



TEMAS ACTUALES

**Sobre políticas públicas,
desarrollo y resiliencia**
en República Dominicana



TEMAS ACTUALES

**Sobre políticas públicas,
desarrollo y resiliencia
en República Dominicana**



Avenida Francia No. 40. Santiago de los Caballeros, República Dominicana
Teléfono: 809-971-5400
E-mail: fs@solidaridad.do
Página Web: www.solidaridad.do

Temas Actuales sobre políticas públicas, desarrollo y resiliencia en República Dominicana

Editores:

Juan Castillo y Leivan Diaz

Diseño y diagramación:

Edma's Grafics

Impresión:

Editorial Gente

Esta publicación se realiza en el marco del Proyecto “Economía resiliente con justicia de género en República Dominicana: Intervenciones para la incidencia” que ejecutan Fundación Solidaridad, Fundación Friedrich Ebert (FES), Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD) y el Centro Integral para el Desarrollo Local (CIDEL), con financiamiento de la Unión Europea.

El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Fundación Solidaridad.

Santiago de los Caballeros, República Dominicana
Julio 2022

CONTENIDO

Presentación	5
1. Estrategia de reforma de la administración pública <i>Gregorio Montero</i>	11
2. Género y territorio: espacio para el buen vivir <i>Domingo Matías</i>	25
3. Roles, competencias y responsabilidades de los gobiernos locales ante el cambio climático <i>Olga Luciano</i>	39
4. La gestión de riesgos ante desastres y su vinculación en la construcción de territorios resilientes <i>Telésforo González Mercado</i>	57
5. El sistema nacional de planificación e inversión pública: retos y desafíos <i>Ángela Malagón</i>	67
6. Ética y transparencia. hacia la construcción de buenos gobiernos locales <i>Manuel Parras Gallardo</i>	77

7. Percepción ciudadana de la administración pública y la calidad de los servicios	91
<i>Julio Corral</i>	
8. La transparencia como vehículo de la confianza institucional y el desarrollo	101
<i>Beatriz Fernández</i>	
9. Nuestra democracia atrapada por sus propios métodos	109
<i>Miguel Ángel Cid</i>	
10. La participación social en la construcción democrática	121
<i>Guadalupe Valdez</i>	
11. Municipalidad y gestión cultural: la dimensión de la identidad como eje del desarrollo	131
<i>Luis Córdova</i>	
12. La importancia del patrimonio cultural y natural desde un enfoque resiliente a escala local	143
<i>Katia V. Lambis S.</i>	
13. Juventud dentro de los procesos de toma de decisiones	155
<i>Amin Matías</i>	

PRESENTACIÓN

Al momento de estructurar la presente publicación, la cual hemos denominado “Temas Actuales sobre políticas públicas, desarrollo y resiliencia en República Dominicana”, se ha considerado como relevante analizar, a partir de la generación de distintas conceptualizaciones, la valoración que existe desde diferentes ópticas acerca de las políticas públicas concebidas desde el Estado para enfrentar los retos que implica la gestación e implementación de estrategias de desarrollo en el ámbito nacional, regional y local, valorando dentro de este contexto la heterogeneidad, inequidad y desigualdad existente en el territorio nacional.

Tal como se manifestó en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, organizada por las Naciones Unidas en el año 2015, los países firmantes acordaron una serie de compromisos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), basados en 17 Objetivos y 169 Metas. Sin embargo, estas responsabilidades contienen posibles restricciones, debido a que el compromiso de cada país es a nivel nacional y, por tanto, su cumplimiento puede esconder disparidades regionales en su interior. Esta situación, puede significar un no cumplimiento de los compromisos de los ODS en determinadas regiones, incluso posibles retrocesos.

Una prueba de este precepto, lo constituye la escasa inversión en gasto social existente en el país, ubicada entre las más bajas de América Latina y colocando a República Dominicana entre uno de los países de la región que menos ha aprovechado el crecimiento económico para mejorar la salud y la educación, generando por tanto

importantes niveles de inequidad entre la población. A esto se agrega la alta exposición del territorio a amenazas naturales, representadas por terremotos, huracanes, sequías e inundaciones, a lo que se agrega las limitadas políticas generadas para prevenir y atenuar su impacto en la población.

En este escenario es evidente que desde el momento en que el país y el mundo fueron afectados por la pandemia del Covid-19, se han generado regresiones importantes en los indicadores de desarrollo del país.

La situación de pandemia también ha generado cambios importantes en el enfoque y en las prioridades del gobierno central para la implementación de sus políticas sectoriales. Un indicador de estos cambios se encuentra representado por una mayor desconcentración de la inversión pública, a través de la cual se ha procurado incrementar la incidencia del Gobierno Central en el desarrollo de múltiples localidades, tomando en consideración a las administraciones locales. En este apartado, se han incrementado las transferencias presupuestarias a los Ayuntamientos y Juntas de Distritos Municipales, se han otorgado aportes extraordinarios para la ejecución de proyectos de infraestructura, los cuales vendrían a mejorar los hasta ahora deficientes niveles de vialidad de muchos territorios.

En este sentido, se hace hincapié en el hecho de que, en la actualidad, son pocos los municipios que se encuentran preparados administrativa y técnicamente para asumir el proceso de descentralización parcial que hasta el momento han impulsado las actuales autoridades gubernamentales, en función del desarrollo de sus comunidades, sin embargo, se entiende que este reto debe ser asumido con un alto nivel de compromiso por las autoridades municipales, dado que la población que, cada cuatro años elige a sus funcionarios, considera que sus localidades requieren de cambios trascendentales, por lo que resulta que tanto alcaldes como directores de juntas distritales logren dar respuesta a estos desafíos.

Así, desde el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil, entidades con las cuales Fundación Solidaridad ha tenido una amplia incidencia desde su fundación, se han planteado una serie de temáticas, consideradas como prioritarias para el desarrollo integral de los territorios, resaltando que estas acciones deben ir más allá de la visión centralizadora o descentralizadora “a medias” de la inversión que hasta ahora han orientado el accionar de muchos de nuestros gobernantes. Estos planteamientos se enmarcan en una visión sintética y globalizadora de la realidad, que sea compatible con lo propuesto en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, instrumento básico para la articulación de los distintos instrumentos que conforman el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.

A partir de los planteamientos hechos por el liderazgo comunitario, se procura incidir, generar discusión y proponer acciones, a partir de la articulación de cinco ejes fundamentales, los cuales han constituido parte esencial de la presente publicación, a saber:

- Transparencia, con énfasis en la integración de principios básicos que garanticen una mejor gobernanza.
- Fortalecimiento de los gobiernos locales y de los vínculos entre estos y el gobierno central para la generación de políticas públicas en el territorio.
- Calidad en la prestación de servicios básicos a la población, con énfasis en la profesionalización del sector público y en la integración de grupos socialmente vulnerables, tales como mujeres y jóvenes.
- Preservación del hábitat, con especial atención a la gestión del riesgo y a la protección del medio ambiente.
- Promoción de políticas para la gestión cultural y la conservación del patrimonio nacional.

A partir de la definición de estos elementos, se ha tomado en consideración la mirada de actores relevantes del ámbito público y de la sociedad civil organizada, procurando que los temas tratados en “Temas Actuales sobre políticas públicas, desarrollo y resiliencia en República Dominicana” cuenten con distintos enfoques de la realidad social, necesarios para promover innovaciones en la generación de políticas públicas, con énfasis y a partir del reforzamiento del discurso enarbolado por distintos académicos, sociólogos, pensadores, pedagogos, educadores y gestores sociales, dirigidos a lograr, a partir del análisis crítico, la transformación y humanización de la sociedad, al tiempo en que se proponen alternativas de solución, orientadas a lograr una mayor descentralización de la gestión pública y procurando así la consecución de una real y efectiva participación ciudadana en las decisiones del gobierno central y de los gobiernos locales en los territorios.

Se entiende que el desarrollo tiene que ser un proceso de cambio social sostenido que tenga como finalidad última el progreso permanente de la localidad, de la comunidad local como un todo y de cada individuo residente en ella. Por tanto, resulta contraproducente que, frente a la inequidad, la desigualdad y la exclusión las organizaciones sociales y los propios ciudadanos asuman una postura de indiferencia y/o apatía. En este escenario, se requiere el compromiso de todos y todas para poner atención a cada uno de los problemas que afectan a las comunidades y de asumir el compromiso de generar una participación activa en la búsqueda de soluciones a los problemas que agobian a nuestras sociedades

En este contexto, la Fundación Solidaridad, en el marco del proyecto “Economía resiliente con justicia de género en República Dominicana: Intervenciones para la incidencia”, iniciativa que ejecuta en coordinación con la Fundación Friedrich Ebert (FES), con el Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD) y el Centro Integral para el Desarrollo Local (CIDEL), con el financiamiento de la Unión Europea, pone a disposición de la sociedad dominicana la presente publicación, con el interés de

fomentar el debate de ideas y generación de opiniones, con miras a que todos y todas los/as tomadores de decisión puedan desarrollar políticas públicas más inclusivas, pensadas con una visión holística, desde la perspectiva de los grupos sociales más excluidos y procurando que, durante el proceso de discusión y validación de los procesos de reforma de la administración pública, sean precisamente estos grupos los más priorizados.

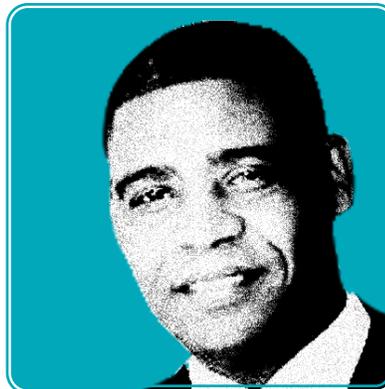


1

Estrategia de reforma de la administración pública

Gregorio Montero

Jurista y Politólogo, maestría en Administración y Políticas Públicas, catedrático universitario de Derecho Administrativo y otras asignaturas; sus obras más importantes son “Régimen Jurídico y Profesionalización de los Servidores Públicos” y “Dimensiones de la Administración Pública del siglo XXI. Aportes para la Reflexión y la Praxis”, es coautor de 15 obras que se han publicado a nivel internacional; fue funcionario de Carrera y Viceministro de Función Pública del Ministerio de Administración Pública (MAP), fue Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), durante dos periodos; fue miembro del Comité de Expertos en Administración Pública de la ONU en el periodo 2018-2021; en la actualidad en Viceministro de Reforma y Modernización del MAP.



Estrategia de reforma de la administración pública

Perfil de la administración pública del siglo xxi

Los cambios constantes que se producen a lo interno de la sociedad obligan al Estado a actualizar su arquitectura institucional y generar capacidades para dar respuestas oportunas a las demandas sociales, cada vez más retadoras; por ello, debe estar en permanente reconfiguración jurídica y organizacional, como forma de generar un entorno de garantías ciudadanas acorde con las cláusulas y las características del Estado moderno. Cabe advertir que el aumento, diversificación y complejidad de las demandas de los ciudadanos y ciudadanas frente al Estado es una muestra fiel de que estos procuran de forma progresiva reubicarse frente a la Administración Pública.

Hoy día se exige la presencia de un Estado centrado en el ciudadano, que coloque su interés y bienestar como el objetivo-meta de las actuaciones del gobierno, tomándolo como fuente de inspiración del diseño y formulación de las políticas públicas; la Administración Pública es, en esencia, el punto de encuentro, que no debe fallar, entre el Estado y la gente, por esa razón al Estado moderno se le conoce como el Estado Administrativo, pues la Administración Pública es la verdadera catalizadora de la presión que la ciudadanía ejerce sobre este.

Es preciso entender que sin una Administración Pública eficiente y cercana a la gente el Estado no podrá jamás cumplir los cometidos que legitiman su existencia. Por tanto, el diseño, estructuración y actuación de los órganos y entes que conforman la Administración Pública es clave, pues el relacionamiento de ésta con los ciudadanos, a partir de principios básicos como legalidad, eficiencia, transparencia, innovación, entre otros, es esencial para que ella juegue el rol de impulso al desarrollo humano integral que le corresponde.

Como nuevo ingrediente, el COVID-19, y su consecuente pandemia, ha puesto en evidencia la necesidad de elevar la capacidad de respuesta de las instituciones públicas, tanto desde los enfoques estratégicos y prospectivos, como desde los de contingencia; hoy más que nunca se justifican los procesos de reforma y modernización con una visión transformadora del Estado. Los efectos de la pandemia se reflejan sin duda en una crisis de consecuencias impredecibles en los distintos planos de la vida en sociedad, por lo que se precisa de una institucionalidad pública sólida.

Estrategias de reforma y modernización: temas urgentes

A pesar de los cuestionamientos de que han sido objeto los procesos de reforma y modernización en América Latina, entendemos que, como categoría para provocar cambios institucionales a mediano y largo plazos, continúan siendo herramientas irrefutables. El desafío que se enfrenta está más bien asociado al objeto de la reforma, a la metodología de implementación y a la obtención de resultados que impacten en el bienestar de la gente, pues el interés general se presenta como algo central.

Con altibajos, se ha venido estructurando e impulsando en las administraciones públicas de la región una agenda de reforma con base en distintos temas que procuran adecuar las instituciones públicas a los desafíos que imponen las demandas ciudadanas; se ha venido articulando una línea programática con planes de acción, fundamentada en ejes estratégicos que sirven de orientación a los debates y los trabajos que se despliegan en muchos de nuestros países. La agenda referida se ve reforzada constantemente con las nuevas experiencias y resultados que se van logrando; también hay que reconocer que los ODS han colocado nuevos y serios desafíos.

En este contexto, se asume como de alto interés el perfeccionamiento del régimen jurídico de la Administración Pública, o sea, el Derecho Administrativo, y la adopción de modelos que garanticen una gestión pública ágil y eficaz, enfocada en resultados que

impacten positivamente a los ciudadanos. Además, es impostergable la materialización plena de los derechos humanos y sus respectivas garantías; el regreso del Estado y del Derecho Administrativo es un clamor latente.

Pese a un entorno extremo de crisis económica, política, social y moral, ahora agravado por una crisis sanitaria de gran dimensión, la lucha contra la desigualdad y la pobreza continúa siendo un enorme desafío; para ello es vital la planificación en todos los órdenes y la distribución equitativa de las riquezas que se producen, por lo que la planificación estratégica, con base en una estrategia nacional de desarrollo, es una tarea insoslayable. Sin duda, en este entorno complicado, son las políticas públicas incluyentes las que pueden generar las condiciones para que, en un marco de reforma integral, se pueda avanzar en la mitigación de los males que amenazan la gobernabilidad democrática.

Hoy más que nunca se necesita un liderazgo redimensionado en la Administración Pública, pues los grandes desafíos requieren de políticos y gerentes comprometidos con la sociedad. Sabemos que en el sector público conviven dos tipos de liderazgo: el técnico y el político, los cuales deben ser debidamente armonizados, si en verdad se desea que el aparato estatal se convierta en un instrumento al servicio del desarrollo nacional.

Del mismo modo, se requiere del diseño y puesta en marcha de un modelo de gestión pública útil al desarrollo sostenible y a las transformaciones necesarias, como garantía de la gobernabilidad democrática, lo que implica asumir una nueva filosofía, con una nueva mentalidad y renovados compromisos, ya que estamos ante la realidad de un nuevo contrato social, en el que no queda duda que el centro de atención lo ocupa la ciudadanía.

Esto conmina a que se tenga que acometer profundos procesos de reforma y modernización, con la mirada puesta en las transformaciones institucionales que se

precisan, procurando con ello adaptar las instituciones a las exigencias del presente y proyectarlas en el futuro con un enfoque de prospectiva, a fin de encarar con éxito los desafíos acumulados y los que surgen y crecen cada día, y que ponen en tela de juicio la eficiencia y la legitimidad del ejercicio del poder.

En esto es determinante el modelo de gestión de recursos humanos, el cual debe fundamentarse en principios científicos y técnicos que miran hacia el mérito, la profesionalización y la carrera administrativa.

Resulta también importante inscribir las acciones en materia de igualdad de género y diseñar planes institucionales que sean respaldados por una estructura organizacional que exprese los componentes de las políticas públicas a ejecutar. Muchos son los desafíos que en materia de igualdad de género enfrentan nuestros países en materia de reforma, relacionados con la planificación, definición de metas y evaluación de políticas, con el fortalecimiento de la institucionalidad y cambio en la cultura organizacional, con la transversalidad y coordinación efectiva de sectores, con la toma de decisiones, la inversión en políticas y la capacitación.

Se va haciendo consciencia respecto de la gran relevancia que, en el campo de la administración, la descentralización y el desarrollo territorial ha adquirido el fortalecimiento del gobierno local y la gestión sostenible de ciudades, especialmente a partir del compromiso asumido en el marco de ODS y la Agenda 2030. Esto obliga a que elevemos la apuesta por el reconocimiento pleno de la autonomía municipal, y a entender que es necesario avanzar en el desarrollo local o territorial para poder alcanzar el desarrollo nacional.

Estamos conminados a asumir con seriedad la cuestión de las herramientas tecnológicas, en tanto instrumento real de apoyo a la mejora de la gestión pública y de impacto en la ciudadanía a través de la efectividad de los servicios públicos; pero siempre teniendo

en cuenta que la tecnología no es la panacea, no es un fin en sí misma, pues su utilidad depende de lo que seamos capaces de hacer con ella, en favor de la gente. La inteligencia artificial está entre nosotros, la cuarta revolución industrial ha alcanzado niveles de desarrollo insospechados, la virtualidad nos arropa, los espacios laborales en el sector público no están exentos; aquí radica un gran reto para los procesos de reforma del Estado, pues las administraciones públicas son permeadas por la modernidad líquida, por lo que se debe asumir la inteligencia artificial y la robótica como una oportunidad de innovación y adaptación para elevar la capacidad de respuesta.

Un abordaje sectorial, como parte de un diseño integral, que responda a una estrategia de desarrollo nacional, permite proyectar y obtener resultados tangibles a corto y mediano plazos, y se puede dar respuesta a las tensiones que inquietan a los técnicos y a los políticos reformadores en torno a los tiempos para entregar resultados. De lo que hay que asegurarse es de que el diseño e intervenciones de reforma en sectores priorizados se hagan de manera coherente, tomando en cuenta todos los ejes pertinentes, que luego puedan ser replicados en los demás sectores, y procurando que los resultados que se vayan obteniendo sirvan de referencia y orientación para los nuevos abordajes.

Construyendo la Experiencia Dominicana

A la República Dominicana, como al resto de los países, se le presentan desafíos importantes para explotar el potencial que se alberga en la capacidad de su gente, en sus recursos naturales, en su industria, en su ubicación geográfica y por supuesto, esos retos requieren de un abordaje integral sobre la manera en que se organiza, coordina, controla y opera el aparato público. A ello se suma una creciente falta de confianza en las instituciones y un cansancio social respecto de los temas de gestión pública.

Nuestra Constitución política, esencia de nuestro compromiso democrático y de deseo de progreso, es muy clara cuando expresa en su artículo 8 que “es función esencial del

Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas y corresponde por tanto al Estado Dominicano la responsabilidad de garantizar el acceso a bienes y servicios públicos con estándares de calidad que satisfagan las necesidades esenciales de sus ciudadanos”.

En correspondencia con ello, el tercer considerando de la Ley Orgánica de la Administración Pública, No. 247-12, establece que el Estado dominicano, en tanto Social y Democrático de Derecho, conlleva a una transformación de la relación Estado-sociedad que reorienta la finalidad esencial de la Administración Pública a la satisfacción del interés general, así como a la realización efectiva de los derechos de las personas, exigiendo, además, que sea una administración más transparente, más participativa, más cercana, menos arbitraria y siempre colocada al servicio del ciudadano y la ciudadana.

Coherente con ese planteamiento, la referida ley establece en su artículo 12 los principios que rigen la organización de la Administración Pública, entre los cuales se destacan: coordinación, colaboración, funcionamiento planificado, evaluación del desempeño y de los resultados, eficacia de la actividad administrativa, racionalidad, rendición de cuenta, y transparencia.

Por su lado, la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END) plantea la conformación de: “Un Estado social y democrático de derecho, con instituciones que actúan con ética, transparencia y eficacia al servicio de una sociedad responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve la equidad, la gobernabilidad, la convivencia pacífica y el desarrollo nacional y local.” Además, consigna como primer Objetivo General “la conformación de una Administración Pública eficiente, transparente y orientada a resultados”.

Es de rigor reconocer que, durante las últimas décadas el país ha avanzado, especialmente en el campo normativo, hacia la construcción de un Estado Social y Democrático de Derecho; no obstante, aún quedan muchos espacios institucionales en los que se debe materializar la tarea reformadora. Nuestra sociedad reclama que se aborden los retos pendientes en materia constitucional, en materia de justicia electoral, en materia de independencia de los poderes públicos y en materia de perfeccionamiento de la Administración Pública, iniciativas que tienen que ser encaradas con decisión, inteligencia, sentido de oportunidad y participación social.

Los momentos que vivimos como consecuencia de la pandemia generada por el COVID-19, son demostraciones fehacientes de los grandes desafíos que tiene la institucionalidad pública, los que es preciso acometer de forma estratégica, pero sin perder de vista la dimensión coyuntural del problema, la que nos obliga a tener también en cuenta enfoques de contingencias.

En consonancia con lo descrito en el presente epígrafe, fue aprobado mediante el Decreto No. 149-21 el Plan General de Reforma y Modernización de la Administración Pública, el cual ha sido puesto en marcha, y sintetiza la estrategia y orientación del gobierno que encabeza el Presidente Luis Abinader para el fortalecimiento institucional y la mejora de la Administración Pública durante los próximos años.

Contenido del plan general de reforma y modernización de la administración pública

El plan de reforma que se ejecuta actualmente, el que cuenta con un enfoque integral, tiene como objetivos: a) elevar la capacidad de gestión y de respuesta de los órganos y entes públicos, b) aportar al fortalecimiento institucional y a la transparencia, c) mejorar la prestación de los servicios públicos y la simplificación de trámites, d) mejorar la calidad del gasto público, e) contribuir a elevar la calidad de vida de las personas.

Los ejes o componentes básicos del Plan son:

- 1.** Reforma Normativa de la Administración Pública, en el cual se contempla: revisión y elaboración de una propuesta de reforma de la Ley de Función Pública, elaboración de la Propuesta de Ley Orgánica de Ministerios, elaboración de la Propuesta de Ley General de Servicios Públicos, preparación de la Propuesta Ley de Buen Gobierno y Conflictos de Intereses en el Sector Público, preparación de la Propuesta de Ley de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, elaboración del Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, elaboración de la Propuesta de Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública, elaboración de la Propuesta de Reglamento de la Ley de Salarios del Sector Público, elaboración de la Propuesta de Reglamento de Promoción y Ascenso en la Carrera Administrativa, preparación de la Propuesta de Reglamento de la Carrera Especial Sanitaria y formulación de la propuesta de Ley de responsabilidad civil o patrimonial del Estado, sus órganos, entes y funcionarios.
- 2.** Reestructuración de la Administración Pública, en el cual se propone: eliminación, fusión, reubicación de órganos y entes incursos en superposición de funciones, racionalización de las estructuras organizativas de órganos y entes públicos, reubicación de personal según las necesidades, liquidación o transferencia de patrimonio, rediseño de la arquitectura organizacional para con miras a potenciar las capacidades de diseño e implementación de las políticas públicas, calidad, racionalidad y eficacia del gasto público y fortalecer la garantía de derechos constitucionales y la calidad y eficiencia de la prestación de servicios públicos.
- 3.** Apoyo a la Reforma de los Subsistemas de Gestión de Recursos Humanos, con el objetivo de reformar las normas del empleo público, racionalizar y estandarizar los subsistemas y herramientas técnicas de gestión, mejorar el control y la eficiencia del gasto de personal, rediseñar y universalizar la plataforma automatizada de apoyo a la gestión humana, repotenciar la profesionalizar la función pública e impulsar la gestión por competencias.

4. Transformación Digital, cuyo propósito es: eficientizar la gestión pública mediante uso de tecnologías digitales, fortalecer los portales de los sistemas transversales y los principales sistemas de interacción con la ciudadanía, mejorar acceso digital a servicios públicos, fomentar las bases de datos integradas y abiertas, incrementar el programa de capacitación en tecnologías digitales, impulsar normativa marco sobre simplificación burocrática, impulsar el programa de innovación digital en la prestación de servicios, desarrollar el gobierno digital y capacitación en tecnologías digitales.
5. Mejora de sistemas transversales de gestión pública, aplicada a: la formulación, evaluación y monitoreo de planes y proyectos, gestión del desarrollo institucional, gestión de calidad, gestión de estadísticas, gestión administrativa y financiera, normas de control interno, gestión del talento humano, sistema de contrataciones públicas, gestión de la información y comunicación, medición y monitoreo de la Administración Pública, seguimiento a las Metas de la Estrategia Nacional de Desarrollo, interoperabilidad de los sistemas.
6. Reformas sectoriales, con el objetivo de: poner en marcha planes de reforma y modernización sectorial que incorpore los retos estratégicos del sector para asegurar un incremento significativo del valor público sectorial, las capacidades institucionales para atender con efectividad las demandas de bienes y servicios públicos, fortalecer su nivel de institucionalidad y presentar resultados a corto y mediano plazos que impacten en la mejora de la gestión de los servicios públicos y la calidad de vida de la gente. Los planes de reformas sectoriales son instrumentos estratégicos para la conducción del proceso de cambio y la transformación sectorial, tanto desde el punto de vista misional, como de la institucionalidad que le sirve de soporte.

7. Apoyo a la Reforma y Modernización de los Gobiernos Locales, con el cual se procura: actualización de normas, fortalecimiento de la gobernanza, sostenibilidad financiera, participación social, rendición de cuentas, fortalecimiento de la planificación, gestión humana y carrera administrativa municipal, mejora de la calidad en la prestación de servicios y transferencias de competencias y recursos.
8. Mejora Regulatoria, enfocado en: definir y articular políticas públicas dirigidas a la mejora regulatoria y a la simplificación de los trámites administrativos, construir capacidades institucionales para la mejora regulatoria, velar por la coordinación de los órganos y entes responsables de la temática, gestionar el Registro Único de Mejora Regulatoria, procurar la realización de análisis de impacto regulatorio, apoyar el desarrollo de los mecanismos de ventanilla única y promover la participación ciudadana en los procesos de mejora regulatoria.

Reforma y participación social

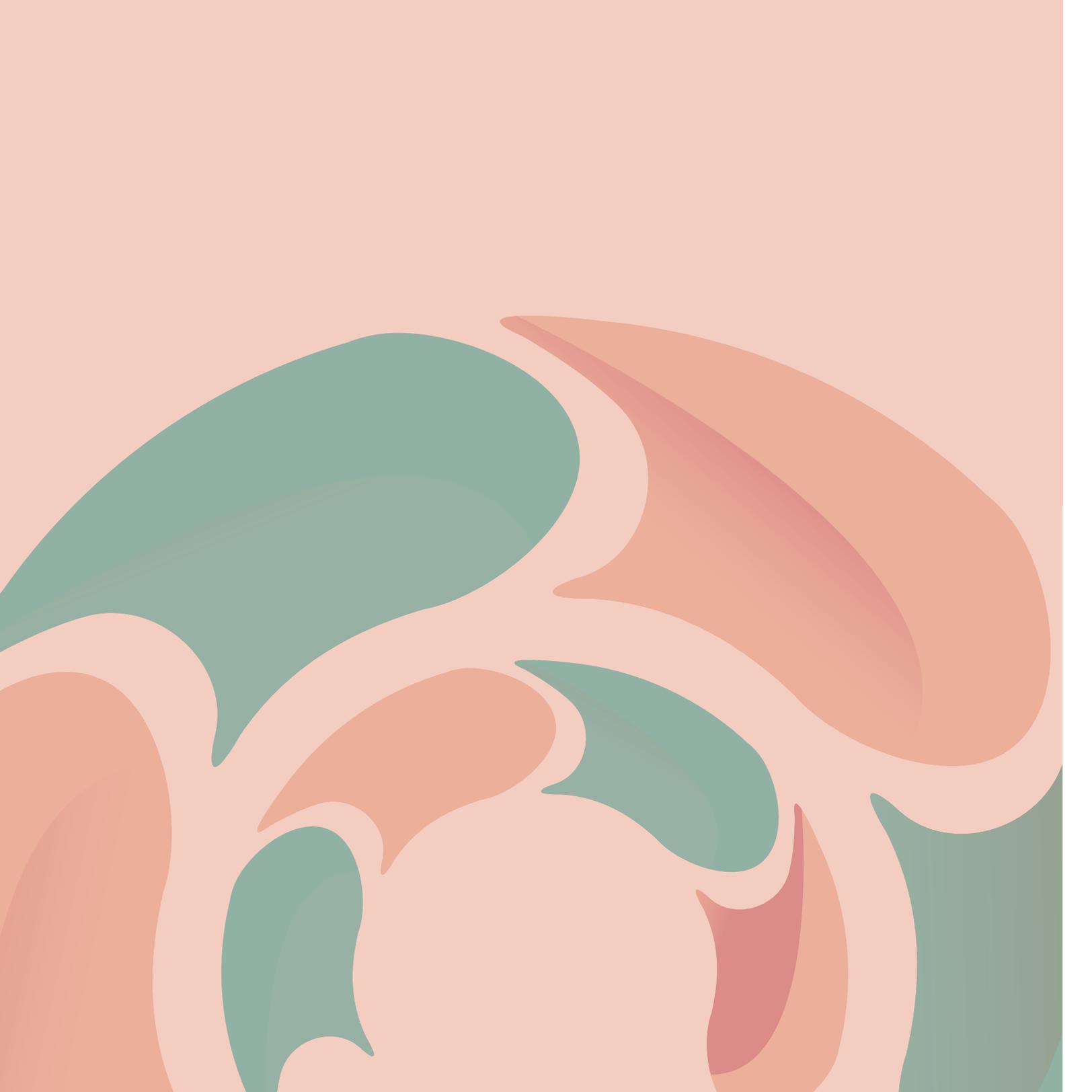
La gobernabilidad democrática está determinada por la eficacia de los gobernantes y su capacidad de conducir exitosamente a la sociedad, reconociendo el rol central de los ciudadanos y ciudadanas. La gobernabilidad solo se alcanza si la clase gobernante entiende que el desarrollo sostenible es una gran oportunidad para legitimarse frente a una sociedad exigente por derecho, y si reconoce la importancia de generar credibilidad y confianza social. La ingobernabilidad, resultado de la inestabilidad política y social, es una amenaza latente para los gobernantes, por lo que les corresponde escuchar y atender los clamores de la gente, y, a partir de ellos, impulsar y acometer las reformas y los procesos de modernización institucional que correspondan para la configuración del modelo de gestión pública que corresponde. Observar la participación ciudadana en el ciclo básico de las políticas públicas es vital para garantizar el carácter incluyente de las mismas.

Cabe destacar aquí el rol que juega la universidad, los centros de formación superior en general, pues es preciso entender que no se produce el avance institucional y el desarrollo sostenible sin el apalancamiento de la academia; la relación Estado-universidad es un imperativo, sobre la base de principios y valores, por lo que hay que estar siempre detrás de los factores de vínculos entre ambos, tales como formación, investigación, cooperación y asesoría técnica, entre otros. Corresponde a la academia entregar a la Administración Pública los recursos humanos formados y capacitados en los temas que esta requiere para poner en práctica sus estrategias, los datos e informaciones necesarios para tomar y documentar decisiones pertinentes, así como las metodologías de trabajo más eficientes.

Por ello, la participación de los distintos sectores de la sociedad en el Plan General de Reforma y Modernización de la Administración Pública se asume como parte esencial de la gobernabilidad del proceso. Esta se contempló en la etapa de diseño, discusión y aprobación, se contempla también en la etapa actual de ejecución, así como en la etapa de monitoreo, seguimiento y evaluación. En la etapa de diseño, discusión y aprobación, se llevaron a cabo jornadas de socialización con organizaciones de la sociedad civil, universidades y organismos internacionales y actores gubernamentales, con el propósito de exponerles las propuestas centrales y recabar sus opiniones y observaciones, las que permitieron enriquecer el contenido del mismo.

Se han desarrollado durante el presente año jornadas para informar sobre el curso de la ejecutoria del Plan y presentar los principales avances que se han venido obteniendo, además de reflexionar junto a ellos en torno a los principales desafíos que se enfrentan. En la actualidad el contenido del Plan se está analizando, discutiendo y enriqueciendo en el marco del Diálogo por la Reforma y la Eficiencia del Gobierno que convocó el Presidente de la República y que coordina el Consejo Económico y Social (CES), específicamente en la Mesa Temática de Reforma y Modernización de la Administración Pública.

Se prevé también que para este año 2022 se instale un observatorio que permita, con apoyo de las herramientas tecnológicas, disponer de experiencias e informaciones confiables sobre los procesos de reforma y modernización, que contribuyan a la socialización y gestión del conocimiento, con miras a garantizar la formalización de la participación social de manera más sistematizada y colaborativa. El observatorio habrá de convertirse, además, en un espacio que permita recabar las demandas de la ciudadanía respecto del fortalecimiento de los órganos y entes públicos.



2

Género y territorio: espacio para el buen vivir

Domingo Matías

Es sociólogo, graduado con mención de honor en la UASD, y además es ingeniero agrónomo. Es titulado con dos maestrías, una sobre Gestión Pública Local, en la Universidad Carlos III de Madrid, y otra sobre Planificación Territorial y Gestión Ambiental, en la Universidad de Barcelona. En la actualidad, es el viceministro de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Cuenta con un ejercicio profesional de más de 25 años de trabajo para organismos internacionales de cooperación, la administración pública y la sociedad civil.



Género y territorio: espacio para el buen vivir

Acepción: ¿Qué es el territorio?

Antes de desarrollar las ideas de este escrito, creo adecuado realizar algunas diferencias conceptuales o acepciones que apuntarían a ayudar a una mejor comprensión del análisis.

Entre la tierra, el suelo y el territorio hay un continuo. La Tierra, como planeta y como parte sólida diferente del mar, es asiento del suelo y cuya vocación puede ser agrícola, forestal, minero, costero-marino y urbano-suburbano con diferentes vocaciones como industriales, residenciales, comerciales, institucionales, mixtos, etc. El suelo es un sustrato biofísico cuyo contenido político y social se lo da el territorio, que es el espacio de la dinámica económica, la política, las costumbres, las identidades; es el espacio de la reproducción social y del desarrollo de la vida. La tierra, observada como medio de vida, es un derecho individual; el territorio es un derecho colectivo, porque es una construcción social que adquiere una configuración administrativa por decisiones del sistema político.

Ni política ni ideológicamente el territorio es un espacio neutro, imparcial, sin pensamiento, sin opinión construida. Es una construcción social que se hace bajo enfoque de dominación o para la libertad colectiva y de acceso a bienestar de hombres y mujeres. En el mismo se esconden prácticas de exclusión o inclusión en los sistemas de salud, educación, vivienda, agua, movilidad urbana. Es un espacio político cuya institucionalidad funcional se decide desde el Estado. Se toman decisiones para la libertad, la democracia, el bienestar o para la dominación.

En cada espacio del territorio hay intercambio. El territorio urbanizado, periurbanizado, ruralurbanizado y predominantemente rural asientan individuos con derechos,

costumbres, culturas, con modo y medio de vida diferenciados por la posición que se ocupe en las escalas de estratificación social. En cada uno de estos tipos de territorio hay una arquitectura y geografía humana que puede orientarse hacia la inclusión o exclusión según género. La geografía mundial siempre será diferenciada en esta clasificación, porque la configuración territorial es siempre determinada por el nivel de desarrollo económico y social de las ciudades, municipios y comunidades rurales. Es decir, la evolución de los territorios de América Latina es diferente a la evolución de los asentamientos humanos de Europa, muchos de los cuales iniciaron procesos agresivos de urbanización desde antes del siglo XIX con la Revolución Industrial.

Segregación social y residencial

En los territorios urbanizados, los que responden a ciudades con servicios públicos de diferentes naturalezas y con mayor calado en su historia que los periurbanizados (producto de la expansión regulada y no regulada de la ciudad), la distribución de los usos de suelo genera segregación social y residencial que desencadenan en ruptura de las relaciones entre las personas. Las relaciones sostenibles, los lazos de solidaridad y los **intercambios personales y culturales frecuentes entre mujeres y hombres de los asentamientos formales e informales de estos dos tipos de territorios están ausentes en los territorios.**

Regularmente las mujeres jefas de familias y pobres están más presentes en los territorios urbanísticamente menos organizados e informales. Las mujeres de clase media y de alta renta se localizan en los territorios con más nivel de desarrollo urbano, lo cual incluye más posibilidades de acceder a más bienestar social y de disponibilidad de servicios culturales, académicos, intelectuales, recreativos. Esto responde a un modelo económico y social de construcción de la ciudad o el municipio, que reconoce las dimensiones del valor de uso y del valor de cambio según la posición que se ocupe en la pirámide de la estratificación social y de clase.

El bienestar se construye rompiendo brechas entre territorios configurados funcionalmente para la segregación entre clases sociales. Una segregación que asienta en el imaginario social la idea del “nosotr@s y los otr@s”. Los sectores de más alta renta con mayor seguridad en los espacios destinados a los dos géneros. Los suelos de mayor valor son los que están localizados en proximidad a mejores espacios verdes, fácil acceso a servicios, conectividad y orden vial. La segregación social y residencial urbana cierra espacios sostenibles para hombres y mujeres de los asentamientos urbanos informales y formales degradados.

Por su lado, el acceso universal al disfrute de espacios públicos entre hombres y mujeres con discapacidad es desigual. La mujer con alguna discapacidad vive en condiciones de mayor encerramiento en la vivienda que los hombres. Regularmente, además de sus limitaciones físicas, hace labores domésticas. Y hombres y mujeres con alguna discapacidad social y económicamente con mejor posición tienen menos obstáculos para acceder a espacios e infraestructuras físicas. Las edificaciones residenciales de clase media alta disponen de mejores equipamientos y tecnologías, por ejemplo, ascensores que permiten desplazamientos sin barreras. También, la mujer tiende a ser doblemente discriminada por salario y por ser discapacitada.

La distancia y el transporte

Analizando la dinámica de los suelos con alta predominancia de “desarrollo urbano”, es observable que la proximidad a los grandes centros laborales marca distancia entre territorios desordenados y ordenados. El poder adquisitivo determina la distancia y la opción de movilidad urbana privada-personal o pública. El mercado laboral tiene su vínculo con los modelos de ciudad. Los grandes centros laborales, las instituciones, sean públicos o privados, se localizan regularmente en centralidades urbanas de proximidad a las clases sociales de mayores rentas y si se asientan en territorio periurbano (la corona de la gran ciudad, que puede ser de barrios pobres o residenciales de alta y

mediana rentas) se reproduce parcialmente el esquema de la dinámica de las grandes centralidades. Un ejemplo: las mujeres que hacen trabajos domésticos por paga se desplazan a grandes distancias, producto de que los suelos de mejor calidad se localizan en centralidades donde se asientan las principales urbanizaciones con mejores accesos a servicios públicos. En España, más mujeres son usuarias de medios de transporte público que los hombres, según el cuadro a continuación:

Tabla 1. Uso de los medios de transporte públicos y de uso compartido en España, según sexo

	Mujeres	Hombres		Mujeres	Hombres
Metro	81%	77%	Taxi	35%	33%
Autobús urbano	70%	64%	VTC	23%	23%
Autobús interurbano	43%	37%	Coche compartido	11%	9%
Tren de cercanías	53%	47%	Alquiler Vehículo	5%	8%

Fuente: Closing Gap, 2019.

El territorio urbano se expande vertical y horizontalmente considerando casi nada los espacios para el uso de la bicicleta. Se “planifica” para el automóvil, menos para la movilidad sostenible y las personas. Se planifica para evitar que hombres y mujeres asuman nuevas formas de movilidad. El uso de bicicleta en la ciudad es asunto más de hombres que de mujeres. No porque a las mujeres les guste menos montar bicicleta. La agresión de conductores de automóviles es un factor que limita un mayor uso de bicicletas de hombres y mujeres.

En las calles se reproducen los mismos patrones de inseguridad (señalización, iluminación, protección policial) que en las plazas, parques y otros espacios públicos. En este caso, las mujeres son más vulnerables que los hombres. También, los diseños de bicicleta se convierten en factores que limitan la motivación para que más mujeres se animen a usar la bicicleta. Esto se podría justificar en parte porque la mayor dependencia de los niños y niñas hacia la madre requiere de accesorios adicionales que incrementan los volúmenes de cargas y pesos para echar a andar una bicicleta. Los estereotipos de género sobre los tipos de ropas, licras, para mujeres que han salido de la etapa juvenil pueden ser desencadenantes que desmotivan más a las mujeres que a los hombres para montar bicicleta.

Dinámica laboral

Por otro lado, la dinámica laboral en la población ocupada en los territorios urbanos y periurbanos requiere la realización de más estudios. Sin embargo, la observación directa de sus dinámicas económicas e institucionales puede registrar que en mayor medida las mujeres ocupan posiciones laborales en los sectores de educación, salud y asistencia social. No obstante, los trabajos que más mueven la dinámica económica de los territorios urbanos corresponden a transporte y comunicación, comercio, industria, construcción, electricidad y agua, seguridad ciudadana y defensa, y son ocupadas mayoritariamente por hombres. Los territorios rurales, en muchos casos no escapan a esta fotografía, porque es una realidad que se conecta con la cultura histórica de trabajo y de visiones patriarcales.

Según una fuente de estudio publicada, la brecha salarial y la tasa de empleos entre hombres y mujeres tienden a ser muy mayores en los territorios rurales que los urbanos y periurbanos. En la escala rural hay una alta predominancia de una dinámica económica que prioriza la agricultura como medio de vida. En estudio sobre la “Evolución de la brecha salarial de género en República Dominicana 2014-2020” (ONE, 2021), quedó revelado que las mujeres ganaron una tercera parte menos que los hombres, mientras que en los territorios urbanos se cuantificó una cuarta parte. A estas cifras no escapa el acceso al empleo.

En 2022, el 92% del acceso al empleo de los sectores agrícolas y ganaderos, que son de vocación rural, era ocupado por hombres. Es una realidad que está insertada en aquellos territorios predominante rural, con calles polvorientas, con partes de sus viviendas construidas con materiales desechables, sin servicios sanitarios, con poco o ningún desarrollo tecnológico, parque automotriz obsoleto, con tendido eléctrico que atraviesa su calle principal y a veces pueblos perdidos por autopista que atraviesa su corazón y circunvalaciones que le restriegan el desarrollo de la interconexión terrestre.

También, realidad presente, guardando algunas distancias en el acceso a bienestar, en territorios que configuran una paulatina transición rural-urbano

El espacio invisible

El espacio invisible, es el de la dominación ideológica. El espacio donde se asientan creencias, costumbres y concepciones de supremacía del hombre sobre la mujer. Insertado en el territorio, provocando daños letales a la convivencia familiar y social. El machismo, el lenguaje sexista, la violencia y la visión supremacista de género, la negación de derechos y de oportunidades se construyen y deconstruyen en los territorios. En el siglo XXI deben darse condiciones para que la calidad de las relaciones sociales entre el espacio vivido y el invisibilizado, pero, este último, con triste resultado, sean de felicidad, bienestar, democracia y armonía.

Las creencias y el sistema de dominación circulan en barrios, ensanches, residenciales, en cuadras históricas con poca movilidad o mudanza de personas. Circulan en los municipios y ciudades; en metrópolis y megaciudades con identidades culturales cruzadas y desconectadas, donde las subjetividades de los individuos se sobrepone al interés colectivo y la solidaridad. El individuo tiende a comportarse en solitario. Desconoce la historia de sus vecinos, incluso sus nombres. Hombres y mujeres circulan en ese circuito de metamorfosis urbana y de cambios de comportamientos acelerados.

La violencia de género permanece entre los muros, la mayoría de veces invisibilizada. Y la libertad de actuación para romper la ideología de dominación entre los géneros toma fuerza con la independencia económica de la pareja, que es más sostenida en los territorios urbanos que en los rurales o suburbanos. Y, seguro, mucho más fuerte en los estratos socioeconómicos de media y alta renta, que se localizan en las centralidades urbanas y en aquellas periurbanas (descentralización urbana) con predominancia de jóvenes que optan por estos asentamientos por conveniencia económica influida por el precio del suelo, que es más barato que en las grandes centralidades.

El cambio climático impulsa más la vulnerabilidad de las mujeres

El territorio donde se desarrolla la vida humana es la troposfera. Es el espacio dónde se producen inundaciones, ciclones, tsunamis, seísmos o terremotos. La sobrevivencia humana depende de las capacidades de respuestas y de resiliencia. El cambio climático, el calentamiento global y sus impactos en la vida no discriminan por género. Hombres y mujeres están enfrentando y sufriendo los efectos, dentro de estos los desplazamientos y protección en los refugios. Más pobreza, más vulnerabilidad y desigualdad de género ante el cambio climático.

El sufrimiento de mujeres y hombres es desigual por efecto del calentamiento global. Los desastres naturales provocan cambios en los ritmos de acceso a bienes y servicios. El refugio deriva en una extensión de los roles tradicionales de las mujeres en la sociedad y el hogar. Un porcentaje alto de mujeres cuidan a sus hijos, hijas, esposos enfermos, a los abuelos y abuelas, hermanos y vecinos en los refugios, donde prestan asistencia, cuando hay condiciones, en salud, educación, abastecimiento de agua, seguridad alimentaria, protección.

El cambio climático es un amplificador de la desigualdad de género, porque impulsa la vulnerabilidad de las mujeres. “El 80% de las personas desplazadas por el cambio climático en el mundo son mujeres, y son ellas las principales responsables de producir alimentos y conseguir agua en los llamados países del Sur” (Amnistía Internacional Madrid, 2021). Por su lado, son los hombres los que van tomando predominantemente las decisiones sobre los planes de protección civil y en la política de la gestión de los efectos del cambio climático.

La ampliación de los tiempos de sequías en diferentes regiones del mundo está haciendo estragos en los territorios rurales. La pérdida de los medios de vida, la improductividad de los suelos agrícolas y la disminución del valor de estos, junto con

un modelo económico que prioriza las importaciones de productos desde los países que tienen los principales avances tecnológicos para la producción agropecuaria, provocan flujo migratorio hacia las centralidades urbanas más próximas o hacia otros países. En República Dominicana, la población rural en el año 1960 registraba un 70%. En la actualidad la cifra se ha invertido y casi el 80% reside en asentamientos urbanos. La decisión de migrar de los hombres es superior que la de las mujeres campesinas, recayendo las responsabilidades del cuidado de la familia nuclear y en muchos casos extendidas en el género femenino, en un contexto de discriminación para trabajar y ser dueñas de la tierra. Y cuando es la mujer que migra tiende a caer la responsabilidad del cuidado de la familia en otra dependencia de un pariente, amiga o vecina, que generalmente es mujer.

Democratizar el orden territorial

El poder de decisión de la dinámica inmobiliaria del territorio descansa en manos del capital. El capital es el que pone ritmo a la inversión. Va delante de las instituciones públicas. Se privilegia la rentabilidad del suelo por encima de las personas, siendo esto incompatible con los derechos sociales y mucho más con la igualdad de oportunidades de acceso a bienestar entre hombres y mujeres. El circuito de capital: empresas constructoras, inmobiliarias y sistema financiero no dejan espacio a la participación social en el modelo de ciudad.

El derecho a la ciudad es un derecho democrático. El territorio y sus patrimonios ambientales y culturales son bienes públicos. Los espacios de dominio público son del público. La participación ciudadana (hombres y mujeres) en las decisiones del ordenamiento territorial y en la construcción del espacio vivible democratiza las oportunidades de acceder al bienestar.

Los movimientos sociales urbanos y rurales históricamente han estado prioritariamente concentrados en la agenda pública de acceso a servicios, en la demanda de derechos laborales e institucionalidad democrática, la cual es de mucho valor. Las mujeres no han escapado a estas agendas. La reivindicación del orden del espacio donde se insertan los servicios y los derechos está pendiente. Ordenar y alinear la agenda pública con el espacio vivido tiene un gran poder estratégico para que mujeres y hombres disfruten del bienestar compartido en la democracia local.

Las condiciones físicas del territorio (parques, calles, aceras, plazas, estilos de las edificaciones), el diseño de los servicios públicos (iluminación, agua potable, calidad de las viviendas, etc.) con criterios generalistas y con indicadores sin consideración del orden territorial, las relaciones sociales y dinámicas económicas dominantes en los espacios públicos bajo enfoque masculino derivan en la creación de condiciones para la expulsión de acceso de las mujeres. En este sentido, el derecho a la ciudad entre hombres y mujeres es desigual. Cuando se niega la igualdad en derecho la democracia se retrata como unifuncional, apuntado hacia un sentido más que en otro.

Por su lado, es observable la altísima preocupación de los gobiernos locales de las grandes ciudades con el ordenamiento territorial. En los países en desarrollo las expectativas son muy heterogéneas porque en algunos hay preocupación por ordenar, otros hacen negocios con los usos de suelo y otros son indiferentes o tienen capacidad mínima. En la escala municipal, los instrumentos de participación que disponen las legislaciones vigentes constituyen oportunidades para que la inversión y las dinámicas en los espacios vividos tengan enfoque de género en la planificación territorial. El concepto de ciudad además de ser un paisaje urbano es una gran idea. No olvidar que las ideas son las que construyen ciudades sostenibles y humanas.

El territorio como artificio

El territorio es un artificio para construir, contribuir y crear bienestar en todas sus dimensiones. En contrario, el mismo deriva en ser espacio para las disparidades de ingresos, la segregación económica, la negación del derecho a la libertad para circular, para limitar la igualdad de oportunidades para participar y decidir. La desigualdad de acceso a la creación de riqueza puede resultar con mayores limitaciones para las mujeres en protección social de los espacios públicos como calles, plazas y transporte, estos podrían ser oportunidades para el acoso, hostigamiento sexual y de discriminación racial.

Los espacios de ocio y recreación con excelentes paisajes, equipamientos, inmobiliarios, iluminación son fundamentales para producir confianza entre hombres y mujeres, para la familia. Mobiliarios e inmobiliarios urbanos de calidad destellan mensajes para producir familiaridad y hábito de confianza comunitaria, un gran valor del capital social. Esto impacta en la protección y la seguridad ciudadana.

Ordenar el territorio significa poner orden para el equilibrio del espacio común, la casa común. Poder orden en la economía, el medio ambiental, el espacio urbano y rural ocupado humanamente. Poder orden para que los medios de vida sean gestionados sin discriminación social, gestionados para la sostenibilidad, para la resiliencia, para la democracia, para la inclusión y la libertad de andar en bicicleta, en transporte público y caminar. El ordenamiento territorial significa poner los bienes materiales y culturales donde corresponda considerando alternativas de uso colectivo para hombres y mujeres. Ordenar el territorio bajo perspectiva de género nos convida al rompimiento de muros físicos y culturales. Ordenar es humanizar el usufructo de un bien colectivo: el espacio vivido.

El Estado y todas sus instituciones nacionales y locales, los que invierten en el territorio, las academias y la sociedad civil tienen el compromiso en ordenar el territorio con criterios de inclusión, integración y sostenibilidad de las relaciones entre las personas. Todo plan regulador, de zonificación, de ordenamiento territorial, gestión de riesgos, cambio climático, desarrollo económico tiene que incorporar la perspectiva de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Una perspectiva que señala dónde está el problema, quienes lo padecen, cómo diferenciar los territorios y espacios a la luz de que todos no son iguales. Una perspectiva que valore el territorio como **espacio del buen vivir**.

El buen vivir

El espacio del buen vivir se diseña, se construye y funciona atendiendo que la movilidad urbana y rural consideren que los desplazamientos de las mujeres, en la lógica de una dinámica que envuelve cuidado, sin recompensa económica pública, de líneas rectas descendientes y ascendientes, los cuales requieren más salida del hogar y se requiere diseñar de modo que se acorten la distancia y se amplíen las ofertas de transporte público y que este tome en cuenta la demanda de condiciones y entorno amigable para persona con alguna discapacidad.

El espacio del buen vivir requiere políticas de diseño arquitectónico de viviendas con distribución de espacios que se estructuran para que las mujeres se conecten con la cocina bajo esquema de encerramiento. Orientación de una arquitectura de vivienda con espacios más abiertos, más iluminado, más ventilado y que la cocina sea un área de extensión de las salas, y que sirva para compartir y que involucre en la preparación de alimentos al núcleo familiar o al modelo de familia existente.

El espacio del buen vivir se construye con mobiliarios urbanos y bienes públicos que son una extensión de la vivienda. En esta visión se incorporan las plazas, los parques,

las áreas verdes, infraestructuras deportivas, los servicios de guarderías o aldeas para la infancia, las paradas de buses y estaciones del metro, la oferta pública de atención primaria en salud. La articulación de estos servicios fortalece y consolida la confianza ciudadana entre hombres y mujeres. Con esta visión del hacer del espacio vivido, del territorio, se coloca la dimensión pública por delante de la oferta privada, significando una amplitud del ahorro de las comunidades del buen vivir.

El espacio del buen vivir y promotor de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, es el que dispone de una fuerte identidad cultural. Es el espacio cuyos tomadores de decisiones tienen conciencia sobre los derechos compartidos entre hombres y mujeres y por lo tanto dispone de políticas de visibilización del quehacer femenino, sus luchas, sus aportes, los avances científicos y tecnológicos. Publicitar en el territorio que las diferencias de género en el siglo XXI ya se agotaron.

El espacio del buen vivir es el espacio de lo tangible y lo intangible. Es patrimonio cultural e histórico: patrimonio colectivo de hombres y mujeres.



3

Roles, competencias y responsabilidades de los gobiernos locales ante el cambio climático

Olga Luciano López

Ingeniera Civil, egresada de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) en 1981. Postgrado en Planificación/Política Económica (PNUD-ONAPLAN-STP), concentración en Programación de las Inversiones Públicas (1981).

Posgrado en Desarrollo Hidroeléctrico, de la Universidad Tecnológica de Noruega (NTH) (1984). Es consultora independiente en las áreas de planificación estratégica por resultados, facilitación de procesos de diálogo y de formulación de políticas para la gestión ambiental, la gestión integrada del agua, la incorporación de la adaptación/mitigación del cambio climático y del enfoque de equidad de género en las políticas de desarrollo. Actualmente está contratada por el MEPyD para el proceso de Repensar la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, como responsable del equipo que analiza el Cuarto Eje Estratégico.



Roles, competencias y responsabilidades de los gobiernos locales ante el cambio climático

Para abordar las competencias y responsabilidades de los gobiernos locales ante el cambio climático, es importante recordar qué es el cambio climático y luego pasar revista a algunos postulados fundamentales contenidos en la Constitución y en la legislación vigente.

¿Qué es el cambio climático?

Para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), es un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables. Por su parte, el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) define el cambio climático como cualquier cambio en el clima con el tiempo debido a la variabilidad natural o como resultado de actividades humanas.

En los documentos resultantes de la 21 Conferencia de las Partes de la CMNUCC, la COP 21 celebrada en París en diciembre de 2015, se llama cambio climático a la variación global del clima de la Tierra, la cual se debe a causas naturales y a la acción de los seres humanos y se produce sobre todos los parámetros climáticos: temperatura, precipitaciones, nubosidad, etc., a muy diversas escalas de tiempo¹.

¹ <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/cumbre-cambio-climatico-cop21/el-cambio-climatico/>.

¿Cuál es el principal compromiso del acuerdo de París sobre el clima?

En la COP 21 fue aprobado el Acuerdo de París sobre el Clima, el cual estableció como un objetivo central mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento a 1.5 °C con respecto a los niveles preindustriales. También procura fortalecer la capacidad de los países para hacer frente a los impactos del cambio climático.

Ese importante acuerdo reconoce *“la importancia del compromiso de todos los niveles de gobierno y de los diversos actores, de conformidad con la legislación nacional de cada Parte, al hacer frente al cambio climático”*. Esto constituye un llamado a la acción para el Gobierno Central y para los gobiernos locales.

¿Cuáles son las competencias y responsabilidades de los gobiernos locales?

Bajo los artículos 7 y 8 de la Constitución *“La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos”*, cuya función esencial es *“la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.”*

Según el artículo 199 de la Constitución *“El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son*

personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes.” Según el artículo 201 de la Constitución los gobiernos locales del Distrito Nacional y de los municipios estarán a cargo del ayuntamiento, integrado por el Concejo de Regidores y por la Alcaldía.

Sobre la base del artículo 199, los gobiernos locales comparten con el Gobierno Central la responsabilidad de cumplir en sus demarcaciones territoriales con la función esencial del Estado establecida en el artículo 8 de la Constitución.

Las competencias de los ayuntamientos están definidas en la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, distinguiéndose entre ellas tres tipos de competencias: las propias o exclusivas a los municipios, las coordinadas o compartidas, y las delegadas por el Gobierno Central. Las competencias propias están identificadas en el artículo 19 de la referida Ley 176-07. Entre ellas interesa destacar las que más se relacionan con la **adaptación** y la **mitigación**, las dos estrategias de combate al cambio climático global. Son las siguientes:

- Normar y gestionar el espacio público, tanto urbano como rural.
- Ordenamiento del territorio, planeamiento urbano, gestión del suelo, ejecución y disciplina urbanística.
- Normar y gestionar el mantenimiento y uso de las áreas verdes, parques y jardines.
- Normar y gestionar la protección de la higiene y salubridad públicas para garantizar el saneamiento ambiental.

- Construcción de infraestructuras y equipamientos urbanos, pavimentación de las vías públicas urbanas, construcción y mantenimiento de caminos rurales, construcción y conservación de aceras, contenes y caminos vecinales Construcción y gestión de mataderos, mercados y ferias. Instalación del alumbrado público.
- Ordenar y reglamentar el transporte público urbano.
- Promoción, fomento y desarrollo económico local.
- Limpieza vial.
- Servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.

La competencia sobre el ordenamiento del territorio, el planeamiento urbano y la gestión del suelo es sin duda la más importante en lo que atañe al cambio climático, porque un buen o mal ejercicio de esta por parte de los gobiernos locales impactará de manera positiva o negativa sobre la vulnerabilidad o la capacidad de adaptación del territorio ante los impactos del cambio climático.

La importancia del ordenamiento territorial está expresada en la misma Constitución, cuyo artículo 194 indica que *“Es prioridad del Estado la formulación y ejecución, mediante ley, de un plan de ordenamiento territorial que asegure el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales de la Nación, acorde con la necesidad de adaptación al cambio climático”*. Sobre la base de ese mandato, la Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo fijó un plazo de tres años para la aprobación del plan nacional de ordenamiento territorial, tal como lo hizo en su momento la ley ambiental 64-00, pero ninguno de los dos plazos se ha cumplido y ese plan aún no existe.

El ordenamiento territorial es uno de los instrumentos para la gestión del medio ambiente y los recursos naturales establecido mediante la Ley 64-00, la cual incorpora importantes medidas de ordenamiento del territorio, donde destaca el Sistema Nacional

de Áreas Protegidas que actualmente abarca cerca del 25% del territorio nacional y que según la ley sólo puede ser utilizado para fines compatibles con la conservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos.

El artículo 31 de la ley ambiental define los objetivos del ordenamiento del territorio nacional, provincial o municipal, destacando la protección de los recursos, la disminución de la vulnerabilidad, la reversión de las pérdidas recurrentes por uso inadecuado del medio ambiente y los recursos naturales y alcanzar la máxima armonía posible en las interrelaciones de la sociedad con la naturaleza.

Aunque se han desarrollado esfuerzos y destacan algunos ejemplos locales de buenas prácticas, la falta de una política y de un plan nacional de ordenamiento territorial que defina los criterios de sostenibilidad que deben regir la gestión territorial deja a la discreción de los ayuntamientos (y de la corrupción) el otorgamiento de los permisos de uso del suelo. Este es un gran vacío que conspira contra la buena gestión municipal y contra las contribuciones que los gobiernos locales pueden hacer a la sostenibilidad ambiental de sus territorios y a la lucha contra el cambio climático.

Otra importante competencia de los gobiernos locales es la relativa a la recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos. En este dominio se abren enormes oportunidades para contribuir a la lucha contra el cambio climático. La línea de acción 4.1.3.4 de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) procura *“Fomentar las prácticas de reducción, reuso y reciclaje de residuos”*, conocidas como las 3R (Reducir, Reutilizar, Reciclar). Mediante este enfoque, los gobiernos locales pueden contribuir a la educación ciudadana, a la creación de empleos, y al aprovechamiento de un gas de efecto invernadero como el metano. Cuando se practican las 3R y la disposición final es controlada se erradican focos importantes de contaminación ambiental que afectan la calidad del aire, del agua y del suelo; se generan oportunidades económicas para muchas personas en situación de vulnerabilidad y se reducen los riesgos para la salud

y para la seguridad de las personas. Más adelante se hará referencia a la experiencia desarrollada por el municipio de San José de las Matas, en la provincia de Santiago.

En la organización del transporte, el alumbrado público, la gestión de áreas verdes, parques y jardines, así como en la construcción de infraestructuras, hay muchas ventanas de oportunidades tanto para la adaptación como para la mitigación del cambio climático. El fomento del uso de las bicicletas, de luminarias solares y/o de bajo consumo, el aumento de las áreas verdes, la construcción de infraestructuras adaptadas para soportar los embates del clima y provistas de mecanismos de mitigación de emisiones, son otras de las competencias de los gobiernos locales que les permiten realizar grandes contribuciones para construir municipalidades resilientes y para cumplir con los compromisos nacionales para la adaptación y la mitigación del cambio climático.

¿Cuáles son las políticas públicas que se han implementado en el nivel local para preservar el ambiente y enfrentar el cambio climático?

Por su nivel de desarrollo y por el tamaño de su economía la responsabilidad histórica de la República Dominicana ante el fenómeno global del cambio climático es insignificante, en relación con la de los países altamente industrializados. Sin embargo, debido a su condición de pequeño estado insular en desarrollo, que está situado en una zona de intensa actividad ciclónica, la República Dominicana se encuentra amenazada constantemente por eventos como ondas tropicales, sequías, tormentas y huracanes, que representan serios retos y amenazas a la población y a los sectores socioeconómicos claves, tal como se consigna en la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC-RD 2020), mediante la cual el país presenta y fortalece sus compromisos para el cumplimiento del Acuerdo de París sobre el Clima.

Las políticas públicas dirigidas a enfrentar el cambio climático se ubican dentro de las dos estrategias que caracterizan la respuesta mundial para esos fines: la adaptación y la mitigación. El glosario del IPCC² ha sido la fuente de las definiciones siguientes:

La adaptación en los sistemas humanos es el proceso de ajuste al clima real o proyectado y a sus efectos, a fin de moderar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En los sistemas naturales la adaptación es el proceso de ajuste al clima real y a sus efectos; la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y sus efectos.

La **adaptación** puede ser gradual o transformativa. Es transformativa cuando cambia los atributos fundamentales de un sistema socioecológico en previsión del cambio climático y de sus impactos.

La **mitigación** es la intervención humana destinada a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) o a mejorar los sumideros de dichos GEI. Los sumideros son reservorios de origen natural o producto de la actividad humana, en suelos, océanos y plantas, donde se almacena un GEI, un aerosol o un precursor de un GEI. El artículo 1.8 de la CMNUCC se refiere a los sumideros como cualquier proceso, actividad o mecanismo que remueve un GEI, un aerosol o un precursor de un GEI de la atmósfera.

La NDC-RD-2020 fue elaborada mediante un amplio proceso de participación y de consulta, y presenta los compromisos climáticos del país al 2030, los elementos que guiarán el plan nacional de acción climática y, al mismo tiempo, las estructuras y

² IPCC, 2018: Anexo I: Glosario [Matthews J.B.R. (ed.)]. En: Calentamiento global de 1,5 °C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza [Masson-Delmotte V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor y T. Waterfield (eds.)].

arreglos de gobernanza que permitirán avanzar hacia una economía baja en emisiones de GEI y resiliente a los efectos e impactos del cambio climático. En este respecto, la NDC destaca la necesidad de desarrollar capacidades entre las instituciones nacionales y locales.

La NDC incorpora los distintos procesos desarrollados por el país para enfrentar el cambio climático y destaca como elementos transversales de la acción climática la inclusión y la equidad de género, los derechos humanos y el rol de las ciudades y los municipios, entre otros. Entre los vacíos y necesidades identificados para fortalecer las capacidades nacionales para la acción climática, la NDC considera imperativo fortalecer la coordinación de las instituciones del Gobierno Central con los gobiernos locales, porque si bien corresponde al Gobierno Central la responsabilidad por su implementación, el cumplimiento de los compromisos asumidos sería inviable sin la participación de los gobiernos locales.

Sobre la base de las transversalidades reconocidas en la NDC, esta se constituye en una oportunidad para el desarrollo de capacidades de los gobiernos locales en materia de adaptación al cambio climático y de articulación de ésta con la gestión de riesgos de desastres. Tanto la Liga Municipal Dominicana como la FEDOMU tienen un rol importante a jugar en este proceso de desarrollo de capacidades, donde pueden y deben aprovechar las ventanas de financiamiento, de capacitación y de transferencia de tecnologías que se han abierto bajo el paraguas de la CMNUCC, entre ellas el Fondo Verde del Clima.

Entre las políticas locales desarrolladas para la conservación del hábitat que hacen una contribución directa a la mitigación y a la adaptación al cambio climático se destacan en el presente artículo dos:

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) con Enfoque de Adaptación al Cambio Climático de la Provincia de Samaná y el proyecto Basura Cero del municipio de San José de las Matas, en la provincia de Santiago.

El POT de Samaná

El documento final del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial con Enfoque de Adaptación al Cambio Climático: El Caso Samaná, publicado en 2013, destaca el proceso participativo de seis meses de duración para la formulación del POT, bajo la metodología de sensibilización/concertación-investigación-validación de resultados-producción de resultados finales, donde se involucraron funcionarios municipales de los seis ayuntamientos de la provincia, funcionarios del Gobierno Central y organizaciones de la sociedad civil que actúan en la provincia de Samaná. El proceso fue desarrollado en el marco del Programa de Protección Ambiental, ejecutado bajo la responsabilidad de The Nature Conservancy (TNC), en base a un acuerdo de cooperación entre el gobierno dominicano y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El receptor local fue el Centro para la Conservación y Ecodesarrollo de la Bahía de Samaná y su Entorno (CEBSE). El MEPyD, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Consejo Nacional para el Cambio Climático fueron actores de primer orden en el desarrollo del proceso.

El objetivo general fue formular un POT de la Provincia de Samaná basado en principios y criterios de desarrollo sostenible, y orientado a adaptar el crecimiento y desarrollo provincial a los posibles impactos del cambio climático en el marco de las relaciones clima-territorio, sociedad-naturaleza, y Estado-sociedad. Bajo este objetivo se obtuvieron dos tipos de resultados complementarios: uno de planificación y otro de gestión del territorio. Bajo el primero se formuló el diagnóstico del territorio, se construyeron escenarios tendenciales y posibles, y se desarrollaron propuestas de zonificación y de lineamientos de intervención orientados al ordenamiento del

territorio. Bajo el segundo se identificaron los actores, las capacidades institucionales, las estructuras y los modelos de gestión del territorio.

Con esos resultados *“la provincia de Samaná, sus municipalidades y demás actores locales”* reciben *“una herramienta útil para la toma de decisiones sobre el uso del suelo y la planificación del desarrollo, considerando de manera inteligente las necesidades de adaptación a los efectos del cambio climático (capacidad de carga, disponibilidad de agua, tipología del suelo, cercanía a las costas y posible incremento del nivel del mar, entre otros).”* (POT Samaná, 2013).

Dado el rigor metodológico con que fue desarrollado el proceso, bajo la responsabilidad de un equipo técnico calificado al servicio de la firma Danna Consulting, el POT de Samaná constituye una experiencia de buena práctica que provee *“una metodología útil, adecuada y replicable, para el ordenamiento territorial provincial y municipal en el territorio nacional.”*

Lo anterior adquiere mayor relevancia cuando se toman en cuenta *“las escasas experiencias de ordenamiento territorial desarrolladas a nivel sectorial por parte de los ayuntamientos locales, con sus correspondientes Distritos Municipales”*, las cuales *“develan debilidades en las capacidades técnicas-operativas de los mismos, tanto en lo que respecta a recursos humanos (técnicos planificadores y/o gestores del territorio) como a las herramientas operativas (ordenanzas de ordenamiento territorial, unidades departamentales con vocación a la planificación del territorio) con las que cuentan las instituciones públicas para el ordenamiento del territorio.”* (POT Samaná, 2013).

Dado que el POT de Samaná se sustenta en las proyecciones de cambio climático para el país y para la provincia en particular, sus propuestas de zonificación del uso del suelo, de zonificación para la adaptación de las actividades económicas, de zonificación para la sostenibilidad ambiental, de zonificación para la reducción de la vulnerabilidad

territorial, y de zonificación de equipamientos e infraestructuras sostenibles bajo criterios de mitigación/adaptación al cambio climático, acompañadas de los mapas correspondientes, ofrecen a las autoridades locales instrumentos claves para construir territorios resilientes, que aprovechan sus recursos de manera inteligente y sostenible, para el bienestar de la población actual y de las generaciones futuras de los seis municipios que comprende la provincia de Samaná.

El documento del POT Samaná se encuentra disponible en línea³, y en el mismo podrán verse los mapas de zonificación correspondientes. Como bien se señala en dicho documento, *“a medida que el territorio tiene más potencialidades que limitaciones adquiere más capacidad para adaptarse a las situaciones que se generan o serían susceptibles de generarse por el cambio climático. Por el contrario, cuando presenta más limitaciones que potencialidades reduce sus capacidades de adaptación a dicha situación.”*

En el marco del proceso del POT se verificó que de los seis ayuntamientos de la provincia cuatro contaban con Unidades de Gestión Ambiental Municipal operativas y un quinto se comprometió a crearla (Arroyo Barril).

Proyecto basura cero de San José de las Matas, provincia de Santiago

La experiencia del proyecto está documentada en la publicación de FEDOMU “Acciones de buenas prácticas en gestión municipal”, de marzo 2015, cuyo autor es Pedro A. Hernández. En la misma se señala que tal como ocurre en la mayoría de los municipios del país, para 2010 el de San José de las Matas tenía un vertedero que era “un depósito de basura caótico y en distintos lugares de la ciudad pululaban los vertederos informales”⁴.

³ https://www.academia.edu/7890902/POT_ADAPTACION_SAMANA.

⁴ FEDOMU: Buenas prácticas de gestión municipal en República Dominicana.

Animado por la experiencia del distrito municipal de Las Placetas, que desarrolló exitosamente el proyecto Basura Cero, logrando reducir en un 85% la producción de basura, cuando asume la alcaldía de San José de las Matas en 2010 Jorge Luis Bisonó dio los pasos necesarios para implementar un proceso similar, logrando materializar alianzas tanto con la cooperación alemana como con la Unión Europea.

El proyecto se sustenta en el enfoque de las 3R, bajo el cual se procura reducir la producción de desechos y con ello la cantidad que el ayuntamiento debe trasladar hasta la disposición final. Un diagnóstico realizado con el apoyo de la agencia de cooperación alemana GIZ evidenció que el 75% de la basura producida en el municipio estaba constituida por desechos orgánicos, los cuales facilitan el reciclaje.

Los pasos que dio el gobierno local para garantizar el éxito del proceso se resumen a continuación:

- Instalación de la Unidad de Gestión Ambiental Municipal.
- Realización de un diagnóstico para medir la cantidad y tipo de desechos
- Capacitación del personal de la UGAM y del ayuntamiento y elaboración de un manual con las directrices para el manejo de los desechos.
- Campaña de información, sensibilización y educación de la población, la cual comprendió charlas y talleres con juntas de vecinos, visitas casa por casa, involucramiento de las escuelas, del comercio y de los distintos sectores; impresión y distribución de materiales educativos.
- Capacitación de las comunidades para la separación de la basura orgánica e inorgánica y para su reutilización y reciclaje.
- Suscripción de acuerdo de apoyo financiero con la Unión Europea, gracias al cual fueron adquiridos dos camiones compactadores y se contrató el personal de la UGAM.

- Contratación tras proceso de licitación transparente de una empresa encargada de la construcción de un nuevo vertedero municipal.
- Conformación de un equipo de siete promotoras dentro de la UGAM, encargadas de las visitas casa por casa, para garantizar la clasificación de la basura en la fuente (los hogares) y para instruir a las amas de casa.
- Instalación de cuatro brigadas de ocho personas que recogen la basura diariamente. Un camión recoge los desechos orgánicos y el otro los inorgánicos. Los desechos no se recogen si no están separados.
- Desarrollo de un plan piloto en tres comunidades que fueron consultadas para entrar voluntariamente en el proceso, recibieron educación y un manual sobre reciclaje.
- Acompañamiento y supervisión sistemática por parte de las promotoras y apoyo de las escuelas.

Los resultados obtenidos se resumen a continuación:

- El proyecto abarca todo el casco urbano, que comprende 17 sectores y más de 10 mil personas.
- El vertedero local fue reconstruido.
- 20% de la población practica el reciclaje y todos los hogares del casco urbano clasifican los desechos, al igual que las escuelas y colegios, los cuales enseñan a los niños y niñas cómo hacer manualidades con objetos recuperados de la basura.
- Enfermedades como el dengue y la leptospirosis han disminuido significativamente.
- Los días de las madres y en navidad se realizan exposiciones de artesanías a base de material reciclado.

- El municipio recibe personas de todo el país, de ayuntamientos, universidades y organizaciones interesadas que vienen a conocer la experiencia, con fines de replicarlas en sus localidades.
- Las promotoras se han especializado en su trabajo y son reclamadas para impartir talleres en otros municipios de distintas regiones del país.
- Además del apoyo de la GIZ y de la Unión Europea el proyecto recibe apoyo de entidades y empresas locales como la cooperativa San José, el banco Ademi y el Plan Sierra.
- El equipo técnico de la UGAM planifica y da seguimiento frecuente a las actividades a su cargo.
- Se han realizado encuestas de satisfacción de usuarios para determinar los aprendizajes de la ciudadanía y para medir el impacto del proyecto en la población.

La experiencia desarrollada por San José de las Matas tiene un alto potencial de replicación en otros municipios del país y de ella destacan el involucramiento de todos los actores locales, la educación y concienciación de la población, el desarrollo de capacidades de gestión en el gobierno local y el desarrollo de un plan piloto que permitió crecer paso a paso.

Limitaciones y potencialidades para desarrollar municipalidades sostenibles y resilientes ante el cambio climático

La publicación de FEDOMU sobre las buenas prácticas de gestión municipal que ha sido citada más arriba, hace referencia a los factores que han determinado que las municipalidades hayan sido relegadas a la irrelevancia en la gestión de las políticas públicas. Entre esos factores destacan la cultura política centralista que prevalece en el país, el incumplimiento de la asignación del 10% de los ingresos del Gobierno a los

gobiernos locales, según lo establece la Ley 166-03, y el escaso margen de recaudación que la estructura impositiva del país deja a los ayuntamientos⁵.

Esos factores han determinado que, con excepción de las grandes ciudades, la mayoría de los gobiernos locales carezca de las capacidades técnicas necesarias para ejercer competencias tan esenciales como el ordenamiento del territorio y el planeamiento urbano, determinantes para la adaptación al cambio climático.

Con el apoyo de la cooperación internacional distintas iniciativas promovidas por el MEPyD, por el Ministerio de Administración Pública y por el de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como por la FEDOMU, han facilitado el desarrollo de capacidades y de experiencias exitosas en municipios de las distintas regiones del país en materia de ordenamiento territorial y de planeamiento urbano. Algunas tienen un enfoque explícito de adaptación al cambio climático y de incorporación de criterios de sostenibilidad en materia de conservación de suelo, agua y bosques y de manejo de zonas costeras.

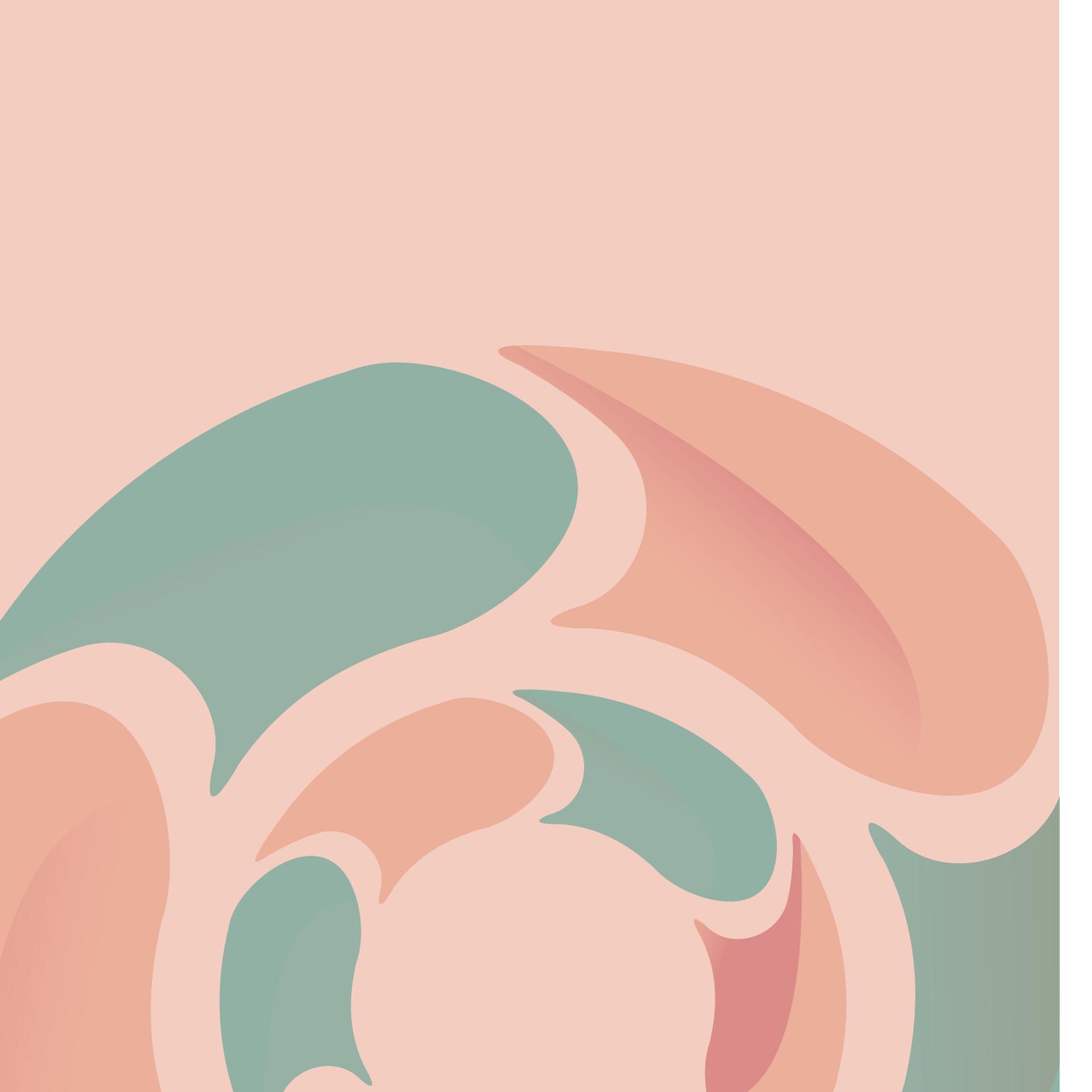
Las Unidades de Gestión Ambiental Municipal que fueron establecidas a partir de la aprobación de la Ley ambiental 64-00 han tenido un desarrollo desigual a lo largo de los años, pero constituyen una base importante para mejorar el desempeño de los gobiernos locales en lo que atañe al desarrollo de políticas locales alineadas con la sostenibilidad y adaptadas al cambio climático.

A través de las memorias institucionales anuales del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales se puede ver que esta institución provee asistencia y acompañamiento técnico a las UGAM en áreas claves como el manejo de residuos sólidos y la selección del sitio de disposición final; la realización de diagnósticos físico-ambientales, la capacitación en el manejo de bienes públicos y servicios municipales,

⁵ FEDOMU 2015: Acciones de buenas prácticas en gestión municipal.

el desarrollo de mapas de zonificación de amenazas por inundaciones, y otros temas relacionados con la planificación del uso del suelo, con el ordenamiento territorial y con la adaptación al cambio climático.

Las capacidades desarrolladas y las experiencias de buenas prácticas constituyen un acervo que hay que preservar y ampliar, para lograr municipalidades sostenibles y resilientes ante el cambio climático, capaces de contribuir a la reducción de las inequidades que caracterizan a la sociedad dominicana, a la construcción de ciudadanía responsable y a la mejora de la calidad de vida de la gente.

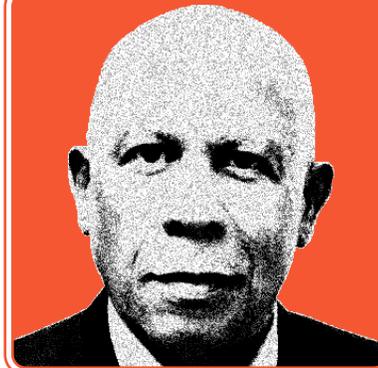


4

La gestión de riesgos ante desastres y su vinculación en la construcción de territorios resilientes

Telésforo González Mercado

Es Dr. en Planificación Estratégica, especialista en Psicología Social, académico e investigador, profesor para estudiantes que cursan Maestrías y Doctorados en el área de Ciencia de la Innovación, experto en cooperación internacional, articulista para revistas y medios de comunicación impreso y digital, consultor de organismos internacionales de cooperación al desarrollo de los USA, CEE y Canadá, asesor en las áreas de organización, desarrollo institucional y elaboración de Planes Estratégico de Desarrollo. Es conferencista en las áreas “medio ambiente y cambio climático, resiliencia, construcción de ciudadanía, planificación estratégica, inteligencia emocional y liderazgo”. En el 2012 fue nombrado Científico Adjunto en el Centro de Innovación de Olds College, Canadá.



La gestión de riesgos ante desastres y su vinculación en la construcción de territorios resilientes

Situación actual de la vulnerabilidad a fenómenos naturales y antrópicos en RD.

Por su posición geográfica, la República Dominicana está expuesta a los impactos de desastres naturales que son recurrentes cada dos años en promedio. Como se conoce, nuestro país experimenta un agotamiento de sus recursos naturales (suelo, agua y foresta) desde el año 1963.

Los fenómenos naturales que han afectado a la República Dominicana en los últimos cincuenta (50) años, han impactado en las cuencas altas y medias, provocando serios problemas en los sistemas de embalses que almacenan y suministran agua para la producción agropecuaria, los procesos agroindustriales y el consumo humano.

Como se sabe, el impacto de los desastres naturales provoca costos económicos, materiales, ambientales y psicológicos importantes. En tal sentido, la comunidad científica internacional sabe que, la vulnerabilidad genera profundos impactos sociales. No obstante, cuando ocurre un desastre natural, las inversiones para mitigar, reparar o reponer las obras, los bienes y los servicios afectados o destruidos, son costosísimas. En el caso de nuestro país, la vulnerabilidad de los sectores pobres se debe, entre otros factores a: (1ro) La falta de planificación e inversión pública y privada para prevenir desastres naturales; (2do) la poca visión estratégica de los funcionarios públicos en materia de gestión pública a mediano y largo plazo; (3) la falta de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial según lo ordena la Ley 64/2000; (4) la poca educación y concientización que reciben los sectores pobres y las personas vulnerables sobre

prevención de desastres naturales; y, (5) el establecimiento de asentamientos humanos precarios en terrenos y suelos marginados, ubicados a orillas de cañadas, laderas, ríos y áreas marginales.

Prevención, mitigación y respuesta ante situaciones de desastres en el contexto nacional y local

Como se conoce, el huracán George afectó a cinco (5) países del Caribe y en nuestro país causó daños estimados de dos mil trescientos (2,300) millones de dólares. Los impactos de George y las degradaciones antrópicas provocadas por los humanos previos a ocurrir dicho fenómeno, contribuyeron a la degradación ambiental y al incremento de la vulnerabilidad de los sectores más pobres de la República Dominicana (CEPAL, 1998, 1999 y 2000).

En tal sentido, la carencia de vínculos entre la planificación del desarrollo, el uso incorrecto del territorio, los diseños inadecuados de las inversiones y la ausencia de una gestión anticipada del riesgo, son los principales factores que refuerza el círculo vicioso de los desastres naturales que han ocurrido en nuestro país. Desde nuestro punto de vista como Planificador Estratégico, el manejo de las vulnerabilidades en RD está asociado a la falta de previsión por parte del Gobierno Central y los Ministerios de Planificación, Economía y Desarrollo (MEPyD), Viviendas y Edificaciones y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Como se conoce, la prevención no forma parte de las políticas públicas en nuestro país. No obstante, cada año previo a iniciarse la temporada ciclónica, aparecen acciones aisladas y discursos retóricos ante los medios de comunicación, que sólo sirven para satisfacer el ego de los funcionarios públicos frente a la ocurrencia de un desastre natural o un riesgo inminente.

La prevención de la vulnerabilidad y los riesgos, está lejos de ocupar un lugar importante dentro de las políticas del Estado y el Gobierno Dominicano, pues son muy escasas las informaciones y las metodologías de análisis relacionadas con los factores de prevención, pese a que nuestro país está ubicado en las trayectorias medias de todas las tormentas y los huracanes que pasan por el Mar Caribe y el Océano Atlántico (BID, BM, USAID, Informes 1980 al 2012).

Según los datos del COE (2001 al 2020), la magnitud de los daños ocasionados por los fenómenos naturales en nuestro país está asociada a la fuerza que desarrollan dichos fenómenos, dadas las características geomorfológicas de la República Dominicana (CEPAL, 1998, 1999 y 2000, especialmente, las zonas y comunidades que han sido afectadas históricamente. No obstante se sabe que, los eventos naturales no son siempre controlables, pero que la vulnerabilidad si se puede controlar y/o evitar (PNUD, 2019).

En tal sentido, las respuestas a los impactos causados por los fenómenos naturales en nuestro país, son precarias, caóticas, asistencialistas e insostenibles. Sólo basta con mencionar las familias desplazadas por el Huracán George, personas viven hacinadas y desprotegidas por parte del Estado y todos los gobiernos que han estado al frente de las cosas públicas desde que ocurrió dicho fenómeno natural.

Perspectiva de la planificación territorial y los riesgos antes los fenómenos naturales y antrópicos.

Quienes somos expertos en planificación, prevención y mitigación de crisis naturales y antrópicas sabemos que, la República Dominicana tiene una topografía accidentada con alta predisposición al deslizamiento y que, la mayoría de los asentamientos humanos, han sido levantados con poca o con ninguna planificación. Lo lamentable es que dichos asentamientos han sido levantados ante las miradas irresponsables de la mayoría de los funcionarios públicos, incluyendo Alcaldes y Regidores a nivel nacional.

Como se sabe, las zonas bajas de nuestro país son vulnerables a inundaciones, mientras que las áreas costeras son susceptibles a ser impactadas por el flujo de las marejadas (PNUD, 2003). No obstante sabemos que, los daños causados por los fenómenos naturales en nuestro país se ven agravados por factores antropogénicos (deforestación, sobrepastoreo, alteración de los lechos fluviales, la agricultura de montaña, la expansión urbana sin planificación y control, la construcción de infraestructuras caóticas y, el uso irresponsable de los espacios públicos), lo que complica aún más a los sectores pobres y vulnerables que residen en las áreas marginadas.

En tal sentido, el neurólogo austriaco Viktor Frankl escribió en su libro EL HOMBRE EN BUSCA DE SENTIDO: *“Si la Esperanza y la Fe en un Futuro Mejor desaparece, el espíritu humano se deteriora rápidamente”*. Como se puede observar, existe una estrecha relación entre la pobreza y la vulnerabilidad, ya que los sectores pobres están expuestos a las perturbaciones y amenazas provocadas por las tormentas, los huracanes y las inundaciones que afectan a la República Dominicana. En ese contexto se sabe que, los propios fenómenos naturales producen secuelas psicosociales espantosas que afectan la calidad de vida de los pobres y vulnerables.

Por su parte, el continuo aumento del número de personas que se desplaza de zonas y comunidades marginadas hacia las principales ciudades de nuestro país, especialmente, al Gran Santo Domingo, San Cristóbal, Santiago, La Vega, San Pedro de Macorís, Puerto Plata y San Francisco de Macorís, agudiza su cuadro de pobreza y vulnerabilidad y, atomiza los barrios improvisados y las ciudades satélites habitadas por éstos. Como se sabe, la ciudad de Santo Domingo ha expandido sus fronteras de tal forma que, ya el Gran Santo Domingo rebasó los umbrales físicos y de convivencia humana posible (FLACSO, 2012, Ciudad Alternativa, 2019).

Como especialista en higiene y salud mental y planificador estratégico, se me ha hecho difícil explicarles a mis colegas extranjeros, por qué los hombres y las mujeres pobres

de nuestro país, no valoran los riesgos y las vulnerabilidades a los que éstos/as están expuestos/as. No obstante, reconozco que para que una persona pueda entender y asumir conciencia sobre los factores de riesgos a los que se expone, ésta debe tener información cualificada sobre el peligro real que esto representa, por un lado y, por el otro, disponer de los recursos económicos y las opciones de adquirir un terreno adecuado para construir su vivienda en un lugar seguro.

Por lo que hemos visto en el cuerpo de este artículo, los riesgos a los que están expuestos los sectores pobres de la República Dominicana, deberían dar paso a un cambio de paradigma en materia de planificación y perspectivas de sostenibilidad y resiliencia, tanto para el mediano y largo plazo. En tal sentido, se requiere hacer uso de las herramientas y los métodos utilizados por la Planificación Estratégica, priorizando las inversiones para prevenir y mitigar los desastres naturales y los riesgos antrópicos.

Rol de la sociedad civil ante el cambio climático y la gestión de riesgos.

Dada su naturaleza, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), tienen una gran capacidad para trabajar en la prevención y mitigación de desastres naturales. Como se sabe, las OSC se movilizan rápido a las zonas y comunidades donde ocurre un desastre, ya que las mismas tienen muy buenas relaciones con las personas, los grupos y con las comunidades con las que ellas trabajan.

En tal sentido, cuando ocurre un desastre, las OSC tienen la capacidad de apalancar y movilizar recursos humanos, económicos, logísticos y asistencia médica rápidamente, siendo estas, en la mayoría de los casos, las primeras en llegar a las zonas y/o comunidades impactadas por un desastre natural o antrópico. La cercanía de las OSC con las comunidades y los grupos vulnerables, es un activo invaluable que debe visibilizarse.

Por lo antes expuesto, las instituciones del Gobierno Central están llamadas a tomar en cuenta las experiencias y la cercanía de las OSC para definir políticas, programas, proyectos e iniciativas, dirigidas a prevenir, enfrentar y mitigar los impactos socioeconómicos y ambientales provocados por los desastres naturales.

Como se sabe, las OSC ofrecen apoyo técnico, logístico y de formación a los grupos y comunidades para la formulación y presentación de proyectos, movilización de recursos humanitarios, tales como frazadas, alimentos, medicamentos, personal médico, entre otros servicios, cuando ocurre un desastre natural. Es por ello que, la mayoría de las OSC gozan de la confianza y la credibilidad de los grupos y las comunidades que han sido impactadas por uno o más desastres naturales.

En tal sentido, la seguridad es una necesidad intrínseca del ser humano cuando es impactado o afectado por un desastre natural o antrópico que deja sin hogar, alimentos, agua potable y medicamentos a las personas y a las familias afectadas. Brindar seguridad es uno de los aspectos más humanos, solidarios y valorados por quienes se ven afectados por un evento natural o antrópico inesperado. Ese rol humanitario de primer orden lo asumen la mayoría de las OSC que trabajan en comunidades y zonas vulnerables a desastres naturales en nuestro país.

Como se conoce, las OSC tienen la capacidad de indagar con rapidez qué ocurrió en las comunidades afectadas por un fenómeno natural y, de inmediato, movilizan a su personal para que realicen mapeos sobre las necesidades de las personas y los grupos que fueron afectados.

Por su parte, el rol de las OSC en materia de prevención y mitigación de los impactos de los desastres naturales y antrópicos, es vital en las comunidades y zonas impactadas donde la asistencia y la ayuda del Gobierno y sus instituciones no llega, llega tarde o la asistencia y ayuda es precaria.

Recomendaciones

Para prevenir y mitigar los impactos de los desastres naturales y antrópicos en la República Dominicana, se requiere:

- Definir y poner en marcha Políticas Públicas que tengan como propósitos, invertir los recursos económicos, humanos y tecnológicos para capacitar y concientizar a los sectores pobres y vulnerables sobre la prevención y mitigación de desastres naturales y antrópicos.
- Incorporar los Criterios de Planificación Estratégica en el diseño, la construcción y gestión de los sistemas de riego y drenaje en las zonas vulnerables de nuestro país, especial en el Bajo Yuna, la Zona Norte, la Línea noroeste y la Región Sur.
- Trabajar en coordinación con los Ayuntamientos, las juntas de vecinos y sus federaciones, las fundaciones, las organizaciones de base, las asociaciones y gremios de productores y las Juntas de Regantes, con miras a implementar un Sistema Alerta Temprana para la prevención y manejo de riesgos, mitigación y resiliencia frente a cualquier tipo de fenómeno natural.
- Los Gobiernos Locales deben elaborar Planes de Desarrollo Municipales y Estrategias Locales, en aras de hacer frente de manera preventiva a los de fenómenos naturales y antrópicos que impacten sus territorios.
- Conviene que las instituciones de Socorro Públicas y Descentralizadas, coordinen mejor los servicios de socorros cuando ocurren tormentas, huracanes, exceso de lluvias, deslizamientos, inundaciones y el control de incendios forestales.
- Es estratégico y oportuno que el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) concluya el Plan de Ordenamiento Territorial que ordenó la Ley número 64/2000 desde agosto del año 2000.

- Las instituciones del Gobierno Central y los Gobiernos Locales, deben evitar que las personas pobres construyan Asentamientos Humanos Vulnerables a orilla de cañadas y ríos, así como en pendientes con riesgo inminente y peligroso.
- El Gobierno Central y sus instituciones, deben diseñar e implementar en coordinación con los productores agroforestales, forestales y los agricultores de montañas, un Programa de Reforestación Serio para la conservación de suelos, a través de sistemas agroforestales intensivos como estrategia para la siembra de agua, prevenir las crecidas de los ríos, los arroyos y cañadas y, al mismo tiempo, controlar las desagradables inundaciones.
- Los Gobiernos Locales, deben poner en marcha un Programa Preventivo de Limpieza y Recogida de Desechos Sólidos, previo a la ocurrencia y/o paso de una Tormenta, Depresión Tropical o Huracán en sus respectivos territorios.
- El Gobierno Central y sus instituciones, deben involucrar a las Organizaciones de la Sociedad Civil en las discusiones, consenso y aprobación de las políticas, programas, proyectos e iniciativas para abordar las diferentes vulnerabilidades y riesgos a los que están expuestas las comunidades y sectores con las ONGs trabajan.
- La Liga Municipal Dominicana (LMD) y los Gobiernos Locales, deben involucrar a las organizaciones de la Sociedad Civil, en el diseño de los programas y proyectos de prevención y asistencia a los sectores vulnerables que residen en los barrios, comunidades y regionales donde estas fomentan y tienen iniciativas de educación, concientización y acompañamiento de las personas y grupos con los que ellos

trabajan.

Referencias bibliográficas:

- (1) Estrategia Nacional de Desarrollo (END/2030, DR.
- (2) Objetivos de Desarrollo Sostenible (2030), ONU, 2015.
- (3) Informes del PNUD, 1999/2021.
- (4) Informes de la CEPAL, 2003/2017.
- (5) Informes BID, 1999/2019.
- (6) Informes del COE, 2001-2022.
- (7) Informes de la ONAMET, 1990-2022.

5

El sistema nacional de planificación e inversión pública: retos y desafíos

Ángela Malagón

Es técnica en planificación municipal para la Federación Dominicana de Municipios, formada con maestría en planificación urbana y gestión municipal. Cuenta con más de 10 años de experiencia en el campo de la investigación para el desarrollo, así como en el diseño de instrumentos de información social y análisis de sus resultados. En los últimos años ha colaborado en la generación y fortalecimiento de capacidades para el manejo y aplicación de técnicas y metodologías participativas de planificación del desarrollo municipal.



El sistema nacional de planificación e inversión pública: retos y desafíos

La planificación del desarrollo se entiende como un proceso sistémico, continuo, que permite prever la situación que se quiere alcanzar en el futuro en materia de desarrollo sostenible para, en base a un análisis de la dinámica local, definir las acciones estratégicas y los recursos necesarios para lograrlo, y enfocar los esfuerzos en la implementación de lo planificado. Cabe destacar que esa visión del desarrollo deseado para el largo plazo, se debe construir desde el aquí y ahora, y desde las acciones que emprendemos en el corto plazo, y para esto, la planificación es la clave.

En República Dominicana, la planificación del desarrollo está amparada en un marco legal conformado por la Constitución Dominicana, la Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, la Ley 498-06 que instituye el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y su reglamento de aplicación (contenido en el Decreto 493-07), la Ley 423-06 Orgánica de Presupuesto para el Sector Público y su reglamento de aplicación (Decreto 492-07), y la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios. Se consideran importantes, además, los acuerdos internacionales de los cuales el país es signatario, especialmente la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y los relativos al cambio climático y la construcción de resiliencia.

La promulgación de estas leyes, así como el compromiso del país con estos acuerdos de corte internacional, han representado un cambio radical en la modernización de la gestión pública, tanto a escala nacional como local. Fue a partir de esta reforma del marco legal y de la administración pública que por primera vez se incluyeron como principio y mandato la planificación del desarrollo y la participación ciudadana en este proceso, considerando la integración de todos los actores de la dinámica socioeconómica y laboral nacional y local.

Asimismo, queda establecido por la Constitución que en la República Dominicana existen dos niveles de gobierno, el gobierno central y el gobierno local, ejercido este último por los ayuntamientos, sede del gobierno de los municipios. En tal sentido, se promueve, además, una nueva visión de los gobiernos locales, que más allá de ser prestadores de servicios municipales, son los gestores del desarrollo sostenible de sus municipios y responsables de la articulación de todos los actores del tejido socioeconómico para este fin común; tarea para la cual la planificación participativa del desarrollo territorial, así como el cumplimiento de lo planificado, se convierten en aspectos claves de la gestión pública local.

Con la Ley 498-06 quedó instituido el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNIP), “conjunto de principios, normas, órganos y procesos a través de los cuales se fijan las políticas, objetivos, metas y prioridades del desarrollo económico y social evaluando su cumplimiento”¹ y cuyo órgano rector es el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). Conforme esta ley, el SNIP “*es el marco de referencia que orienta la definición de los niveles de producción de bienes, prestación de servicios y ejecución de la inversión a cargo de las instituciones públicas*”, y está “*relacionado con los sistemas de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería, Contabilidad Gubernamental, Compras y Contrataciones, Administración de Recursos Humanos, Administración de Bienes Nacionales y Control Interno*”².

Como mandato de esta ley, el SNIP debe cumplir con los principios de programación de políticas y objetivos estratégicos; consistencia y coherencia entre políticas y acciones; eficacia en el cumplimiento de los objetivos establecidos; eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos; objetividad y transparencia en la actuación administrativa; responsabilidad por la gestión pública; continuidad; proceso

1 Ley 498-06 que instituye el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública. República Dominicana. Art. 1. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/Ley-No.-498-06-de-Planificacion-e-Inversion-P-blica.pdf>

2 Ídem. Art. 2.

de planificación; participación del ciudadano; y, cooperación y coordinación con los diferentes poderes del Estado, órganos de gobierno y niveles de administración³”.

A partir de la promulgación de esta ley, a nivel del gobierno central se han manifestado avances significativos en la consolidación del SNIP, entre los que se rescatan la solidez en el marco legal y de reglamentación del sistema, la búsqueda de una mayor coherencia con los instrumentos estratégicos y programáticos de la planificación del desarrollo y la inversión pública, como son la Estrategia Nacional de Desarrollo (END 2030) y el Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública; también la solidez metodológica del sistema, mediante la publicación de las Normas Técnicas y de la Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública.

Sin embargo, en la implementación del SNIP se presentan importantes oportunidades de mejora, entre las que se destacan el grado de complejidad que el sistema presenta, la necesidad de un esclarecimiento de rutas y mecanismos de integración y articulación de todos los actores vinculados, la consolidación y fortalecimiento del marco institucional de la inversión pública, así como la disminución de la discrecionalidad y centralización del gasto público para garantizar un mayor impacto en la calidad de vida de la gente y la justa distribución de la riqueza.

Otro de los grandes desafíos que se enfrentan en materia de planificación, así como de implementación efectiva del SNIP, es la vinculación de los procesos de planificación estratégica y territorial a escala municipal y a nivel central. Aun cuando la Ley 498-06 establece claramente que los ayuntamientos forman parte del sistema, no se tiene claridad de cómo deben estos vincularse, ni se tenía un conocimiento claro de los esfuerzos realizados por actores claves como la Federación Dominicana de Municipios (Fedomu), la entonces Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT), así como algunas ONG's y agencias de cooperación internacional, para

3 Ídem. Art 3.

instaurar en los ayuntamientos una cultura de planificación y los procesos que, fruto de esos esfuerzos, se habían consolidado; por lo que ya existía, en el ámbito municipal una especie de sistema de planificación del desarrollo local.

En ese orden, un equipo técnico interinstitucional conformado por especialistas de Fedomu y la DGODT elaboró una propuesta de esquema del SNIP que presentara ambos ámbitos del mismo, el supramunicipal y el municipal, facilitando la comprensión del proceso de planificación municipal como parte del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, la interrelación existente entre ambos ámbitos del mismo, la clara identificación de los órganos involucrados y responsables de estos procesos, los roles de cada uno de estos órganos, y los instrumentos resultantes del ejercicio de planificación, tanto de largo, mediano y corto plazo. Esta propuesta resultó ser muy esclarecedora de la manera como deben integrarse en la práctica la planificación del desarrollo territorial y la centralizada, y fue publicada por el Ministerio de Administración Pública en el 2016, en la segunda edición del Manual de Gestión Municipal, y actualizado en la tercera edición de dicho documento, en el año 2020⁴.

A partir del 2016, Fedomu ha acompañado y capacitado a todos los ayuntamientos del país en lo que es el SNIP y cómo deben los ayuntamientos en calidad de gobiernos locales asumirse dentro del mismo. Sin embargo, se han puesto de manifiesto otro conjunto de desafíos y oportunidades de mejora que se deben salvar para garantizar que el sistema funcione como está contemplado y que, verdaderamente se dé en la práctica ese grado de coordinación entre lo nacional y lo local que permita alcanzar las metas que llevarán al cumplimiento de la END y los ODS, impactar positivamente en la gestión ambiental y garantizar que la inversión pública se distribuya equitativa y estratégicamente en el territorio y esté relacionada directamente con los procesos de planificación que realiza cada ayuntamiento.

4 Ministerio de Administración Pública (MAP). 2020. Manual de Gestión Municipal 2020. Santo Domingo, República Dominicana. <https://www.sismap.gob.do/Municipal/uploads/Guia/01.%20Manual%20de%20Gesti%C3%B3n%20Municipal%202020.pdf>

Uno de los retos que presenta el estado actual de la planificación del desarrollo en el país a partir de la implementación del SNIP es, precisamente, lograr la visión sistémica del proceso de planificación y el énfasis equilibrado en cada una de las etapas que lo componen. Es decir, alcanzar la visión integral del sistema requiere que todos los actores involucrados lo comprendan, se comprometan con su implementación, se asuman parte del mismo, y ejerzan su rol particular en interacción con el otro. Y, en consecuencia, que se garantice la coordinación y vinculación entre los órganos e instrumentos municipales con los de carácter nacional y viceversa, lo cual implicaría, además, la construcción conjunta de una calendarización que coordine todas las fechas límite de cada uno de los procesos y fases de la planificación de la inversión pública en la que todos los órganos se visualicen, así como el esclarecimiento de los mecanismos de articulación de lo municipal con lo nacional mediante el SNIP.

Para esto se requiere una ciudadanía empoderada, integrada en los órganos de participación, gobiernos locales fortalecidos y comprometidos con los procesos de planificación municipal, y sectoriales y órganos rectores sensibilizados acerca de la importancia de esta articulación de doble vía, de forma que la planificación de las sectoriales deba considerar los resultados del proceso de planificación en el ámbito municipal, que las iniciativas de inversión pública del gobierno central se planifiquen y ejecuten en coordinación directa con los ayuntamientos en calidad de gobiernos municipales; así como garantizar que las necesidades plasmadas en los planes municipales de desarrollo que no sean de competencia municipal, puedan ser efectivamente canalizadas y asumidas en los planes sectoriales para una mejor distribución de la inversión pública en los territorios.

Esta coordinación y articulación de actores, procesos e instrumentos del SNIP, tanto en el ámbito municipal como supramunicipal y entre estos, debe garantizarse durante todas las etapas del proceso de planificación del desarrollo, desde la formulación de los instrumentos de largo y mediano plazos, hasta la operativización de estos instrumentos,

la programación de la inversión y la inclusión de los proyectos de inversión pública en los presupuestos municipales y nacional, garantizando así la implementación de lo planificado. Sin embargo, debe generarse, además, mecanismos que permitan fortalecer la fase de monitoreo y evaluación de esta visión sistémica, de los procesos que requiere, de sus resultados e impactos tanto en el territorio como a escala nacional.

Para que todo esto sea posible, es necesario que, tanto a escala supramunicipal, es decir, sectoriales y órganos rectores, como a escala municipal, las propias autoridades locales y quienes conforman sus equipos técnicos, reconozcan la importancia vital y constitucional de los ayuntamientos como entidades autónomas responsables del gobierno del municipio y de liderar los procesos de planificación y gestión del desarrollo municipal. De esto depende la vinculación de las aspiraciones y necesidades de los territorios con la inversión pública de las sectoriales a ser incluidas en el Presupuesto General del Estado, la cual debería estar articulada con lo previsto en los planes municipales de desarrollo.

Un elemento clave para ello es el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales para la articulación de actores y la coordinación interinstitucional que permita un ejercicio mancomunado y efectivo de la planificación municipal. Esto implica la sensibilización de las autoridades municipales, es decir, alcaldes, directores de juntas de distrito municipal, regidores y vocales, acerca de la importancia y utilidad política que la planificación del desarrollo ofrece en materia de impacto de la gestión en el municipio y su gente; además, del carácter integrador de la planificación territorial, en procura de la identificación y gestión de proyectos de desarrollo de mayor envergadura en beneficio de los intereses colectivos, más allá de las diferencias partidarias o de los intereses sectoriales.

Se hace necesario fortalecer la institucionalidad, la gobernabilidad y la gobernanza en orden a la generación de sinergia, alianzas estratégicas, y compromiso con las

iniciativas propias del desarrollo municipal, fortaleciendo las relaciones de la alcaldía con el Concejo de Regidores, del ayuntamiento con las juntas de distrito municipal, de los gobiernos locales con los órganos de participación; así como la capacidad de generar alianzas interinstitucionales y de los gobiernos locales con el sector privado y la comunidad en beneficio del bien común. Para todo ello, debe generarse capacidad en los ayuntamientos para la realización efectiva de convocatorias, articulación de actores, órganos y mecanismos de participación, concertación y resolución de conflictos, interlocución e incidencia, entre otros.

Es un requisito clave garantizar la instalación de la estructura y las capacidades técnicas y logísticas necesarias para el desarrollo de los procesos de planificación, es decir, la creación y/o fortalecimiento de las oficinas y departamentos cuyas funciones se relacionan con los procesos de planificación del desarrollo, el ordenamiento del territorio, la gestión financiera y la gestión ambiental. Este requisito se relaciona directamente con la necesidad de disponer de un equipo técnico capacitado y comprometido, que goce de garantías de continuidad y crecimiento en su posición.

Los ayuntamientos necesitan fortalecer su autonomía financiera de modo que puedan ofrecer a su personal técnico salarios lo suficientemente competitivos para evitar la fuga de capital humano hacia otras áreas del mercado laboral. Otros aspectos claves a impulsar son la carrera administrativa municipal, así como el empoderamiento de la sociedad civil, el compromiso ciudadano y el fortalecimiento de los órganos de participación contemplados por el SNIP, es decir, los consejos de desarrollo municipal, como promotores y garantes de la continuidad de Estado, que permita la preservación de las capacidades instaladas y la consolidación de los procesos de planificación.

Hace unos años, se hacía particular énfasis en la capacitación técnica y la formulación de instrumentos de planificación, con el fin de fomentar la consolidación de una cultura de planificación en las administraciones locales que permitiera debilitar el centralismo

tradicional en la persona del alcalde, así como la politización de los procesos, el inmediatismo, y la discrecionalidad en la asignación de los recursos. La experiencia ha evidenciado que, además, se debe avanzar hacia una mayor implementación de lo planificado por medio de la continuidad de las políticas y la articulación que debe existir entre los instrumentos de planificación municipal de largo plazo (planes municipales de desarrollo y planes municipales de ordenamiento territorial) y los de corto plazo (planes operativos anuales y presupuesto municipal), articulación que debería derivar en una disminución de la brecha existente entre lo planificado y lo ejecutado.

En esta lógica, los instrumentos de corto plazo deben formularse en correspondencia con el contenido de los instrumentos de largo plazo, de forma que concrete la inclusión de acciones concretas en el presupuesto municipal. Asimismo, debería garantizarse una vinculación entre los planes de largo plazo a escala municipal con los planes directrices del desarrollo a nivel nacional. Por otro lado, se hace necesario el establecimiento, por parte de los órganos rectores del SNIP, de los mecanismos y contenidos mínimos de estos instrumentos de planificación que faciliten la inserción de los proyectos de inversión municipal derivados de esos planes en el sistema y en el Presupuesto General del Estado.

Finalmente, es importante rescatar el principio mandado por la Ley 1-12 de la END 2030, referido a la cohesión territorial. La formulación de los planes en el nivel municipal debe considerar al municipio como un todo que integra a sus distritos municipales, con una única visión y ejes estratégicos de desarrollo, pero asegurando que las necesidades diferenciadas, identidades y prioridades de inversión de los distritos municipales queden debidamente reflejadas en el plan; mientras que cada administración local formulará su Programación de la Inversión Local, a partir del plan, en tanto son entidades que gozan de autonomía financiera. Asimismo, es imprescindible lograr una participación activa, equitativa y justa del tejido socioeconómico, autoridades y organizaciones sociales de los distritos municipales en todas las etapas del proceso de formulación e implementación.

En conclusión, el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales es una tarea continua en tanto, así como el desarrollo municipal es una variable dinámica, lo es también la capacidad de gestión participativa de dicho desarrollo. Aprovechar cada oportunidad que presente el sistema, la dinámica política, el tejido socioeconómico propio del territorio, las potencialidades de desarrollo que en el mismo se identifican, debe ser la meta para incrementar el ritmo del fortalecimiento y consolidación de los procesos de planificación para una gestión efectiva del desarrollo sostenible de nuestros municipios que resulte verdaderamente en la potenciación de las oportunidades de mejora de la calidad de vida de los munícipes y la distribución equitativa de la inversión pública en el territorio.

Documentos consultados

- Constitución de la República Dominicana 2015.
- Ley 498-06 del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.
- Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios.
- Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.
- Ministerio de Administración Pública (MAP). 2020. Manual de Gestión Municipal. Sto. Dgo.
- Vizzio, Miguel Ángel. 2000. División de Desarrollo Económico, CEPAL. Los Sistemas de Inversión Pública en América Latina y El Caribe. Santiago de Chile. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7542/S00020090_es.pdf
- Ardanaz/Briceño/Ferro. BID. 2020. Fortaleciendo la gestión de la inversión pública en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y visión a futuro. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/fortaleciendo-gestion-inversion-publica-lecciones-aprendidas-america-latina-y-caribe/>

6

Ética y transparencia. Hacia la construcción de buenos gobiernos locales

Manuel Parras Gallardo

De nacionalidad española, Ingeniero, Agrónomo con especialidad en Ingeniería Rural, con maestría en dirección y gestión pública, y especializaciones tanto en gestión pública local como en la introducción del enfoque de género y de pertinencia cultural en los procesos de desarrollo.

A lo largo de sus 20 años de vida profesional ha participado en programas de reforma del Estado y de su administración pública en El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, Guatemala y República Dominicana, en ámbitos multidisciplinares y tanto a nivel del Gobierno Central como del sector municipal. Reside en la República Dominicana desde principios del año 2012. Cuenta con una dilatada experiencia en el país en asuntos vinculados a la municipalidad y en la hasta inicio de 2022 ha sido Experto Principal en la Asistencia Técnica Internacional del Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración Pública y a la Calidad de los Servicios Públicos (PARAP II) de la Unión Europea en República Dominicana.

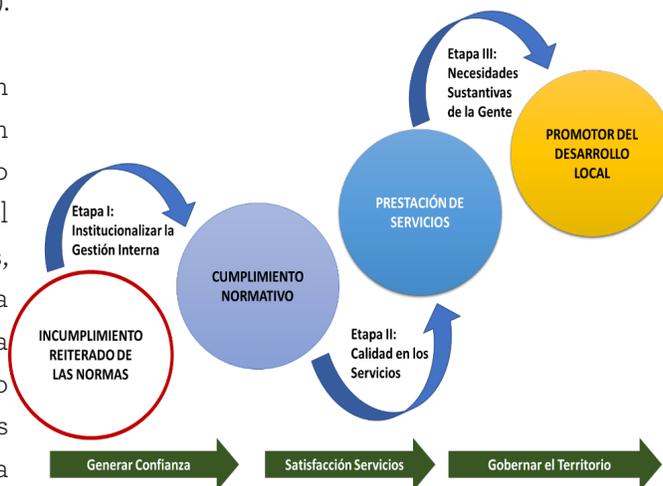


Ética y transparencia. Hacia la construcción de buenos gobiernos locales

La Constitución de la República Dominicana establece que es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas (Art. 8).

Para ello, su administración pública tiene como fin y objetivo principal satisfacer en condiciones de eficacia, objetividad, igualdad, transparencia, publicidad, coordinación y eficiencia el interés general así como las necesidades de sus usuarios y/o beneficiarios, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado (Art. 5, Ley N° 247-12 Orgánica de la Administración Pública), todo ello en el marco de una “administración pública eficiente, transparente y orientada a resultados” (Art. 5 de la Ley N° 01-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo).

En semejanza con lo indicado en la Carta Iberoamericana del Buen Gobierno, un Buen Gobierno Local sería aquel que promueva el interés general de los municipios, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social, y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la



democracia y el Estado de Derecho. De forma resumida se pudiera decir que el buen gobierno local es aquel que genera credibilidad en la población por actuar de forma institucional y en base a lo definido en el estado de derecho y en el “deber hacer” (confianza), que logre prestar servicios de calidad y que la población lo reciba así (satisfacción), y que sea capaz de impulsar acciones y políticas públicas que reduzcan las inequidades en el acceso a bienes y servicios que sufre la ciudadanía (generador de desarrollo). Sólo con la conjugación de estos 3 elementos de forma simultánea, se pudiera avanzar hacia el paradigma del “Buen Gobierno Local”.

SISMAP Municipal. Una herramienta para el abordaje de las etapas hacia el buen gobierno local

Sobre ese contexto, el diseño del SISMAP Municipal en 2014¹ implicaba, de forma incremental, apostar a generar mayor confianza de la ciudadanía en la administración municipal, incidiendo en la transparencia de los procedimientos, la institucionalización de la gestión, el cumplimiento de los marcos legales y reglamentarios, la promoción de servicios municipales de mayor calidad y la adopción de políticas públicas municipales que promuevan desarrollo, la inclusión social y la reducción de inequidades, sobre la base de la participación activa en su diseño e implementación por parte del gobierno local y una relación cercana con la ciudadanía en base a lo definido en los mecanismos de participación social institucionalizados en el marco jurídico dominicano.

Desde el punto de vista conceptual (visual) y en una estrategia a mediano y largo plazo, implicaba apoyar a los gobiernos locales en una serie de “saltos o etapas”, desde la situación original (2015) de debilidad en las áreas de gestión interna, baja institucionalización e incumplimiento reiterado de los marcos jurídicos básicos en la gestión de lo público, hasta uno en el que tuvieran un rol importante para generar

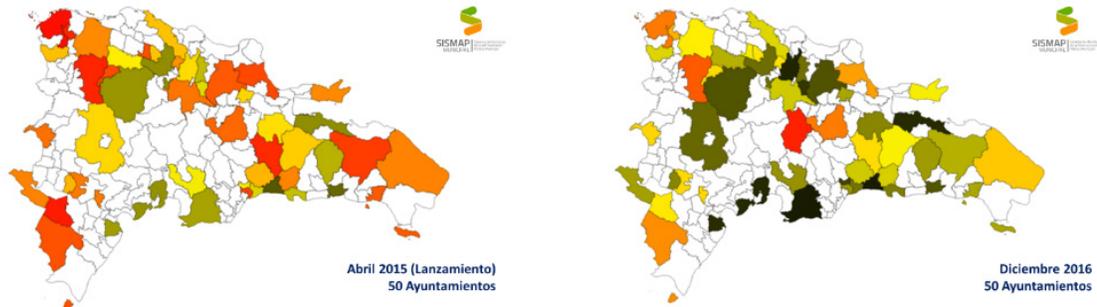
1 Proceso impulsado en el marco del Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y las Autoridades Locales (PASCAL) con el apoyo financiero de la Unión Europea.

condiciones para la gente, y pasando por uno previo que implicara una mayor satisfacción ciudadana con los servicios municipales ofrecidos.

En el horizonte, suponía también apuntar a la concreción y operativización del Art. 204 de la Constitución Dominicana (transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales en base a políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos) operativizando lo definido en el Objetivo Estratégico 1.1.2 de la Ley N° 01-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo².

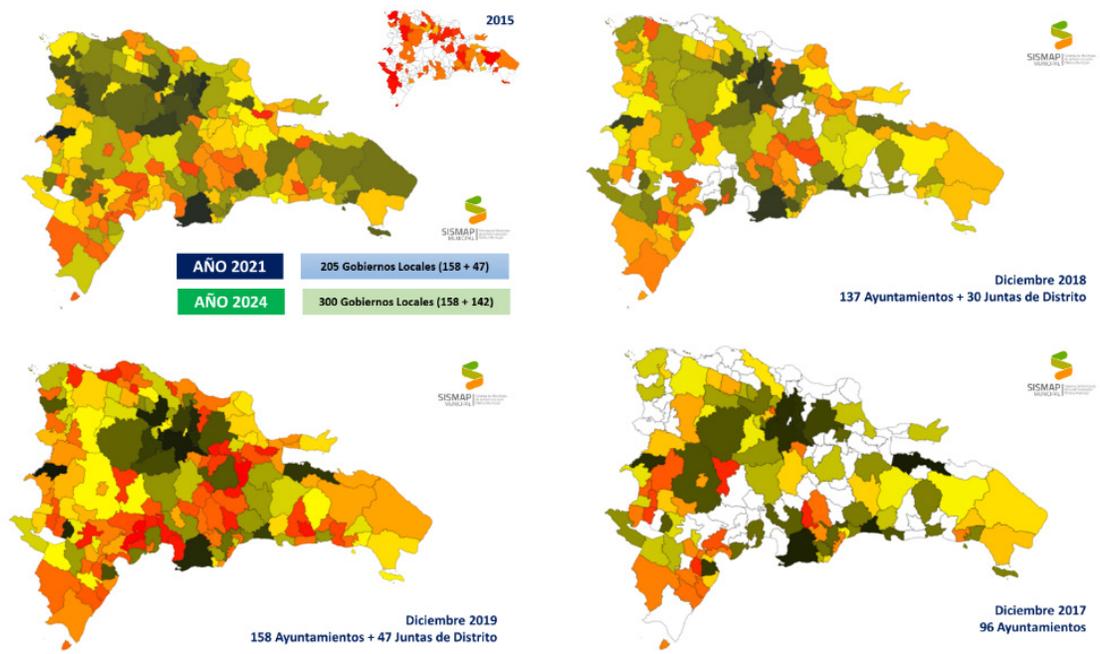
Primera Etapa. Institucionalización de la gestión interna para generar confianza. La transparencia y rendición de cuentas como fin inicial y como medio para llegar al objetivo.

La primera etapa del SISMAP Municipal se centró en avanzar en la institucionalización de la gestión interna en base a lo dispuesto en el marco legal vigente para los sistemas transversales en la administración pública³ que permitiera contar con las estructuras municipales, hitos de avance y pautas de actuación mínimas para poder gestionar.



² Impulsar el desarrollo local, provincial y regional, mediante el fortalecimiento de las capacidades de planificación y gestión de los municipios, la participación de los actores sociales y la coordinación con otras instancias del Estado, a fin de potenciar los recursos locales y aprovechar las oportunidades globales. (OE 1.1.2)

³ Gestión de recursos humanos, planificación y ordenamiento del territorio, gestión presupuestaria, gestión de las compras y contrataciones, acceso a la información pública, calidad del gasto, presupuesto participativo y declaraciones juradas de patrimonio.

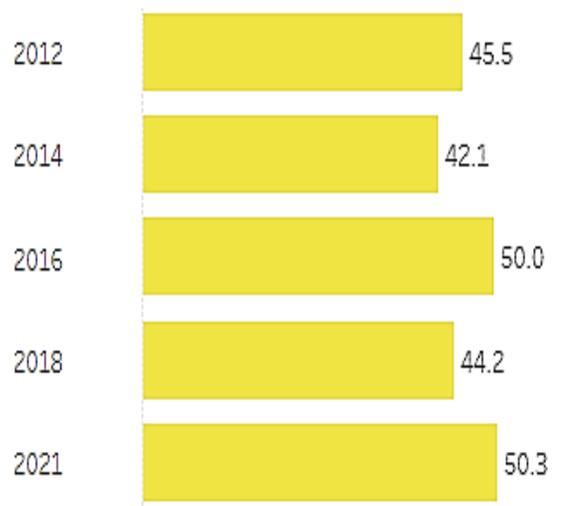


Supone la construcción de un “andamiaje” para la gestión interna sobre el que poder, desde una visión política y de articulación de gobernanza, motorizar el despliegue de acciones que contribuyan a servicios municipales de calidad y políticas públicas que generen desarrollo.

En ese esquema y en las primeras etapas del SISMAP Municipal, se definió un conjunto de indicadores o pautas de actuación orientadas a la institucionalización de la gestión municipal de acuerdo a la legalidad de la normativa básica vigente para el funcionamiento de la administración pública, fomentando el desarrollo de las acciones previstas para la participación de la ciudadanía en la gestión de lo público, impulsando los procesos de rendición de cuentas y transparencia municipal (al comienzo de forma activa y posteriormente de forma proactiva) y articulado con un esfuerzo de acompañamiento y orientación desde el Gobierno Central que permita avanzar en ese sentido, desde un

esquema “piloto de gobiernos locales” hasta otro que paulatinamente, y con el acompañamiento necesario, integrará a todos los gobiernos locales del país.

A nivel motivacional, esta filosofía se estructuró bajo un esquema de semáforo, de forma pública para mantener informada a la ciudadanía, difundiendo los avances y estimulado desde un esquema variable de incentivos a los gobiernos locales que más progresaran.



Con independencia de las áreas de mejora, de los ajustes al proceso y de los normales contratiempos de un proceso de transformación de la administración pública municipal a mediano y largo plazo, numéricamente los avances son palpables en la estrategia inicial de apoyo a la gestión interna, tal y como se muestra en la siguiente comparativa. El proceso de sistematización del SISMAP Municipal reveló, desde el punto de vista de la opinión de los diferentes actores (autoridades locales, equipos técnicos, entidades rectoras, ciudadanía), que la “voluntad política de la autoridad local” es uno de los elementos indispensables para avanzar en la institucionalización y mejora de los procesos de gestión interna de un gobierno local.

Un ejercicio complementario que puede realizarse es la comparación de ese incremento numérico del desempeño municipal en los aspectos vinculados al fortalecimiento e institucionalización de las áreas y procedimientos de gestión interna, legalidad, transparencia y rendición de cuentas monitoreado desde SISMAP Municipal, con el análisis del nivel de confianza de la ciudadanía en la actuación de los gobiernos locales.

Si bien la confianza es un elemento subjetivo que puede estar permeada por múltiples variables, el incremento de la misma en la población es uno de los 3 elementos que integran el ejercicio de un buen gobierno.

Cuando se analiza la serie de datos del Barómetro de las Américas para la República Dominicana con la evaluación de la “Confianza en la Municipalidad”, los valores reflejan una mejora de los niveles de confianza en el gobierno local que superan el 50 % en los últimos años, valor semejante, aunque superior, al promedio de América Latina de dicha valoración.

Sin entrar a establecer niveles de correlación, se pudiera suponer que la estrategia SISMAP Municipal vinculada a estimular la institucionalización de la gestión interna, la transparencia y rendición de cuentas municipales pudiera haber tenido algún nivel de incidencia en la consolidación del incremento del nivel de confianza de la ciudadanía en la administración municipal en la República Dominicana.

Gracias al SISMAP Municipal, los gobiernos locales del país son la parte de la administración del Estado con mayores áreas de monitoreo y evidencias de sus avances/limitaciones desde una plataforma integrada, en un entorno público, abierta a la ciudadanía y con indicadores que abordan múltiples áreas de gestión (incluidos los servicios municipales). El principal desafío es continuar incrementando el nivel de esfuerzo y áreas de gestión del sistema de indicadores aprovechando la voluntad política municipal hacia la transparencia de la gestión.

Segunda Etapa. Más allá de la gestión interna, transparencia y rendición de cuentas. La calidad en los servicios municipales como fin.

Es importante tener presente que muchas de las iniciativas impulsadas en los últimos años en varios contextos y países se centraban, como un fin en sí mismo, en el impulso de los procesos de transparencia, rendición de cuentas y cumplimiento legal como condición que automáticamente se traduce en una mejora de los servicios públicos que se entrega a la población. Es por ello, que el diseño de la estrategia SISMAP Municipal incorporaba etapas adicionales.

Sobre la base del primer impulso (institucionalización de la gestión interna para generar confianza) y como nivel de referencia para las siguientes estrategias, etapas y “saltos”, se impulsó en 2021, en un proceso articulado entre múltiples instituciones ⁴, el desarrollo de una “Encuesta de Satisfacción Ciudadana con los Servicios Municipales”, con una cobertura de más de 200 territorios (representado el 88.67% de la población nacional), más de 86.000 personas/hogares encuestados y un nivel de confianza estadístico de al menos el 95 %, con datos individualizados y comparables estadísticamente entre territorios.

A la vista de sus resultados preliminares y, si bien puede haber cierta similitud entre el valor promedio de la puntuación SISMAP Municipal del monitoreo de los procesos de fortalecimiento e institucionalización de la gestión interna e impulso a la transparencia, la rendición de cuentas y el cumplimiento de lo dispuesto en los marcos legales básicos de la administración pública a diciembre de 2021 (59.31) frente al promedio del índice de satisfacción ciudadana con los servicios municipales (percepción, valor subjetivo) en el mismo periodo (55.59), cuando se comparan de forma individual la serie de datos del

⁴ Ministerio de Administración Pública (MAP), Liga Municipal Dominicana (LMD), Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y Federación Dominicana de Distritos Municipales (FEDODIM).

comportamiento de cada gobierno local y se confronta su nivel de desempeño SISMAP vs la percepción ciudadana con la calidad de los servicios municipales, la correlación entre ambas series es prácticamente nula.

Esto reafirma que no basta únicamente con institucionalizar los procesos, áreas y estructuras de gestión interna en base a lo dispuesto en el marco legal para lograr una mayor satisfacción ciudadana (percepción) con los servicios municipales, sino que es necesario, a partir de bases sólidas de gestión interna y con rutinas y prácticas institucionales establecidas que consoliden la generación de confianza en base a lo dispuesto en los marcos legales (visión tecnocrática), estar en capacidad de motorizar otro conjunto de acciones que apuesten a la mejora de los servicios municipales desde el punto de vista de la opinión de la gente (visión desde la gobernanza).

Dicho de otra forma, los avances centrados de forma exclusiva en los procesos de gestión interna, de fortalecimiento de las áreas y contar con rutinas y pautas de actuación que institucionalicen la gestión en base al cumplimiento legal para la generación de confianza, no suponen de forma automática incrementos en la calidad de los servicios públicos desde el punto de vista de la percepción de la población.

En semejanza con ello, y con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública, el proceso de acompañamiento y orientación debe de focalizar y priorizar la mejora de los servicios públicos, sin descuidar y teniendo una base sólida de institucionalidad y cumplimiento de lo previsto en el marco jurídico de la administración pública dominicana para garantizar niveles de confianza aceptables. Esta estrategia tiene que sustentarse, adicional a contar con la voluntad política para la mejora de la gestión interna, en mejoras en la eficiencia municipal, sus niveles de ingresos y su suficiencia financiera, indispensables, en la mayoría de las ocasiones, para asumir los compromisos derivados de la mejora de los servicios municipales.

Ese es el fundamento que sustentó la inclusión de la dimensión de servicios municipales en el SISMAP Municipal (público desde 2021) como elemento dinamizador de la estrategia y sobre la misma lógica: indicadores y pautas de actuación vinculadas a la prestación de servicios municipales específicos - estrategias de acompañamiento y orientación - y esquema de incentivos. En adición, también debería de ser éste el elemento que influya en la permanente evolución de los actuales indicadores del SISMAP Municipal vinculados a la institucionalización de las áreas de gestión interna y, en un futuro no tan lejano, del ejercicio del sistema de control para que incluya legalidad, calidad de los servicios y despliegue del control social por parte de la ciudadanía.

Tercera Etapa. Más allá de la transparencia y la calidad de los servicios municipales. Incidir en las necesidades estratégicas de la gente. el buen gobierno local

Sin embargo, pensando en los 3 elementos que conjugarían un buen gobierno local, cualquier persona se puede hacer la pregunta de si con gobiernos locales con altos niveles de fortalecimiento institucional, transparencia, rendición de cuentas y cumplimiento legal junto a servicios municipales prestados con mayor calidad desde el punto de vista de la opinión de la gente, ¿la gente viviría mejor y tendría resuelto su día a día?

En función de lo previsto en la legislación nacional y municipal, y al revisar el rol de un ayuntamiento previsto en la actual Ley N° 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios⁵, pareciera ser que sí, pero una revisión de las competencias propias municipales y los servicios mínimos previstos en dicho marco legal, muestra que en la actualidad se concentran en responsabilidades vinculadas al ordenamiento, normar el espacio público, atención contra incendios, mercados, mataderos, alumbrado, limpieza

⁵ “...ejercer, dentro del marco de la autonomía que los caracteriza, las competencias, atribuciones y los servicios que les son inherentes; promover el desarrollo y la integración de su territorio, el mejoramiento sociocultural de sus habitantes y la participación efectiva de las comunidades en el manejo de los asuntos públicos locales”

y ornato,... que apuntan a solucionar necesidades muy básicas de la población y del territorio, teniendo poca incidencia en las necesidades sustantivas para su bienestar (servicios sociales, salud, empleo, seguridad, cultura,...) que están previstas dentro de lo que la ley establece como “competencias compartidas” entre los gobiernos locales y el gobierno central.

Aspirar a un Buen Gobierno Local implica tener capacidad y condiciones para poner en marcha políticas públicas y acciones desde los gobiernos locales que incidan en las necesidades estratégicas de la gente, aspecto que sólo es posible si se desempeña un rol más activo y protagónico en el ejercicio de las competencias compartidas (clarificando con precisión cuál es el rol de cada actor), o avanzando en lo previsto en el Art. 204 de la Constitución Dominicana (vinculado a la transferencia de competencias y recursos), no para lo que actualmente está bajo su responsabilidad directa, sino para aquello que en la actualidad es compartido con el gobierno central y que sí es una prioridad para el día a día de la población.

Los desafíos de la estrategia para el fortalecimiento municipal. La Transformación de la municipalidad para incidir en generar desarrollo en los territorios

En ese contexto, el desafío de la estrategia para el fortalecimiento municipal y del propio SISMAP Municipal como instrumento para continuar avanzando hacia mejores gobiernos locales, es convertirse en el vehículo a través del cual se motorice el último salto que implica incidir con mayor capacidad sobre la vida cotidiana de las personas, sus problemas y sus necesidades más sustantivas y estratégicas, desde la administración pública más cercana a ella (los gobiernos locales).

Para ello, se pudieran proponer los siguientes elementos para su puesta en marcha, contando con la voluntad y el compromiso político tanto a nivel del gobierno central como del sector municipal:

- 1.** La transparencia y la calidad de los servicios es un prerrequisito para poder aspirar a más. En ese sentido la comunicación y visibilización de las buenas prácticas municipales es un elemento a potenciar.
- 2.** El proceso de convertir a los gobiernos locales en promotores del desarrollo local, con capacidad para ejercer competencias hoy centralizadas, tiene que partir de una estrategia dirigida a fortalecer la eficacia y eficiencia del Estado en los territorios, así como reglas y compromisos claros de ambos niveles de gobierno (central y local) junto con los recursos para poder realizarlo adecuadamente. Lo previsto en el Art. 204 de la Constitución son recursos para poder hacer más, no para lo que hoy ya está bajo la responsabilidad municipal.
- 3.** Este proceso se basa en contar con autoridades locales que comprendan y asuman lo que implica gobernar un territorio, sus esquemas de gobernanza, las relaciones con los ciudadanos/as y el ejercicio de la política con base territorial.
- 4.** Se deben definir alianzas estratégicas con organizaciones sociales y generadores de opinión pública, más allá de los vinculados tradicionalmente al sector municipal.
- 5.** Tiene que existir un actor institucional que goce de credibilidad y respaldo político/institucional para que pueda conducir este proceso.
- 6.** Nunca olvidar que la gente tiene y debe de estar en el centro de actuación de todas las acciones y como destinatarios/as finales de las políticas públicas.
- 7.** Contar con un sistema de monitoreo para orientar este proceso, corregir sus distorsiones, medir sus avances e incorporar, de forma estratégica, incentivos positivos a los gobiernos locales de mayor desempeño y a los de mayor progresión.

La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos. Es un principio ampliamente integrado en el marco jurídico nacional y el fundamento del Art. 204 de la Constitución Dominicana

Ese es el desafío del SISMAP Municipal para que, sin dejar de monitorear y convertirse en un “cuadro de mando” para el cumplimiento de la institucionalización de la gestión interna, los procesos de transparencia y rendición de cuentas y la calidad de los servicios municipales, integre y evolucione con la definición de indicadores concretos que monitoreen las políticas públicas a nivel territorial y teniendo siempre como centro la participación, opinión y satisfacción de la gente.

Referencias bibliográficas

- Constitución de la República Dominicana, 2015 y leyes sustantivas del funcionamiento del Estado.
- Publicaciones MAP, Código Iberoamericano de Buen Gobierno, Republica Dominicana, 2012.
- EPTISA/Unión Europea, “El Proceso de Reforma y Modernización de las Administraciones Locales en República Dominicana- Experiencia del Programa PASCAL” 2017, Madrid.



7

Percepción ciudadana de la administración pública y la calidad de los servicios

Julio Corral

Arquitecto, egresado de la Universidad Nacional de Tucumán (Argentina). Es Especialista en las áreas de planificación urbana-territorial, medio ambiente, gestión municipal y desarrollo comunitario e institucional, en la cuales ha desarrollado investigaciones y consultorías con agencias de cooperación internacional (AECI, JICA; USAID, BID, PNUD, entre otras). Ha sido coordinador y profesor de la Maestría de Planificación Urbana y Gestión Municipal de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, y de la Maestría en Gestión Ambiental de la Universidad Tecnológica de Santiago; ha publicado más de 70 investigaciones en revistas y libros nacionales e internacionales sobre planificación y desarrollo de asentamientos humanos.



Percepción ciudadana de la administración pública y la calidad de los servicios

Marco conceptual

El Marco Conceptual a adoptar para la elaboración de un Ranking de percepción ciudadana sobre los servicios públicos, alude a la *calidad de los servicios* públicos, la *ética del/la servidor/a público/a*, los *derechos de las personas* en su relación con la Administración Pública, y el *monitoreo de la calidad* de los servicios públicos. Tal como se observa, se trata de conceptos que plasman no sólo el significado y la significancia de la calidad de los servicios públicos, sino también el rol que debe asumir el servidor público frente a ello; los derechos que le asisten a las personas que recurren a los servicios públicos; y algunos de los instrumentos que se aplican para monitorear la calidad de los mismos.

Con relación a la *Calidad de los Servicios Públicos*, uno de los antecedentes considerados en el análisis es el de la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*¹ de la cual el Estado Dominicano es signatario. Este documento realizado y acordado en el marco de las acciones que desarrolla el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), propugna una nueva gestión pública para América Latina revalorizando el rol del Estado. En tal sentido, considera que el “Estado es un instrumento indispensable para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, y que en la región tiene que orientarse a la atención de tres grandes problemas: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social, garantizando la inclusión social”. Todo ello, aspectos claves para la implementación de los servicios públicos de calidad que demandan los/as usuarios/as.

¹ Consejo Latinoamericano de Administración (2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. CLAD. San Salvador, El Salvador.

Esta orientación se enfatiza aún más al comprometerse los países signatarios de la región en la profesionalización de la función pública, a través de la *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. En dicho documento señalan que “Reiteramos nuestro empeño en el fortalecimiento institucional del Estado, en lograr administraciones públicas más eficaces y transparentes y en promover los instrumentos necesarios para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Los Estados Iberoamericanos fortalecerán en sus agendas gubernamentales las políticas de reforma de la Administración Pública”².

Finalmente, en la tercera se presentan las conclusiones derivadas de la experiencia y los resultados alcanzados a través de ella, los cuales incluyen consideraciones generales sobre la percepción de la ciudadanía y las lecciones aprendidas de este proceso.

Esta orientación se enfatiza aún más al comprometerse los países signatarios de la región en la profesionalización de la función pública, a través de la **Carta Iberoamericana de la Función Pública**. En dicho documento señalan que “Reiteramos nuestro empeño en el fortalecimiento institucional del Estado, en lograr administraciones públicas más eficaces y transparentes y en promover los instrumentos necesarios para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Los Estados Iberoamericanos fortalecerán en sus agendas gubernamentales las políticas de reforma de la Administración Pública”³.

Un Segundo elemento del Marco Conceptual es la **Etica del/la Servidor/a Público/a**, al cual se refiere la la **Ley 120-01 Que Instituye el Código de Etica del Servidor Público**, cuyo objetivo es “... normar la conducta de los servidores públicos respecto a los principios éticos que han de regir su desempeño en la administración pública, a fin de garantizar y promover el más alto grado de honestidad y moralidad en el ejercicio de

² Consejo Latinoamericano de Administración (2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. CLAD. San Salvador, El Salvador.

³ IDEM, pág. 4

las funciones del Estado”⁴. Se trata de una iniciativa en la cual el Estado Dominicano está comprometido ética y moralmente con la sociedad para obrar de acuerdo a normas y principios que rijan la conducta de los integrantes de la administración pública. En tal sentido promueve 13 principios éticos que tienen que poner en práctica los/as servidores/as públicos en la gestión de los servicios públicos.

Los principios éticos que señala el Código de Ética del Servidor Público aluden a “... la honestidad... justicia y equidad...el decoro... la lealtad... la vocación de servicio... la disciplina... la honradez... la cortesía... la probidad... la discreción... el carácter... la transparencia... (y) la pulcritud...”⁵. Tal como se observa, se trata de principios que rigen el comportamiento de los/as servidores/as públicos y que deben ser visibilizados en las instituciones públicas, de manera que el/la usuario/a tenga conocimiento de los deberes de los/as mismos/as. Es un excelente aporte para evaluar la calidad de los servicios públicos.

Un tercer elemento del Marco Conceptual es el que refiere a **los Derechos de las Personas** en su relación con la Administración Pública. Para ello se ha considerado la **Ley 107-13 sobre los derechos de las personas en su relación con la Administración y de Procedimiento Administrativo**⁶, cuyo objetivo es “...regular los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública, los principios que sirven de sustento a esas relaciones y las normas de procedimiento administrativo que rigen a la actividad administrativa”⁷. Es una ley orientada a revalorizar un Estado Social y Democrático de Derecho en el que los/as usuarios/as no son súbditos sino personas dotadas de dignidad humana, y activos involucrados en el análisis y evaluación de las políticas públicas y de las decisiones administrativas.

4 Congreso Nacional (2001). Ley 120-01. Código de Ética del Servidor Público. Congreso Nacional. Santo Domingo, República Dominicana.

5 IDEM págs.. 3-6

6 Congreso Nacional (2008). Ley 41-08. Función Pública y Crea la Secretaría de Estado de Administración Pública. Congreso Nacional. Santo Domingo, República Dominicana.

7 Congreso Nacional (2013). Ley 107-13. Derecho de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. Congreso Nacional. Santo Domingo, República Dominicana.

La ley señala 22 principios de actuación administrativa referidos a “... *la juridicidad... servicio objetivo a las personas... promocional... de racionalidad... igualdad de trato... eficacia... normas, procedimientos y del entero quehacer administrativo... seguridad jurídica, previsibilidad y certeza normativa... proporcionalidad... ejercicio normativo del poder... imparcialidad e independencia... relevancia... coherencia... buena fe... confianza legítima... asesoramiento... responsabilidad... facilitación... celeridad... protección de la intimidación... ética... (y) debido proceso...*”⁸. Todos ellos, principios que enfatizan aún más los señalados en el Código de Ética del Servidor Público, garantizando con objetividad el interés general y sus actuaciones con las personas que acuden a los servicios públicos.

Finalmente, un cuarto elemento es el que refiere al **Monitoreo de la Calidad** de los servicios públicos, fundamentado en el **Decreto Ley 111-15 sobre el Reglamento del Sistema Nacional de Monitoreo de la Calidad de los Servicios Públicos** cuyo objetivo es crear la “... *estructura funcional encargada del diseño, implementación y control de políticas de monitoreo de la calidad de los servicios públicos en República Dominicana...*”⁹.

Este sistema está conformado por un órgano administrativo responsable (Vice Ministerio de Servicios Públicos); un órgano consultivo (Consejo Nacional de Monitoreo de la Calidad de los Servicios Públicos); y una plataforma integrada de investigación, participación y rendición de cuentas (Observatorio Nacional de la Calidad de los Servicios Públicos). El sistema se sustenta en el derecho que tienen todos/as los/as ciudadanos/as a recibir servicios de calidad, y a demandar a las instituciones públicas este tipo de servicios clificados.

8 IDEM págs.. 4-6

9 Presidencia de la República Dominicana (2015). Decreto Ley 111-15 Reglamento del Sistema Nacional de Monitoreo de la Calidad de los Servicios Públicos. Presidencia RD. Santo Domingo, República Dominicana.

Los principios que rigen el Sistema Nacional de Monitoreo son “...la accesibilidad... calidad... continuidad... eficacia...eficiencia... equidad tarifaria... legalidad... razonabilidad... responsabilidad... transparencia... (y) universalidad...”¹⁰. Los instrumentos que se proponen para el monitoreo son encuestas de satisfacción ciudadana y estudios sobre la calidad de los servicios públicos. Para ello se crea el Observatorio Nacional de la Calidad de los Servicios Públicos que cuenta con un espacio virtual de participación de la ciudadanía. Todos estos elementos se consideraron al momento de diseñar y aplicar los instrumentos que permitieron elaborar un ranking de percepción ciudadan sobre los servicios públicos, cuyos alcances se detallan a continuación.

Diseño y aplicación de instrumentos de percepción ciudadana

A diferencia de las experiencias institucionales realizadas hasta el presente por el MAP con el sistema de monitoreo (SISMAP), la encuesta de satisfacción del usuario implementada por el MAP a través de su Banco de Conocimiento, y la del sistema de compras y contrataciones (SISCOMPRAS) de la Dirección Nacional de Compras y Contrataciones, y la encuesta de satisfacción del usuario que aplica el MAP al sector salud, en las que los indicadores de percepción se agrupan en 5 dimensiones (fiabilidad, capacidad de respuesta, seguridad, empatía y elementos tangibles), en el diseño de instrumentos para medir la percepción ciudadana los indicadores se agrupan en 9 categorías; las categorías en 4 principios o derechos, y los principios o derechos en 4 valores. Tal como se observa, hay un agregado de principios o derechos y valores que posibilitan profundizar aún más en los impactos que tendría un Ranking que no sólo pondere la calidad de los servicios en términos de sus categorías (tal como se ha realizado con las dimensiones en las experiencias mencionadas), sino también de los derechos de los/as usuarios/as y de los valores que se encuentran en juego. De esta manera se evaluará tanto la calidad del servicio en sí mismo (a través de indicadores y categorías) como los derechos y valores que se preservan/enaltecen o que se vulneran a los/as usuarios/as.

¹⁰ IDEM págs.. 10-12

Los **derechos** que se incluyen en el ejercicio señalado, corresponden a algunos de los Derechos Fundamentales establecidos en la Constitución Nacional y a otros establecidos en la Ley N° 385-05 de Protección de los Derechos al Consumidor o Usuario (Capítulo IV; art. 33)¹¹:

a). Derecho a la protección social, económica, medio ambiental y de la salud.

Este derecho está relacionado con las categorías de cobertura y competitividad institucional, y la confortabilidad de las instalaciones para que todas las personas tengan acceso a servicios públicos de calidad.

b). Derecho del consumidor a recibir de los proveedores una información veraz, clara y oportuna.

Este derecho refiere a las categorías de competencia, transparencia y empatía con la que el/la servidor/a público/a atiende y responde a los requerimientos del/la usuario/a.

c). Derecho a la dignidad humana, al honor y a la intimidad.

Este derecho fundamental establecido en la Constitución Nacional refiere a las categorías de eficiencia y eficacia con al que el/la servidor/a público y la institución promueven el respeto de la dignidad del/la usuario/a al momento de recibir un servicio público.

d). Derecho a la Igualdad de trato y no discriminación de clase social, raza, género, religión o capacidades físicas e intelectuales.

Este derecho alude a las categorías de inclusión de todas las personas al acceso de servicios públicos de calidad.

Considerando estos derechos y los alcances del Marco Conceptual, la utilización de instrumentos es diferente a las utilizadas en las experiencias institucionales señaladas precedentemente, en las que solo se utilizan encuestas de satisfacción del/la usuario/a (MAP) y sistemas de monitoreo (SISMAP) o de compras y contrataciones (SISCOMPRAS). Esta diferencia radica en que el propósito de un Ranking es conocer

¹¹ Congreso de la República Dominicana (2005). Ley General de Protección de los Derechos al Consumidor o Usuario. Congreso Nacional. Santo Domingo, República Dominicana.

la percepción del/la usuario/a mediante todas las opciones por las cuales se puede indagar sobre la calidad del servicio público. En este caso, los instrumentos utilizados para definir un Ranking de la calidad del servicio público son:

- a). **Observación Directa.** Este instrumento posibilita obtener información de manera presencial a las instalaciones de la entidad que se está evaluando. Se realiza a través de un Formulario diseñado para tal fin, en el que se incluyen aquellas categorías e indicadores que solo pueden ponderarse a través de la observación (competitividad, confortabilidad, eficiencia e inclusión).
- b). **Encuesta de satisfacción del/la usuario/a.** Es un instrumento que también posibilita obtener información de manera presencial a través de la opinión que tienen los/as usuarios/as que fueron atendidos en una institución determinada. Se realiza a través de un Formulario diseñado para tal fin, en el que se incluyen aquellas categorías e indicadores que solo pueden ponderarse a través de la percepción que tienen los/as usuarios/as de un servicio determinado (competencia, eficacia, transparencia, empatía, eficiencia e inclusión).
- c). **Información en Línea (Página web).** Es un instrumento que posibilita obtener información de manera virtual a través de la página web de la institución que se evalúa. Se realiza a través de un Formulario diseñado para tal fin, en el que se incluyen aquellas categorías e indicadores que solo pueden ponderarse a través de lo que se difunde en el portal institucional (cobertura, competitividad, competencia, eficacia, transparencia, empatía, y eficiencia).
- d). **Información en redes sociales (Facebook, Instagram, Twitter).** Es un instrumento que también posibilita obtener información de manera virtual a través de las redes sociales como Facebook, Twitter e Instagram que tienen habilitada la institución que se evalúa. Se realiza a través de un Formulario diseñado para tal fin, en el que se incluyen aquellas categorías e indicadores que solo pueden ponderarse a través de lo que se difunde en esos tipos de plataformas institucionales (competitividad, eficacia, empatía, y eficiencia).

Conclusiones

Las principales conclusiones que se derivan de implementación de un ranking para medir la calidad de los servicios son las siguientes:

- **La no aplicación de todos los instrumentos a todas las instituciones genera una distorsión en los resultados generales de las ponderaciones obtenidas para cada una de ellas, que no reflejan el real comportamiento.** Esta es una primera conclusión de tipo metodológica para valorar el Ranking resultante del ejercicio realizado. En consecuencia, en un Ranking de Conjunto sólo podrían compararse los resultados de aquellos instrumentos que fueron aplicados a las mismas instituciones.
- **La no aplicación de todas las categorías a todas las instituciones y a todos los instrumentos también genera una distorsión en los resultados generales de las ponderaciones obtenidas para cada una de ellas, lo cual tampoco reflejan el real comportamiento.**
- **La aplicación de todos los instrumentos diseñados para el conocimiento de la calidad del servicio de una entidad pública es fundamental, porque todos proporcionan informaciones valiosas que se complementan entre sí.** Mientras por un lado permiten obtener información en sólo alguno de ellos, por ejemplo, la confortabilidad o la inclusión en aspectos relacionados con la accesibilidad física a través de la observación directa, por otro lado, posibilitan conocer las diferencias existentes entre los resultados obtenidos de manera presencial (observación directa y encuesta de satisfacción) y los alcanzados de manera virtual (información “en línea” y “redes sociales”).

- **La construcción de un Ranking General de calidad del servicio de entidades públicas solamente es posible comparando los resultados obtenidos a través de cada instrumento y a cada categoría aplicada.** La distorsión de los resultados generales de las ponderaciones obtenidas es demostrativa de que no es posible realizar un Ranking General con los resultados obtenidos de todos los instrumentos porque no reflejan el real comportamiento de las instituciones evaluadas. Esto significa que solo es posible construir un Ranking particular para cada instrumento y por cada categoría establecida en los instrumentos.
- **La construcción de un Ranking General de calidad del servicio de entidades públicas pertenecientes a un mismo sector, comparando los resultados obtenidos a través de la aplicación de los mismos instrumentos y las mismas categorías evaluadas.** Esto es clave para el éxito del Ranking, ya que cada sector presenta indicadores propios de ellos.

*El presente documento sintetiza los resultados alcanzados en el “Diseño de un ranking sobre percepción ciudadana de la administración pública y la calidad de los servicios”, desarrollado en el marco del proyecto “Administración pública inclusiva”.

8

La transparencia como vehículo de la confianza institucional y el desarrollo

Beatriz Fernández

Es politóloga con experiencia en la ejecución de proyectos de fortalecimiento institucional local, así como en la promoción y acompañamiento de procesos de incidencia política para la promoción de la descentralización en República Dominicana y Centroamérica. En el marco de esta experiencia, ha trabajado en La Fundación DEMUCA-AECID, en la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y como consultora. Actualmente es asesora de la Liga Municipal Dominicana (LMD).



La transparencia como vehículo de la confianza institucional y el desarrollo

Introducción

En los últimos años, el estudio Barómetro de las Américas (LAPOP 2020) ha identificado una disminución del apoyo ciudadano al sistema político en República Dominicana así como un descenso en el nivel de confianza de las principales instituciones del Estado y los partidos políticos.

En primer lugar, y de manera general, se destaca que el apoyo al sistema político disminuyó en 2019 en 3 puntos en comparación con la ronda del Barómetro de las Américas de 2016, situándose ligeramente por debajo del promedio entre países.

Junto a ello, se observa un descenso en el nivel de confianza en el Congreso Nacional (54.6-41.0), en el Presidente (62.3-46.5), en el proceso electoral (40.7-37.2), en las Fuerzas Armadas (59.5-54.1) y en los partidos políticos (29.2-28.4), identificándose únicamente un ascenso en el caso de la Policía Nacional (35.5-39.2). Ahora bien, a nivel regional, República Dominicana presenta el cuarto nivel más bajo de confianza en la Policía Nacional así como el quinto lugar respecto a la confianza en las Fuerzas Armadas.

Este contexto de disminución de la confianza en República Dominicana, coincide en el tiempo con el incremento de parte de la sociedad dominicana de mayores demandas a favor de la transparencia, la persecución de la corrupción y el fin de la impunidad cuya máxima expresión tomó forma de movimiento social bajo el nombre de Marcha Verde, el cual surgió en el contexto de la internacionalización del caso Odebrecht en el año 2017¹.

¹ Anteriormente, se desarrollaron otras iniciativas tales como las cadenas humanas de Poder Ciudadano en el contexto del caso OISOE o la organización Impunidad Cero que, a menor escala, también buscaron denunciar e incidir en una mejor institucionalidad para el buen uso de los recursos públicos.

Posteriormente en el proceso electoral de 2020, el movimiento de jóvenes Guardianes de la Democracia articularon un esfuerzo ciudadano para velar por la transparencia electoral en la circunscripción 1 del Distrito Nacional, en una coyuntura en la que la juventud reaccionó socialmente ante la suspensión de las elecciones municipales en el mes de febrero.

Con todo ello, el nuevo presidente electo Luis Abinader inició su mandato en agosto de 2020 tomando decisiones a favor de estas demandas ciudadanas de manera tal que nombró por primera vez a una Procuradora General independiente, un director de Compras y Contrataciones Públicas cuya trayectoria profesional ha sido destacada en la lucha por la transparencia y contra la corrupción desde el ámbito de las organizaciones no gubernamentales, y una directora de Ética e Integridad Gubernamental cuya trayectoria política es reconocida públicamente por representar los valores del buen servidor público.

La importancia de la confianza institucional y los factores que la influyen

La confianza institucional es requisito fundamental para una buena gobernanza a favor del desarrollo económico. Los altos niveles de confianza facilitan la provisión de bienes públicos y promueven la constitución de actores sociales y sociedades civiles saludables, lo que contribuye al desarrollo económico y social².

Entre los **factores relevantes que influyen en el nivel de confianza** de un país, se destacan:

- El grado de satisfacción y percepción de la democracia
- El desempeño de las instituciones, cómo éstas responden la rol que tienen asignado

² Riffo, F., Pérez, D., Salazar, C. y Acuña, A. (2019) “¿Qué influyen en la confianza en las instituciones? Evidencia empírica para Chile” en Revista Facultad de Ciencias Económicas Vol. 27(2) pp-83-104.

- Existencia y materialización de mecanismos de participación ciudadana
- Existencia de acciones de corrupción y aprovechamiento ilícito

En su informe *Perspectivas Económicas de América Latina 2018*, la OCDE destacó la importancia de elevar los niveles de confianza en las instituciones y la satisfacción de los servicios a los fines de recuperar el contrato social en América Latina. Para ello, considera que se hace necesario repensar las relaciones entre el Estado-Ciudadanos-Mercado de modo tal que los Estados cumplan sus funciones y respondan a las exigencias ciudadanas siendo más creíbles, más capaces, más abiertos y más innovadores.

En ese sentido, la mejora de la credibilidad pasa por el fortalecimiento del Estado de derecho así como la promoción de un sistema transversal de integridad y rendición de cuentas. Mientras que en la construcción de Estados más participativos, abiertos e innovadores, las estrategias de gobierno abierto posibilitan una cultura de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana enfocada a la innovación y a la corresponsabilidad en la búsqueda e implementación de soluciones de política pública.

La transparencia como respuesta: beneficios y ámbitos de acción a nivel municipal de esta manera, ante esta complejidad de factores que influyen en cómo la ciudadanía confía en las instituciones públicas, la transparencia se presenta como un vehículo clave para reforzar la relación entre ciudadanía y estado en beneficio de un mayor desarrollo social y económico.

Por tanto, a nivel de los gobiernos locales, la transparencia presenta varios beneficios, entre los que se encuentran³:

³ Paprocki, L. M. (2016). Análisis de las variables para la valoración de la transparencia en la administración de municipios. *Revista Científica Visión De Futuro*, 21(1).

- Fortalecimiento de la gobernabilidad local, pues refuerza la acción conjunta entre autoridades y organizaciones sociales/población.
- Mejor gestión del desarrollo local, ya que fomenta la mejora continua de la gestión municipal, eficientizando el manejo de los recursos y la provisión de los servicios.
- Mejora la legitimidad de las autoridades, ya que aumenta la confianza en ellas y su credibilidad.

Diagrama n°1: Beneficios de la transparencia en la administración pública municipal



Elaboración propia a partir de Paprocki, L. M. (2016).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, **la transparencia** puede definirse como: conjunto de acciones de organización, difusión y análisis participativo y abierto de la información de la gestión dirigido a generar confianza y un mejor desempeño institucional.

Ámbitos de acción para fortalecer la transparencia pública municipal

¿Y cuáles son los elementos que integran una Administración Municipal Transparente? Como parte de los trabajos para determinar un modelo de gestión transparente para los gobiernos locales en Ecuador⁴, se realizó una consulta a diferentes actores sociales conocedores del tema sobre qué consideraban fundamental para verificar la transparencia.

⁴ Ibídem.

Los resultados de la encuesta realizada determinaron que la transparencia implica: i) planificar de manera participativa para dar respuesta a las necesidades de la gente, ii) distribución de los recursos de acuerdo a las prioridades ciudadanas, evitando el clientelismo, iii) rendición de cuentas periódicas, iv) existencia de reglas claras frente a condiciones de discrecionalidad, v) procesos de contratación claros y sin favoritismos, vi) recursos humanos con ética, valores y conscientes de estar al servicio a la ciudadanía, vii) disposición de ofrecer a la ciudadanía información clara y veraz en un proceso de comunicación permanente, viii) fortalecimiento de la participación.

De igual modo, para la sociedad civil en República Dominicana, la transparencia es un eje clave para el desarrollo de Buen Gobierno Local junto a otros aspectos fundamentales como la participación ciudadana, la planificación operativa y estratégica, el desarrollo de políticas sociales inclusivas así como la gestión de los servicios básicos con calidad, tal y como se define en el Manual de Gestión Municipal de 2020.

Al considerar esta visión ciudadana, así como la revisión de diferentes estudios al respecto, se puede concluir que la transparencia integra cuatro elementos fundamentales: a) Accountability o rendición de cuentas, a nivel financiero, administrativo, político y social; b) Ética e integridad, las cuales se refieren al buen hacer de los funcionarios públicos, su honestidad e incorruptibilidad; c) Acceso a la información; d) Comunicación y participación ciudadana; y, e) Mejora del desempeño institucional, esto es, transparencia proactiva al servicio de la mejora continua de la gestión y de los servicios prestados a la ciudadanía.

Diagrama nº3: Elementos fundamentales que integran la transparencia de la gestión



Elaboración propia a partir de Paprocki, L. M. (2016).

Retos y acciones para la transparencia a nivel municipal

A partir de la identificación de los elementos o ámbitos fundamentales que integran la transparencia en la gestión, podemos identificar un conjunto de medidas y herramientas que los gobiernos locales pueden implementar y con ello construir una Administración Municipal Transparente:

Ámbito	Acciones a impulsar
Accountability	Informes de ejecución presupuestaria Sistema de control interno Informes de rendición de cuentas Informes sobre programas sociales Comités de Seguimiento Municipal
Ética e Integridad	Declaración jurada de bienes Código de Ética Comités municipales de ética
Acceso a la Información	Instalación y funcionamiento Oficinas de Libre Acceso a la Información Municipal (OAIM) Portal de Transparencia y Portal Transaccional de compras Transmisión de las sesiones del Concejo de Regidores
Comunicación y Participación Ciudadana	Página web municipal y redes sociales Acto de rendición de cuentas Conformación y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Municipal Proceso de presupuesto participativo Servicio de Atención Ciudadana Laboratorios ciudadanos para idear soluciones conjuntas
Mejora del desempeño institucional	SISMAP Municipal Herramientas de Gobierno Abierto Cartas compromiso con los servicios APPs para reportar y atender problemas en la prestación de servicios

9

Nuestra democracia atrapada por sus propios métodos

Miguel Ángel Cid

Gestor cultural, analista de cultura política desde el ámbito local; especialista en formulación de proyectos de desarrollo local, participación comunitaria y planificación cultural, egresado de la licenciatura en Comunicación Social de la Universidad de la Tercera Edad (UTE). Posee una amplia experiencia en resolución de conflictos y capacitación de jóvenes y adultos, además de producir más de 400 artículos de análisis político y cultural publicados en diversos medios de comunicación digitales.



Nuestra democracia atrapada por sus propios métodos

En la construcción de una democracia la negociación es una pieza fundamental. Los Estados Unidos construyó su modelo de democracia en un proceso de negociación que se extiende desde su independencia en 1776 hasta nuestros días. El francés Alexis de Tocqueville lo explica con precisión en su tratado *De la démocratie en Amérique*.

Alexis Henri Charles de Clerél, conocido como Alexis de Tocqueville, (Verneuil, lle-de-France, 1805, Cannes, 1859), vizconde de Tocqueville, un pensador, jurista, político e historiador. Fue precursor de la sociología clásica y uno de los ideólogos del liberalismo. Era magistrado en Versalles en 1827. Viajó a los Estados Unidos en 1831. Su visita duró nueve meses durante los cuales recorrió todo el territorio. Cuatro años después publicó el ensayo citado.

“En Francia, el recaudador del Estado recauda los impuestos comunales; en Norteamérica, el de la comuna recoge el impuesto del Estado. Así, entre nosotros, el gobierno central presta sus agentes a la comuna; en Norteamérica, la comuna presta sus funcionarios al gobierno. Esto por sí solo hace comprender hasta qué punto son diferentes las dos sociedades”¹.

Más adelante Tocqueville observó que *“Por eso los norteamericanos se sienten obligados a interesar a los denunciantes dándoles participación en determinados casos en las multas”².*

En Europa, por igual, la democracia se aborda en base a la negociación. En España, cuando cayó la dictadura franquista, el país parecía sucumbir ante una crisis económica y socio-política. La situación concluyó con la firma de los “Pactos de la Moncloa”, en octubre de 1977. Sobre ello Enrique Fuentes Quintana dijo que “... el principal problema político español era económico”³.

1 Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. -- México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 2009. p. 82.

2 Idem, p.92

3 Fuentes Quintana, Enrique. *De los Pactos de La Moncloa a La Constitución*. San Pablo CEU-Universidad, (julio 1977 - diciembre 1978) (pdf descargado el 23/03/2022).

Refiriéndose al tema Mercedes Cabrera establece que “la crisis y los resultados de (...) las elecciones (...) obligó a poner en marcha una política de acuerdo y consenso”⁴. El propósito era abordar salidas consensuadas al ambiente de limitaciones socio-políticas y económicas y aprobar una nueva Constitución. Los sectores convocados por el gobierno fueron los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las patronales y el partido gobernante.

En Haití ha sido diferente. Históricamente los líderes políticos haitianos nunca han podido consensuar un proceso de negociación entre los principales sectores socio-políticos y económicos del país.

Algunos autores alegan que las “reparaciones de guerra” impuestas por Francia a Haití le ha impedido arribar a soluciones consensuadas. A cambio de reconocer la independencia, Francia los obligó a pagar una multa por “reparaciones de guerra”. En consecuencia, los haitianos duraron 120 años para saldar la multa. Muchos creen que esto justifica la inexistencia de acuerdos, cuando en realidad debió ser un motivo para negociar.

En los espacios de poder limitados, como el municipio, el método de la negociación es un modo de encontrar solución por consenso a las necesidades locales. En Porto Alegre, Brasil, los dirigentes políticos del PT pactaron con los líderes sociales los principios básicos para el presupuesto participativo: 1. Universalidad, 2. Autoreglamentación y, 3. Deliberación.

La **universalidad** consiste en garantizar una “Participación abierta de todos los ciudadanos sin ningún estatus especial”. La **autoreglamentación** radica en la “Combinación de la democracia directa y la representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas”.

⁴ CABRERA, Mercedes. Los pactos de la Moncloa: acuerdos políticos frente a la crisis. - Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

La **deliberación** se concibe como la “Locación de los recursos para inversiones basado en la combinación de criterios generales y técnicos, o sea, compatibilización de las decisiones y reglas establecidas por participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetando los límites financieros”.

Conforme enlazamos estos tres criterios se observa la similitud con las bases del proceso de negociación. Es imposible elevar la participación al rango universal si no la bajamos al plano de lo concreto, si pretendemos imponer las reglas del juego. En la deliberación se podrían establecer códigos propios.

El municipio de Villa González, sin conocer la experiencia de Porto Alegre, inició una práctica similar, diez años después de los brasileños.

Villa González, un municipio situado en la Provincia de Santiago, República Dominicana, en la falda del pico Diego D’Ocampo en la Cordillera Septentrional. Es el principal productor de tabaco de la isla. La hoja aromática cosechada por ellos está calificada entre las más finas del mundo. Su extensión territorial es de 104.13 km² y su población sobrepasa los 37 mil habitantes.

En Villa González los líderes comunitarios se sentaban a negociar los acuerdos del Presupuesto Municipal Participativo con las autoridades locales. La clave de ese proceso participativo exitoso se sustentó en la Asamblea de Negociación.

En República Dominicana las leyes 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios y la 170-07 de Presupuesto Participativo, fueron discutidas y aprobadas. Pero no se cumplen.

La Ley 176-07, por ejemplo, al querer regular todo, atrofió lo poco que se había logrado hasta el momento. Para los fines, se consumó una alianza entre “macos y cacatas”. La

componenda facilitó que las partes encontradas refrendaran las posiciones de uno y otro actor. Estaban tan encerrados en ellos mismos, que olvidaron derogar la Ley 170-07 de Presupuesto Participativo, incluida íntegra en la anterior.

Por ello hoy los líderes comunitarios deberían preguntarse: ¿Por qué los legisladores olvidaron el recurso de la negociación al aprobar las leyes 170-07 de Presupuesto Participativo y la 176-07 del Distrito Nacional y los municipios? ¿Por qué los llamados municipalistas se hicieron de la vista gorda ante el olvido del Congreso?

Nudos de la democracia representativa

Dentro de los nudos que limitan la democracia representativa hay dos que nos interesa resaltar en esta ocasión. Primero, el método del centralismo democrático. Segundo, la representación. Ahora vamos a tratar de desatarlos.

El centralismo democrático

El método del centralismo democrático consiste en que la minoría se subordina a la mayoría. ¿En dónde queda, entonces, el derecho de las minorías? Al leer la definición se divisa el refajo a lo lejos. El método no es consustancial a la democracia representativa. Queda claro que es un parche mal pegado. Es un método heredado de los partidos comunistas tradicionales, donde reina por doquier la voluntad autoritaria.

Es probable que la democracia representativa hiciera suyo el método debido al carácter ambiguo del concepto. O ¿acaso no es contradictorio que un proceso resulte ser centralizado y al mismo tiempo ser democrático?

El centralismo democrático es un método de organización en el que las decisiones políticas las toman los dirigentes elegidos democráticamente⁵. Luego de la revolución rusa de 1917 el método se erigió en la forma de organización de la mayoría de los partidos comunistas. Las decisiones en el centralismo democrático fluyen de abajo hacia arriba y luego en sentido contrario. Es una avenida de ida y vuelta. Pero eso es en teoría, en la práctica sucede todo lo contrario. Tiene una sola vía, la de arriba hacia abajo.

La mayoría de los estudiosos del tema atribuyen a Carlos Marx (1818-1883) ser el creador de la herramienta metodológica-estructural de los partidos obreros. Sin embargo, es Vladimir Illich Ulianov, Lenin, quien le dio sentido práctico al concepto en la organización del partido bolchevique.

La representación

La representación radica en que un grupo reducido de ciudadanos se convierten en élite una vez son elegidos para representar a las mayorías en una asamblea. Los senadores, diputados, regidores y vocales son representantes en sus respectivos niveles. Igual pasa con los directivos de los grupos comunitarios. En la práctica, todos actúan por cuenta propia. Es decir, se olvidan de quienes y para qué los eligieron.

El presidente de la república y los alcaldes, en teoría son representantes. En tanto que, con el voto favorable de los electores, reciben el mandato de gobernar en nombre de los ciudadanos.

Giovanni Sartori dice que la representación es un mito. “Si la presunta representación es una mistificación, la elección sin opción es un fraude”⁶.

⁵ Borja, Rodrigo. Centralismo democrático, 17 julio, 2018: in Enciclopedia https://www.encyclopediadelapolitica.org/centralismo_democratico/

⁶ Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia? - México: Editorial Taurus, 2003. p. 44.

La Carta Magna dominicana en su artículo 2 establece que “la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes (...)”⁷. Un mandato similar instituye las constituciones de la mayoría de países del mundo sustentados en el estado de derechos.

La práctica de los regidores municipales es un ejemplo de representación fallida. Un partido político los propone. Pero quienes los eligen son los ciudadanos. La Constitución establece que ellos son los representantes de los munícipes. Pero en la realidad picante y sonante, representan los intereses del partido que los postuló y los suyos propios. Cortan la sogá por el lado que aparenta ser el más débil: las comunidades.

El Presupuesto Participativo Municipal

La piedra de toque de la representación en el proceso del PPM se traduce en el rol de los delegados al Comité de Seguimiento Municipal escogidos en las asambleas zonales. Pero en la mayoría de los casos, lo que olvidan estos delegados es, precisamente, defender las comunidades que ellos representan. Terminan transándose con las autoridades por dádivas personales.

Sin embargo, no todos se corrompen, porque la mayoría actúa apegada a usos y costumbres de raíces éticas. Pero de diez, uno que meta la pata, le echa un baldón de sombra a los restantes.

La actitud de algunos delegados del PPM es injustificable, pero siendo justos, puede explicarse. Ellos son víctimas de sus propias calamidades socioeconómicas. La mayoría de los líderes comunitarios provienen de estratos sociales pobres o muy pobres.

Debido a su formación técnica, sus ingresos apenas superan el salario mínimo. Tanto los partidos políticos como el sector empresarial, en consecuencia, aprovechan con malicia la situación de inestabilidad económica en la que estos se desenvuelven.

⁷ Constitución de la República Dominicana, proclamada el 6 de junio del 2015.

El cabildo abierto

Con todo, en el Cabildo Abierto se discute la aprobación o rechazo del plan de inversión del Presupuesto Participativo Municipal. Pero como no hay vigilancia de los representados hacia los representantes, éstos últimos actúan a sus anchas. Es así como los regidores y los delegados del PPM omiten en los debates los acuerdos aprobados en las asambleas comunitarias.

El artículo 235 de la Ley 176-07 dice: El “Cabildo Abierto es la reunión del Concejo municipal con los habitantes del municipio o de una de sus divisiones territoriales, (...)”⁸. Los habitantes de las comunidades donde se hace el Cabildo Abierto pueden participar de manera directa de los debates. El párrafo único del referido artículo establece que el alcalde “tiene el deber de asistir a todos los cabildos abiertos que se convoquen”.

El objetivo de los Cabildos Abiertos es buscar solución a una situación dada, consensuada entre autoridades y ciudadanos. Es preferible que el Concejo de Regidores se traslade a sesionar en la comunidad que padece el problema para debatir en su propio hábitat las posibles soluciones.

Antes de continuar hay que aclarar que el **Concejo Municipal y el Concejo de Regidores** son dos maneras que uso el legislador para llamar a un lo mismo órgano.

En los primeros ensayos de formulación del PPM se instauró el proceso de negociación. El objetivo era conocer la capacidad del ayuntamiento para solucionar las necesidades señaladas en las asambleas zonales. El proceso se pensó como un ejercicio para desarrollar en los dirigentes las habilidades de debatir y saber cuándo se debe ceder en una posición. Al final del proceso, los acuerdos se ratificaban en la Asamblea de Negociación.

⁸ Ley 176-07 del Distrito Nacional y los municipios

Las asambleas zonales

Las asambleas comunitarias por zonas consistían en:

- Diagnosticar todas las necesidades de las comunidades. Residía en hacer una especie de diagnóstico a mano alzada.
- Clasificar las necesidades de acuerdo al sector que le correspondiera solucionarlas. Sean de la incumbencia del gobierno central, del sector privado o del ayuntamiento. Otro nivel de clasificación consistía en definir el radio de influencia de las necesidades. O sea, establecer cuáles beneficiarían una zona determinada o si lo hacían en el municipio en su conjunto.
- Priorizar las necesidades sin importar a quien correspondiera darle solución. Sucedió que necesidades tocantes al gobierno central o al sector privado resultaban entre las más urgentes a solucionar. En estos casos, el gobierno local, acompañado de los delegados, debería dirigir el proceso de gestión para lograr su solución.
- Escogencia de los delegados representantes de cada zona. La elección se hacía a partir de una lista propuesta por los asambleístas. Se aplicaba el voto secreto y universal. Las autoridades presentes no tenían derecho al voto.
- Participación de las autoridades en las asambleas. El rol de estas consistía en escuchar los debates y al final decir algunas palabras de agradecimiento a los participantes.

La asamblea de negociación del PPM

La Asamblea de Negociación la conformaban los delegados escogidos en las asambleas zonales y las principales autoridades municipales. Los demás dirigentes comunitarios o cualquier ciudadano que lo quisiera, participaban para vigilar el comportamiento de sus representantes. Los autores de *El Presupuesto Municipal Participativo: Guía Metodológica*, 2004, dicen:

“a medida que la ciudadanía presenta a las autoridades las necesidades prioritarias en cada comunidad y entra en negociación con estas, existe la posibilidad de lograr una práctica más democrática a nivel local y por consiguiente una mayor transparencia, participación y niveles adecuados de gobernabilidad en el ámbito municipal”⁹.

Se establece, además, que este momento no puede verse como una simple reunión de presentación de problemas.

“Más que una reunión de presentación de los problemas, es un momento que puede desarrollarse como una sesión de trabajo y negociación entre ambas partes y formalizar acuerdos que servirán de base para la elaboración del plan de inversión municipal durante un año”.

De manera que sentar las organizaciones, los munícipes y las autoridades a negociar en una misma mesa, produce un empoderamiento creciente que fortalece la democracia. De ahí, que el plan de inversión anual en Villa González, nunca fue el plan del alcalde, sino el de las comunidades aliadas al gobierno local. Porque la negociación es contraria a la politiquería.

Pero hablar de negociación, según los mencionados “municipalistas” suena muy comercial. Es por esto que se empeñaron en borrar del texto legal el proceso de negociación, y lo sustituyeron por un entramado técnico-burocrático imposible de concretar.

En consecuencia, a partir de la Ley 176-07, las decisiones volvieron a ser tomadas exclusivamente por el alcalde y algún funcionario que él decida incluir. Justo es aclarar, que siempre se incluye a algunos de los “expertos” para que asesoren a las autoridades en la forma de cómo manipular mejor a la gente.

⁹ El Presupuesto Municipal Participativo: Guía Metodológica, La Experiencia de Villa González, 2004. p. 27.

Consideraciones finales

El organismo del Estado apto para liderar la promoción de los procesos de participación, incluyendo el PPM debería ser la Liga Municipal Dominicana. En el pasado reciente la institución edilicia delegó esa función a la Federación Dominicana de Municipios. Pero las nuevas autoridades de la Liga acertaron bien al retomar ese rol que le confiere la Ley sin quitarle a FEDOMU su tarea.

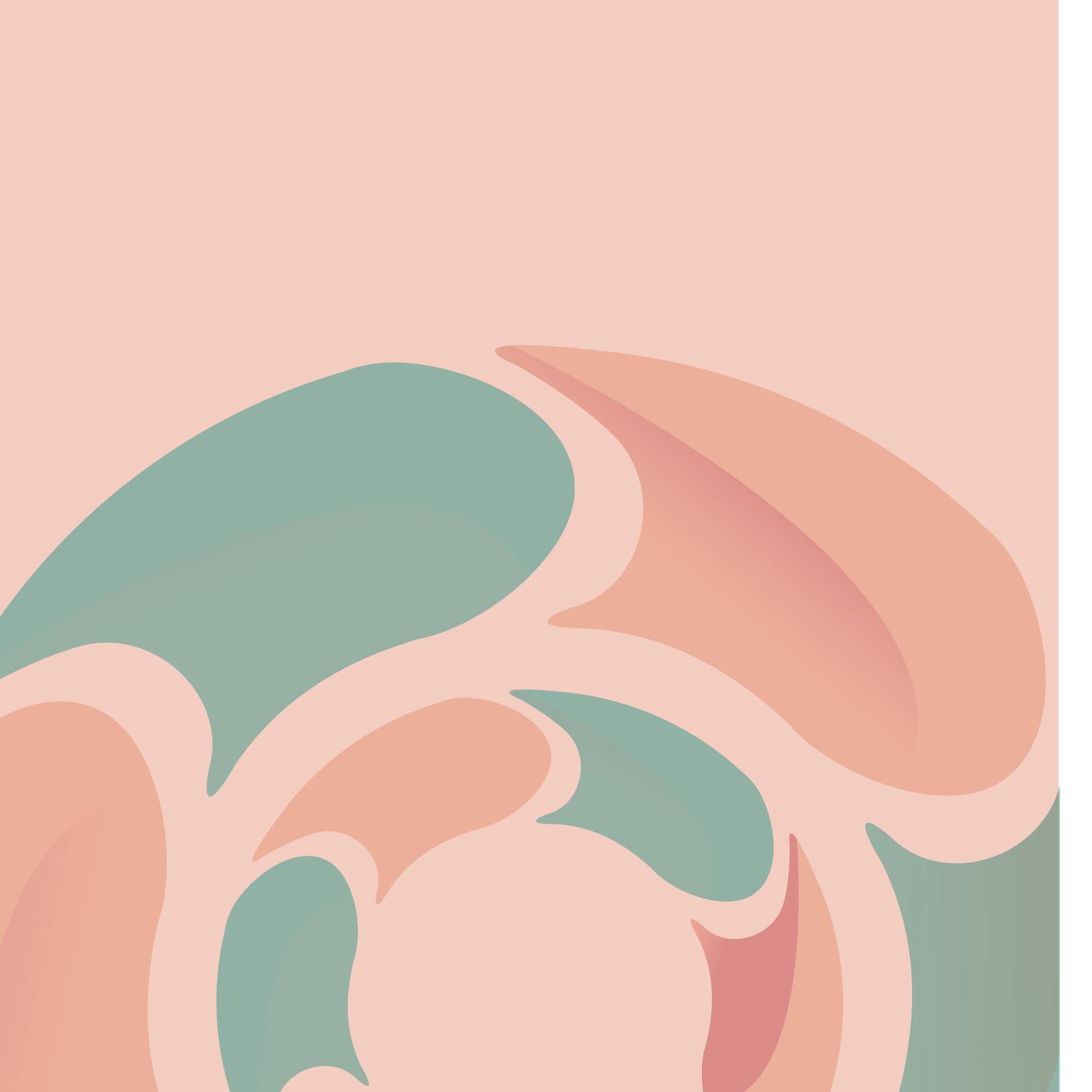
Justo es aclarar que en el Congreso Nacional descansa un anteproyecto de reforma a la ley municipal que deberá ser puesto en su agenda de debates.

Las autoridades municipales, y la propia sociedad civil, antes que instrumentalizar los intentos que promueven la independencia de los líderes comunitarios, deberían propiciar la participación. Hacer el juego a los sectores retrógrados, más temprano que tarde, se revertirá en su contra. Lo prudente sería apostar a que la gente de a pie pueda pensar por sí sola.

Aunque parece imposible, se impone encaminar esfuerzos para recuperar el espíritu original del Presupuesto Participativo Municipal. Es urgente, en consecuencia, evaluar las razones del deterioro y luego plantearse retomar con nuevos bríos la aplicación de la metodología.

Es por ello que en las comunidades los líderes locales deberían ponerse las pilas para estar en condiciones de influir cuando se esté debatiendo la nueva Ley Municipal.

En suma, atañe a la nueva Ley municipal, desatar los amarres que impiden una representación honesta y transparente. Volver sobre el proceso de negociación en la experiencia del PPM en Villa González podría ser la llave para soltar los eslabones de la cadena de la participación que es la esencia de la democracia.



10

La participación social en la construcción democrática

Guadalupe Valdez

Forma parte de las Comisiones Permanentes de: Desarrollo Humano; Economía, Planificación y Desarrollo; Presupuesto, Patrimonio y Contabilidad; y Equidad de Género. Fue Coordinadora Regional del Frente Parlamentario

contra el Hambre de América Latina y el Caribe, hasta noviembre del 2014 y actual Coordinadora del Frente Parlamentario contra el Hambre para República Dominicana. Forma parte del Consejo de Administración de ParlAmericas y es integrante del Consejo Consultivo del Proyecto Transparencia Presupuestaria de Participación Ciudadana. Fue Diputada Nacional al Congreso Nacional República Dominicana (2010-2016), Vice-Ministra de Educación, recibió la Medalla al Mérito que otorga la Secretaria de Estado de la Mujer.



La participación social en la construcción democrática

Contextualización

Decía un planificador argentino, Don Mario Testa, que “toda política es una propuesta en torno a la distribución del poder”. Por tanto, las políticas públicas en una sociedad determinada y en un periodo específico de tiempo representa la manera en como se articulan los actores en base a las correlaciones de fuerzas existentes. De tal forma que las políticas públicas formuladas se ejecutan con base a las asignaciones presupuestarias, las cuales generalmente dan una idea muy aproximada acerca de los caminos por los cuales se encaminan dichas políticas. Independientemente de las políticas declaradas se ha impuesto un dicho que dice *Dime cuál es tu presupuesto y te diré cuáles son tus políticas reales*.

Esas políticas no solamente son determinadas por las fuerzas internas, sino que juegan un papel crucial las correlaciones en el ámbito internacional y aquellos fenómenos que tienen repercusiones de carácter global, como han sido en los últimos 2 años la COVID 19 y la Guerra Ruso-Ucraniana que han impactado la economía, los mercados y el quehacer cotidiano del planeta. Otros fenómenos globales de carácter más permanente también impactan las sociedades como es todo lo relativo al cambio climático.

Existe una especie de Agenda Mundial para la adaptación de las sociedades al Cambio Climático. La misma se recoge en las Declaraciones de las diferentes Cumbres que se han celebrado sobre el tema. La capacidad de Resiliencia de las sociedades está muy asociada en el plano ambiental, precisamente a las capacidades de adaptación al cambio climático que desarrollan las sociedades. En los territorios insulares, como es el caso de la mayoría de los países caribeños, esa capacidad está asociada a las políticas concretas que se desarrollan para la preservación, desarrollo y uso sostenible de las

cuencas hidrográficas, de las áreas protegidas y sistemas boscosos en general, las políticas de preservación y desarrollo de los recursos costeros y marinos, entre otros.

Resiliencia y comunidad

Para la sobrevivencia del ser humano o de todo ser viviente, es necesario el desarrollo de capacidades de adaptación a los cambios que ocurren en su entorno. Estas capacidades se potencian cuando somos capaces de hacerlo en comunidad. De aquí nace el concepto de comunidades resilientes, capaces de adaptarse a los diversos cambios que pueda sufrir su entorno y de reinventarse en base a las necesidades identificadas.

El concepto ha sido desarrollado fundamentalmente con respecto a los fenómenos ambientales y climáticos relacionando la capacidad de reponerse por parte de los territorios afectados. Pero se trata de un concepto más amplio que bien puede aplicarse a la capacidad de sobreponerse a las crisis políticas, sociales, económicas y a situaciones específicas en los ámbitos territoriales, como sectoriales.

Contexto histórico de la resiliencia nacional

La República Dominicana ha mostrado una alta capacidad de resiliencia para irse consolidando como una democracia, pues desde los inicios de la Constitución de la Republica en 1844 sus principales lideres fueron apartados de la conducción del país por el conservadurismo anexionista del siglo XIX. La Resiliencia Nacional se expresó en 1865 con la RESTAURACION DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL con respecto a España, en 1924 después de 8 años de ocupación Norteamericana, en 1962 con la elección de Juan Bosch después de los 31 años de tiranía Trujillista, en 1978 con la restauración democrática después del golpe de Estado del 63, la revolución constitucionalista de 1965, la segunda intervención norteamericana para detener el triunfo popular y la imposición de los 12 años de gobiernos del Dr. Balaguer.

En los últimos 44 años la República Dominicana ha electo autoridades municipales, congresuales y presidenciales mediante elecciones universales para todos los mayores de edad de manera ininterrumpida, con atenuantes y cuestionamientos, sobre el cumplimiento de los preceptos constitucionales y normativos, pero finalmente conformando gobiernos mediante la legalidad establecida y con niveles diferenciados de legitimidad.

Concertación y participación en las políticas públicas

En todo el largo periodo de transición democrática ininterrumpida ha estado presente la demanda de participación de los diferentes segmentos de la sociedad dominicana. De manera que de acuerdo a las modalidades de los gobiernos se han estructurado diferentes mecanismos de participación y espacios de concertación para el ejercicio más amplio de la democracia.

En el nivel local se han estructurado como el espacio comunal por excelencia las Juntas de Vecinos reconocidas por los Ayuntamientos como las entidades mediante la cual los ciudadanos ejercen parte de sus derechos y deberes con la participación activa de la junta en diferentes espacios de la participación municipal.

Desde los años 60 se conformaron organizaciones de clubes culturales y deportivos a todo lo largo y ancho de la República Dominicana. Junto al movimiento clubístico se conformaron organizaciones estudiantiles y juveniles que encarnaron los ideales de las conquistas democráticas para la República Dominicana. Lo propio fue sucediendo con el movimiento obrero y sindical del país. Crecientemente esas organizaciones demandaban más participación en las políticas públicas y sentidas reivindicaciones para sus respectivos sectores. También se conformaron organizaciones patronales y empresariales.

Otras experiencias se fueron generando a nivel de demarcaciones territoriales, como es el caso de los Consejos Provinciales de Desarrollo en los cuales se concibió una articulación entre los intereses de las diferentes organizaciones del territorio participando junto a las autoridades del poder ejecutivo a nivel provincial, así como con la intervención de los gobiernos locales. En el caso del Distrito Nacional y el Gran Santo Domingo se generó un espacio muy interesante que fueron los denominados Foros para la Participación Municipal.

El Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) es el instrumento que permite operativizar la END, donde se establecen las prioridades, los objetivos, las metas y los requerimientos de recursos para los planes, programas y proyectos prioritarios de la administración ejecutables en el horizonte temporal indicado.

El Plan Plurianual de la Inversión Pública 2021-2024 ha definido como un propósito del Plan Plurianual para orientar la inversión pública “Incorporar el enfoque territorial en todas las políticas públicas y establecer criterios de evaluación”. Y ha definido la participación como uno de los ejes transversales a incorporar en las 33 políticas priorizadas.

Es ahí donde cobra importancia estratégica el “Incorporar el enfoque territorial en todas las políticas públicas y establecer criterios de evaluación” como se establece en la política 26. Sobre “POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES Y MUNICIPALES”.

Desde la Federación Dominicana de Municipios se llevó a cabo en el 2021 un proceso de alineación de la Agenda Estratégica Municipal con el Plan Plurianual del Sector Público 2021-2024 con el enfoque que está impulsando el MEPyD de territorialización de las políticas públicas, propuesta planteada en el plan de gobierno. Proceso que se realizó involucrando a diferentes actores que participan o interactúan en la agenda nacional.

La inclusión del enfoque territorial en todas las políticas públicas lleva implícita de alguna forma la participación de los actores elegidos por el pueblo para gobernar los territorios en relación con los actores sociales.

Uno de los principales desafíos de los gobiernos locales hoy día, es que tienen que ejecutar políticas para que la gente viva mejor. Si la gente no vive mejor, los ayuntamientos son irrelevantes para recoger basura; no es suficiente enterrar los muertos. Hacer lo que ellos hacen actualmente no es suficiente para que la gente viva mejor.

¿Que implica vivir mejor, de manera saludable, con acceso a vivienda, acceso a educación de calidad? Hay que hacer un ejercicio de cuál pudiera ser el rol de la participación de los ayuntamientos.

El caso del consejo económico y social

Los orígenes más específicos de lo que es hoy el Consejo Económico y Social de la República Dominicana podemos ubicarlo en la década de los 80, la cual como se recordara, fue conocida como la década perdida para América Latina. La República Dominicana, como parte de la Región, se vio sacudida por importantes movimientos sociales, articulados a partir de las diferentes expresiones de las crisis económicas, que devinieron en crisis sociales y en muchos casos en crisis políticas. Una de las expresiones más fuertes fueron las protestas populares de abril de 1984 por el incremento exorbitantes de los precios de los combustibles y de artículos de la canasta básica

En el año 1985 se dio inicio al diálogo tripartito, gobierno, trabajadores y empresarios que culminó con la promulgación de la Ley 16-92, el nuevo Código de Trabajo para la República Dominicana que estableció un marco jurídico laboral para todas y todos los dominicanos.

Más tarde, las consultas ciudadanas que fueron llevadas a cabo desde la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado para las reformas a la ley electoral, la ley de partidos políticos, las reformas a la municipalidad, las reformas de la administración pública, la reforma constitucional , promovida por el Gobierno Dominicano (Administración 1996 - 2000) y que luego se resumieron en el diálogo social semiestructurado, que llevó el nombre de “Diálogo Nacional” donde se creó un movimiento dinámico de propuestas e iniciativas que recogieron reclamos del pueblo.

En el “Diálogo Nacional” los partidos políticos participaban y para el año 1998 existía un diálogo social nacional semiestructurado que siguió funcionando hasta el año 2003 como espacio de mediación frente a crisis sociales, económicas o políticas, pues permitían escuchar el parecer de diversos sectores de la sociedad convocados para conocer su opinión.

En el año 2005 el Poder Ejecutivo da forma jurídica al órgano de participación, consulta y concertación social a través del diálogo en la entidad que originalmente llevó el nombre de Consejo Económico, Social e Institucional (CESI), a través del Decreto 13-05

Con la aprobación de la Constitución del año 2010 (vigente) se recoge en el nuevo texto lo relativo al Consejo Económico y Social en tanto que órgano consultivo del Poder Ejecutivo en el título XI, CAPITULO IV, artículo 251 que reza de la siguiente manera “La concertación social es un instrumento esencial para asegurar la participación organizada de trabajadores y empleadores y otras organizaciones de la sociedad en la construcción y fortalecimiento permanente de la paz social. Para promoverla habrá un Consejo Económico y Social, Órgano consultivo del poder Ejecutivo, en materia Económica, Social y Laboral, cuya conformación y funcionamiento serán establecidos por la ley”.

El Consejo Económico y social también sirvió de escenario para la discusión de la Estrategia Nacional de Desarrollo que fue convertida en ley que contiene las líneas

estratégicas para pautar las políticas públicas orientadas al desarrollo integral de la nación. Por mandato de dicha estrategia el Consejo Económico y Social tiene las encomiendas de concluir con la firma del Pacto eléctrico, la de un pacto fiscal y dar seguimiento a los acuerdos del Pacto Educativo.

La actual Administración ha presentado a los Partidos Políticos y a los diferentes sectores de la sociedad la necesidad de llevar a cabo UN DIALOGO POR LAS REFORMAS. Ese dialogo se ha estructurado en mesas de trabajo, las cuales deberán procurar lograr los consensos necesarios para el sometimiento al congreso de algunas reformas legales, otros procesos serán de aplicación directa por parte del poder ejecutivo y otras directamente por las diferentes organizaciones sociales y empresariales.

De acuerdo a lo estipulado en la metodología del DIALOGO PARA LAS REFORMAS las mesas presentarán sus informes basados en los consensos alcanzados, pero también identificando los disensos, los cuales serán remitidos al plenario general del dialogo el cual finalmente definirá el curso a seguir. Tanto en las mesas como en el plenario participan el Poder Ejecutivo, las organizaciones sociales, los partidos políticos y las organizaciones patronales y empresariales.

La conducción, como el apoyo logístico al dialogo es responsabilidad del Consejo Económico y Social, el cual debe garantizar un profesional sistema de Relatoría que garantice la fidelidad de los acuerdos, de los disensos y de las propuestas fundamentales para que el Dialogo sea productivo. Es preciso respetar la propia institucionalidad del CES y, sobre todo, una conducción democrática, deliberativa, en la cual los actores y sectores sean el centro de los diálogos, debates, disensos, que es lo único que garantiza el respeto a la dignidad democrática.

Se trata de un importante desafío para el CES el garantizar las mejores condiciones de trabajo y la asesoría profesional a los sectores participantes del Dialogo de tal manera

que se puedan obtener los mejores resultados. Aunque desconocemos la realidad presupuestaria del CES, pero es muy importante que el Poder Ejecutivo garantice las asignaciones presupuestarias correspondientes para esa importante labor, la cual en la medida en que se consolida se convierte en un factor de potencia para la democracia, el entendimiento y la convivencia democrática de la República Dominicana.

De igual manera se debe procurar garantizar la competencia de los profesionales que sustenten los trabajos del CES dado el grado de delicadeza de los mismos, así como la profundidad y profesionalidad que deben garantizar los acuerdos a que se arriben, ya que los mismos serán determinantes en la formulación, aplicación y seguimiento de las políticas públicas en la República Dominicana.

Uno de los retos más importantes que tenemos en el proceso de consolidación de la democracia en el país, es como garantizar la calidad de la participación. Esto requiere de diseños metodológicos y construcción de herramientas que garanticen la participación como un derecho, del cual el Estado es el garante según la Constitución de la República.

En la Comisión de Reforma y Modernización del Estado durante su vigencia en los últimos 4 años del pasado siglo se acunó la siguiente formulación acerca del tema de la participación: *“La participación es un objetivo fundamental de las reformas, es el método para realizarlas y es la garantía de completar los procesos y de garantizar la continuidad de las mismas”*.

Hoy día nos encontramos frente a un Estado y una sociedad que son más complejos y por tanto los desafíos de la participación son cada vez más demandantes. Tenemos el gran desafío de ser más efectivos en nuestras políticas participativas para que la participación inteligente de la sociedad contribuya a desarrollar políticas inclusivas a los fines de impulsar las transformaciones económicas, sociales, ambientales e institucionales que reclama y se merece el pueblo dominicano.



11

Municipalidad y gestión cultural: la dimensión de la identidad como eje del desarrollo

Luis Córdova

Abogado con maestría en Derecho Administrativo y Ciencias Políticas y Políticas Públicas. Posee estudios y diplomados sobre animación socio-cultural. Ha desarrollado una permanente actividad en las instituciones

culturales siendo presidente de la centenaria Sociedad Cultural Alianza Cibaeña, Inc. y de la Fundación Cultural Danilo de los Santos. Es miembro del comité permanente del Festival Internacional de Cultura ArteVivo, miembro directivo de Casa de Arte, Inc. y del también centenario Ateneo Amantes de la Luz, Inc. Es consultor de la Fundación Solidaridad, Inc. y actual director ejecutivo del Foro Abierto de Cultura, Economía y Sociedad FACES.



Municipalidad y gestión cultural: la dimensión de la identidad como eje del desarrollo.

“Solo la cultura salva a los pueblos”.

Pedro Henríquez Ureña.

Constituye una obviedad que la cultura, entendida como un abstracto limitado a lo meramente artístico, ha sido ignorada como eje de las políticas públicas.

Salvo los espectáculos, los actores políticos y, en cierta medida el imaginario colectivo, no alcanza a entender **“la cultura”** y **“lo cultural”**, al menos desde el mismo enfoque que lo hacen los amantes de las bellas artes, los consumidores de productos culturales y quienes finalmente, hacen, producen o reproducen la dinámica sociocultural en los diferentes entornos.

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la cultura es el *“conjunto distintivo de una sociedad o grupo social en el plano espiritual, material, intelectual y emocional comprendiendo el arte y literatura, los estilos de vida, los modos de vida común, los sistemas de valores, las tradiciones y creencias. Se define a la cultura como el conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que **nos caracterizan como sociedad** o grupo social. Esta visión, engloba además de las artes y las letras, nuestros modos de vida, derechos fundamentales, como seres humanos, nuestros sistemas de valores, tradiciones, costumbres y creencias”*¹.

Según Alejandro Grimson (2008), la “Cultura” fue un concepto que nació para oponerse a la “Alta Cultura” y las teorías racistas que impregnaban en un primer estadio de la Antropología, al querer buscar diferencias - jerarquías - entre los diferentes grupos

¹ Guía Cultura y nuestros derechos culturales. Programa conjunto Creatividad e Identidad Cultural para el Desarrollo Local. UNESCO: Honduras. 2012.

humanos con los que se encontró una primera Europa aislada al toparse con el mundo. El primer concepto de cultura surgió para oponerse a la idea de que hay gente con “cultura” e “incultos”, los que tienen esa “Alta Cultura” que define un grupo en concreto – minoría por cierto – de la gran masa “sin cultura” – ni media ni baja –².

El hacer pensando en el ser. Soy en cuanto hago.

*La cultura es un “conjunto de conocimientos, costumbres y tradiciones que caracterizan a una época o grupo social. Estas, en cuanto experiencia colectiva, se convierten en una forma de expresión, a través de la cual se puede recrear y propagar la historia que **define** a un determinado pueblo y, a la vez, consolidar el sentido de pertenencia a una comunidad”.*

Estas nociones nos sirven para caer en el tema con mayor propiedad. Antes de hablar de municipalidad debemos entender que toda nación es un intenso proceso cultural, una memoria extendida de reafirmaciones y también de negaciones. Todo pueblo es tradición, memoria e identidad. Las manifestaciones culturales y lingüísticas, en la intensidad de su evolución dada por la convergencia de las generaciones que dialogan y generan nuevas formas de interactuar.

La **identidad** debe entenderse como el resultado de un proceso, anterior a la dinámica de gestión, que necesariamente debe producirse: **la apropiación de lo cultural**.

La misma, además de la que se produce de modo natural -mediante la tradición, la oralidad y otros recursos que heredamos desde el primer paso del humano sobre la tierra-, necesita de sistematización científica (para explicarla) y de profundidad de miras, más allá de lo sociológico, para generar políticas públicas que garanticen el derecho fundamental a la cultura.

² Barrera Luna, Raúl. El concepto de la Cultura: definiciones, debates y usos sociales. Revista de Claseshistoria. Artículo N° 343.

Corresponde a la gestión cultural, como **oficio**, el abordaje de las vías para no sólo apropiarse de la tradición sino de recrear, incentivar la creación y potencializar los elementos identitarios.

Pero, **¿quienes hacen gestión cultural?** Los gestores culturales utilizan las mismas técnicas de gestión que cualquier otro profesional con responsabilidad sobre la administración de recursos con unos objetivos determinados. Sin embargo, la aplicación de la gestión a la cultura tiene unas especificidades que permiten hablar de gestión cultural. Estas características son: el alto grado de intervención del sector público en cultura con el objetivo de garantizar la accesibilidad de la población; las diferencias en el tamaño de las organizaciones culturales (consecuencia de la dispar aplicación de los avances tecnológicos en las distintas actividades culturales, lo que limita su capacidad de generar -y de disponer- de recursos); y, por último, la influencia (en teoría, prácticamente nula) del gestor cultural sobre la creación del bien o servicio cultural (la variable producto del marketing), lo que constituye para los profesionales de la gestión cultural un reto al que no se enfrenta ningún otro gestor ³.

Ahora bien, **¿qué es un gestor cultural?** “es toda persona que impulse los procesos culturales al interior de las comunidades y organizaciones e instituciones, a través de la participación, democratización y descentralización del fomento de la actividad cultural. Asimismo, el gestor cultural, coordina como actividad permanente, las acciones de administración, planificación, seguimiento y evaluación de los planes, programas, acciones y proyectos de las entidades y organizaciones culturales de los eventos culturales comunitarios”⁴.

Hemos explicado estos conceptos para ubicarlos en la dinámica del territorio, es decir, en el plano local.

³ Bernárdez López, Jorge. La profesión de la gestión cultural: definiciones y retos. Disponibilidad en: Portal Iberoamericano de Gestión Cultural (consultado en 2022).

⁴ Artículo 1, numeral 8 de la Ley No. 41-00.

Para fomentar **una gestión cultural desde y para el municipio** se debe priorizar lo que somos, es decir, las manifestaciones, sean religiosas o de corte histórico (celebraciones de bailes rituales como el gagá, homenajes a gestas o batallas militares); determinar los bienes con los que cuenta el territorio (los activos culturales) y sus patrimonios (donde no solo cuentan las edificaciones sino lo inmaterial).

¿Dónde están los gestores? La pasión del creador, procurando un espacio menos hostil para su oficio, se ha nucleado con otros, tanto en la proliferación de pequeñas escuelas de arte (generalmente de pintura) y grupos de bailes (orientado a la danza moderna). Este empirismo ha sido determinante para que en los más remotos pueblos del interior se genere, al menos, una dinámica, que trascienda al tallerismo literario de los liceos o escuelas.

De este amasijo de esperanzas, amorfo pero de desbordante entusiasmo, surgió una promesa de campaña que se hizo vieja en los reclamos de la entonces oposición: la creación de una Secretaria de Cultura, la cual dividiría la dinámica cultural oficialista de la entonces Secretaria de Educación, Bellas Artes y Cultos, que vino a ser realidad con la promulgación el 28 de junio del año 2000 de la Ley No. 41-00 que crea la Secretaría de Estado de Cultura.

Con ésta se delineaba además de la estructura del aparato burocrático del Estado, conceptos importantes para el sector como el mismo de cultura, patrimonio cultural, política cultural, desarrollo, vida e identidad cultural entre otros.

Esta pieza creó los **Consejos Provinciales y los Consejos Municipales de Desarrollo Cultural** como órganos descentralizados de gestión cultural (Artículo 30 de la referida ley), entre cuyas funciones específicas, para los municipales, están: a) Definir los planes de desarrollo cultural en su territorio; b) Fomentar y supervisar el desarrollo de la cultura en su jurisdicción; c) Velar por la infraestructura cultural y coordinar su

mantenimiento; d) Preparar los presupuestos y trazar la política para administrar los recursos asignados a proyectos específicos de su municipio; e) Apoyar al Consejo Provincial de Desarrollo Cultural en su gestión⁵.

En una necesaria revisión de la ley hace falta pasar balance a estas estructuras y determinar si el hoy Ministerio, en respuesta a su mandato de la descentralización de la administración, pudiera exhibir algún logro en ese sentido.

A la luz de la constitucionalización del derecho a la cultura que vino a ser consagrado en la **Constitución de 2010**, la cual en su **artículo 64** establece que *“toda persona tiene derecho a participar y actuar con libertad y sin censura en la vida cultural de la Nación, al pleno acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales, de los avances científicos y de la producción artística y literaria. El Estado protegerá los intereses morales y materiales sobre las obras de autores e inventores”*.

Para completar el marco y caer más de cerca en el abordaje de este tema, pasamos revista a lo que dice la legislación municipal acerca de “Cultura”.

Si bien el artículo 19 de la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, reconoce como una de las competencias propias del ayuntamiento, la “preservación del patrimonio histórico y cultural del municipio”, la verdad es que en la práctica los gobiernos locales remiten al Departamento de Cultura una confusa delegación en la que compiten en el mismo nivel de prioridad fiestas patronales y otras religiosas (por lo regular católicas), eventos educativos, recreativos (fiestas y espectáculos) y otras meramente lúdicas.

En algunos casos estos departamentos se limitan a la coordinación y tramitación de las presentaciones de la banda de música o al auspicio de grupos de “batón ballet”.

⁵ Artículo 34 de la Ley No. 41-00.

Algunos cabildos destinan, mediante auspicio, fondos del cuatro por ciento destinado a Educación, Salud y Género, para actividades específicas.

Entendida la cultura como el fenómeno diverso, plural que como citamos es “todo lo que constituye nuestro ser y configura nuestra identidad”⁶, cabe preguntarse: **¿qué hacen los municipios? ¿A quién corresponde reorientar el camino?**

“Hacer de la cultura un elemento central de las políticas de desarrollo es el único medio de garantizar que éste se centre en el ser humano y sea inclusivo y equitativo”⁷.

En cuanto a lo cultural no existe mejor opción que entender las Políticas Públicas como un “pacto” entre Estado y sociedad, rescatando el sentido de participación entre estos dos actores, con el objetivo único de beneficiar a la sociedad.

¿Qué deberían hacer los municipios? La excusa más recurrida, de que no hay presupuesto, no tiene cabida en este orden.

En este sentido, hace falta más creatividad que recursos monetarios. El liderazgo compartido en la ejecución de políticas públicas definidas y pactadas con los actores del sector cultural local.

Corresponde al municipio definir su política cultural. Una visión conjunta que surja del pacto colectivo de gestores, creadores, entidades gubernamentales con incidencia en el territorio y con las ONG´s del sector.

Partir de lo que hemos sido y somos. Conocer el alma del colectivo.

6 Si partimos hacia una definición del concepto “cultura” (de modo general), debemos tomar en cuenta que, a partir de Alfred Kroeber y Clyde Kluckhohn compilaron una lista de de 164 definiciones, por lo que preferimos esta escueta nota de un organismo cercano al abordaje de este trabajo. Ver “Cultura: una reseña crítica de conceptos y definiciones” (1952).

7 Referencia de fuente de la UNESCO.

Desde la identidad hasta la negación nos define primero el municipio, antes que la región y mucho antes que lo nacional.

¿Qué hacer?

Hemos hablado de pacto. Para llegar a esto hace falta que, además de mediar con los crecidos egos de los artistas, gestores y políticos, se despojen de protagonismos particulares para asumir el discurso colectivo de “lo que somos”.

¿Qué nos identifica como municipio y como munícipes? Esos valores intangibles y tangibles deben integrar el inventario común.

Una alternativa es que las gestiones municipales impulsen, en el cuatrienio que le corresponde, cuatro temas que sean trabajados de manera conjunta en base a la agenda y oferta cultural del municipio.

Desde el fomento de exposiciones colectivas, festivales, los carnavales, el turismo y la agenda de desarrollo local, estarían bajo el amparo de un lema anual que permite potencializar la identidad teniendo como eje la cultura.

La relación cultura y desarrollo ha atravesado por disímiles desafíos en su estudio e interpretación, y ha sido objeto de innumerables investigaciones y análisis multidisciplinarios. Se ha relacionado con un amplio espectro de categorías, de ahí que las preocupaciones en torno a esta temática han suscitado abundantes teorizaciones. La cultura, hilo conductor de la sociedad, debe ser asumida como fibra esencial para el desarrollo, y este exige de avances y progresos en los distintos campos y esferas en que se encuentra enmarcado el ser humano. Su indispensable dimensión integral ha quedado expuesta desde los diversos estudios científicos, cumbres y reuniones; que incluye dimensiones culturales, éticas, políticas, sociales, económicas y medioambientales, con una interrelación inherente al propio fenómeno

del desarrollo; y más allá de un crecimiento económico, con brechas de inequidad, sin participación de los interesados⁸.

La dimensión de la identidad como recurso

El rol de los gobiernos locales en la promoción de políticas públicas que favorezcan el desarrollo cultural en los municipios, no descansa en el enunciado o el respaldo financiero a actividades puntuales.

Debe ser discurso y acción.

Como hemos sugerido más arriba, esa dirección de la política cultural del municipio, debe tener una instancia en el gobierno local que actúe como canalizador y gerente de ese abstracto, esa sombrilla temática que debe cubrir a todos y todas.

El desarrollo amparado en la identidad está altamente vinculado a la economía de servicios, en función de ser un catalizador del turismo local, además de mover a la priorización del consumo de lo propio.

Desde el aprovechamiento de locaciones para rodaje cinematográfico, por ejemplo, hasta el fomento de las industrias culturales y la economía naranja, cada vez más sólida, que involucra a los consumidores de cultura del municipio y eventualmente de la región y el país.

Si se produce esta demanda y las ONG's diversifican su oferta en apuestas a salas de teatro alternativo, donde la recreación signifique una oportunidad de negocio, con el aprovechamiento o no de los espacios municipales. De este modo se avanza

⁸ Salazar Cisneros, Yigién. El desarrollo cultural, complicidad necesaria. La Habana: Estudios del Desarrollo Social vol.7 no.1 ene.-abr. 2019.

en el llamado a ciudades inclusivas que es una de las finalidades de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuya finalidad es “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. La cuarta meta de este ODS exige “redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo”.

Desde yacimientos musicales, hasta casas patrimoniales el aprovechamiento de la identidad local antes que la nacional.

Algunas pautas que podemos recoger de casos de éxito desde municipalidades que han trocado desde la cultura un cambio de paradigma para el desarrollo, están:

- 1.** Pactar la política cultural: delinear los ejes temáticos que amparan la gestión consolidada de las instituciones culturales, las ONG´s y la municipalidad.
- 2.** Crear una agenda cultural conjunta: delinear presupuesto para el sector desde el presupuesto participativo, priorizando fondos para festivales del municipio.
- 3.** Programar de gestión cultural conjunta: al margen del programa de actividades de cada entidad, desarrollar una promoción que genere hermanamiento entre las instituciones y se gestione público y consumidores de arte.
- 4.** Integrar de los activos y las ONG´s culturales al presupuesto municipal, debiendo el Consejo de Regidores y Regidoras elaborar el reglamento para hacer cumplir con el artículo 227 de la ley 176-07 que establece en el presupuesto municipal una partida llamada Fondo Concursable de Asociaciones sin Fines de Lucro.
- 5.** Potenciar el turismo cultural generando una oferta de conciertos, puesta en escena de teatro, galas-recitales y no solo la experiencia de visitas a monumentos y sitios.
- 6.** Fomentar la formación de gestores culturales y la profesionalización del servidor

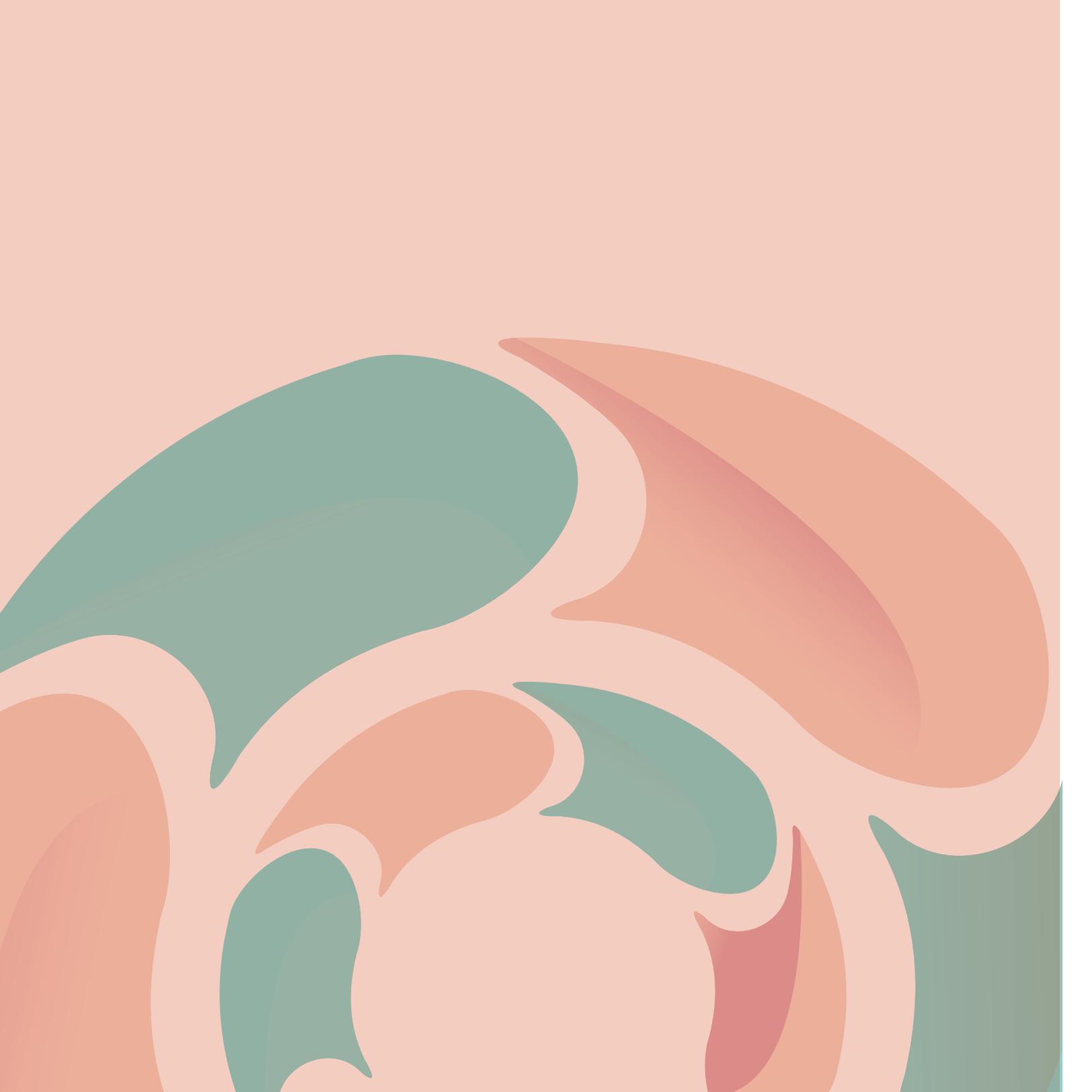
cultural, una tarea que si bien debió asumirse hace tiempo por el estado y las academias, es tiempo de no postergar más e iniciar comunicando la experiencia desde un enfoque docente.

7. Hacer un sinergia para la apertura de Escuelas populares de arte y cultura en comunidades apartadas con el objetivo de rescatar la experiencia de artesanos (caretas de carnaval, entre otros), así como iniciar en la apreciación artística a los comunitarios.
8. Rescatar las casas patrimoniales y fomento de la historia municipal, esto se explica por sí solo.

Una ciudad que se ampara en la cultura, trasciende.

Finalmente, la fortaleza del marco jurídico vigente y la oportunidad que da el tener en las municipalidades monumentos e instituciones que no dependen de la administración local, así como la amplia dinámica de entidades no gubernamentales activas, ofrecen la principal de las herramientas para que el desarrollo municipal se articule desde aquello que, transversalmente, nos une: la identidad.

A fin de cuentas, hace muchos años, don Pedro nos lo dijo: solo nos salva la cultura.



12

La importancia del patrimonio cultural y natural desde un enfoque resiliente a escala local

Katia V. Lambis S.

Arquitecta por la Universidad del Atlántico, Colombia. Es especialista en Conservación y Restauración del Patrimonio Arquitectónico, por la Universidad Jorge Tadeo Lozano, seccional Caribe, Colombia. Posee posgrados

por el Centro Nacional de Conservación, Restauración y Museología, Cuba, además de fungir como becaria de la Cátedra UNESCO sobre ciencias de la conservación integral de los bienes culturales en América Latina y el Caribe y en los cursos: Rehabilitación y restauración de edificios históricos y Principios para la Rehabilitación de zonas urbanas de interés histórico-cultural. Es egresada del curso Historia del Arte, Altos de Chavón, Santo Domingo.



La importancia del patrimonio cultural y natural desde un enfoque resiliente a escala local

La pandemia y sus consecuencias produjeron una serie de sentimientos y comportamientos sociales a lo largo y ancho del mundo, entre los cuales se han identificado la solidaridad, el sentido de pertenencia, la mirada hacía el pasado en busca de “tiempos mejores”, así como respuestas sobre el momento actual, y la búsqueda de mayor contacto con la naturaleza y la cultura.

De otra parte, especialistas de diversas áreas coinciden en que el proceso de recuperación de las crisis actuales debe abordar temas que contribuyan a superar las vulnerabilidades de la población, a través de la construcción de economías innovadoras y sociedades cohesionadas, inclusivas, equitativas y sostenibles.

En ese tenor, en el caso específico del sector turismo, este se enfrenta al reto de ampliar su oferta a través de la diversificación de sus recursos y de la autenticidad y unicidad de los mismos. Sobre la ciudadanía, el reto es fortalecer los avances obtenidos durante la pandemia que mostró la capacidad de cohesión, coordinación y definición de estrategias para la reducción y superación de las crisis.

Vistas las anteriores apreciaciones, estas podrían conducirnos a ver el patrimonio cultural y natural como un elemento integrador de todas ellas. Y es que, el patrimonio tiene la virtud de interrelacionar aspectos propios de lo social, lo económico y lo ambiental. Pero, veamos primeramente a qué nos referimos, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el patrimonio es el conjunto de bienes culturales y naturales que hemos heredado de nuestros antepasados y que nos permiten entender y conocer la historia, las costumbres y las formas de vida hasta el momento actual.

A manera de historia, si bien previamente ya se consideraba como un tema importante fue la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO (París, 1972), la que permitió conocer mejor y aplicar medidas para la conservación. De la misma, se resaltan tres disposiciones:

- i)** La definición del patrimonio cultural y patrimonio natural, y sus clasificaciones.
- ii)** La obligatoriedad de cada país miembro de la UNESCO a identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural de su territorio.
- iii)** El establecimiento de la “Lista Mundial de Patrimonio”, por medio de la cual se reconoce el valor excepcional y universal de los bienes más representativos de la diversidad cultural y natural. Hacen parte de la lista 1,154 sitios de los cuales 897 son culturales, 218 naturales y 39 mixtos, que pertenecen a 167 Estados Partes. La misma se ha convertido en un estímulo y un reconocimiento para la valoración y conservación del patrimonio de los países.

La clasificación del patrimonio ha permitido dar cuenta de la variedad y riqueza de bienes que expresan el transcurrir de la humanidad. A modo general este ha sido clasificado en: Patrimonio natural, aquellos bienes o recursos con un valor relevante en lo naturales o ambientales y/o paisajístico, tales como bosques, ríos, rutas, playas, montañas, desiertos.

Patrimonio cultural, si bien el concepto se ha modificado durante varios decenios, se define como el conjunto de bienes tangibles e intangibles recibidos del pasado a los que, como parte de prácticas sociales, se les ha atribuido un valor en el presente y serán transmitidos a generaciones futuras.

A modo general, hacen parte del patrimonio cultural tangible o material los lugares, sitios, edificaciones, monumentos, obras de ingeniería, así como también objetos, entre ellos obras de arte, documentos, libros, artesanías y otros artefactos. Constituyen el patrimonio cultural intangible o inmaterial las tradiciones heredadas y aplicadas en el presente, tales como los usos sociales, las lenguas, expresiones literarias, la música, la danza, rituales, actos festivos, conocimientos y usos de la naturaleza y el universo, saberes y técnicas tradicionales, siendo ejemplos las artes culinarias y artesanías. Puesto que el patrimonio cultural intangible está compuesto por diversas manifestaciones presentes en el momento actual, este se ha denominado también “patrimonio vivo”.

Como un tema vinculado al desarrollo, el patrimonio está presente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, a través del ODS 11 cuyo propósito es “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” y específicamente por medio de la cuarta meta que llama a “redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo”.

Esta meta se hace más concreta y amplia en la Nueva Agenda Urbana, aprobada en Hábitat III, refrendada por la Asamblea de las Naciones Unidas en 2016, la cual define como uno de sus compromisos el aprovechar de forma sostenible el patrimonio natural y cultural, tanto tangible como intangible, mediante políticas urbanas y territoriales integradas e inversiones para salvaguardar y promover infraestructuras, sitios culturales, así como conocimientos y artes tradicionales, teniendo en cuenta la importancia del patrimonio en la rehabilitación y revitalización de las zonas urbanas, y en el fortalecimiento de la participación social y el ejercicio de la ciudadanía.

De lo anterior se puede inferir que el patrimonio cultural y natural no se limita a contribuir al conocimiento, valoración y transmisión del pasado, sino que este tiene un carácter polivalente con la capacidad de impactar las dimensiones sociales, ambientales y económicas del desarrollo, tal como se argumentó previamente. Al respecto se ha podido determinar que:

- El patrimonio cultural incentiva el sentido de pertenencia colectivo y promueve la cohesión social y territorial, lo cual fortalece la identidad cultural de comunidades, ciudades, territorios y países.
- Aporta a la educación, en la medida que constituye un recurso didáctico en el aprendizaje y afianzamiento de los conocimientos históricos, geográficos, sociales y culturales, entre otros.
- Contribuye a promover el acceso y disfrute a la cultura, así como la conservación de la diversidad cultural.
- Ha promovido y promueve la participación social, en la medida en que el patrimonio ha sido identificado como tal gracias a la valoración, sentido y apego que comunidades o pueblos le han otorgado a un bien como una manifestación colectiva que les identifica, que debe ser transmitida y mantenida a lo largo del tiempo. De igual manera, la participación social es la base y canal de expresión del patrimonio cultural vivo, tal como se observa en la práctica y transmisión de conocimientos de, por ejemplo, la gastronomía, las danzas, las manifestaciones religiosas y otras más. De otra parte, desde años atrás la participación social ha sido esencial en la identificación y registro de bienes patrimoniales e igualmente en la planificación e implementación de las acciones orientadas a su preservación y uso responsable.
- En el ámbito económico, es ya reconocido el turismo cultural, cuya razón de ser es la oferta de experiencias basadas en los diversos bienes y manifestaciones del patrimonio, y que actualmente representa el 40% de los ingresos turísticos mundiales, convertido por ello, en la principal alternativa o complemento del turismo de sol y playa en muchos países y considerado un activo económico.
- En cuanto al aporte en lo ambiental, el patrimonio inmaterial o vivo ha permitido conocer y valorar técnicas y costumbres ancestrales de comunidades locales relacionadas con el aprovechamiento del agua, los cultivos y el manejo de sequías, contribuyendo a definir estrategias para enfrentar los riesgos de eventos

naturales y los desafíos del cambio climático. Y si bien, este último ha afectado tanto el patrimonio cultural como natural, la buena administración de los bosques proclamados como patrimonio ha servido de sumideros de carbono.

- Igualmente, el patrimonio cultural inmaterial ha contribuido al conocimiento de oficios tradicionales y a su vez, a conocer la participación compartida y diferenciada de hombres y mujeres en los mismos. En este orden, se valora el papel de la mujer en la transmisión de saberes “madre-hija” en tradiciones tales como la elaboración de artesanías, tejidos y principalmente en las culinarias. Además, las mujeres han demostrado una mayor preocupación e interés por la salvaguarda de las tradiciones y por participar en las acciones de identificación y conservación del patrimonio.
- En relación a la juventud, ha tenido un papel importante en el patrimonio, como receptores de tradiciones y como responsables de su conservación y posterior transmisión. En la actualidad, a través de redes juveniles, continúan desempeñando una gran labor en la conservación de las mismas frente a retos como la pérdida de identidad, los conflictos sociales, el deterioro del medio ambiente y el cambio climático.
- A nivel local, se considera que, además de los antes mencionados, la identificación del patrimonio cultural y natural local se ha convertido en una oportunidad de precisar bienes que le son propios y simultáneamente diferenciarlos de aquellos pertenecientes a otros territorios. De esta forma el patrimonio puede contribuir a estrategias de desarrollo económico orientadas a la competitividad y posicionamiento local y/o de integración y complementariedad con otros territorios.
- Los edificios y sitios históricos y los bienes naturales como parques, senderos y similares demandan para su protección y disfrute, el establecimiento de medidas urbanísticas. Igualmente, el desarrollo de las manifestaciones del patrimonio inmaterial o vivo demanda la disposición o creación de infraestructura y equipamiento público. En este orden, el patrimonio tiene la capacidad de enriquecer

el espacio y el paisaje urbano y también ofrecer instalaciones de uso cultural que, en conjunto, promuevan la inclusión de la comunidad en los mismos.

- De otra parte, y aunque pareciera repetitivo, el patrimonio local se constituye en el elemento único y excepcional que le brinda a una ciudad o territorio elementos que le hacen auténtico y diferente dentro de un conjunto de ciudades o en todo un país, lo cual se convierte en un reconocimiento hacia este lugar que contribuye a definir los rasgos identitarios locales.

¿Está aprovechando República Dominicana las potencialidades de su patrimonio?

Primeramente, es importante reconocer que el Estado como miembro de la UNESCO desde 1946 ha ratificado 14 convenciones y acuerdos, de los cuales se destacan la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972) en 1984. En esta misma línea, logró que la ciudad colonial de Santo Domingo fuera declarada Patrimonio Mundial en 1990.

De igual manera, han sido inscritos en la Lista del Patrimonio Cultural Inmaterial: La tradición del teatro bailado Cocolo (2008), El espacio cultural de la Cofradía del Espíritu Santo de los Congos de Villa Mella (2008), la música y el baile del merengue en la República Dominicana (2016) y la Música y baile de la bachata dominicana (2019). Además, como país parte del Programa Memoria del Mundo (1992), que procura la preservación del patrimonio histórico documental, ha logrado la inscripción del Libro de bautismos de los Esclavos (1636-1670) y el Libro de resistencia y lucha por los Derechos Humanos en República Dominicana (1930-1961).

Referente al marco jurídico, la Constitución expresa que el patrimonio cultural es un derecho colectivo, el cual, tanto el material como el inmaterial, pertenecen a la Nación y están bajo la salvaguarda del Estado, quien debe garantizar su protección, conservación,

restauración y puesta en valor, siendo el Congreso Nacional, el responsable de disponer de la conservación del mismo.

En relación a la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, esta enuncia como un objetivo el recuperar, promover y desarrollar procesos que reafirmen la identidad nacional y como parte del logro del mismo se propone recuperar, proteger y proyectar el patrimonio cultural tangible e intangible de la Nación, mediante el estudio y difusión de las culturas regionales y locales, y propiciar su valoración como parte de la identidad nacional y su promoción como parte del potencial productivo. Igualmente, plantea aprovechar el patrimonio cultural como parte de la actividad turística. Respecto al patrimonio natural, indica la necesidad de fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Ya previamente la Ley 41-00, de Cultura, había expresado la importancia del patrimonio cultural para la reafirmación de la identidad cultural nacional, así como la responsabilidad compartida de ello Estado-personas, y puntualiza que el Ministerio de Cultura es el encargado de la reglamentación existente en materia de protección de patrimonio. Sobre esto último, la disposición vigente es la Ley 318 de 1968 sobre el Patrimonio Cultural de la Nación, que reglamenta las acciones del mismo lo subdivide en patrimonio monumental, artístico, documental y folclórico. Seguido, el Reglamento 4195 de 1969 crea la Oficina de Patrimonio Cultural y se indica que todos los municipios tienen la obligación de velar por la conservación de su Patrimonio Cultural e informar sobre los monumentos que lo integran y denunciar los riesgos a los que están sometidos a fin de tomar las medidas preventivas.

Posteriormente, la Ley 492 de 1969 ratifica la creación de la Oficina de Patrimonio Cultural y otros decretos, entre ellos: la declaratoria de la Ciudad Colonial de Santo Domingo como patrimonio monumental, y patrimonios nacionales a monumentos arquitectónicos y yacimientos arqueológicos y submarinos.

A nivel local la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios menciona como parte del objeto de la misma normar las competencias y funciones de los ayuntamientos, entre ellas preservar los patrimonios históricos y culturales del municipio.

¿Pero, cuál es la situación actual del patrimonio?

De manera general, se observan: Debilidades en la difusión, sensibilización y educación a la ciudadanía sobre el patrimonio, lo que limita el conocimiento de parte de la historia, la valoración del patrimonio y las oportunidades que ofrece su uso sostenible. Situación similar se observa en programas para promover la identidad nacional y los valores ciudadanos.

A nivel local, los ayuntamientos, a través de ordenanzas, a lo largo de varios años han declarado patrimonio diversos bienes locales, sin embargo, son conocidos los casos de demolición de unidades o conjunto de construcciones de diversos períodos arquitectónicos de alto valor patrimonial, con fines principalmente económicos.

En relación al patrimonio vivo, expresiones propias, antiguas y tradicionales de algunas comunidades corren el riesgo de desaparecer por ausencia de programas para su conservación y rescate, y otras generan conflictos por la carencia de políticas para su comprensión y reconocimiento formal.

De acuerdo con los planes municipales de desarrollo formulados durante 2012-2020, una cuarta parte llevó a cabo propuestas específicas relacionadas con el patrimonio cultural, orientadas en su mayoría a la preservación y conservación del patrimonio histórico, monumental, e incluso documental. En otros, al inventario y declaración del patrimonio cultural y natural municipal, y en un caso a la creación de la dirección municipal de patrimonio cultural. Una parte similar propuso el fortalecimiento de la identidad local a través de la puesta en marcha de casas de la cultura, museos y celebración de festivales.

Lo anterior podría manifestar un interés de gestionar a favor del patrimonio, la cultura y la identidad local, no obstante, más allá de lo indicado en la Ley 176-07 se observan vacíos en la institucionalización y aplicación de mecanismos y procesos para llevar a la práctica la conservación del patrimonio y son contados los casos de ayuntamientos que han dispuesto de políticas relativas a este cometido. En este orden, si bien los departamentos de cultura de los ayuntamientos cuentan con directrices generales sobre sus responsabilidades, la mayoría adolecen de manuales dirigidos a contribuir al rescate y difusión de la historia local, a la identificación, catalogación y declaración del patrimonio cultural y natural, a la promoción de la identidad local e igualmente a contribuir al desarrollo del municipio a través del patrimonio y la cultura.

¿Qué podemos hacer? ¿Qué oportunidades se deben aprovechar?

Vistos todas las cualidades y la capacidad de aportar al desarrollo, el momento parece propicio para avanzar en el diseño, aprobación y aplicación de una política pública en el tema de patrimonio cultural material e inmaterial y el patrimonio natural, a través de la cual se declare la trascendencia del mismo, y la necesidad de identificar el patrimonio local como acción que fortalece el patrimonio e identidad nacional, así como un mecanismo que por medio de su uso racional contribuya a la actividad turística y a la economía. Política que reconozca la participación social histórica en la construcción del patrimonio y como acción fundamental para ejercicios actuales de identificación y propuestas para la protección, conservación, preservación y uso sostenible del patrimonio, tanto para el momento actual como futuro.

En este orden, y basado en lo considerado en la END 2030, es imprescindible la articulación y coherencia de las políticas centrales con las locales. Por tanto, la definición y aprobación del marco legal sobre patrimonio debe ser consultado, socializado y aplicado por los gobiernos locales y sus municipios.

Entonces, es preciso señalar la necesidad de establecer e institucionalizar canales de comunicación entre el Ministerio de Cultura y los gobiernos locales que permitan un diálogo permanente y fluido sobre el patrimonio local, su estado, riesgos y las medidas de preservación y conservación que le son oportunas.

En lo que respecta a la legislación municipal, y considerando el anteproyecto de la Ley Orgánica de Administración Local, resulta propicio que el artículo 38 numeral 4, sobre las competencias propias del gobierno local contemple la preservación del patrimonio cultural material e inmaterial y el patrimonio natural del municipio y aprovechamiento sostenible del mismo.

Para ello, se hace imprescindible, primeramente, la identificación del patrimonio cultural y natural del municipio, siendo esta es una oportunidad para que desde la Liga Municipal Dominicana y la Federación Dominicana de Municipios se promueva un programa para la realización de los inventarios patrimoniales locales. Lo anterior requiere previamente el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los departamentos de cultura de los gobiernos locales. A la par, integrar, sensibilizar y capacitar a organizaciones culturales locales y ciudadanía en general.

De otra parte, y a partir del uso sostenible que puede hacerse del patrimonio cultural, fomentar el desarrollo económico local por medio de industrias culturales y la incorporación del mismo en la oferta turística complementaria del turismo de sol y playa.

Una pronta acción por la que valdría la pena iniciar es en difundir de forma accesible y amplia, y sensibilizar a la población en general el tema del patrimonio y su importancia como elemento que contribuye no solo a preservar la identidad dominicana, sino también a fomentar la cohesión social, una mejor economía e igualmente, capacidades y comportamientos sociales para ser una gran comunidad más resiliente.



15

Juventud dentro de los procesos de toma de decisiones

Amin Matías

Licenciado en Ciencias Políticas (Politólogo) por la Universidad Autónoma de Santo Domingo, posee formación profesionalizante en participación sociopolítica, transparencia, municipalidad y políticas públicas de juventudes, en instituciones como la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales (FLACSO), la Fundación Solidaridad (FS), la Fundación Friedrich Ebert (FES), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), CIFAL Shanghai International Training Center, entre otras. Posee experiencia nacional e internacional en acciones para la promoción y defensa de derechos de la población joven, y la coordinación de procesos formativos en liderazgo, habilidades de vida, análisis de la realidad, y la articulación juvenil como medio de incidencia y visibilización de las cerradas brechas de desigualdad a causa del estigma y la exclusión que sufren las juventudes.



Juventud dentro de los procesos de toma de decisiones

“Se reconoce el valor de los jóvenes como actores estratégicos en el desarrollo de la Nación. El Estado garantiza y promueve el ejercicio efectivo de sus derechos, a través de políticas y programas que aseguren de modo permanente su participación en todos los ámbitos de la vida nacional y, en particular, su capacitación y su acceso al primer empleo”¹

-Constitución Dominicana

Para el año 2019 la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) basado en las proyecciones del Censo de población y vivienda del año 2010 estimaba que 3.4 millones de personas en República Dominicana (34% de la población) se encontraba en el grupo etario de 15-35 (rango de edad de la juventud según la Ley 49-00²), y que el 62% de la población era menor de 35 años.

Se entiende la juventud como la etapa de transición entre la adolescencia y la adultez, donde este se construye como ciudadano, y se incorpora con mayor responsabilidad a la vida social y política. Culturalmente las y los jóvenes son estereotipados, promovidos como agentes de consumo y receptores pasivos de los programas y proyectos, desde esta lógica su rol es esperar la madurez para poder ejercer de forma activa “y responsable” su ciudadanía, mientras que los adultos van “preparando” el camino para el relevo.

Este gran número de personas jóvenes que, a pesar de compartir retos y desafíos, se encuentran en condiciones sociales, económicas, educativas y territoriales muy distintas entre ellas, lo que nos invita a no ver la juventud como un grupo homogéneo, sino como esa gran diversidad de sus propias “culturas juveniles” por lo que nos referimos a este grupo social y etario como juventudes.

1 Constitución Política Dominicana 2015 (Art. 55 numeral 13)

2 Artículo 3 Ley General de la Juventud

Esta alta población económicamente activa (PEA) donde el 72% se ubica en las zonas urbanas (a causa de la concentración de mayores “oportunidades”), y con las características inherentes a la juventud como la creatividad, poca resistencia al cambio y resiliencia ante las adversidades, representa una innegable oportunidad al Estado para planificar y ejecutar mediante políticas públicas las acciones estratégicas para el desarrollo nacional.

Pero ¿Qué implicaría esta oportunidad? La necesaria incorporación mediante mecanismos reales la participación de las juventudes (urbanas, barriales, mujeres jóvenes, en conflicto con la ley, migrantes, residentes en zonas fronterizas, entre otras) en República Dominicana en todos los procesos de toma de decisiones de la vida nacional, para garantizar su eficiencia y sostenibilidad.

La democracia dominicana ha sido históricamente delegativa, representativa y en los mejores casos consultiva, dejando en otro plano la promoción del diálogo permanente, participativo y en condiciones de verticalidad entre tomadores de decisiones con la sociedad y las personas. Provocando que cada día la ciudadanía (principalmente jóvenes, y de manera especial en las mujeres jóvenes doblemente excluidas por las relaciones sociales tradicionales y de poder) perciba que es más difícil hacer que se pueda escuchar su opinión y que trascienda hacia el debate de la agenda pública.

Tres grandes aspectos que se consideran importantes al momento de entender el rol de la juventud en el proceso de toma de decisiones:

Limitaciones para la vinculación de jóvenes en procesos de construcción de políticas públicas

La participación social y política de las juventudes enfrenta diversas limitaciones, que les mantienen alejadas de los espacios y procesos de toma de decisiones, de la construcción de políticas y como fuera de ser agentes activos para la ejecución.

Primero, encuentran el desafío de superar el cuestionamiento sobre su capacidad para gerenciar procesos, su nivel de experiencia y su responsabilidad, este estigma menosprecia el rol del joven, y lo excluye (y desmotiva a integrarse) desde un inicio de forma indirecta de los espacios organizativos más básicos de la comunidad (juntas de vecinos, centros de madres, etc.) tradicionalmente ocupados y dirigidos por adultos que paradójicamente, al menos en el discurso abogan por la incorporación de gente joven a esos espacios, pero desde la periferia y no desde las posiciones centrales de toma de decisiones, hasta que estén “preparados”.

Segundo, la naturaleza de los espacios de participación juvenil en muchos casos no encaja en las estructuras estándares y “formales” de organización (en jerarquía e identidad única), que termina siendo una restricción a la acción política de la autonomía juvenil y a sus capacidades de actuación efectiva dentro del enmarcado sistema institucional de la toma de decisiones. Como por ejemplo las organizaciones de jóvenes deportistas en los barrios, quienes están más articulados que muchos otros grupos, se movilizan de forma periódica sobre sus intereses (mobiliarios, equipos, uniformes, acondicionamiento de las infraestructuras, etc.), pero no se les reconoce como organizaciones, y quedan fuera de la participación política sobre las decisiones de esa área.

A todo esto, las y los jóvenes crean sus propios espacios de organización como colectivo, de cara a visibilización de sus preocupaciones, los cuales son usualmente fuertes en los escenarios de microparticipación, en su entorno inmediato, pero fuera del sistema más institucional de decisiones políticas y económicas.

Tercero, el paternalismo y asistencialismo en los enfoques de protección de los derechos de los jóvenes, donde queda poco espacio para autonomía personal, la autodefinición y el derecho a equivocarse; sin que se vea como una afrenta al “buen” interés de los adultos de mantenerse cerca.

Por último, existe gran desconfianza desde los jóvenes hacia el sistema político e institucional, incluso sobre su efectividad y funcionalidad, a causa de su rigidez y burocracia, las nuevas generaciones entienden la política desde que tan efectiva es la misma para resolver situaciones; Por esto, en la internet y las redes sociales han encontrado vías más democráticas de activismos, presión y movilización, que les ha permitido colocar en la agenda y debate público sus preocupaciones.

Perspectivas de los/as jóvenes, en el contexto del marco jurídico vigente en RD

El marco jurídico en materia de juventud no ha variado en las últimas décadas, se han hecho ligeros esfuerzos de incorporar de forma transversal a otras políticas los temas de juventud, y en el marco de las políticas públicas formular un plan país sobre juventud vinculado a la estrategia nacional de desarrollo.

La pieza fundamental de este marco es la Ley General de Juventud No. 49-00 que tiene por objetivo “instaurar el marco jurídico, político e institucional que oriente las acciones del Estado y la sociedad en general hacia la definición e implementación del conjunto de políticas necesarias para lograr la satisfacción de las necesidades y expectativas de la población joven de la Nación, así como una efectiva participación de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones.”³, con la finalidad de propiciar el desarrollo integral de la juventud y garantizar la participación plena de las y los jóvenes en República Dominicana en el desarrollo de la vida nacional.

El marco jurídico reconoce a: La educación, la salud, la cultura, el deporte, la participación,

³ Artículo No. 1 Ley General de Juventud 49-00

y el trabajo, como las líneas básicas de garantías a favor de los y las jóvenes, para la ejecución de acciones sectoriales mediante alianzas interinstitucionales entre agentes públicos y privados.

Para lo anterior se deben crear las políticas públicas que traduzcan las ideas, intereses y preocupaciones de la población joven, en programas, proyectos y estrategias para hacer frente las situaciones de esta población, con un imperativo compromiso del órgano rector, el Ministerio de la Juventud.

El marco legal determina al consejo (municipales, provincial y nacional) de juventud como el espacio de participación y toma de decisión sobre estas políticas, pero su conformación y eventual funcionamiento no ha sido posible. Es decir que la formulación de las políticas públicas de juventud ha carecido históricamente de la participación activa e institucionalizada de los sujetos claves para dichas políticas, haciendo infuncionales los mecanismos jurídicos definidos para tales aspectos, Lo que se ha traducido en políticas que no se han acomodado a las necesidades y expectativas reales que tienen las juventudes.

Construir sujetos de derechos, con participación activa en la toma de decisiones y la ejecución de las políticas públicas, demanda que se reimagine a las juventudes fuera del rol de receptores pasivos de políticas, y se les categorice, como los agentes estratégicos del proceso, dotándoles de autonomía, recursos, formación y espacios de diálogo permanente entre las distintas realidades de esa población.

Es precisamente el reconocimiento de las diversidades de nuestras juventudes al momento de la definición de las políticas públicas, las que permitirán superar las amplias desigualdades sociales, económicas y territoriales a las que se enfrentan las y los jóvenes en República Dominicana. Es por tanto, que no es solo suficiente el marco jurídico, sino que es imperante la voluntad política para hacer andar el proceso.

Existe un consenso básico de que el marco jurídico sobre juventud en República Dominicana debe ser revisado y adecuado a las nuevas realidades sociales y políticas (sin hacerlo exclusivo al presupuesto), principalmente sobre cómo se reconocen las distintas dinámicas de articulación juvenil, de cómo lograr conquistar mayores en la autonomía a estas instancias y sobre el rol que juegan, las instituciones del gobierno local y las representaciones del órgano rector en la política local de juventud.

Prospectiva para la incorporación de jóvenes en procesos de toma de decisiones a escala nacional, sectorial y local

- Incorporar en términos reales a jóvenes en los procesos de la vida nacional, para reconocer:
- Que existe una disrupción generacional en la forma de percibir la política y sus estructuras;
- Que las juventudes hoy cuentan con mayores niveles de educación y formación, pero menores posibilidades de acceso al empleo y el poder político;
- Que cuentan con mayores niveles de información y sensibilidad sobre las cuestiones sociales, pero con menos mecanismos y medios efectivos de poder político para hacerle frente o interpelarlas;
- Que a pesar que tiene más interés en la política, al mismo tiempo tienen más desconfianza sobre ella y sus figuras;
- Que el adultocentrismo hace resistencia al relevo político, en amenaza a jóvenes como poder político emergente;

Las/os jóvenes usualmente privilegian su participación en los asuntos públicos cuando se tratan de cuestiones puntuales de solidaridad, por ejemplo: el medio ambiente, el ingreso al mundo laboral y la igualdad de género. Compromisos que en la mayoría de los casos no está conectado a una filosofía o ideología de pensamiento que plantee

esas demandas, es por ello que su articulación en algún momento pueda considerarse estructuralmente fuerte, pero sobre una siguiente cuestión (tema) o acción más política de interpelación, pueden variar, generando nuevos colectivos.

Es por esto que, los intereses juveniles necesitan algo más que el reconocimiento de su libertad de expresión, sino que también se debe reconocer su poder político en los espacios formales de toma de decisiones, con la capacidad plena y de elección en influir con poder en las decisiones de los asuntos de toda la vida política nacional (no solamente sobre aquella que se supone les afecta).

Esta incorporación no podrá ser efectiva hasta tanto no se respete y conformen al menos los espacios de reflexión y discusión consagrados en el marco jurídico de juventud, primero los consejos de juventud de todas las escalas, estas instancias estrictamente juveniles, integrada por las organizaciones juveniles de base en la comunidad; segundo, las unidades de juventud en los gobiernos locales, como la unidad política, técnica y administrativa de jurisdicción territorial en el municipio, encargada de las “Políticas Locales de Juventud” y de la administración de los recursos financieros, humanos y técnicos locales relativos a los temas de juventud; Y por último, el Órgano Nacional Asesor de Juventud, como el máximo organismo de planificación en materia de políticas sectoriales de juventud que junto al Ministerio Juventud, coordina la gestión y planificación intersectorial del Estado en esta materia, garantizando la unidad de criterios y consensos con la sociedad civil.

Finalmente, a todo esto, en el futuro cercano se deben generar otros procesos de integración y promoción de la participación juvenil en las cuestiones legislativas, de fiscalización, y curriculares.

No será posible cumplir el mandato constitucional de promover y garantizar el ejercicio pleno de los derechos de la población joven, hasta tanto no sean superadas estas limitaciones (desigualdad, pobreza, escasez de políticas públicas, desempleo, mecanismos inoperantes, entre otras) que bloquean el aprovechamiento de las capacidades del tercio de la población. Es así que, las soluciones no se encuentran exclusivamente en la cantidad de recursos económicos que puedan ser destinados, sino que pasa por generar un plan de desarrollo con políticas públicas construidas con la gente que aproveche el bono demográfico, que reconozca su potencial y promueva a las juventudes como verdaderos agentes estratégicos para el desarrollo de la nación.





RESILIENCIA & GÉNERO

Economía resiliente con justicia de género:
Intervenciones para la incidencia

