades y pueblos, entre otros, poseen también identidades corporativas.

Dentro del marco oficial, una corporación, o bajo ciertas jurisdicciones una compañía, es una entidad legal, con o sin accionistas, quienes pueden ser personas, coaliciones de empresas, otras corporaciones u otras entidades legales. Cuando no existen accionistas, se considera una corporación sin acciones, una corporación de membresía o similar (estas son las corporaciones sin fines de lucro).

En cualquier categoría, la corporación comprende una colectividad de individuos con diferentes estados legales y con privilegios especiales no concedidos a negocios unicorporativos simples, asociaciones voluntarias u otros grupos de individuos.

Las corporaciones reciben una letra patente de un Estado y pasan a ser reguladas por leyes promulgadas por éste. La ley del Estado en el cual una corporación opere generalmente regula sus actividades. Ciertas jurisdicciones no permiten el uso de la palabra compañía por sí sólo para denotar el estado corporativo, ya que compañía puede referirse a una asociación o a un propietario único⁷⁴.

Mancomunidades: En sentido general, mancomunidad hace referencia a la asociación libre de municipios, dentro del marco jurídico de varios países, que crea una entidad local superior y a la que los municipios asociados delegan parte de las funciones y/o competencias que la ley les

⁷⁴ *Idem.*

atribuye, al objeto de que se preste un servicio conjuntamente para todos sus miembros. Estas, requieren, en general para ser creadas, que los municipios sean colindantes, que se fije con claridad el objetivo, que exista un presupuesto propio y unos órganos de gestión igualmente propios y diferenciados de los participantes⁷⁵.

Las mancomunidades, así creadas, gozan de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines, y existen con o sin límites de tiempo, para la realización de una o más actividades concretas.

En la República Dominicana, las mancomunidades jurídicamente no existen como tales, sino que su creación se enmarca dentro de lo establecido por el artículo 213 de la Ley de Organización Municipal No. 3455 del 21 de diciembre del año 1952 que prescribe "además de participar en la Liga Municipal Dominicana, creadas en conformidad con la ley No. 49 del 23 de diciembre de 1938, y de la facultad que por diversas disposiciones de la presente ley se les confiere para participar con otros municipios en diversas actividades, empresas y obras, los ayuntamientos podrán sostener relaciones, asociarse y cooperar entre sí o con entidades similares de otros países en todo género de actividades que tiendan al mejor desenvolvimiento de la vida municipal y al progreso y bienestar de sus comunidades, así como a la solución de sus problemas; tales como conferencias, congresos, asociaciones o agrupaciones regionales, continentales o

⁷⁵ *Idem*.

mundiales y en particular en la organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal; siempre que esas actividades no estén en conflicto con la constitución y las leyes de la República”.

Como ejemplo de esta forma de participación municipal, en República Dominicana existe la Federación Dominicana de municipios-FEDOMU- (Registro Nacional de Contribuyente No. 4-01-51227-2), fundada en la ciudad de La Vega, el día 28 de Noviembre del año 2000 e incorporada en virtud de la Ley No. 520 del 26 de Julio del año 1920 (modificada por la Ley No. 122-05), el día 20 de Marzo del año 2001, mediante el Decreto del Poder Ejecutivo No.398-01, que le reconoce como Entidad asociativa de carácter municipalista y políticamente pluralista, cuyo fin es: contribuir con la defensa, promoción y fortalecimiento de la autonomía y competencias municipales; la consolidación del proceso de reformas tendientes a la descentralización financiera, económica, política, funcional y administrativa del Estado, y propiciar un marco jurídico que fortalezca los Ayuntamientos.

La referida Ley de Organización Municipal en la que se fundamenta el sistema asociativo municipal dominicano está en proceso de ser reformada. Un Anteproyecto de Ley presentado por FEDOMU y CONARE, ante la Cámara de Diputados de la República Dominicana persigue incorporar un texto que plantea “se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Para que los

municipios se mancomunen no será indispensable que pertenezcan a la misma provincia, ni que exista entre ellos continuidad territorial”.

Como se aprecia, el tratamiento que se da a las mancomunidades en la Ley de Organización Municipal de la República Dominicana, difiere del que a nivel general se da a las mismas, en el sentido de que mientras unas tienen que cumplir con la condición de territorios continuos, es decir municipios colindantes, en el caso dominicano, esta condicionante no es requisito indispensable.

Sin embargo, la realidad 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.

Casi siempre la economía de un municipio forma un circuito de relaciones socioeconómicas con otros municipios. En efecto, para que el desarrollo económico local sea sostenible, en el espacio y en el tiempo, tiene que conectarse a otras economías, ya sea de otro municipio, región e incluso con el nivel nacional y mucho más necesaria es la conexión con el mundo.

Agencias de Desarrollo Local: Son instrumentos especializados para el incentivo a la inversión y emprendimientos locales, así como para la intervención y promoción en el desarrollo económico. Su objetivo es

impulsar la actividad económica y atraer nuevas iniciativas empresariales e implementar métodos formativos que faciliten la inserción de los desempleados⁷⁶.

El accionar de la Agencia de Desarrollo Local, se lleva a cabo a través de la diversidad de formas y modalidades que el marco legal permita. Pero, siempre con el criterio de elegir las que mejor se adapten a la actividad que se desea desarrollar. Dicha labor se realiza a través de: Oficinas de Promoción, Agencias Autogestionarias y Proyectos de Inversión para el Desarrollo Local, Consejos de Desarrollo Económico y Social, Organismos Autónomos, Empresas Municipales, Organismos Públicos Especializados, Entidades de Carácter Mixto y Convenios de Colaboración con Asociaciones y ONG's.

La conformación o estructuración de una Agencia de Desarrollo Local, se realiza en las siguientes etapas⁷⁷:

Preliminar. En esta etapa, se detecta la demanda social, la necesidad de intervención, se define la voluntad política del gobierno local como dinamizador del Desarrollo Económico, se realizan los acuerdos institucionales locales, procurando consenso social entre los grupos políticos, empresariales y organizaciones de la sociedad civil. Además, se contrata el embrión técnico.

⁷⁶ Partido Revolucionario Dominicano y Partido Socialista Obrero Español (1998). Seminario Taller de Formación Municipal. El Ayuntamiento: Calidad de vida y Democracia, Santo Domingo, República Dominicana.

⁷⁷ *Idem*. Página 4.

Acciones Iniciales. En esta etapa, se realiza un diagnóstico de situación (territorio, población, análisis sectorial, mercado laboral, etc.) y se hace un análisis de interrelaciones, tomando en cuenta el entorno municipal y las posibilidades legales de actuación para la creación de la Agencia de Desarrollo.

- **Diseño de la Agencia de Desarrollo.** En esta etapa, se definen los ámbitos de actuación, sus funciones, jurisdicción espacial, grado de autonomía, medios materiales y humanos, órganos de gobierno, etc.
- **Creación y Puesta en Marcha.** Esta es la etapa final, en la cual se incluye la aprobación por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento.

Main body of handwritten text, consisting of several lines of cursive script.

Second section of handwritten text, appearing as a separate paragraph or entry.

VI. Descentralización y Desarrollo Económico Local

La descentralización es un concepto que supone su opuesto, el concepto centralización. En el discurso de la sociología política de los pensadores latinoamericanos, sobre todo de los teóricos de la dependencia y del Estado desarrollista, ambos conceptos aluden a una realidad geopolítica mundial que configura un "centro" que concentra todo el poder económico, político, militar, social y cultural que corresponde a los países altamente desarrollados y una "periferia" que corresponde a los países dependientes, pobres, subdesarrollados y que hoy eufemísticamente son llamados "países en vías de desarrollo".

Esta ubicación de los países, unos en el centro y otros en la periferia nos remite a otra clasificación mucho más suspicaz, la que nos agrupa en países "ricos" y países "pobres". Probablemente, por coincidencia, esto tiene una expresión territorial que se manifiesta en el norte, generalmente rico, y el sur, generalmente pobre.

Como certeramente afirma la profesora Alicia Veneziano, descentralización y centralización son dos principios organizativos que describen la relación, la distribución

de poder, entre un centro y una periferia en cualquier entidad política, económica y social⁷⁸.

En esa misma perspectiva, se inscribe el planteamiento del profesor Jerónimo de Sierra cuando postula que ambos términos implican una relación de fuerzas, y que descentralizar es modificar relaciones de poder⁷⁹. De ahí, que el proceso de descentralización no es un proceso idílico como tampoco lo es el desarrollo económico local.

En otros términos, la descentralización se plantea como una redistribución del poder, que implica transferir autoridad desde el mando central hacia niveles subnacionales como son las regiones, las provincias y el municipio. Esto implica que a estas instancias se le confiere nuevas competencias y atribuciones: capacidad para tomar decisiones, crear su propia estructura de gobierno, tanto administrativa como institucional; determinar sus recursos, planes, programas y proyectos de desarrollo (ver documento preparado por un grupo de especialistas en distintas áreas del saber, para ser presentado como punto de partida de las discusiones de la reunión paritaria sobre la descentralización y la privatización de los servicios municipales, celebrada en Ginebra del 15 al 19 de oct., del 2001, organizado por la OIT).

El proceso de descentralización puede seguir dos caminos, que no necesariamente son opuestos, por una

⁷⁸ Romero, J., (Comp.), 'Descentralización, Desarrollo Regional y Desafíos Legislativos', Encontrado el 13/12/05. Disponible en www.google.com.

⁷⁹ Ídem.

parte, está la “descentralización desde arriba hacia abajo” o desde la “oferta”, propiciada desde el poder central, que generalmente es parte de un proceso de “reforma y modernización del Estado” y que tiene como objetivo lograr mayores niveles de eficiencia y efectividad en la implementación de las políticas públicas, así como la búsqueda de equilibrios frente a crisis y cuestionamientos muy agudos del esquema centralista, verticalista y autoritario del Estado y de la burocracia del gobierno central, y su “...incapacidad para satisfacer las demandas de la sociedad, debido a la ausencia de canales de participación política y ciudadana [...]”. Desde este punto de vista, la descentralización es un instrumento para la democratización del Estado, y constituye uno de los factores indispensables de la modernización del mismo”⁶⁰, tendente a superar el conflicto social y político, así como a propiciar un necesario reordenamiento y adaptación del sistema político frente a las exigencias de los nuevos esquemas de acumulación de capital generados por el desarrollo científico-tecnológico y la globalización.

Las reformas planteadas desde esta ruta, generalmente son muy limitadas en su alcance y muy superficiales, en su forma y contenido, salvo raras excepciones. Su profundidad y alcance dependerá de la correlación de fuerzas existentes y de la agudeza y profundidad del conflicto político, en una coyuntura sociopolítica, en un país determinado. Incluso, es importante resaltar que algunos procesos de descentralización, en esencia lo que persiguen es facilitar la privatización de determinados

⁶⁰ Hoefner, C., op. Cit.

servicios sociales que son responsabilidad del Estado y el gobierno central.

Siguiendo a autores como: D. Rufián, S. Boisier y De Matos, Carlos Haefner señala que “la idea de descentralización aparece asociada así a la privatización y despolitización de las relaciones de los ciudadanos y el Estado”. Y más adelante Haefner puntualiza que “Chile, durante los años 70 y 80, es un ejemplo de una reforma que descentralizó el marco político administrativo del país en un contexto autoritario. Esta mostró que la transferencia de recursos, atribuciones y responsabilidades a las administraciones regionales y locales no es una condición necesaria para la democratización”⁸¹.

En algunos Estados y gobiernos se desarrollan procesos de descentralización como un “medio para la reducción de lo estatal, expresado en una noción de Estado mínimo y en una reducción de los gastos de la administración central...” (Carlos Haefner 2005), así como renunciar, subrepticamente, de competencias y atribuciones y traspasarlas a los gobiernos subnacionales sin proveerles de los recursos financieros necesarios o sin transferirles la facultad de legislar para que estos establezcan el marco jurídico que les permita dotarse de una política fiscal y financiera apropiada a sus nuevas responsabilidades y obligaciones en materia de políticas sociales.

Desde esta óptica estaríamos frente a un proceso de reformas y de ajustes estructurales neoliberales de

⁸¹ *Idem*.

adecuación a las nuevas circunstancias del neocapitalismo y la globalización.

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.

Por otra parte, está la vía de la "descentralización desde abajo hacia arriba" o desde la "demanda", queriendo decir que su origen está en una instancia subnacional (regional o local), o es resultado de la manifestación de importantes contingentes de fuerzas sociales y políticas, de expresiones de la sociedad civil organizada que se plantean la lucha por la mejoría de las condiciones y de la calidad de vida de sus gentes.

Pero, la lucha no sólo se orienta hacia conquistas de índole económica sino que como resultado de la grave y profunda crisis social y política se generan agudas contradicciones y conflictos que tienen como centro el sistema político vigente, tanto en lo que a la estructura del Estado se refiere como al sistema de partidos políticos, los cuales son profundamente cuestionados cuando ya no representan el sentir, las aspiraciones, anhelos y deseos de las mayorías.

Cuando nuevas fuerzas sociales y políticas irrumpen en el escenario político en procura de alcanzar una mayor participación en la toma de decisiones de las cuestiones fundamentales que tienen que ver con el desarrollo, es

decir, cuando la sociedad, como totalidad territorial, decide ser "autora" de su propia historia, surge así la necesidad de introducir importantes reformas en el aparato estatal, de tal manera que a los gobiernos locales se les confiera mayores competencias, atribuciones y recursos financieros no sólo para hacer eficientes y efectivas las políticas sociales sino, además, para impulsar los planes de desarrollo económico con el propósito de crear empleos, reducir la pobreza y elevar la calidad de vida de los habitantes del territorio municipal.

Sin lugar a dudas, en cualquiera de las dos perspectivas, la descentralización hay que concebirla como una oportunidad, como una condición que potencia y favorece el desarrollo económico local y que incluso posibilita una mejor redistribución de las riquezas y excedentes que se generan en el ámbito local.

En consecuencia, 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 al Producto Bruto Interno (PBI), o en función de las necesidades de los ciudadanos municipales.

Un aspecto importante a plantear es la cuestión del poder municipal, es decir quien dirige desde el municipio, el proceso de descentralización y la participación ciudadana hacia el establecimiento de una alianza estratégica para

el desarrollo económico de la municipalidad. Aquí se plantea, entonces lo referido a la Gestión Municipal.

De hecho uno de los efectos más importantes del proceso de descentralización es la reestructuración o reordenamiento administrativo e institucional del gobierno municipal para adecuarlo a los nuevos roles que se derivan de ésta.

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 municipal forman una trilogía de conceptos íntimamente vinculados.

Como ejemplo de la anterior aseveración, se citan los casos de las ciudades de Bucaramanga y Pensilvania (en Colombia). En el primer caso se trata de un municipio especializado en el desarrollo de la investigación y la producción de tecnologías; por eso se llamó a sí mismo técno polis (ciudad tecnológica) de los Andes. En cambio Pensilvania es un municipio con un territorio rico en madera y cultivos no tradicionales, por lo que, el desarrollo económico local se basó en la industrialización de la madera, y en general en la agroindustria.

En Bolivia al igual que en Colombia, la descentralización fue un proceso desde "arriba hacia abajo". Los instrumentos jurídicos con los que se llevó a cabo ese proceso fueron la Ley de Participación Popular de 1994

y La Ley de Descentralización Política, Administrativa y Financiera de 1995, las cuales produjeron un proceso de municipalización del país, pues de 24 municipios que existían con la nueva ley se crearon 314 municipios. La nueva legislación priorizó la inversión en las políticas sociales, atribuyó alto nivel de autonomía a los municipios y el poder de participación popular en las decisiones de los gobiernos locales, factores que posibilitaron implementar iniciativas en el campo del desarrollo económico local.

Otros casos de descentralización desde "arriba hacia abajo" son los de Guadalajara y Chihuahua de México (dos municipios altamente industrializados con un alto grado de desarrollo tecnológico), en los que en 1995 se inició un proceso de descentralización que incorporó a la nueva reforma constitucional el desarrollo económico local como una iniciativa novedosa de desarrollo territorial. En este caso, también se vio favorecido no sólo el alto nivel de autonomía municipal sino el poder de intervención y decisión respecto al desarrollo económico local (Clemente Ruiz Duran (2000^a)⁸².

Distinta es la historia del caso Brasileño. En ese país el proceso de descentralización se realizó desde "abajo hacia arriba" creándose mejores condiciones para el desarrollo económico local, en la medida en que se logra configurar un gobierno municipal con más capacidad de autogestión y altos niveles de participación popular en la toma de decisiones de los ayuntamientos.

⁸² Albuquerque, F., op. cit., p 249/255.

De hecho, podemos decir que los niveles de descentralización política, administrativa y fiscal que hoy luce Brasil son el resultado de la manifestación de las grandes masas populares en la escena política, luchando por la recuperación de la democracia y elevación de los niveles de calidad de vida de la gente.

De acuerdo a Franklin Díaz Coelho (2000^b), como resultado de la aguda crisis del Estado Nacional Desarrollista de los años 80 se inició en Brasil, desde los gobiernos subnacionales (Estaduais y Prefecturas), un proceso de descentralización desde abajo hacia arriba o descentralización desde la "demanda", así como procesos de recuperación de la democracia y apertura política que comenzó en los gobiernos subnacionales con la elección de gobernadores y prefectos⁸¹.

Sigue diciendo Coelho (2000^b), que "La reforma a la constitución en 1988, se caracterizó, entre otros rasgos, por la ampliación de las competencias municipales, la municipalización de los servicios públicos urbanos, el aumento de las transferencias tributarias y la creación de impuestos municipales, junto con el reconocimiento constitucional de la participación popular para el ejercicio de la ciudadanía"⁸⁴.

Este proceso expresó la capacidad acumulada y el gran poder de gestión, de decisión y concertación concentrado en el gobierno municipal; poder que fue ampliado con la reforma constitucional de 1988.

⁸¹ *Idem.*, p.115/117.

⁸⁴ *Idem.*, p. 120/121.

En los casos de Chile y Brasil, se confirma la tesis de que la descentralización no es una premisa indispensable para emprender procesos de desarrollo económico local. En Chile, los procesos de descentralización desarrollados durante la dictadura no condujeron a la implementación de políticas de desarrollo local ni mucho menos a la democratización de la vida municipal. En Brasil, las políticas municipales de desarrollo económico se iniciaron mucho antes de los procesos de descentralización, constitucionalmente hablando.

En definitiva, lo importante es asumir la descentralización como una herramienta facilitadora del desarrollo económico local.

6.1 Concertación público-privada para el desarrollo económico local: experiencias relevantes en República Dominicana

Como se ha afirmado, una condición indispensable para el éxito de todo proceso de desarrollo económico local es la participación de los agentes y actores fundamentales del municipio y/o territorio. En ese sentido, es esencial poner a prueba toda la capacidad de liderazgo de la gestión municipal como ente catalizador y unificador de la pluralidad de intereses multclasistas que se manifiestan en la cotidianidad de la vida del municipio.

G. Aghón, expone que "...la descentralización política y el fortalecimiento de los gobiernos locales son considerados herramientas fundamentales para otorgar a éstos, nuevos roles como animadores y promotores de

la construcción de espacios de concertación público-privada para el fomento del desarrollo económico local⁸⁵.

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. Una gestión municipal que apueste al futuro.

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 civil⁸⁶.

La participación ciudadana en la gestión municipal tiene como objetivo central garantizar y promover la democracia local, permitiendo a la comunidad influir directamente en las decisiones adoptadas por los ayuntamientos sobre los asuntos de competencia municipal.

En este sentido, las organizaciones sociales establecen en ese proceso de participación política, una relación estrecha con el Ayuntamiento y las actividades que éste desarrolla, sin que necesariamente formen parte de la burocracia. Esto es, una efectiva participación ciudadana implica el establecimiento de instrumentos, modalidades

⁸⁵ *Ídem.*, p. 15.

⁸⁶ *Ídem.*, p. 66.

y mecanismos con reglas claras en la relación de la sociedad civil y el gobierno local⁸⁷.

Además, en una gestión municipal participativa, se reconocen vías a través de las cuales la ciudadanía forma parte del proceso de toma de decisiones. Como ejemplo de éstas, se citan: El Derecho de Petición, el Referéndum Municipal, el Plebiscito Municipal, el Cabildo Abierto, el Presupuesto Participativo, el Consejo Económico y Social Municipal, los Comités de Seguimiento Municipal, entre otras.

El Derecho de Petición. Son las prerrogativas que tienen los ciudadanos y ciudadanas de presentar a los organismos de gobierno municipal, solicitudes, peticiones, reclamos y propuestas de carácter normativo, sobre asuntos de interés y competencia municipal⁸⁸.

El Referéndum Municipal. Constituye el instrumento por el cual los Ayuntamientos convocan a la comunidad para que se pronuncie sobre una propuesta y/o derogación de una disposición, acuerdo y/o normativa de aplicación municipal⁸⁹.

El Plebiscito Municipal. Es una vía de participación ciudadana institucional, de consulta de la opinión pública sobre lineamientos generales. El resultado del Plebiscito Municipal obliga a las autoridades competentes a adoptar

⁸⁷ Castillo, Juan (2002). Recopilación de experiencia de participación comunitaria en el municipio de Villa González, P.R.D. / PUCMM/USAID, Santo Domingo.

⁸⁸ Federación Dominicana de municipios y Consejo Nacional de reforma del Estado (2005). Op. Cit., página 61.

⁸⁹ Idem. Página 61.

las decisiones administrativas que correspondan para acatar la opinión popular⁹⁰.

El Cabildo Abierto. Es la reunión pública del Concejo de Regidores/as, en el cual los habitantes del municipio o de una de las divisiones territoriales de éste, participan directamente con el fin de debatir asuntos de interés para la comunidad⁹¹.

El Presupuesto Participativo. Es una herramienta de planificación financiera de la gestión municipal, enmarcada dentro de la corriente internacional originada en Porto Alegre, Brasil, que busca pasar del modelo centralista, en el cual una minoría piensa, decide y actúa a nombre de la mayoría, a otro modelo de democracia (descentralizado y desconcentrado) que abra la oportunidad de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas.

Además, "es un mecanismo de participación ciudadana, que permite a los/as municipales conocer el presupuesto de su municipio, determinar sus necesidades prioritarias para que sean tomadas en cuenta en el mismo, consensuar los proyectos con las autoridades locales y decidir cuales son las inversiones y controlar su ejecución. Es un medio de participación de la ciudadanía en la definición del presupuesto municipal; es un proceso a través del cual se establecen consensos acerca de en que y como se gastarán los recursos del gobierno municipal y lo que se

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ *Idem.*

prevé recaudar por un periodo de un año⁹⁷. Responde a una concepción política ideológica que enfatiza la gestión social de las finanzas y establece la elaboración del presupuesto municipal considerando esencialmente las propuestas que hacen los ciudadanos/as desde su territorio o sector especializado.

Según Domingo Matías, un instrumento para la gestión municipal participativa, lo constituye el Presupuesto Municipal con participación de la ciudadanía al establecer que “es una oportunidad para avanzar en las políticas de desarrollo. Esto así porque con ciudadanos organizados, movilizadas y articulados, recursos financieros disponibles y visión estratégica se redimensiona y edifica el desarrollo. En esencia esos tres factores se vuelven un conjunto con el presupuesto participativo”⁹⁸.

En resumen, y de acuerdo con el espíritu de la anterior aseveración, en la formulación del Presupuesto Municipal con participación de la ciudadanía, visto como instrumento para la gestión municipal participativa, se planifica la inversión municipal de cada año. Esto se realiza de manera cíclica, mediante un proceso de asambleas para que la población y las comunidades decidan los proyectos que serán ejecutados con los recursos destinados por Ley a gastos de capital e inversión del municipio.

⁹⁷ Fundación Solidaridad (2004). *Guía Metodológica del Presupuesto Municipal Participativo, en base a la experiencia de Villa González*. República Dominicana.

⁹⁸ Matías, Domingo (2004). *Presupuesto Participativo y Democratización*. Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME). Santo Domingo, República Dominicana.

El Consejo Económico y Social Municipal. Es un mecanismo de participación de carácter consultivo, integrado por las autoridades municipales y por representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Su finalidad es propiciar la participación ciudadana y comunitaria en los procesos de diseño de políticas públicas, de planificación y administración, y en la toma de decisiones para el desarrollo sostenible del municipio⁹⁴.

Los Comités de Seguimiento Municipal. Son el reconocimiento del derecho que tienen la ciudadanía y las comunidades del municipio de dar seguimiento y velar por el buen funcionamiento de un servicio público, la buena realización de una obra pública, la idoneidad de un procedimiento de compra, la selección de un personal para un puesto municipal y la correcta erogación de los fondos municipales⁹⁵.

Otros mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión municipal son seminarios, foros, debates públicos, congresos, entre otros.

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

⁹⁴ Ídem. Página 62.

⁹⁵ Ídem.

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.

Sin embargo, a pesar de las 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.

En tal sentido, cabe destacar procesos que avanzan en esas direcciones como es el caso del municipio de Villa González (pionero en la aplicación de este tipo de gestión municipal en el país), que desde el año 1999 desarrolla un proceso que permite y facilita una efectiva participación ciudadana con reglas claras en la relación de la sociedad civil y el gobierno local.

En este municipio, cada año, se formula y ejecuta el Presupuesto Municipal, tomando en cuenta las prioridades establecidas por la ciudadanía, mediante los mecanismos instituidos por normativas del Concejo de Regidores, tales como los Cabildos Abiertos, Asambleas de rendición de Cuentas, Comités de Seguimiento y los Encuentros Zonales.

Además, ese Ayuntamiento ha iniciado acciones concretas en busca de posicionar al municipio como un ente atractivo para la inversión económica. En tal sentido han suscrito convenios con diversas instituciones nacionales y extranjeras, entre las que se citan el Ayuntamiento de Villa de Parla, Madrid, España. En el año 2001, las autoridades de ambos municipios, acordaron aunar esfuerzos para fomentar a través del intercambio cultural y socioeconómico, el desarrollo y la inversión en su territorio.

Algo similar, realizó con la Fundación Hermanas de la Madre Dolorosa (SSM), que en el año 2003, suscribieron un convenio para el fomento de la inversión, la educación y la capacitación técnica.

A fin de darle sostenibilidad en el tiempo y el espacio a estos acuerdos, mediante resolución No. 5-2003, el Ayuntamiento, crea el Consejo de Apoyo, Coordinación y Ejecución del Desarrollo y Promoción del municipio de Villa González.

Por otra parte, es importante citar lo implementado por la Fundación Solidaridad (1999) y por el Plan estratégico de Desarrollo de Villa González (2003). En el primer caso, la Fundación Solidaridad, con el Proyecto Concertación y Desarrollo Local promueve un proceso destinado a fortalecer la democracia, propiciando condiciones adecuadas para el fomento de relaciones de trabajo francas y abiertas entre las organizaciones comunitarias y el gobierno local. Esto se fundamenta en una dinámica de capacitación y participación. Las

instituciones y organizaciones participantes del proceso son: Fundación Solidaridad, Ayuntamiento de Villa González, Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asociación de Agentes de Desarrollo de Villa González, Fundación Interamericana, Programa de Apoyo a las Iniciativas Democráticas, Juntas de Vecinos de Villa González y la Pastoral Juvenil, entre otros.

Los resultados han sido continuos y diversos, entre los que se citan: apertura de espacio en el Ayuntamiento para el acercamiento con la comunidad, incorporación de la Asociación de Agentes de Desarrollo del municipio de Villa González, implementación por parte del Ayuntamiento de Asambleas de Rendición de Cuentas, elaboración y aprobación de una resolución municipal sobre el compromiso de la participación comunitaria en la gestión municipal, nombramiento mediante Resolución de la Fundación Solidaridad como Asesora Técnica del proceso, creación por parte del Ayuntamiento del Departamento de Acción Comunitaria y a través de la concertación Ayuntamiento-comunidad⁹⁰.

Asimismo, se realizaron proyectos de infraestructura tales como: Ampliación puente Aloncico que comunica este municipio con el municipio cabecera de la Provincia de Santiago, construcción de local comunitario en el Paraje La Piedra de Palmar Abajo, electrificación del Paraje La Lomita y se encuentra en proceso de ejecución un proyecto de construcción de viviendas entre el

⁹⁰ Experiencias de Desarrollo Local y Descentralización. Op Cit. página 101.

municipio de Parla-España y el Ayuntamiento de Villa González⁹⁷.

Como consecuencia de estas experiencias, en abril del año 2003, se inició la formulación del Plan Estratégico de desarrollo del municipio⁹⁸, el cual se encuentra en su etapa de ejecución. A raíz de ello, se ha definido la visión hasta el año 2010, con las líneas estratégicas siguientes: municipio socialmente equitativo, planificado, con infraestructura y equipamiento eficiente, económicamente atractivo, ambientalmente sostenible, democrático y participativo.

Basado en esas líneas estratégicas, se han formulado 5 Programas y 28 Proyectos de desarrollo local.

De igual manera, en el país existen otras experiencias de iniciativas de desarrollo local, sistematizadas en documentos que han sido publicados a nivel regional, provincial y municipal por organismos gubernamentales y no gubernamentales, entre los que se cita el desarrollado en la Región Enriquillo por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁹⁹.

Asimismo, se destacan: La experiencia de desarrollo económico local de la Provincia de La Vega (Constanza, Jima Abajo, Jarabacoa y La Vega). A través de un proceso

⁹⁷ Ayuntamiento de la Villa de Parla, Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Villa González (2002). *Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo*.

⁹⁸ Ayuntamiento de Villa González (2005). *Plan Estratégico de Desarrollo, Documento Preliminar*. Villa González, Santiago, República Dominicana.

⁹⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *Comunicación para el Desarrollo Local*. Santo Domingo, República Dominicana.

participativo, se identificó y concensuó un Plan de Acción para el desarrollo económico de dicha provincia que incluyó Programas y Proyectos Estratégicos orientados al desarrollo de las micro y pequeñas empresas, desarrollo del turismo, fomento de la cadena productiva de arroz, fomento de cultivo de café, frutales, vegetales orgánicos y fomento de un parque agroindustrial.

Este proceso, concluyó con la constitución de la Agencia de Desarrollo Económico Local. Se trata de una organización de naturaleza mixta, pública y privada, que agrupa tanto a los ayuntamientos de la provincia, como a la Cámara de Comercio y Producción, a las asociaciones de desarrollo, universidades y a todas las organizaciones relacionadas con las actividades productivas¹⁰⁰.

También, se debe mencionar el caso de la provincia de Salcedo, que en 1990 inició un proceso de desarrollo local que integró a sus tres municipios: Salcedo, Tenares y Villa Tapia.

La institución que se fundó para impulsar los planes, programas y proyectos de desarrollo fue la Oficina Técnica Provincial (OTP). La iniciativa surgió de la ONG llamada "Centro de Investigación y Promoción Social" (CIPROS), en torno a un proyecto de salud comunitaria. De acuerdo con Cesar Pérez "...la experiencia se enmarca e inicia alrededor de la estrategia de seguimiento de la Conferencia sobre Salud, Medio Ambiente y Desarrollo,

¹⁰⁰ Oficina Nacional de Planificación - GTZ (2002). Proyecto de Descentralización y Desarrollo Local. El Desarrollo Económico Local y la Competitividad Sistémica en la Provincia de la Vega, República Dominicana.

celebrada en Italia con los auspicios del Gobierno de ese país y la Organización Panamericana de la Salud, de la cual surgió el proyecto denominado "Salud, Medio Ambiente y Lucha contra la Pobreza (SMALP)"¹⁰¹.

Para la concreción de la entidad gestora del desarrollo local de la provincia de Salcedo se realizó un esfuerzo de aglutinamiento de una amplia diversidad de instituciones comunitarias: Juntas de Vecinos, Asociaciones Campesinas, Clubes Culturales y Deportivos, Organizaciones Populares, así como de vinculación de los mismos con las instituciones sectoriales del gobierno central y del Estado Dominicano y con los ayuntamientos de la provincia.

Además de las organizaciones comunitarias que integraron la concertación inicial en torno a la Oficina Técnica Provincial, se fueron creando otras formas de organización e instancias con el fin de viabilizar el plan de desarrollo local. Entre las mediaciones creadas están Agentes de desarrollo comunitario, organización de comités de desarrollo, organización de comités barriales y formación de coordinadores municipales. Así como la creación de un Comité de Desarrollo Comunitario, el cual se creó para regular la actuación de la comunidad. Los principales programas y proyectos ejecutados por la OTP se sitúan en las áreas de educación, viviendas, acueductos y reparación de redes, entre otros¹⁰².

Cabe citar también, la experiencia desarrollada por el Centro de Investigación y Promoción Social, en la

¹⁰¹ Pérez, C., op. Cit., p.89.

¹⁰² Ídem., p.98/99.

Provincia de Puerto Plata en el año 1991. Previamente, se realizó una investigación sociocultural, que arrojó baja cobertura y mala calidad en los servicios básicos en las áreas educativas, salud, saneamiento ambiental y agua potable en la zona rural y urbana, en los sectores marginales, y la ausencia de organizaciones y/o instituciones que orientaran a la comunidad en torno al fortalecimiento y formación de mecanismos que le permitieran canalizar sus demandas y mejorar el nivel de gestión y planificación¹⁰³.

Para canalizar la ejecución de un plan que posibilitara la solución de la problemática diagnosticada, se articularon el Ayuntamiento, Gobierno Central, Unión Europea, Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), organizaciones sociales de productores y las organizaciones de base de la Provincia de Puerto Plata (Altamira, Imbert, Luperón, Villa La Isabela, Villa Los Hidalgos, Sosúa y Puerto Plata). Los logros obtenidos del proyecto y de las acciones multisectoriales, consistieron en la construcción de acueductos comunitarios, letrinas, escuelas, centros comunales, bombas de aguas y cursos talleres¹⁰⁴.

Otra experiencia de desarrollo local en la República Dominicana, es la implementada por el Centro de Investigación y Mejoramiento de la Producción Animal, Inc. (CIMPA), ubicada en la sección Estancia del Yaque, Navarrete, colindante con Villa González; ésta es es una

¹⁰³ Cáceres-Mendoza, F. y Nieto, J. (2001). Experiencias de Desarrollo Local y Descentralización. Ficha No. 48, Santo Domingo, República Dominicana.

¹⁰⁴ Ídem. Pagina 247.

entidad privada sin fines de lucro, creada por la Asociación para el Desarrollo, Inc. (APEDI) en el año 1975, surgida como respuesta a una demanda de la población rural en aspectos relacionados con la capacitación, fomento, investigación y extensión¹⁰⁵.

Entre los proyectos que esta institución desarrolla, se citan: el Proyecto de Ganado Ovino y Caprino, a través del cual oferta, a los productores, animales de alto mestizaje, con capacidad de adaptación y alto rendimiento en carne y leche¹⁰⁶.

El CIMPA desarrolla otros proyectos como son la crianza de gallinas ponedoras a nivel de traspatio; estas son aves capaces de producir en condiciones normales la cantidad de 200 huevos por año y alcanzar un peso que oscila entre 4 y 6 libras. De igual manera, la creación del Centro de Producción y Reproducción de peces de agua dulce, con el propósito de repoblar los diferentes cuerpos de agua del país¹⁰⁷.

Desde sus inicios, el CIMPA, ha sido una entidad facilitadora de procesos de formación y capacitación de actores sociales del sector agropecuario nacional. A partir del año 1996, articuló un programa de capacitación denominado Escuela de Oficios Agropecuarios¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Centro de Investigación y Mejoramiento de la Producción Animal, Inc. (2000). Memoria Anual. Estancia del Yaque, Navarrete, Santiago, República Dominicana.

¹⁰⁶ Ídem. Página 7.

¹⁰⁷ Ídem. Páginas 9 y 10.

¹⁰⁸ Ídem.

El CIMPA, implementa también el Proyecto de Microfinanciamiento a núcleos de pequeñas empresas rurales, el cual es de singular importancia por ser una unidad de crédito que facilita financiamiento a las entidades pecuarias y a las personas físicas que soliciten y cumplan con los requisitos establecidos¹⁰⁹.

Por otra parte y de no menos trascendencia, está la experiencia del Plan Estratégico de Santiago (PES), que surge ante la necesidad de integrar iniciativas y definir claramente los caminos del desarrollo de la ciudad de Santiago de los Caballeros de cara al año 2010¹¹⁰.

El PES ha sido liderado por el Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y municipio de Santiago, Inc., del que forman parte el Ayuntamiento de Santiago, el sector empresarial, las organizaciones comunitarias y las instituciones de la sociedad civil.

El PES, propone un nuevo proyecto de ciudad (2002-2010). Se trata de acciones coordinadas, conducentes a mejorar su habitabilidad y su competitividad económica.

El Plan, como instrumento de desarrollo busca la implementación de estrategias caracterizadas por la comunicación, participación y el consenso de los munícipes de Santiago.

Esta experiencia, se constituye en una herramienta para la toma de decisiones y para la implementación de una

¹⁰⁹ Ídem, Página 11.

¹¹⁰ Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el municipio de Santiago, Inc. (2002) Plan Estratégico de Santiago, República Dominicana.

política de inversión en el sector público y privado, encaminada a dinamizar e impulsar el desarrollo de la ciudad.

6.2 Características y limitaciones de la Gestión Municipal en República Dominicana

Por lo general, en la esfera local, dentro de las características elementales de la organización y funcionamiento de los municipios dominicanos, lo normal es que los ayuntamientos presten los servicios por administración directa, por medio de empleados dependientes de ellos o incluidos en sus nóminas. Sin embargo, existen algunos casos de prestación indirecta a través de patronatos (el de Bomberos, por ejemplo), concesiones y algunos otros directamente ligados a actividades económicas y gestiones de recursos naturales existentes en su jurisdicción.

También, existen mecanismos para la gestión municipal creados mediante Decretos del Poder Ejecutivo, por ejemplo los Consejos Provinciales y Municipales de Desarrollo, pero que carecen de relación con las municipalidades salvo por el uso de la denominación de municipales. No son modalidades de gestión municipal, se trata más bien de órganos gubernamentales para la desconcentración de la acción del Gobierno Nacional en el ámbito territorial.

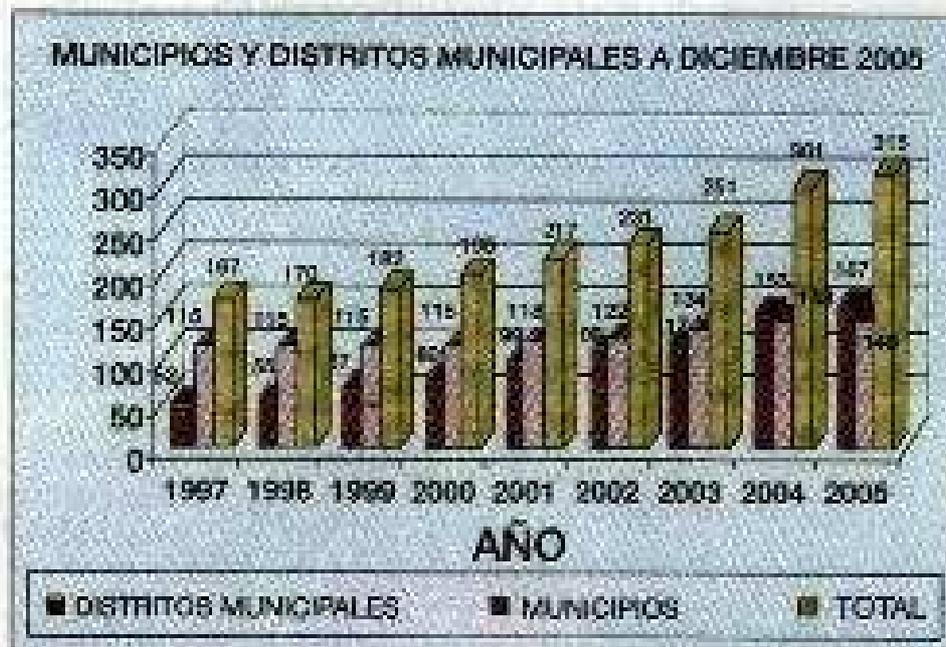
Otra característica de la gestión municipal consiste en la limitada práctica de prestación de forma compartida o mancomunada de servicios públicos municipales. Sólo existen convenios y declaratorias de intención o buena

voluntad de algunos municipios, entre los que se citan los de la Provincia de Santiago y los de la región del Valle.

Entre las limitaciones de la gestión municipal en República Dominicana se citan:

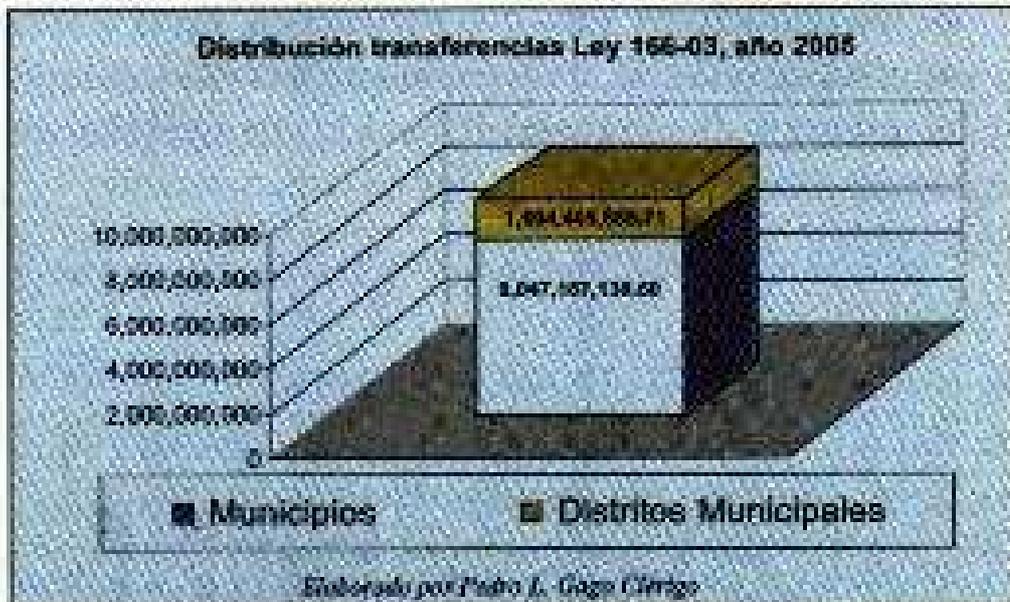
- * **Obsolescencia y dispersión legal**, debido a que el régimen jurídico municipal está basado principalmente en la Ley de Organización Municipal del 1952 y la Ley de Autonomía Municipal del 1961.
- * **Existencia de una diversidad de instituciones dependientes del Poder Central con algún tipo de programa de descentralización**, generalmente con escasa coordinación interinstitucional, creando confusión en la distribución de las atribuciones y funciones entre estas instancias y los gobiernos locales.
- * **Insuficiencia de personal calificado e inestabilidad de los recursos humanos en razón de sistemas de selección y contratación inadecuados así como de la inexistencia de la carrera administrativa municipal**
- * **Deficiente planificación y debilidad del sistema de información municipal y de los mecanismos de participación y transparencia.**
- * **Excesiva atomización del territorio mediante la proliferación de una gran cantidad de nuevos municipios y Distritos Municipales sin criterios racionales**, lo cual debilita institucionalmente a las

administraciones locales existentes y generalmente crea municipalidades con escasa capacidad de autogobierno y auto desarrollo. Estas divisiones territoriales se convierten en obstáculos para el buen gobierno local, porque rompen con la planificación de los municipios a los que pertenecen. En el fondo se produce con ello, un fraccionamiento del territorio al margen de una planificación estratégica de desarrollo del mismo.

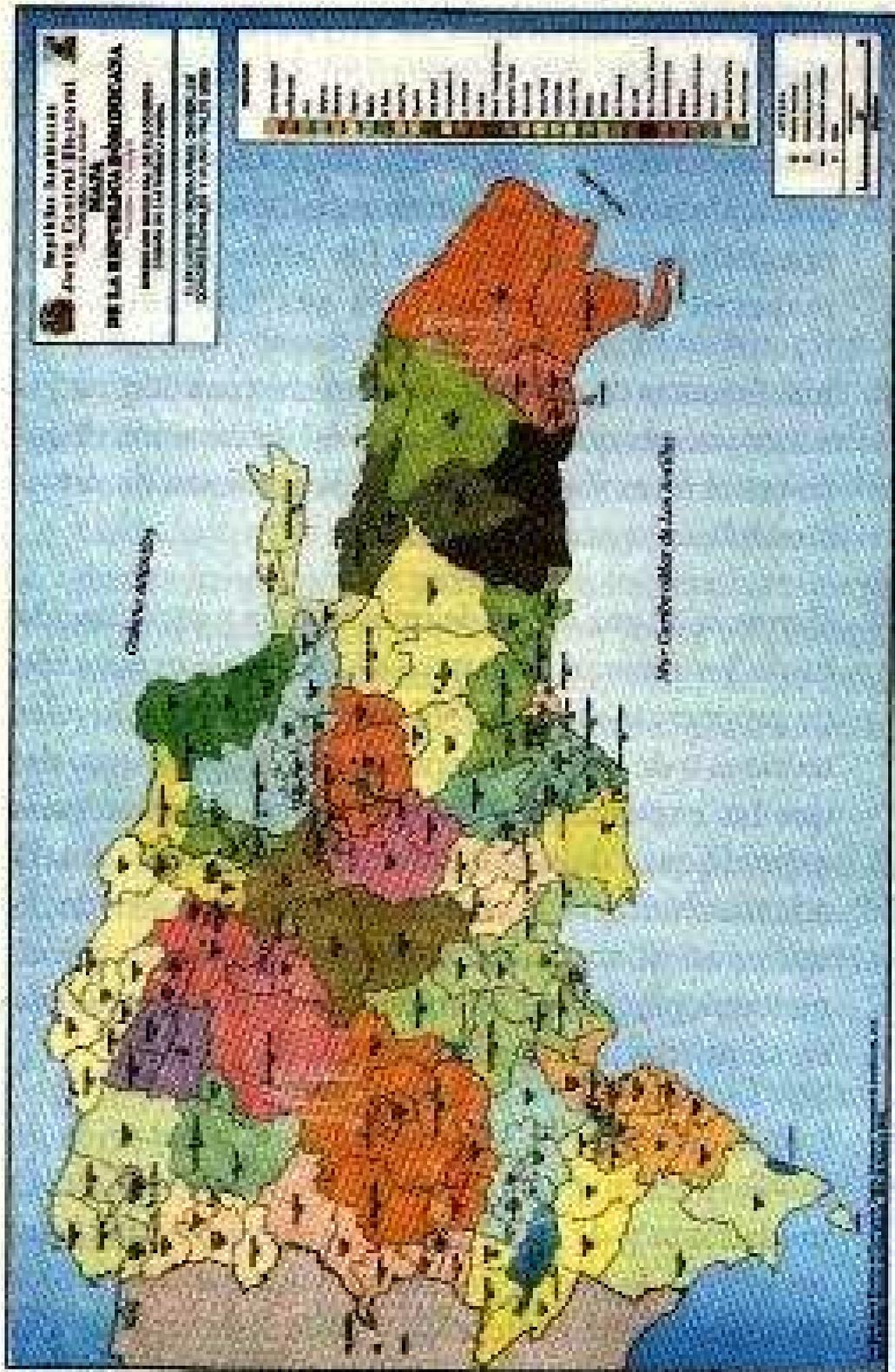


- * Un sistema de transferencias que no incentiva la generación de ingresos propios por parte de los gobiernos locales y que perjudica a aquellos municipios con escasa población. Además, se basa exclusivamente en un único criterio (el poblacional) obviando otros de mayor importancia para atenuar las desigualdades territoriales entre municipios, tales como los índices de pobreza, el peso relativo de sus propias recaudaciones (autonomía fiscal), vulnerabilidad frente a desastres naturales,

tamaño de la mancha urbana, importancia histórico-cultural (poseen monumentos o sitios de interés histórico), ubicación fronteriza e importancia ecológica (como los que están situados en parques naturales o áreas protegidas).



TIPO/GRUPO	Número de Entidades	Total aportaciones Ley 166-03
MUNICIPIOS		
Más de 900 Mil habitantes	1	1.028.435.798
De 500 Mil a 900 Mil habitantes	2	1.482.879.222
De 100 Mil a 500 Mil habitantes	9	2.117.448.538
De 50 Mil a 100 Mil habitantes	11	982.025.130
De 25 Mil a 50 Mil habitantes	28	1.083.852.939
De 10 mil hasta 25 mil habitantes	56	989.292.768
De 5 mil hasta 10 mil habitantes	28	253.711.842
Hasta 5 mil habitantes	13	89.730.995
TOTAL	148	8.047.187.130
DISTRITOS MUNICIPALES		
Más de 100 Mil habitantes	1	224.730.838
De 50 Mil a 100 Mil habitantes	1	68.565.524
De 25 Mil a 50 Mil habitantes	5	208.248.483
De 10 Mil a 25 Mil habitantes	28	452.115.885
De 5 Mil a 10 Mil habitantes	60	453.082.379
Hasta 5 Mil habitantes	72	289.662.779
TOTAL	167	1.894.455.868



- * Debilidad institucional de la propia administración municipal, la que, en República Dominicana, suele actuar respondiendo a la coyuntura, no a una planificación del desarrollo de su territorio.
- * Desconocimiento, por parte de funcionarios municipales, de sus competencias en este tema y, de las posibilidades que ofrecen las actuaciones a este respecto para beneficio de sus comunidades.
- * Insuficiencia de recursos económicos para destinarlos a actuaciones que superen el nivel de creación de infraestructuras y puesta en funcionamiento de servicios básicos para la comunidad.
- * Carencia de una oferta de información y capacitación hacia los mismos, que pase de la simple exposición de propuestas exitosas foráneas o nacionales, niveles teóricos o de simple autopromoción y lucimiento del que las expone, a un plano práctico, de soluciones específicas, debidamente desarrolladas con la adecuación a la realidad y circunstancias de la sociedad dominicana, tanto en su planificación, metodología del procedimiento de elaboración, como en su misma implementación.
- * Limitada presencia de mecanismos y espacios de participación permanente e institucional de la ciudadanía y de los distintos agentes y actores del municipio, lo que se traduce en insuficientes medios de seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas implementadas por los gobiernos locales.

- * Existencia de un Estado y un gobierno centralista que planifica el desarrollo nacional en función de lo macro territorial y del crecimiento macroeconómico y la inserción del país en el mercado internacional, obviando la configuración e implementación de una política clara de desarrollo territorial local, que beneficie equitativamente a todos los municipios del país.
- * De igual modo, se destaca la planificación e implementación de las políticas sociales con un criterio sectorial centralizado, donde las instancias de ejecución e intermediación entre el Estado y los ciudadanos que reciben el servicio, se realiza a través de una institución de jurisdicción nacional, lo que de alguna manera dificulta el acceso de los ciudadanos al disfrute, en igualdad de condiciones, de los derechos a la educación, salud, vivienda, alimentación, entre otros.

Esa visión centralista del Estado, que planifica el desarrollo nacional obviando la configuración territorial local, se manifiesta en la adopción de leyes y decretos sectoriales entre los que podemos citar:

1. Ley 158-01 de Fomento al Desarrollo Turístico.
2. Decreto 74-02 para el Desarrollo de Polos Turísticos.
3. Ley 8-90 de Fomento de las Zonas Francas Industriales.

4. Ley 128-01 de Zona Especial de Desarrollo Fronterizo.
5. Ley 124-01, de 24 de julio del 2001, que crea el Fondo Patrimonial para el Desarrollo (FONPER).
6. Ley 141-97 General de Reforma de la Empresa Pública.
8. Decreto 685-00 del 1 de septiembre del año 2000 (modificado mediante Decreto 710-04 del 30 de julio del año 2004), relativo a los mecanismos y procedimientos institucionales para la coordinación de las acciones del Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa y el Proceso de Formulación, Ejecución, Control y Evaluación del Presupuesto Público.

El referido Decreto establece en su artículo 44 que “la programación de las actividades económicas, sociales, industriales y comerciales de la administración pública se realiza como parte del Sistema Nacional de Planificación, a través de los sectores descritos a continuación, los cuales estarán encabezados por una Secretaría de Estado, una Dirección General como unidad central del sistema sectorial, e integrados a su vez por las instituciones descentralizadas y autónomas cuyas funciones guardan relación estrecha con algunas de las actividades sustantivas principales del sector, por lo que requieren un tratamiento integral y especializado”.

Los sectores establecidos en el decreto son: El Económico, Seguridad, Interior, Defensa Nacional, Agropecuario, Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, Industria y Comercio, Trabajo, Educación, Deportes, Energía, Salud, Turismo, Juventud, Mujer, Cultura, Desarrollo Social, Vivienda, Ciencia y Tecnología, Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Además, en el mismo se establecen los Consejos Provinciales y Municipales de Desarrollo. Todos están encabezados por representantes del Poder Ejecutivo, incluyendo el Municipal, cuyos presidentes de acuerdo con lo establecido en el párrafo 1 del artículo 40 de dicho Decreto, son nombrados por el Presidente de la República.

En ese decreto, se evidencia una visión centralista, que relega al poder municipal y a los ayuntamientos a jugar un rol irrelevante a pesar de que son la base de la administración del Estado. Se excluye la participación del Ayuntamiento al disponer el párrafo del artículo 44 ya citado, que, "Mediante Resolución del Secretariado Técnico de la Presidencia se aprobará el instructivo mediante el cual se establecerán las Secretarías de Estado e instituciones centralizadas y descentralizadas que integran cada sector, así como los funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil y el sector privado que conformarán los Consejos Sectoriales de Desarrollo".

Todas estas disposiciones obvian que a fin de que se pueda lograr una distribución más equitativa de las riquezas nacionales con la inversión de los recursos de

la nación en todo el territorio, es necesario colocar en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos de la república, para acceder a los bienes y servicios y al patrimonio natural, histórico y cultural de la nación.

VII. El Desarrollo Económico Local en República Dominicana frente a los imperativos de la globalización y los acuerdos internacionales

Mientras el marco constitucional y legal, el entorno institucional y las relaciones entre los niveles de gobierno determinan las potencialidades y restricciones internas para la acción de los Ayuntamientos en el ámbito del Desarrollo Económico de sus localidades, en la práctica cotidiana de la gestión concreta operan otras determinaciones transnacionales y globales que es preciso tomar en cuenta para una adecuada previsión de lo que es posible y viable realizar en este tema.

En efecto, en los tiempos que transcurren, en los que el fenómeno de la globalización implica que ciudades, micro regiones y municipios interactúen con otros espacios geográficos o con empresas y procesos económicos cuya radicación o localización está fuera de los límites de la nación o país, es imprescindible que los responsables de los gobiernos locales y los planificadores tengan una visión de este marco o contexto supranacional y de sus efectos en lo que es factible realizar o no.

Asimismo, acuerdos, convenios y obligaciones suscritos por el Estado dominicano, constituyen un marco cuasi

jurídico y de compromisos que también determinan lo que debe y puede hacer un gobierno local en el campo del desarrollo de su localidad.

Dos de estos factores de contexto son incluidos en nuestra reflexión: el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, y los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus metas.

7.1 Tratado de Libre Comercio (TLC), Municipalidad y Empleo

El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (DR-CAFTA), mejor conocido localmente como TLC, es un instrumento jurídico de carácter internacional de naturaleza económica, cuyos efectos legales se limitan al ámbito territorial de los cinco países de la región Centroamericana (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), los Estados Unidos de Norteamérica y República Dominicana.

Entre las causas formales que impulsan este acuerdo se distinguen, el deseo de los gobiernos de los países signatarios de propiciar un mercado más extenso y seguro para los bienes producidos y el intercambio recíproco de servicios en sus territorios, así como elevar la competitividad del sector servicios, primordialmente procedente de la esfera privada de la economía. Esta última se considera una condición sinequanon para

facilitar el comercio de mercancías, el flujo de capitales y tecnologías.

Igualmente, para facilitar y ordenar el libre flujo de mercancías, las partes firmantes de dicho tratado se plantean establecer un ordenamiento jurídico con reglas claras, transparentes y de beneficio mutuo para la promoción y protección de las inversiones y del intercambio comercial de sus bienes y servicios.

En correspondencia con lo anterior, el TLC en su artículo primero se propone el establecimiento de una zona de libre comercio con el objetivo de "estimular la expansión y diversificación del comercio de bienes y servicios entre las partes"¹¹¹.

A través del TLC las partes firmantes se proponen "promover condiciones de libre competencia dentro de la zona de libre comercio", como lo establece el segundo objetivo del artículo uno. Sin restar importancia a otros objetivos de dicho tratado, es importante destacar el sexto, que establece la necesidad de "promover y proteger las inversiones orientadas a aprovechar intensivamente las ventajas que ofrecen los mercados de las partes y a fortalecer la capacidad competitiva de los países signatarios"¹¹².

Tras la exposición de las razones, motivos y alcances del TLC se abren interrogantes importantes que claman

¹¹¹ Tratado de Libre Comercio Centroamérica, República Dominicana, Estados Unidos (DR-CAFTA)

¹¹² *Idem*.

por respuestas claras y precisas en interés de que, en una economía pequeña como la dominicana, su entrada en vigencia afecte lo menos posible los sectores productivos nacionales. Esto rememora, aunque sin el ardor del pasado, importantes debates¹¹³ bien fundamentados sobre diversos tópicos de la realidad latinoamericana y caribeña en término de los tipos y modalidades de relación e intercambio que se establecían entre países denominados entonces como periféricos o subdesarrollados, por tener una economía deprimida, pobre o pequeña, con relación a los países centrales, denominados así por tener una economía grande y floreciente, exportadora de ciencia, tecnologías y otros bienes y servicios de consumo indispensables para los países sometidos a condiciones de dependencia como los primeros.

Siendo República Dominicana, signataria del Tratado de Libre Comercio, concita el interés nacional que sea determinado mediante un estudio minucioso cuáles son los beneficios directos en términos de inversión y empleos que el mismo nos aportaría, y cuáles serían los perjuicios que devendrían de su aplicación.

En este sentido se ha planteado que importantes sectores de la agropecuaria nacional tales como los productores de leche, pollos, arroz, entre otros, resultarán afectados por alegadas desventajas de competitividad debido a que en estos renglones, Estados Unidos presenta condiciones superiores para su producción.

¹¹³ Se alude a las discusiones sobre la teoría de la dependencia, en torno al desarrollo y subdesarrollo Latinoamericano formulado entre otros por Fernando Cardoso, Teotonio Dosantos, Dania Barbira.

Además, es importante meditar en torno a cuántos empleos tenemos en la actualidad en estos sectores y cuántos perderíamos con la entrada en vigencia del TLC. En efecto, reviste vital interés reflexionar en el sentido de identificar las medidas que adoptarían el Estado y el sector privado para compensar los empleos que eventualmente podrían perderse como consecuencia de la aplicación de este tratado.

Por ello resulta importante realizar estudios que establezcan una relación costo-beneficio del impacto de este tratado en la economía dominicana y cuantificar la captación de inversión extranjera en el marco del TLC por ser ésta una posible vía de compensación de la pérdida eventual de puestos de trabajo.

Por otra parte, es altamente conocido que como país no estamos en capacidad de aprovechar en todo su alcance el TLC para explotar el mercado norteamericano en su propio territorio; contrariamente, los Estados Unidos de Norteamérica sí están capacitados para aprovechar a plenitud nuestro mercado con sus mercancías y servicios.

En la misma perspectiva, reviste igual interés, apreciar cuántos y cuáles bienes y servicios del mercado interno reúnen las condiciones y requisitos exigidos por el Tratado de Libre Comercio y reclamados por el exigente mercado de los Estados Unidos para que República Dominicana pueda penetrar en éste con mercancías propias y ganarse un espacio en el mismo.

Por lo visto, hemos llegado a la firma del TLC de manera forzada, en condiciones poco favorables, empujados por

la fuerza centrípeta que ejerce la economía norteamericana sobre la nuestra, es decir, como si se tratara de que el gran mercado norteamericano fuera un imán gigante que atrae los mercados nuestros a su centro como si fueran partículas minúsculas.

Como puede apreciarse, el TLC es un instrumento internacional de índole fundamentalmente económico que vincula de manera directa a los Estados nacionales sometidos a sus términos y condiciones. Su objetivo medular se resume en el intercambio de bienes y servicios entre los Estados firmantes y la proclamación de la libertad comercial, expresada como libre comercio y consecuentemente, ausencia de trabas impositivas, aduanales y subsidios innecesarios; otro de sus objetivos primordiales consiste en la agilización de los procesos aduaneros, controles sanitarios y fitosanitarios, así como la exclusión de prácticas comerciales desleales y reñidas con la ética comercial¹⁴.

En otro aspecto, el artículo 12.01 del TLC le da inicio al capítulo XII del mismo, referido a las "Compras del Sector Público", mientras su artículo 12.02 en su párrafo 2 da cuenta de las instituciones a cuyas compras se aplicarán las medidas a que se refiere dicho capítulo, destacando entre éstas las "...entidades de un gobierno central; empresas gubernamentales; instituciones descentralizadas, desconcentradas, autónomas o semiautónomas y municipalidades".

Acto seguido, el artículo citado se detiene y hace la siguiente salvedad: "La enumeración anterior se refiere

¹⁴ Tratado de Libre Comercio, artículo 1.2, Objetivos.

a todas las entidades, instituciones o empresas del gobierno de cada una de las Partes, salvo aquellas que por disposiciones de la legislación interna de cada una de las Partes no puedan ser incluidas en la cobertura de este capítulo, conforme al Anexo I". Este anexo no hace referencia a las municipalidades, por lo que se puede inferir que las compras realizadas por los gobiernos locales, facultadas por la Ley para adquirir mercancías directamente en el mercado exterior, en el contexto del territorio o ámbito en que se aplica este tratado, quedan sometidas al imperio del capítulo XII del TLC.

La insistencia con el contenido del capítulo anterior del TLC, viene al caso por ser éste el lugar donde más se hace referencia a las "municipalidades", específicamente en la parte anexa al artículo 12.02, y por lo regular se hace mención de las "municipalidades" para indicar que las compras realizadas por éstas están fuera del imperio del capítulo XII. Salvo el caso del anexo I al artículo 12.02 que por omisión deja abierta la posibilidad de que un Ayuntamiento dominicano adquiera bienes y servicios en el mercado de, por ejemplo, Costa Rica, quedando dicha compra sometida a la letra y espíritu del capítulo XII del tratado¹¹⁵.

Con esta incursión en el capítulo y artículo de referencia, se ratifica que la cobertura del TLC está abierta de manera principal y casi exclusivamente a los Estados nacionales signatarios y sus respectivos gobiernos centrales, así como también a "...los distintos agentes económicos, en

¹¹⁵ Anexo I al artículo 12.02 del TLC.

particular del sector privado...”, tal como consta en el preámbulo del tratado, cuando se refiere a “fomentar la participación”, que al no mencionar a las municipalidades, limita los efectos del TLC sobre ellas.

Por lo visto y por fuerza de la tradición de exclusión de los municipios en República Dominicana, éstos están prácticamente fuera de su ámbito. Por consiguiente, este tratado privilegia y afecta, fundamentalmente, al gobierno nacional y no a los gobiernos locales.

Independientemente de que los efectos del TLC sean positivos o no para un determinado sector de la economía, donde éstos se reflejan y se sienten de manera directa e inmediata, es en el territorio y los habitantes de una determinada municipalidad, en la medida en que las empresas, por fuerza, están enclavadas en una localidad de uno de los Estados signatarios y es allí donde gravitan los efectos de los puestos de trabajo que pudieran ganarse y/o perderse como consecuencia de la aplicación de dicho tratado.

Pese a ello, la consolidación de la democracia en América Latina favorece el marco para un mejor desarrollo, y hace que los gobiernos locales, se preocupen por su desarrollo integral, y sostenible, considerando qué estrategias conducen a la generación de empleos permanentes y mejores niveles de ingresos que lleven a la producción de recursos para financiar los programas sociales en busca de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, de suerte que la inversión en la persona favorezca su productividad.

El tema del empleo tiene que ser considerado como el principal objetivo del esfuerzo municipal. La mayor parte de las actividades a desarrollar tienen que estar encaminadas básicamente hacia la creación de puestos de trabajo y a la atención personalizada para quienes los buscan¹¹⁶. Es en lo local, donde la lucha contra el desempleo adquiere mayor contraste entre el diseño global de las políticas y su aplicación real a las personas y territorios.

En el ámbito de lo local tiene lugar un fenómeno paradójico, entre la globalización y la localización. Las tendencias hacia la globalización de la economía parecen reducir cada vez más el margen de decisión local. Sin embargo, es precisamente en este nivel donde se produce, por obra tanto de las administraciones municipales como de las empresas, el valor añadido capaz de encontrar huecos y afirmar ventajas¹¹⁷.

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 frente a las situaciones más deterioradas y a los sectores más vulnerables. Más allá de la definición de competencias y recursos, las autoridades municipales han de luchar por procurar crear las condiciones que favorezcan obtener el conocimiento personal del espíritu emprendedor de los ciudadanos y

¹¹⁶ Cortijo, Pedro (1996). *Revista Municipal. Plan de Acción Municipal de la Ciudad de Alcobendas*, Madrid, España.

¹¹⁷ Partido Revolucionario Dominicano y Partido Socialista Obrero Español (1998). *Op. Cit.* Página 1.

sus propuestas e iniciativas de índole económico y social. En cuanto a los que demandan empleo, tienen que trabajar con ellos para proporcionarles formación y orientación, abrirles nuevas posibilidades o apoyarles en iniciativas de autoempleo¹¹⁵.

Las políticas de formación para el empleo, de inserción laboral, de fomento económico, entre otras, son aplicadas con mayor efectividad desde el nivel local, obedeciendo más óptimamente a las características que concurren en las personas y colectivos sociales, respetando el entorno medioambiental.

Es en este nivel donde la cercanía de los agentes económicos y sociales propicia mejor el encuentro y la colaboración de los mismos, pues las dificultades se viven con mayor grado de realismo y lo local acerca.

Dado que el desarrollo económico local tiene como objetivo central combatir la pobreza y el desempleo, elevando la calidad de vida de los ciudadanos del municipio es necesario recordar la siguiente sentencia lapidaria: para combatir la pobreza hay que crear riquezas generando renta y trabajo (Francisco Albuquerque).

7.2 Objetivos del Milenio, Municipalidad y Pobreza

El primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es la erradicación de la pobreza extrema y el

¹¹⁵ *Idem*.

hambre, y la primera meta consiste en "reducir a la mitad, entre 1990-2015 el porcentaje de las personas con ingresos inferiores a 1 dólar diario". Siendo este criterio, economicista, el que domina en el orden internacional para definir la pobreza extrema, la que constituye el centro de atención y preocupación de la Organización de las Naciones Unidas y en consecuencia de la comunidad internacional.

En el orden del primer objetivo, los países que participaron en la Cumbre del Milenio y se comprometieron como Estados nacionales con los objetivos que allí fueron discutidos y aprobados, identificaron como la Meta Número 2 "reducir a la mitad entre 1990-2015 el porcentaje de personas que padecen hambre", en cada uno de los Estados comprometidos con esta cumbre y sus objetivos.

Alcanzar los objetivos y metas propuestos requiere que cada uno de los Estados firmantes del acuerdo se comprometan en el término de su respectivo país con la formulación de políticas, planes y programas que tengan como orientación principal disminuir la pobreza extrema y el hambre en el porcentaje que lo estipulan las Naciones Unidas y la Cumbre Mundial del Milenio.

Siendo República Dominicana, una de las 191 naciones comprometidas con el impulso de tan humanistas propósitos, se encaminó, tomando en consideración los parámetros que definen el concepto de pobreza extrema, a determinar la cantidad de seres humanos que actualmente en el país viven bajo esta condición; identificando al efecto, que para el año 2000 el 5.0% de

los habitantes de República Dominicana tenía ingresos por debajo de un dólar de paridad del poder adquisitivo por día, consignándose que para el mismo año 436,105 personas se encontraban por debajo de la línea de pobreza extrema.

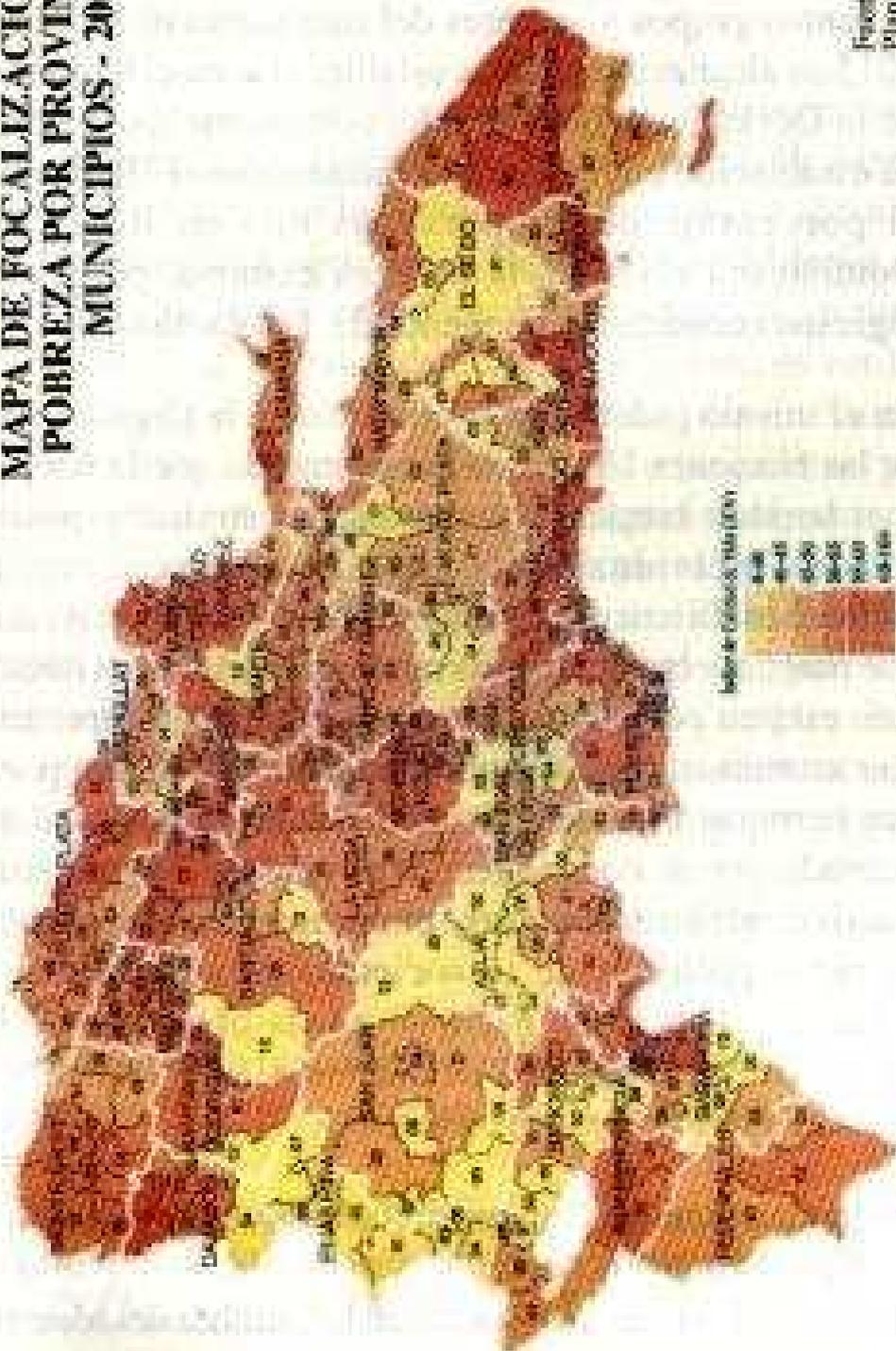
Este porcentaje y número de personas, experimentó para el año 2002, un ligero pero significativo aumento, al promediarse en el 5.5%, lo que significa que para ese año, 498,098 seres humanos dominicanos estaban por debajo de la línea de pobreza extrema. Esta tendencia es apreciablemente desalentadora en la medida en que incrementa el índice de pobreza extrema en el país, lo que a su vez es contradictorio con el reto y desafío que asumimos como Estado con el impulso de los Objetivos del Milenio que consisten primordialmente en reducir a la mitad la cantidad de personas que en República Dominicana padecen esta condición¹⁹.

Concordante con el compromiso de Estado asumido, el gobierno dominicano actual, dispuso mediante decreto la creación de la Comisión Presidencial de los Objetivos del Milenio y el Desarrollo Sostenible para desde ésta, coordinar, apoyar e impulsar acciones orientadas a lograr dichos objetivos. A esta Comisión, según lo ha establecido el Presidente de la República, se agregarían "los organismos multilaterales, más la integración de la sociedad civil, los grupos comunitarios, los grupos académicos y demás sectores de la sociedad sin distinción de banderas ni de ideologías políticas"²⁰.

¹⁹ Sistema de las Naciones Unidas en República Dominicana: FAO, OMS-OPS, PNUD, UNHFA, UNICEF, PMA (2004). Santo Domingo, R.D., p.13.

²⁰ Fernández, L., Prologo Objetivos de Desarrollo del Milenio (2004). República Dominicana, p. IX.

**MAPA DE FOCALIZACIÓN DE LA
POBREZA POR PROVINCIAS Y
MUNICIPIOS - 2005**



Fuente: Oficina Nacional de
Planificación (ONAPLAN)

Sin embargo, en el plano de la realidad, con excepción de la Provincia El Seibo, en el resto del país no se aprecia ni se ha traducido en acciones precisas perceptibles, que tantos sectores de la sociedad dominicana hayan sido llamados e integrados a trabajar por el logro de los Objetivos del Milenio; tampoco se expresa el entusiasmo de tantos grupos y sectores del país para que en el año 2015 se alcancen las Metas establecidas en el Objetivo 1 de la Declaración del Milenio, consistente, como ya se ha establecido en reducir a la mitad entre el 1990-2015, el porcentaje de las personas que en República Dominicana viven en la pobreza extrema, por recibir ingresos económicos de menos de 1 dólar diario.

En el mismo orden y en el contexto de la Organización de las Naciones Unidas, se ha entendido que la pobreza y el hambre creciente desbordan los límites y posibilidades individuales de cada Estado nacional; en consecuencia tenemos que admitir con mucho más razón que ningún sector interno de manera individual en nuestro país está en posibilidad de cumplir con el compromiso que asumimos en la Cumbre del Milenio. Razón por la que se requiere de un gran pacto o acuerdo nacional que liderado por el Poder Ejecutivo, vincule los gobiernos locales, actores sociales, económicos, religiosos y partidos políticos de la sociedad dominicana en la ejecución de un plan nacional por la obtención de las Metas de los Objetivos del Milenio, que articule lo nacional, lo local y lo sectorial.

Luce claro que el Gobierno Nacional expresado en el Poder Ejecutivo no está en posibilidad por sí sólo de alcanzar las Metas propuestas en la Cumbre del Milenio,

y además, por ser la pobreza y el hambre flagelos que atraviesan de forma transversal a todos los sectores de la sociedad, se requiere la participación no sólo del gobierno nacional sino que también es responsabilidad compartida por el conjunto de instituciones y actores del ámbito tanto nacional como local, expresado en todas sus manifestaciones.

Situados en este nivel de análisis, es válido preguntarse e identificar: ¿Además de los elaborados para la Provincia El Seibo, cuáles son los planes encaminados a alcanzar las Metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de los cuáles se hayan empoderado los actores y sectores que conforman la indicada comisión? Si bien es verdad que tenemos el merito de ser el primer país en formar una comisión de esta naturaleza y a esos propósitos, y si reconocemos en todo lo que vale y significa el esfuerzo de planificación realizado por los técnicos del gobierno a través de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) en el que se expone el conjunto de intervenciones a ser acometidas para el cumplimiento de los ODM¹²¹, también es verdad que es necesario realizar una multiplicidad de gestiones y acciones para cumplir con las responsabilidades que hemos asumido como Estado compromisario de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Más no se trata simplemente de las dificultades precedentes, se trata más bien de la existencia de otros

¹²¹ Comisión Presidencial por los Objetivos del Milenio y el Desarrollo Sostenible, ONU-R.D., ONAPLAN (2005). "Invirtiendo en el Desarrollo Sostenible de la República Dominicana". Evaluación de Necesidades para cumplir los ODM, Santo Domingo, República Dominicana.

problemas fundamentales que pueden conspirar con el logro de las metas pautadas, razón por la que el presidente de la República al reflexionar sobre esta situación, se ha pronunciado en el sentido siguiente "...sabemos que como país tenemos grandes desafíos por delante. Y obviamente hay problemas que no tienen que ver con la gestión del gobierno, sino con fenómenos estructurales. Aquí vivimos entre el siglo XIX y el siglo XXI, y de lo que se trata, conforme a los Objetivos del Milenio es que haya una mayor equidad social, que ese contraste se pueda reducir sobre la base de políticas integrales"¹²².

Si pasamos del discurso al compromiso real y de éste a la ejecución de acciones precisas lideradas por el Poder ejecutivo y coordinadas con los gobiernos locales, integrando los sectores y actores representativos de la sociedad civil, tendremos más oportunidades para lograr las Metas de los Objetivos del Milenio. Para ello es necesario que el país mantenga su proceso de crecimiento económico con estabilidad tal como lo ha logrado durante las últimas cuatro décadas.

No obstante, el crecimiento económico como meta en sí misma carece de valor e importancia para combatir la pobreza extrema y el hambre. República Dominicana constituye un ejemplo válido para fundamentar esta afirmación, por ser el país de la región de mayor crecimiento económico sostenido desde el 1960, pero a pesar de ello es el país que tiene la condición indeseada de ser al mismo tiempo el país de la región con mayor incremento de la pobreza y la inequidad social.

¹²² Fernández, L., op. Cit., p. X.

La incongruencia entre el índice de crecimiento económico y el creciente malestar de las condiciones de vida de la mayoría de los dominicanos, así como la escasa y poco rigurosa inversión para mejorar los servicios a la población, es mucho más clara y contundente si se observa el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano para el año 2004, que empleando cifras del año 2002, establece que "...el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de R. D. ocupa el lugar número 98 de entre 177 países en el mundo. No obstante, al comparar la posición de acuerdo a su PIB per cápita aparece en la posición 71, es decir, el IDH está 27 posiciones por debajo del esperado con ese PIB per cápita". Es este uno de los graves problemas estructurales que el Estado dominicano y la sociedad deben observar para lograr de forma gradual las Metas de los Objetivos del Milenio.

Hasta el momento y a los fines del presente trabajo, sólo se ha hecho referencia al primero de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio, a pesar de que el compromiso adoptado por los Estados signatarios, también compromete su responsabilidad con los restantes, cada uno de los cuales tiene sus propias Metas de cara al año 2015.

Como la pobreza y el hambre son fenómenos que se expresan en primer orden en el plano local y siendo este nivel el ámbito del ejercicio de las competencias y atribuciones exclusivamente municipales, es de trascendental importancia que el gobierno nacional comprometa y vincule los gobiernos locales en la planificación, coordinación y ejecución de las políticas,

planes, programas y acciones orientados al cumplimiento de las Metas de los Objetivos del Milenio, para que éstos, partiendo de la planificación general, luego de producir un diagnóstico sobre el comportamiento de la pobreza y el hambre entre sus habitantes, formulen políticas y acciones específicas en función de las particularidades propias de cada espacio territorial correspondiente a su jurisdicción. Así se armonizan los planes nacionales de impulso de los ODM con los planes locales, lo que implica una coordinación en el trabajo del gobierno nacional con el gobierno local.

VIII. Roles de los ayuntamientos en el Desarrollo Económico Local

Del examen de los aspectos institucionales, jurídicos, económicos y del contexto de compromisos nacionales e internacionales que condicionan la gestión municipal y de las potencialidades que las nuevas concepciones y herramientas para el desarrollo proveen a los Ayuntamientos, se desprende que a éstos corresponde gran parte del protagonismo entre los diversos agentes y actores que están llamados a jugar un papel destacado en la reducción de la pobreza y aumento de la calidad de vida de sus habitantes, a través de la producción y distribución equitativa de riquezas así como con la generación de puestos de trabajo desde el municipio.

Reconociendo que los planteamientos realizados tienen el carácter de propuestas o lineamientos que deberán ser examinados tanto desde el punto de vista de los conceptos como de las prácticas de gestión, estas ideas son sometidas a la consideración de quienes realizan esfuerzos en procura del desarrollo de sus comunidades y de todos los que en alguna medida se interesan por estos temas. En consecuencia, se presenta una enumeración enunciativa y descripción sucinta de los roles que corresponde jugar a los Ayuntamientos en las tareas del Desarrollo Económico Local, como necesidad

impostergable, a cuya satisfacción se contribuye con la relación y esbozo que se presenta a continuación.

8.1 El Ayuntamiento y su Rol Motor y Facilitador del Desarrollo Económico Local

Entiéndase que el Gobierno local es motor del desarrollo económico cuando plantea sus competencias y atribuciones como actividades económicas, procurando con ello estimular la economía local. 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 organizaciones privadas o de naturaleza mixta, es decir con participación de los sectores público y privado.

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.

En varias ocasiones se ha planteado que el territorio o el municipio tienen en su haber un conjunto de recursos naturales renovables y no renovables, una infraestructura vial y comunicacional, una infraestructura tecnológica y determinados niveles organizacionales.

En muchos casos, también, cuentan con la existencia de una sociedad civil que se expresa a través de múltiples mecanismos e instancias organizativas, y un sistema político-institucional con cierto grado de madurez y fortaleza.

Así mismo, cada localidad es acreedora de una historia, de tradiciones y costumbres; en fin, de una cultura que se constituye en un intangible sumamente valioso para estimular el emprendimiento de trascendentales proyectos de desarrollo local.

Digamos que la realidad está ahí; en gran medida evoluciona conforme leyes objetivas que parecen obrar independientemente del deseo de los individuos, pero el ser humano como un actor productor de cambios, puede incidir, transformar la realidad y orientar el curso de los acontecimientos acorde a sus necesidades, aspiraciones, deseos y voluntad.

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.

Así lo plantea con toda claridad Patricia Guillezeau al considerar 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 innovadores¹²³.

¹²³ Guillezeau, P., op. Cit. p.8

Ante esta realidad, entre las nuevas cuestiones que se incorporan a la agenda de los gobiernos locales como tendencias contemporáneas en la misión municipal, están "...las referidas al bienestar de la población (políticas sociales), la puesta en valor de sus sociedades y territorios a efectos de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo (promoción económica),[...] la promoción del crecimiento económico, el desarrollo social y la mejora de la calidad ambiental"¹²⁴.

Está claro, por todo lo expuesto, que el Ayuntamiento tiene el ineludible rol de ser un motor y facilitador del desarrollo, en los términos ya planteados.

8.2 Otros roles

De manera específica los Ayuntamientos deberán jugar, entre otros, los siguientes roles para el Desarrollo Económico Local:

Su rol como planificador del desarrollo local, es decir, el Ayuntamiento liderará la formulación del Plan de Desarrollo Económico y de Competitividad de manera concertada con el sector privado.

La función principal de un gobierno local, es dinamizar el desarrollo de sus comunidades debido a que hay ventajas si el municipio asume el liderazgo en los esfuerzos destinados al desarrollo económico¹²⁵. El rol

¹²⁴ García, D. *op. Cit.*, p.1.

¹²⁵ Federación de Municipalidades de Canadá (1991). *El Municipio Promotor del Desarrollo Económico Local*. Quito, editora Inla/ celoedel.

de los gobiernos locales en la planificación del desarrollo local está orientado principalmente hacia el apoyo a la producción y la promoción económica¹²⁶.

Según Eduardo Barzola y Artemio Pérez, el apoyo a la producción, tiene la finalidad de beneficiar a los productores de una zona específica, mediante el mejoramiento de las condiciones generales y objetivas de producción a través de la realización de obras, tales como canales de riego, construcción de caminos, electrificación, entre otras, tal y como se ha explicado en temas anteriores.

De igual manera, los autores antes citados plantean que el rol del Ayuntamiento en la promoción económica consiste en una acción planificada y organizada por el municipio, en concertación con los actores o agentes económicos privados, destinada a contribuir al incremento y sostenibilidad de las inversiones privadas en un renglón o sector de la economía.

A través del incentivo y apoyo a la inversión y a la promoción económica, se busca incrementar la diversificación de la producción, el aumento de la productividad y la competitividad de las actividades económicas identificadas en el municipio.

Las iniciativas impulsadas por el Ayuntamiento tienen que concretarse en el desarrollo de un proceso de diálogo y concertación con el fin de formular un Plan Estratégico

¹²⁶ Barzola, E. y Pérez, A. (2003). Taller de Promoción Económica Local. REMURPE.

de Desarrollo del municipio, cumpliendo las siguientes fases:

a) La puesta en marcha de la iniciativa y la convocatoria del primer encuentro por la autoridad municipal (es importante señalar que otros sectores también pueden tener la iniciativa). Esta primera convocatoria debe ser contundente, en cuanto a capacidad de integración y participación.

Un aspecto a tomar en cuenta es la transparencia con que debe manejarse el proceso desde el primer momento. Transparencia total es la clave para crear confianza, seguridad y credibilidad entre los actores en la ruta hacia la concertación del Plan Estratégico.

b) En la segunda fase, una vez en la reunión, deben acordarse los mecanismos provisionales o definitivos para las discusiones y negociaciones del Plan Estratégico. Si fuere necesario, este paso, podría concretarse en reuniones posteriores, cuando los actores estén más informados e identificados con los propósitos de la convocatoria.

c) La elaboración y aprobación de la ruta crítica a seguir, es decir la estructuración de un plan de trabajo y de actividades para concretar el diseño del Plan Estratégico constituyen las tareas principales de la tercera fase.

d) Cumplido lo anterior, como parte de la ruta crítica, está la realización del "diagnostico participativo" sobre el municipio y su entorno. En él, deben participar todas

las instituciones públicas y privadas de la municipalidad, por eso es participativo. Naturalmente hay una parte técnica para la cual deben constituirse los equipos especializados correspondientes.

Este diagnóstico tiene que dar cuenta de todos los recursos tangibles e intangibles que posee el territorio; sus ventajas comparativas y competitivas, las posibilidades de articulación con lo regional, lo nacional y lo internacional; así como sus potencialidades de desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

e) Una vez validado el diagnóstico, se procede a trabajar por ejes temáticos o cualquier otro criterio que se considere pertinente. Las modalidades para hacer las discusiones y los acuerdos pueden ser muy variadas.

Como es natural, el Plan Estratégico debe contemplar los ejes fundamentales del desarrollo local, en lo que respecta a política económica (haciendo énfasis en la reducción de la pobreza y la creación de empleo), medio ambiental y ecológica, política de explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, política de desarrollo de la infraestructura vial y comunicacional, política social, política educativa, política cultural, una política internacional tendente a insertar ventajosamente el municipio en el proceso de globalización, entre otras.

Una política que no puede quedar fuera de la estrategia de desarrollo territorial y local en República Dominicana, es la seguridad ciudadana. El Ayuntamiento, el municipio y sus actores fundamentales no pueden seguir cerrando

los ojos ante el incremento vertiginoso de la delincuencia, el crimen organizado, el tráfico de drogas, entre otros.

El Plan Estratégico, visto como un proceso, tiene que especificar las distintas etapas de su realización. De igual modo tiene que establecer los actores concretos para su ejecución, entre los cuales están los dirigentes, los profesionales y técnicos encargados de las distintas políticas, canalizadas a través de organismos establecidos para su aplicación.

Finalmente, debe prever los mecanismos de seguimiento y evaluación continua de la marcha del plan, para hacer los ajustes que sean necesarios en el momento oportuno.

f) Una vez diseñado y concertado el Plan Estratégico, corresponde la sexta fase que consiste en su aplicación. Se supone que el plan contemple, entre otros aspectos, la creación de un conjunto de instituciones e instancias municipales que serán las encargadas de la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos previstos y plasmados en el Plan Estratégico.

Un aspecto que debe quedar claro, es que el ayuntamiento, en el marco del Plan Estratégico, no sustituye al sector privado en el desarrollo económico local. El empresariado es el actor protagonista de las inversiones en el sistema productivo del territorio municipal, así como en el área comercial y financiera.

El rol fundamental del gobierno municipal es propiciar un marco que permita el despliegue de las iniciativas y estrategias de los agentes económicos del sector privado.

Su rol como articulador de los diversos actores económicos y sociales. El desarrollo económico local para que sea perdurable, requiere que la sociedad como "totalidad sistémica" de un territorio, asuma el desafío de ser la protagonista fundamental de los cambios y transformaciones socioeconómicos y culturales a realizar en el marco de la municipalidad.

El Ayuntamiento como instancia que expresa y representa el interés público, es decir el interés general de todos los habitantes del territorio sin discriminación económica, social, política, racial, religiosa o de cualquier índole, tiene que jugar el rol fundamental en la conformación de la alianza estratégica para desarrollar económicamente sus localidades.

Además, los cambios en una sociedad, son más consistentes y duraderos si son producidos por fuerzas y actores intrínsecos al territorio, y si se parte del aprovechamiento de los recursos tangibles e intangibles propios de la comunidad.

En lo que concierne a las empresas como actores de primer orden para el desarrollo económico de una localidad, el Ayuntamiento ha de convertirse en una entidad que se provea de los elementos técnicos que posibiliten ofrecerle asesoramiento e información para su mejor organización y modernización, lo cual se traducirá en la creación de más riqueza y empleo¹²⁷. La organización de los empresarios se presenta como una

¹²⁷ Cortijo, Pedro (1996). Op. Cit. Páginas 46.

de las ventajas competitivas más importantes del territorio.

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, impulsará la más amplia e integradora concertación de todos los agentes y actores del municipio; entre los cuales podemos citar:

1. Empresarios y organizaciones 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 tecnología
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
15. Organismos de cooperación internacional

Su rol como promotor del territorio y su competitividad, es decir, las autoridades locales actuarán como los embajadores ante los inversionistas nacionales y extranjeros, mostrando las ventajas de su territorio y de las condiciones para lograr competitividad.

Para tal fin, el gobierno local privilegiará invertir en servicios e infraestructuras con la lógica de promoción económica, o sea, priorizará los lugares y espacios en donde se garantice el apalancamiento de la inversión privada; promoverá su economía, mediante el establecimiento de un sistema de información territorial que permita al empresariado identificar los circuitos económicos, los establecimientos productivos, el potencial del territorio, sus ventajas competitivas, los ejes estratégicos y los agentes claves para su desarrollo¹²⁸,

De ahí que la capacidad de gestión del Ayuntamiento estará planteada en términos de las posibilidades de sus autoridades de aprovechar y explotar adecuada y correctamente los recursos intrínsecos al territorio, así como hacerlo competitivo para atraer inversiones de capital desde otros entornos territoriales nacionales e internacionales.

¹²⁸ Alburquerque, F. y Cortés, P. op. Cit., p. 34.

Por lo visto el Ayuntamiento tiene que jugar un rol activo y sostenido de promoción de su territorio. Por esa razón, lo primero que tiene que hacer la autoridad municipal es conocer a profundidad su entorno local; sus rasgos distintivos y su grado de desarrollo.

Desde esa perspectiva, es necesario, resaltar y subrayar los puntos fuertes, sus ventajas, las potencialidades de desarrollo del o de los sistemas productivos locales, es decir, precisar las condiciones favorables que presenta el territorio para la inversión de capital tanto del sector público como del privado. Pero, el Ayuntamiento no puede limitarse a promover lo que tiene el municipio sino que, además tiene que construir "entornos territoriales innovadores" o "mejorar su calidad", introduciendo nuevas ventajas competitivas; creando "...las condiciones necesarias de infraestructuras básicas y servicios de desarrollo urbano para que el sector empresarial asuma su papel de productor y dinamizador de la economía local"¹²⁹.

Es que el Ayuntamiento es la instancia o institución que tiene bajo su responsabilidad el ejercicio del gobierno y la administración del municipio. En consecuencia, se afirma que el Ayuntamiento es el órgano por excelencia de la representación popular y democrática de los ciudadanos de un determinado territorio o localidad.

Pero además, y concatenado con lo anterior, el Ayuntamiento tiene que garantizar el desarrollo integral de los ciudadanos del municipio, facilitándoles servicios

¹²⁹ Bonfil, C., op. Cit., p. 8.

básicos, así como crear las condiciones para el desarrollo social y económico que posibilite la generación de riquezas, empleo, bienestar y progreso, expresado en una mejoría de la calidad de vida de la gente.

Las formas específicas de mercadear los atractivos de un territorio son múltiples y variadas, a título de ejemplo se sugieren las siguientes:

- * Encuentros empresariales, por intermedio de las organizaciones de empresarios nativos y extranjeros.
- * Presentación de campañas publicitarias de segmentos del territorio que muestren las ventajas que posee para las inversiones de capitales; ya sean atractivos para el turismo, en sus diversas modalidades o para el desarrollo de proyectos agropecuarios, agroindustriales, industriales, comerciales, financieros e incluso proyectos de recreación, educación y cultura (parque de diversión, planta televisiva, emisora de radio, empresas de telecomunicaciones, cine, hipódromo, aeropuerto, estadio de base ball, entre otros).
- * Acuerdos de hermandad y cooperación con Ayuntamientos de países amigos.
- * Acuerdos con organismos de financiamiento y cooperación nacionales e internacionales.
- * Presentación de proyectos económicos, sociales, culturales y ecológicos a organizaciones no gubernamentales (ONG), para su financiamiento, total o parcial.

En la República Dominicana, diferentes gobiernos han realizado campañas de promoción, tanto en el plano nacional como en el exterior, mostrando al país como un territorio apto para la inversión de capitales en los sectores industrial, financiero, comercial, de telecomunicaciones, turismo, entre otros, pero, no se realizan en función de una política de desarrollo económico de las localidades tomadas como base para estas promociones.

Además, desde algunas empresas privadas se promueven las ventajas competitivas de determinadas regiones, provincias y municipios. Sólo que esa promoción no forma parte de un Plan Estratégico de Desarrollo Municipal impulsado con la participación del gobierno local.

Su rol como promotor y articulador de la oferta de servicios, es decir, el desarrollo económico local requiere de servicios financieros tales como líneas de financiamiento, ahorros y otros productos. Además de servicios no financieros tales como capacitación, asistencia técnica, transporte, información de mercados, etc.

En lo que respecta a la capacitación y dada la importancia de ésta, es necesario formular algunas puntualizaciones. En este sentido, son diversas las formas en que el Ayuntamiento puede contribuir al fomento de la preparación de lo que se ha dado en llamar el "capital humano". Peter F. Drucker, eminente economista a quien el Wall Street Journal ha catalogado como el primero y mejor

de los filósofos de la administración, ha planteado que "...el verdadero recurso dominante y factor de producción absolutamente decisivo no es ya ni el capital, ni la tierra ni el trabajo. Es el conocimiento"¹³⁰,

Ahora no vamos a discutir la certeza o no de estas afirmaciones o de los supuestos que le sirven de base. De lo que se trata es de enfatizar la importancia del conocimiento en el proceso de desarrollo económico local. Y lo cierto es que una de las determinantes decisivas de la globalización es la velocidad de la revolución científico tecnológica y su impacto en los procesos económicos, sociales, políticos y culturales. Entre las acciones más pertinentes, en este campo, se encuentran:

La firma de convenios con universidades y demás instituciones de formación profesional que existan en el municipio o en la región e incluso si no existieran, debería estudiarse la factibilidad de crear una que cumpla con esa misión.

En el caso de las universidades se aprovecharía para resolver lo referido a la calificación de los recursos humanos, realizar las investigaciones necesarias y para la generación de nuevas tecnologías. En ese mismo orden, la universidad puede asesorar a las empresas e instituciones encargadas de la ejecución de las políticas de desarrollo.

En América Latina, las experiencias más exitosas han sido aquellas que han contado con el componente en el

¹³⁰ Drucker, Peter F. Citado por el traductor: Jorge Cárdenas Naranjo: "La Sociedad Post Capitalista", Colombia, 1997, 4ta. Ed., p.6.

aspecto de educación científico-tecnológica, del nivel superior, entre las que se citan:

La experiencia de Colombia con la ciudad de Bucaramanga, en la que en su Plan Estratégico se planteó convertirla en la técnopolis de los Andes o ciudad tecnológica y para ello contó con la destacada participación de la Universidad Industrial de Santander, la cual realizó procesos de reestructuración interna con el propósito de adecuar la universidad al sector productivo, lo que se expresó en la creación de diversos centros e institutos de investigación y desarrollo de tecnologías para el sector productivo local¹³¹.

En el caso de Brasil, está el ejemplo del Consorcio intermunicipal del gran ABC, una de las regiones donde las instituciones universitarias, sus especialistas e intelectuales desempeñaron un papel de gran trascendencia. La universidad, en Brasil, produce el 40% de la producción científica del país¹³².

En México, el Estado de Chihuahua estableció convenios con la Universidad Autónoma de Chihuahua y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez para impulsar, el Centro para el Desarrollo de Negocios Pequeños, y el Instituto de Formación de Emprendedores. Se destaca, además que otro de los actores fundamentales del Plan Estratégico de esta ciudad es el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey -ITESM-, de gran reconocimiento internacional¹³³.

¹³¹ Albuquerque, F. y Cortes, P. *op. cit.* p. 228/238.

¹³² *Ídem.*, p. 140/144.

¹³³ *Ídem.*, p. 249/255.

En este aspecto, República Dominicana cuenta con un sistema educativo muy diverso y variado, entre los que se encuentran unas 40 instituciones de educación superior, 34 de ellas universidades. Es importante destacar que estas instituciones tienen una fuerte presencia en las diferentes regiones del país, por ejemplo en el Cibao Central, sólo en Santiago y la Vega existen 14 de estas instituciones¹³⁴.

La Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), tiene 13 Centros Regionales, ubicados en las más importantes provincias del país. Esta considerable presencia de instituciones de educación superior y de la universidad del Estado en todo el territorio nacional se traduce en una condición muy favorable al desarrollo local de los municipios dominicanos.

Otras modalidades que en el campo educativo puede plantearse el municipio, es el establecimiento de instancias que tengan bajo su responsabilidad la formación y capacitación de la mano de obra que necesita el sector productivo local. Estamos hablando de Politécnicos, Escuelas Laborales, Institutos de Formación Profesional, entre otros.

De ahí, la importancia de incorporar las instituciones de educación superior a los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal.

Su rol como promotor de un marco legal municipal. Corresponde a los Ayuntamientos, propiciar un clima

¹³⁴ De la Cruz, G. y Del Rosario B., op. Cit. p.53.

adecuado, desde el punto de vista legal e institucional, para el desarrollo económico local, es decir establecer como políticas públicas locales a través de ordenanzas, resoluciones, reglamentos, etc., condiciones que favorezcan las actividades económicas privadas, asegurando previsibilidad y garantías para el desarrollo de las acciones emprendidas por la ciudadanía y las empresas.

Su rol en apoyo a las PYME, es decir, el Ayuntamiento establecerá mecanismos de gestión de crédito y financiamiento para el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa. Este sector no tiene fácil acceso al sistema financiero y bancario, consecuentemente, es necesaria la intervención del gobierno local, implementando formas flexibles de financiamiento como por ejemplo el crédito con garantía solidaria colectiva, el financiamiento a grupos asociados en cooperativas, entre otras modalidades¹³⁹.

Este planteamiento tiene su base en el hecho de que si observamos las estadísticas de las fuentes de generación de empleo en América Latina, y en especial en República Dominicana nos encontramos con que la mayor fuente de generación de empleos está en este tipo de empresas; de ahí su importancia y la prioridad que tiene que darle el gobierno local a la hora de promover el desarrollo económico.

Otra modalidad en la que el Ayuntamiento puede ser un excelente facilitador es en la creación de instancias municipales, en alianza con el sector privado, para

¹³⁹ *Idem*, p. 10/12.

promover y apoyar mediante programas de financiamiento a los proyectos de **incubadoras de empresas y los emprendedores locales**. Esta modalidad es un lugar común, internacionalmente hablando, como forma de generar empleos y apoyar el talento empresarial.

Es importante detenernos un momento en esta última modalidad, es decir, los **emprendedores locales**, en virtud de su trascendencia, pues son estas las personas que deciden poner en marcha iniciativas empresariales con una visión de futuro, que arriesgan capital y talento con el objetivo de impulsar una idea y montar su propio negocio, hombres o mujeres que crean fuentes de trabajo para sí y para otras personas¹³⁶.

La diferencia principal entre estos emprendedores con relación a aquellas personas que prefieren trabajar por cuenta ajena, es precisamente su capacidad de iniciativa, su creatividad, su predisposición ante el riesgo empresarial, su tenacidad, entre otras cualidades. Estas características son las que pueden permitir que un agente de desarrollo local identifique a un emprendedor potencial dispuesto a aprender el oficio de emprendedor innovador¹³⁷.

De ahí la importancia de que el Ayuntamiento pueda instituir un Programa de Formación de Promotores Municipales de Desarrollo Empresarial, cuya misión sería motivar y facilitar este tipo de empresa.

Otras formas no menos importantes de incentivo a la inversión y la promoción económica, es la realización

¹³⁶ *Idem*.

¹³⁷ *Idem*.

de ferias, "ruedas de negocios", exposiciones de productos, insumos, entre otras. En este tipo de actividad el Ayuntamiento, además de incentivar y motivar la idea, puede aportar en la construcción de la infraestructura física, logística y mercadológica necesarias para la realización de estos eventos.

En resumen, la Promoción Económica se caracteriza por:

- * La Existencia de iniciativas privadas para aprovechar un potencial negocio en el territorio.
- * Responde a señales del mercado.
- * Realiza acciones públicas municipales para viabilizar y facilitar la implementación exitosa de iniciativas.
- * Se realiza inversión pública sólo si se asegura apalancar recursos privados.
- * Se realiza mediante el establecimiento de servicios para iniciativas privadas.

Su rol conservacionista de los recursos naturales y uso del suelo. Las funciones de planificación, regulación y ordenamiento del uso de suelos constituyen parte de las principales atribuciones de los ayuntamientos, establecidas en nuestro marco legal municipal; estas atribuciones han sido fortalecidas y extendidas hacia la gestión ambiental municipal, a partir de la entrada en vigencia de la ley 64-00 sobre medioambiente y recursos naturales.

El ejercicio de tales atribuciones, es de importancia capital para el desarrollo económico local, fundamentalmente

en dos vertientes básicas: en la de planificar el uso de los recursos naturales, definiendo condiciones de protección, conservación y utilización de los mismos, así como en el establecimiento de normas específicas imprescindibles para la realización de actividades económicas que puedan tener impacto en dichos recursos. Es decir, la actividad económica se realiza en un territorio o en un medio ambiente sobre el que la institución municipal tiene la obligación de velar por su uso racional y sostenible.

Su rol de no interferir negativamente sobre el desarrollo económico, o sea, el gobierno local, no pondrá freno con sus acciones e inacciones a las iniciativas de los agentes económicos privados. El Ayuntamiento, se cuidará de las tentaciones de convertir a la municipalidad en empresario, realizando actividades que no le corresponden, por el contrario, implementará estrategias para desarrollar el sector privado, pero no lo sustituirá.

Su rol frente a las Agencias de Cooperación y las Organizaciones No Gubernamentales en el Desarrollo Económico Local. Los organismos o Agencias de Cooperación, forman parte de las fuentes de financiamiento al desarrollo local y se constituyen en un instrumento político, económico, de asistencia técnica, social y humanitaria. Su propósito es canalizar y transferir recursos destinados a posibilitar el proceso de crecimiento y desarrollo local.

Las fuentes de financiamiento hacen efectiva la cooperación al desarrollo mediante diversas modalida-

des, que se reflejan en calidad de donación de recursos económicos, asistencia financiera mediante préstamos a baja tasa de interés y largo plazos de amortización, recursos tecnológicos y asistencia técnica no reembolsable, que incluye la asistencia de consultores, expertos y voluntarios, entre otras modalidades¹³⁸. Como ejemplo en la República Dominicana, se cita las intervenciones a través del Banco Interamericano de Desarrollo, la Cooperación Española, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), entre otras.

De acuerdo con Eduardo Barzola y Artemio Pérez, del programa de "Apoyo a la descentralización en espacios rurales" (APODER) de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, aunque no siempre el crecimiento económico se corresponde con el desarrollo, se afirma que no hay desarrollo sin crecimiento económico y generación de riquezas, impulsado por los actores privados, quienes a su vez son movidos por políticas públicas, orientadas al establecimiento de servicios para inversiones privadas¹³⁹.

Como se aprecia, el sector privado es el eje fundamental del desarrollo económico, quien realiza sus inversiones atraído por políticas públicas. Como ejemplo de la efectividad de políticas públicas para atraer inversión privadas, en República Dominicana, se cita la instalación de las empresas turísticas y de zonas francas, realizadas

¹³⁸ González, Roberto (2001). Op. Cit. Página 9.

¹³⁹ Ídem. Página 7.

aprovechando las facilidades otorgadas por: La Ley 158-01 de Fomento al Desarrollo Turístico, el Decreto 74-02 para el desarrollo de polos turísticos, la Ley 128-01 de Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, la Ley 124-01 que crea el Fondo Patrimonial para el Desarrollo (FONPER), entre otras.

Su rol como promotor y garante de la seguridad ciudadana, es decir el ayuntamiento está dotado de competencia para intervenir en la seguridad de sus habitantes.

Esta competencia que es de carácter general para el Estado tiene su fundamento y sustento legal en el artículo 8 de la constitución de la República al establecer como mandato de cumplimiento imperativo por parte del Estado dominicano "la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos".

Los municipios como parte integrante de un todo que es el Estado, encuentran su fundamento para intervenir y garantizarle seguridad a sus habitantes en la propia constitución al proclamar de forma clara y concluyente en su artículo 83 la independencia de los mismos para el ejercicio de sus funciones, teniendo como únicas restricciones y limitaciones aquellas que establezca la propia constitución y las leyes". Este artículo como se

ha establecido, instituye de manera precisa el principio de autonomía e independencia.

De manera concreta, la Ley de Organización municipal al establecer en su artículo 31 la atribuciones de cada ayuntamiento afirma en su numeral 51 que estas entidades político administrativas están facultadas para "dictar cualesquiera otras medidas que estimen necesarias o útiles para el ornato, la higiene, la seguridad o la comodidad de los habitantes, siempre que tales medidas no colidan con las leyes".

Para poder cumplir con la función de protección y seguridad de sus habitantes, la referida Ley de Organización Municipal, en su artículo 26 le otorga poder reglamentario a los ayuntamientos al disponer que "cada ayuntamiento reglamentará todo lo relativo a su organización interior y a la de personal, las oficinas y los servicios que de él dependan, en cuanto no esté previsto por la Ley".

Por otra parte la sociedad post moderna tiene como una de sus características importante el hecho de que en ella se ha universalizado la inseguridad real y la percibida. Este fenómeno se expresa tanto a nivel externo de las relaciones interestatales como a nivel interno de cada uno de los Estados.

Dicha realidad se corresponde con el hecho de que el modelo de sociedad actual, en la medida en que desarrolla a plenitud la ciencia, la tecnología y las telecomunicaciones, también globaliza el conjunto de disfunciones

económicas y sociales que afectan la sociedad mundial tales como la marginación, la exclusión social y la concentración en pocas manos del resultado del trabajo social global. Como expresión de esta situación, encontramos el tema referente a la seguridad pública y ciudadana ocupando uno de los primeros lugares en la agenda de la comunidad internacional y de los Estados individualmente considerados.

Como consecuencia del crecimiento desbordado de la inseguridad en la sociedad dominicana, manifestada en el hecho de que la policía nacional luce haber agotado su capacidad de intervención efectiva y eficaz para contenerla, y en atención a que el Gobierno Nacional por sí sólo no está en posibilidad de acometer la inseguridad ciudadana creciente, se hace indispensable que los ayuntamientos en coordinación con los organismos responsables de abordar este tema, asuman y amplíen sus competencias en relación con la seguridad de sus habitantes.

En la actualidad la ciudadanía dominicana está demandando del Gobierno Nacional el diseño y ejecución de políticas de mayor efectividad en la solución de los problemas de inseguridad que se verifican en las ciudades en que habitan.

Sin embargo esta problemática compromete no sólo la responsabilidad del Gobierno Nacional sino también la de los gobiernos locales, que como hemos visto tienen competencia para intervenir en todo lo relacionado con

la seguridad de sus habitantes. Este modelo de intervención se correspondería con la aplicación del principio doctrinal de subsidiaridad que establece que la prestación de un servicio debe corresponder a la administración que se encuentre en mejor capacidad y cercanía para actuar.

Esta capacidad y competencia de actuación de la administración municipal en relación con la seguridad de sus habitantes no debe plantear conflicto competencial con el Gobierno Nacional en razón de que los grandes temas de seguridad del Estado, narcotráfico, terrorismo y otras formas de delincuencia organizada están fuera del nivel local, sin perjuicio de la labor de colaboración recíproca que debe de existir entre ambos.

Esto significa que en principio, todas modalidades de delincuencia menor que perturben la paz social y reduzcan la calidad de vida de los habitantes de una determinada localidad, entran en la esfera de la competencia del ayuntamiento.

En ese sentido, visto el incremento de la delincuencia urbana y rural en República Dominicana, se requiere que los municipios replanteen su rol en materia de seguridad pública, asumiendo un papel más activo en la prevención y seguimiento de la misma.

Al tiempo de reconocer que por vez primera, el Gobierno Nacional de la República Dominicana, diseña una política de seguridad ciudadana denominada Barrio Seguro, también se reconoce que la misma acusa sensibles

limitaciones en la medida en que centraliza para sí misma su ejecución, a la vez que excluye y margina la participación de los gobiernos locales, siendo las municipalidades el espacio en el cual se verifican las prácticas y acciones que atentan contra la tranquilidad de los habitantes de una determinada localidad.

El tema de la seguridad pública en la sociedad dominicana sugiere que el Gobierno Nacional delegue determinadas áreas de ésta a los gobiernos locales para que sean éstos los que la ejecuten. Para ello se requiere que el primero transfiera mayores recursos a los segundos para que puedan desarrollarla. Este planteamiento se corresponde con las actuales demandas de descentralización, reforma, y modernización del Estado.

En resumen, se está planteando un nuevo modelo de seguridad ciudadana en el que los municipios tengan un mayor papel en la prevención y seguimiento de los delitos que acontezcan en su demarcación. Esto pasa por establecer una división y delimitación más racional de la esfera de competencia con relación a la seguridad pública entre el Gobierno Nacional y el local; al mismo tiempo, es de singular importancia la coordinación en la formulación y ejecución de planes, programas y acciones de seguridad entre gobiernos locales de territorios colindantes.

Dado que la sensación de inseguridad y la criminalidad constituyen preocupaciones generalizadas de los ciudadanos, y como la actividad fundamental de los municipios consiste en la prestación de los servicios

públicos, los gobiernos locales deben contar con un Departamento o Unidad de Seguridad Ciudadana en sus estructuras, para atender esta área entendida como un servicio a los habitantes de su territorio. En efecto, el municipio está compelido a garantizarles la seguridad a los habitantes de su territorio¹⁴⁰.

Su rol en la Lucha contra el Desempleo y la Pobreza. América Latina vive cotidianamente el drama de la pobreza y la exclusión social, coincidiendo los diagnósticos más recientes en que décadas de desaciertos la han convertido en la región menos equitativa de Ibero América y que la pobreza alcanza hoy, en promedio, a la preocupante cantidad de más de 220 millones de personas¹⁴¹.

Como hemos comentado, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas comprometió a la Comunidad internacional a realizar todos los esfuerzos posibles para reducir la pobreza, promover la igualdad humana y alcanzar la paz, la democracia y la sostenibilidad ambiental, generando también un amplio consenso para que en el año 2015 se cumplieren los objetivos concretos de avance explicitados en la Agenda del Milenio¹⁴².

Reducir la pobreza en los términos pautados en la Declaración del Milenio es el reto primordial de los

¹⁴⁰ Cano de la V., José F. y Lafuente V., Leonardo. "El papel de la Ciudad en la Seguridad Ciudadana". Encontrado en lafuente@sytydenberdas.org.

¹⁴¹ Declaración de Antigua, Guatemala. Unión Iberoamericana de municipios (UIM), octubre 2004.

¹⁴² *Ibidem*.

gobiernos iberoamericanos, en esa lucha será prioritaria la inversión en proyectos que busquen minimizar los efectos de la pobreza y atender los grupos socialmente más desfavorecidos. Para ello, los municipios deben contemplar en sus presupuestos los recursos necesarios para constituir un Fondo Local de Inversión en Desarrollo Humano. Este fondo constituye un elemento esencial para encauzar recursos hacia las comunidades pobres y colectivos vulnerables a través de la inversión en infraestructura económica y servicios sociales, propiciando la creación de empleo, la capacitación de los recursos humanos y la formulación y ejecución de proyectos socio-productivos.

No obstante, para garantizar una adecuada administración y control de dichos fondos será preciso contar con gobiernos locales capaces de redistribuir equitativamente la riqueza, con el propósito de disminuir los actuales niveles de pobreza, sustentándose en mecanismos redistributivos, un sistema tributario efectivo, una alta eficacia recaudatoria y órganos de control externo con poder sancionador suficiente para actuar ante irregularidades manifiestas¹⁴³.

El rol de los municipios dominicanos en la Lucha contra el desempleo y la pobreza es imprescindible verlo como parte de un entorno regional que es el Caribe. En tal sentido debemos señalar que el Caribe es una región realmente compleja, con la presencia de una diversidad de situaciones que nos llevan a abordarlo con suma

¹⁴³ *Idem*.

precaución, de manera que es preciso no hacer generalizaciones inadecuadas.

En ese sentido, nos limitamos a hacer algunas descripciones y puntualizaciones a modo de aproximaciones al tema que sirvan como insumo para el debate, la reflexión y la búsqueda concertada de soluciones a las distintas problemáticas de los gobiernos locales de las islas que conforman el Caribe, incluyendo por supuesto la República Dominicana.

A manera de ilustración sobre la realidad de los países que integran el caribe, debemos señalar que: de las cinco naciones ubicadas en las cuatro Islas que integran las antillas mayores, esto es Cuba, Puerto Rico, Jamaica, Haití y República Dominicana, tenemos el siguiente panorama: se hablan tres idiomas y un dialecto (Español, Francés, Inglés y Creole), sus sistemas políticos son diferentes. Cuba con un sistema político socialista, Puerto Rico con un status político especial en relación con los Estados Unidos de América, Haití actualmente ocupado por tropas de las Naciones Unidas, mientras que Jamaica y República Dominicana, aunque gobernadas por regímenes democráticos, estos son diferentes, uno es parlamentario y otro es presidencialista.

En el caso de la Isla de Santo Domingo, la situación es más compleja aún, pues la misma a pesar de tener un territorio limitado, está compartida por dos naciones con culturas substancialmente diferentes y con situaciones económicas y sociales también diferentes.

República Dominicana, aunque ha sido reconocida como un país con un crecimiento macroeconómico importante

y con buenos indicadores, sigue siendo pobre, pero el caso haitiano es peor, pues es justamente Haití el país más pobre del continente; situación que provoca que República Dominicana tenga que cargar con gran parte de la crisis que envuelve al mismo, debido a la migración masiva hacia territorio dominicano, lo cual viene acrecentar las diferencias históricas entre ambas naciones.

Más compleja aún frente a este bloque de las antillas mayores, es la situación de las antillas menores con las cuales realmente no existe una integración política y cultural, lo cual se presenta como un desafío que debe ser superado, pues a pesar de la cercanía y de las características comunes en términos climáticos, raciales, etc., vivimos de espaldas los unos a los otros, desaprovechando el potencial que representa este micro mundo con todas las riquezas que proporciona el mar Caribe tanto para la explotación comercial como es el caso de la pesca, así como del turismo.

Por todo ello, creemos que los gobiernos locales en el Caribe en general, y los de República Dominicana en particular, tienen que plantearse en base a una planificación concertada lo siguiente:

Luchar para que la descentralización pase de ser un discurso abstracto a expresarse de manera concreta en una verdadera transferencia de competencias y recursos económicos desde el nivel central hacia el nivel local.

Que la participación de los municipios en el presupuesto general del gobierno nacional, destinado a inversión en sectores sociales, sea incrementada cada año hasta

alcanzar un porcentaje con el que se pueda dar un buen empuje a la lucha contra la pobreza y el desempleo.

No olvidar que la descentralización no es un fin en sí mismo, sino una *precondición* para alcanzar otros objetivos nacionales. El desafío que se presenta al respecto entonces, es cómo constituir instancias, canales e instrumentos de participación de la comunidad en el marco del proceso de transferencias de autonomía y competencias a los gobiernos locales.

Actualmente, los municipios dependen para su funcionamiento y administración de servicios, en gran medida de los recursos que se transfieren desde el Gobierno central. En general, esta situación se ha producido por circunstancias históricas; entre estas, la centralización de las decisiones y los recursos, que han sido las tendencias dominantes en estos países. La modificación de esta situación, es decir, el incremento de los recursos propiamente municipales en las finanzas de los gobiernos locales, es uno de los mayores desafíos en la búsqueda de autonomía de la administración municipal.

Desde un punto de vista financiero es posible tomar en cuenta dos criterios que en el largo plazo podrían repercutir positivamente en los recursos municipales, y conducen a la constitución de municipios y gobiernos locales eficientes y responsables.

El primer criterio es que la mayor parte de los recursos gestionados por los municipios deben 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. 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.

En general, los gobiernos centrales estiman conveniente mantener en sus manos las decisiones sobre ciertos impuestos, en tanto estos instrumentos son indispensables para regular la política fiscal y redistributiva del país. En este sentido, la idea es que los gobiernos locales demanden al nivel central, transferencias de bases tributarias en vez de continuar de forma exclusiva con sus tradicionales reclamos de aumento en los porcentajes.

Uno de los retos que tienen que plantearse los gobiernos locales, es mejorar la capacidad de ejecución de sus propias funciones, en especial incentivando la recaudación de ingresos locales como complemento de los recursos financieros recibidos por concepto de las leyes de transferencias desde el nivel nacional.

Por otra parte, los gobiernos locales, especialmente los dominicanos, tienen el reto de superar y cambiar la visión de un "desarrollo local Light" a uno más integral y

comprometido en la defensa de las reivindicaciones de las comunidades que a fin de cuentas son las destinatarias de la acción de gobierno. En ese sentido, la planificación del desarrollo local pasa por observar que los pobres viven en los barrios, secciones, parajes y ciudades, por lo cual la lucha contra la pobreza y el desempleo no puede ser vista como competencia exclusiva del Gobierno Nacional, sino que se requiere la acción concertada de las diferentes instancias de gobierno entre las cuales el nivel local tiene un rol de primer orden, pues al mismo corresponde:

Promover los intercambios de experiencias exitosas entre las naciones que componen del entorno, en nuestro caso, el Caribe y entre estas y las que están en territorio continental, con el propósito de aprender de las mismas y crear sinergias.

Las municipalidades necesitan apostar por la innovación tecnológica para lograr acortar la brecha digital que las coloca en una situación desventajosa respecto del sector privado y de otros centros públicos de poder.

Promover el asociativismo y la integración municipal a nivel nacional, regional (en El Caribe) y continental.

Impulsar la consolidación de las Federaciones y Asociaciones de municipios en la República Dominicana y en el mundo como medio que permita que la voz municipal sea escuchada a la hora de definir políticas públicas en la lucha contra la pobreza y el desempleo.

Desarrollar el capital social existente en sus territorios fomentando las redes e instituciones cívicas.

Reforzar las potencialidades de la mujer y la juventud como agente multiplicador del desarrollo.

Fortalecer y fomentar la participación de la sociedad civil en la gestión municipal a través de los mecanismos siguientes:

1. Presupuesto participativo
2. Cabildos abiertos
3. Rendición de cuentas
4. Políticas de equidad de género
5. Planes estratégicos concertados
6. Otros.

La realidad muestra que difícilmente la cantidad de problemas, necesidades, carencias y demandas de la población puedan resolverse sin considerar diversos canales y diferentes formas de participación de los ciudadanos a los cuales estos aspectos les conciernen. El prototipo de relación que las organizaciones sociales establecen con la institucionalidad local, depende en gran medida de los canales que instituyan las propias autoridades.

En relación con los retos y desafíos que conciernen a los municipios y que se han formulado desde la óptica en

que nos encontramos, tienen que plantearse los siguientes:

1. Capacitar los recursos humanos locales.
2. Fortalecer la institucionalidad municipal.
3. Reformar y adecuar el marco jurídico municipal.
4. Alcanzar el respeto y reconocimiento del poder local como parte del poder del Estado.
5. Aprovechar la Cooperación Internacional a favor del desarrollo económico local.

Finalmente, para combatir la pobreza y el desempleo, los gobiernos locales requieren aportes de los organismos multilaterales, pero estos deben hacerse desde una perspectiva descentralizada. Por ello apelamos para que una parte de la cooperación sea canalizada de manera directa, a través de los propios municipios y sus asociaciones para que pueda llegar de manera tangible a los pobres.

Referencias

Albuquerque, F. y Cortes, P., Comp. (2001): *“Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo”* CEPAL/GTZ.

Albuquerque, F. & Diputación de Barcelona (1999). *Manual del Agente de Desarrollo Local*, primera edición, la Paz, Bolivia.

Alvarez, C. y D’Aza V., *El rol del ayuntamiento en el desarrollo económica local*. Caso del municipio de Villa González. Tesis de Maestría en Planificación Urbana y Gestión Municipal, PUCMM, Santiago. Enero 2006.

Ayuntamiento de Villa de Parla, Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Villa González (2002). *República Dominicana. Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo*.

Ayuntamiento de Villa González (2005). *Plan Estratégico de Desarrollo, Documento Preliminar*. Villa González, Santiago, República Dominicana.

Barzola, E. y Pérez, A. (2003). *Taller de Promoción Económica Local*, REMURPE, Lima, Perú.

Bonfil, Carola C., *"Innovaciones en la gestión municipal"*. p.16. Encontrado en Enero 27, 2006. Disponible en www.google.com/search?q=cache:l6vWA9njNYJ:www.cmq.edu.mx/).

Cáceres Mendoza, F. y Nerio, J. (2001). *Experiencias de Desarrollo Local y Descentralización*. Ficha No. 48. Santo Domingo, República Dominicana.

Cano de la V., F. J. y Lafuente L., *"El papel de la Ciudad en la Seguridad Ciudadana"*. Encontrado en lafuente@aytoalcobendas.org.

Castillo, J., (2002). *Recopilación de experiencias de participación comunitaria en el municipio de Villa González*, PID / PUCMM/USAID, Santo Domingo.

Centro de Investigación y Mejoramiento de la Producción Animal, Inc. (2003). *Memoria Anual. Estancia del Yaque*, Navarrete, Santiago, República Dominicana.

Comisión Presidencial para los Objetivos del Milenio y Sistema de las Naciones Unidas en República Dominicana (2004). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, República Dominicana.

Comisión Presidencial para los Objetivos del Milenio y el Desarrollo Sostenible, ONU-R.D., ONAPLAN (2005). *"Invirtiendo en el Desarrollo Sostenible de la República Dominicana"*. Evaluación de Necesidades para cumplir los ODM, Santo Domingo, República Dominicana.

Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago, Inc. (2002). *Plan Estratégico de Santiago*, República Dominicana.

Cortijo, P. (1996). Revista Municipal. *Plan de Acción Municipal de la Ciudad de Alcobendas*, Madrid, España.

De la Cruz, J. y Del Rosario, B. “*Niveles de Operacionalización de la Función Investigación en las Instituciones de Educación Superior de la Sub-Región del Cibao Central, 2000-2004*”, tesis de maestría, UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SANTO DOMINGO, Republica Dominicana, 2005.

Declaración de Antigua, Guatemala. Unión Iberoamericana de municipios (UIM), octubre 2004.

Drucker, Peter F., Citado por el traductor: Jorge Cárdenas Nannetti; “*La Sociedad Post Capitalista*”, Colombia, 1997, 4ta. Ed.

Echevarria, E. y Sosa, E. “*Impacto del Turismo en Puerto Plata y su Impacto en la Educación Superior del 1980 al 2003*”, Tesis de grado, Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Presentada en Agosto 2003.

Federación de Municipalidades de Canadá (1991). *El Municipio Promotor del Desarrollo Económico Local*. Quito, editora IULA / CELCADEL.

Federación Dominicana de Municipios y Consejo Nacional de Reforma del Estado (2005). “*Anteproyecto de Ley de Organización Municipal*”.

Fernández, L., Prólogo Objetivos de Desarrollo del Milenio (2004), República Dominicana.

Florián, M. “¿La Salvación de Neyba?, vinos de la República Dominicana”. Agencia EFE. Encontrado 22/03/06. Disponible: en www.elmundovino.com.

Fundación Dag Hammarskjöld (1986) “*Desarrollo A Escala Humana*”. Una Opción para el Futuro. CEP/AUR. Editores Sven Hanrell, Olle Nordberg, Oficina editorial, Centro Dag Hammarskjöld, Suecia, 1986.

Fundación Solidaridad (2004). *Guía Metodológica del Presupuesto Municipal Participativo*, en base a la experiencia de Villa González. Republica Dominicana.

Gallicchio, E. y Camejo, A. (2005). *Desarrollo Local y Descentralización en América Latina, Nuevas Alternativas de Desarrollo*. Diputación de Barcelona y Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo, Uruguay.

García, D., Comp., (1997): “*Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*” FLACSO-CBC-UCC. Buenos Aires.

Genao, R., Rodríguez, G. e Infante, F. “*Diagnósticos de Necesidades de Formación de Recursos Humanos, Técnicos, Profesionales y de Cuarto Nivel para el Desarrollo del Sector Industrial de la Provincia de Santiago, 2001-2015*”. Tesis de Maestría. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SANTO DOMINGO, Oct. 2001.

Germán, A. y Rossi, M. *“Estudio Socioeconómico del Cibao Central y una Propuesta de una Oferta Curricular para el Centro Universitario Regional de Santiago (CURSA)”*, Universidad Autónoma de Santo Domingo, s. f.

Gillezeau B., en *“Ética, gestión municipal y desarrollo sustentable”*, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Octubre, 2003. p.8 Disponible: www.google.com.

González, R. (2001). Fuentes de Financiamiento al Desarrollo Local en República Dominicana, CONARE, PAIRE, ONFED, Unión Europea. Santo Domingo, República Dominicana.

Haefner, C. (2005). *“La Descentralización y la Planificación del Desarrollo Regional”*. Encontrado el 25/11/05. Disponible: www.google.com.

Hemelryck, L., V., *“El Desarrollo Económico Local”*, Seminario-Taller, Montevideo, 19-21 de Marzo de 2002 (Corporación Sur Chile), P.1. Encontrado el 23/2/06. Disponible en la www.google.com.

Kliksberg, B. (2004). *“Más Ética Más desarrollo”*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, Argentina.

Marcano, J. Provincias de Republica Dominicana. Disponible: www.jimarcano.com/mipais/geografia.

Matías, D. (2004). Presupuesto Participativo y Democratización. Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME). Santo Domingo, República Dominicana.

Oficina Nacional de Planificación - GTZ (2002). Proyecto de Descentralización y Desarrollo Local. El Desarrollo Económico Local y la Competitividad Sistémica en la Provincia de la Vega, República Dominicana.

Ortiz, O. (2000). Memoria de la Séptima Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y Fortalecimiento Municipal. BID- FEMICA, Antigua, Guatemala.

Partido de la Liberación Dominicana (1996). Programa de Gobierno, República Dominicana.

Partido Revolucionario Dominicano y Partido Socialista Obrero Español (1998) Seminario Taller de Formación Municipal. El Ayuntamiento: Calidad de vida y Democracia, Santo Domingo, República Dominicana.

Peña, M. y González, P. *“Características Principales de la Sub-Región del Cibao Occidental y la Incidencia de los Profesionales de Ciencias Sociales en el Desarrollo Socio-Educativo, 1995-2002”*, tesis de maestría, UASD, 2003.

Pérez, C., (2003), *“Descentralización, Municipio y Gestión Urbana”*. Republica Dominicana. Editora Publigufas. Ira. ed.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1993). Informe Sobre Desarrollo Humano: Preguntas más frecuentes. Tegucigalpa, Honduras.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). Comunicación para el Desarrollo Local, Santo Domingo, República Dominicana.

Red de Municipales Rurales del Perú (2003). Taller de Promoción Municipal de las Economías Locales. Lima, Perú.

Reyes, G. y Reyes E. *“Principales Teorías sobre el Desarrollo Económico y Social”*. WWW. Monográfico.com/trabajos 10/

Romero, J., (Comp.), *“Descentralización, Desarrollo Regional y Desafíos Legislativos”*. Encontrado el 13/12/05. Disponible en www.google.com.

Secretaría de Estado de Cultura de la Republica Dominicana. *“Geografía de Republica Dominicana”*. Encontrado el 23/04/2006. Disponible en www.geocities.com/comisionadodecultura/geografia.html.

Sistema de las Naciones Unidas en República Dominicana: FAO, OMS-OPS, PNUD, UNFPA, UNICEF, PMA (2004). Santo Domingo, R.D.

Tratado de Libre Comercio Centroamérica, República Dominicana. Estados Unidos (DR-CAFTA), en <http://>

www.comex.go.cr/acuerdos/comerciales/CAFTA/textofoliado/CopiaCertificadadelTLC.zip

Velásquez, F. (1991). *Guía Metodológica de Capacitación en Gestión Ambiental Urbana para Entidades Municipales de América Latina y el Caribe* (1996). Primera edición, *La Gestión Local en Ciudades Intermedias de Colombia: Los casos de Cartagena y Santander*. En AA. VV., *Municipio y Democracia. Gobiernos locales en Ciudades Intermedias de América Latina*. Ediciones Sur. Santiago de Chile.

VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31, Oct. 2003.

Wikipedia, la enciclopedia libre "*Hato Mayor*". Encontrado el 24/04/2006. p.1. Disponible en <http://es.wikipedia>.

Winchester, L. y Gallicchio E. (2003). *Experiencia local y desarrollo. Experiencia en Chile y Uruguay*, Corporación de Estudios Sociales y Educación, Chile / Centro Latinoamericano de Economía Humana, Uruguay.

Yunén, R. E. (1999). *Cátedra en la Maestría en Planificación Urbana y Gestión Municipal*, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santiago, República Dominicana.





editorial gente

La presente edición de 2,000 ejemplares de
***Desarrollo Económico Local:
Alternativas para enfrentar
la pobreza y el desempleo desde los municipios***
Victor D'Aza

terminó de imprimirse en agosto de 2006,
en los talleres de **Editorial Gente**,
Calle 16 esquina 12 No. 7, Urbanización Arismar,
Los Frailes, Km. 10 1/2, Autopista Las Américas,
Santo Domingo, República Dominicana
e-Mail: editorialgente@gmail.com

lismo en San Salvador, Guatemala, Costa Rica, Panamá y Argentina, entre otros.

Durante el periodo 2002-2004 fue Enlace entre el Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos de República Dominicana, Coordinador de la Comisión Redactora de la Ley 166-03 de financiación a los Ayuntamientos, Presidente de la Comisión Especial de Reforma Municipal y de la Comisión de redacción del Reglamento de aplicación de la Ley 166-03. Y desde el año 2004 es asesor de la Liga Municipal Dominicana.

Como docente y conferencista, ha desarrollado una intensa y fecunda labor en temas relacionados con la legislación, organización y funcionamiento de los gobiernos locales, el Presupuesto Municipal Participativo y otros aspectos de la gestión municipal.

Su ejercicio como dirigente político lo ha hecho en el Partido Revolucionario Dominicano, organización de la que es Director Nacional de Asuntos Municipales. Como activista político se le reconoce su condición de concertador y armonizador de diferencias.

Además de la presente obra, Víctor D'Aza es co-autor del libro *Nuevo Régimen de Cooperación y Asistencia Financiera del Poder Ejecutivo a los Ayuntamientos*.

Con su obra *Desarrollo Económico Local: Alternativas para enfrentar la pobreza y el desempleo desde los municipios*, Víctor D'Aza aporta un material de indudable valor al profundizar en el concepto de Desarrollo Económico Local desde la perspectiva del gobierno municipal, las oportunidades y potencialidades que representan los actores económicos privados para la atracción de inversión hacia el territorio municipal de que se trate.

Una de las ventajas de este libro, es que ha sido escrito por un ex síndico que ha dedicado su experiencia profesional y su formación a contribuir al avance de nuestros ayuntamientos y municipios. Al haber desarrollado una experiencia de gobierno municipal, D'Aza cuenta con la perspectiva sobre lo que necesitan conocer, examinar y comprender los responsables de los gobiernos municipales dominicanos.

Esta enriquece el enfoque, examinando las concepciones y herramientas disponibles para los gobiernos locales en lo que respecta al desarrollo local y proponiendo un conjunto de roles que deben jugar nuestros ayuntamientos para conciliar una estrategia en la que participen los actores privados, las entidades sociales y comunitarias y las autoridades públicas locales en franca colaboración, para incrementar el bienestar de sus comunidades.

El desarrollo económico local, como lo entiende Víctor D'Aza, se motora a partir de la puesta en marcha de un Plan Estratégico Territorial que fomente y promueva la creatividad local, los factores endógenos de crecimiento y las oportunidades que brinda el entorno de la globalización para, en un clima de promoción de la equidad social y el desarrollo humano, garantizar el crecimiento sostenible y la distribución de los beneficios del trabajo y las iniciativas impulsadas por toda la comunidad, con sus agentes privados y el poder público local como primeros protagonistas.