



DIAGNOSTICO SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES PRESTADOS POR LOS MUNICIPIOS DE LA ASOCIACION DE MUNICIPIOS COSTEROS

AQUILES CASTRO, CONSULTOR

SANTO DOMINGO, REPUBLICA DOMINICANA
JULIO DE 2005

CON LA COOPERACIÓN:





I N D I C E

1. Introducción
 - 1.1. Objetivos del estudio
 - 1.2. Metodología
2. El Universo Regional: Características generales
3. Marco legal
 - 3.1. De La Constitución de la República
 - 3.2. De Ley de Organización Municipal y afines
 - 3.3. De la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales
 - 3.4. De la Ley General de Salud
 - 3.5. Algunos obstáculos del marco legal para el desarrollo de los municipios
4. Los servicios públicos municipales: Convergencia y divergencia entre municipios de la Asociación de Municipios Costeros
5. Puntos críticos: Aspecto Institucional, La Gestión, Los Recursos y Equipos
6. Algunas conclusiones generales del diagnóstico
7. Bibliografía

A n e x o s:

- 1) Muestra de fotografías ilustrativas sobre fachada de locales de ayuntamientos, condiciones de mercados, mataderos, vertederos y cementerios en varios municipios.
- 2) Modelos de Formularios utilizados en el levantamiento de la información.
- 3) Convocatoria y Programa del Taller con la Asociación de Municipios Costeros.
- 4) Términos de Referencia y Oferta Técnica.



G L O S A R I O

AMC:	Asociación de Municipios Costeros
D. M.:	Distrito Municipal
ENDESA:	Encuesta Demográfica y de Salud
FUNDEMUCA:	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe
INAPA:	Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado
LMD:	Liga Municipal Dominicana
MOTOCONCHO:	Servicio de transporte de pasajeros en motocicleta
ONAPLAN:	Oficina Nacional de Planificación
OTTT:	Oficina Técnica de Transporte Terrestre
SEOPC:	Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones
SEMARN:	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales
UGAM:	Unidad de Gestión Ambiental Municipal



1. Introducción

El presente documento contiene el Informe “Diagnóstico sobre organización y funcionamiento de los servicios públicos prestados por los municipios de la Asociación de Municipios Costeros en la República Dominicana, el cual se realiza a solicitud de la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (FUNDEMUCA).

El objetivo general del diagnóstico se resume en conocer la situación actual de la gestión y manejo de los servicios públicos de competencia municipal prestados por los Municipios y Distritos Municipales que conforman la Asociación de Municipios Costeros de la región Este, con el fin de definir las acciones a seguir con los mismos.

El proyecto involucra un total de tres Municipios (El Valle, Miches y Sabana de la Mar) y dos Distritos Municipales (El Cedro y Las Cañitas).



1.1. Los Objetivos del estudio

En correspondencia con el referido objetivo general del proyecto se proponen los siguientes objetivos específicos:

- a. Recopilar y sistematizar la normativa legal general y local existente en materia de servicios públicos municipales y su aplicación.
- b. Explicar la situación de la gestión de los servicios de recogida, disposición final y tratamiento de los residuos sólidos, incluyendo el servicio de limpieza y ornato urbano y lo relativo a la administración, cobro, subsidio, funcionamiento, capacidad técnica, nivel de infraestructura y equipamiento.
- c. Exponer la situación de la gestión de los siguientes servicios, valorando la capacidad técnica, las infraestructuras y equipamientos:
 - recursos naturales y medio ambiente;
 - mataderos municipales;
 - mercados municipales;
 - cementerios municipales;
 - transporte, circulación y estacionamiento;
 - mantenimiento de las obras públicas del municipio (alcantarillado, cloacas, aceras, badenes, contenes, bacheo de calles, caminos vecinales, etc.).
 - informar la situación de la gestión de cualquier otro servicio público que realice el municipio, como por ejemplo la prestación de servicios sociales.
- d. Dar cuenta sobre los instrumentos y mecanismos de participación social y comunitaria en el proceso de gestión de los servicios públicos.
- e. Desarrollar un plan o propuesta de actuación a corto, mediano y largo plazo para mejorar los servicios públicos en los municipios o agrupamiento de éstos, tomando en consideración el fortalecimiento de la gestión de los mismos en coordinación con la Asociación.

Dicho plan o propuesta debe incluir:

Un sistema de indicadores que sirvan de monitoreo a la gestión de los servicios públicos y una relación de modelos de gestión adecuados a la realidad estudiada.

Un manual de implementación de la propuesta, que sirva de guía a los ayuntamientos y a las asociaciones.



1.2. Metodología

La metodología general del estudio se basó en los siguientes instrumentos:

Reuniones de trabajo con los funcionarios de oficina del proyecto de la Fundación DEMUCA y con las dos asociaciones.

Dichas reuniones sirvieron de escenario para coordinación del proceso de realización del diagnóstico.

Revisión de la legislación municipal y leyes sectoriales que inciden en los servicios públicos municipales

Fueron revisados el marco legal municipal y el conjunto de leyes que inciden en los servicios públicos municipales, especialmente las Leyes 3455 sobre Organización Municipal, la Ley 64-00 sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Ley 42-01 General de Salud a fin de sistematizar el contenido de las mismas para disponer de un referente adecuado a los objetivos del proyecto.

Entrevista a informantes claves

Fue levantada información en campo correspondiente a los diferentes municipios. En cada municipio fueron entrevistadas autoridades y/o empleados municipales; en algunos casos, además fueron abordados líderes comunitarios.

En el caso de líderes comunitarios se privilegiaron representantes de instituciones sociales o comunitarias no vinculadas al ayuntamiento.

Sistematización de la información

La información obtenida fue organizada y clasificada para proceder a la crítica y análisis de la misma. Se relacionaron los aspectos considerados relevantes en la situación de cada municipio y se presenta el resumen correspondiente para cada variable considerada en cada uno de los aspectos considerados: el institucional, el de los servicios y el de los Recursos. Se asume como aspecto institucional todo lo relativo a legislación, estructura, procedimientos y normativas; el aspecto servicios incluye todo lo relativo específicamente al tema de servicios públicos municipales; y el aspecto de recursos incluye recursos humanos, naturales y económicos.

Realización de Taller



Fue realizado un Taller de validación con los Síndicos a fin de compartir el diagnóstico y la propuesta, incorporar sus puntos de vista, así como establecer el quehacer respecto al seguimiento de este proceso con miras a obtener resultados concretos.

2. El Universo Regional: Características Regionales

La Asociación de Municipios Costeros (AMC) se localiza en la región Este o Yuna de la República Dominicana, que a su vez está constituida por las provincias San Pedro de Macorís, Hato Mayor, El Seibo, La Romana e Higüey. Dicha región en el Sistema Nacional de Planificación corresponde a la región Yuna en ONAPLAN y V en el Sistema de Salud.

Esta región depende en gran medida de la producción azucarera, pese al declive en la última década y la ganadería extensiva, además concentra uno de los mayores parques industriales de zonas francas del país (según Endesa 1991, en 1988 tenía 101 empresas de un total de 224 para el país), finalmente la región ha devenido en el principal polo turístico del país.

Los municipios donde se construye esta experiencia son Sabana de La Mar, Miches, El Valle, El Cedro (Distrito Municipal), y Elupina Cordero o Las Cañitas (D. M.) pertenecientes a las provincias Hato Mayor y El Seybo.

El territorio tiene una extensión de 7,212.72 km² equivalentes alrededor del 15% del territorio nacional y se distribuye según provincias y municipios como sigue:

Tabla 1
Provincias y territorio en la Región Este

Provincia / Municipio	Territorio en Km ²	Provincia / Municipio	Territorio en Km ²
San Pedro de Macorís	1,035.42	La Altagracia	2, 407.27
Hato Mayor	1,329.28	El Seybo	1, 786.80
El Valle	174.05	Miches	443.75
Sabana de la Mar	502.10	La Romana	653.95

Fuente: Conare, El Territorio que habitamos, el territorio que gobernamos, s/f (1993).

La distribución de la población en la región muestra el siguiente comportamiento por provincias:



Tabla 2
Población por provincias en la región

Provincia / Municipio	Total	Hombres	Mujeres
El Seibo	89,261	47,313	41,948
Santa Cruz de El Seibo	63,684	33,756	29,928
Miches	21,198	11,145	10,053
Pedro Sánchez (D. M.)	4,379	2,412	1,967
La Altagracia	182,020	92,703	89,317
Salvaleón de Higüey	141,751	71,494	70,257
San Rafael del Yuma	16,076	8,702	7,374
Laguna de Nisibón (D. M.)	8,870	4,611	4,259
Otra Banda (D. M.)	13,310	6,893	6,417
Boca de Yuma (D. M.)	2,013	1,003	1,010
La Romana	219,812	107,264	112,548
La Romana	202,488	98,113	104,375
Guaymate	17,324	9,151	8,173
San Pedro de Macorís	301,744	148,900	152,844
San Pedro de Macorís	217,141	105,070	112,071
San José de Los Llanos	20,937	11,263	9,674
Ramón Santana	9,266	5,104	4,162
Consuelo	31,405	15,818	15,587
Quisqueya	18,528	9,281	9,247
El Puerto (D. M.)	4,467	2,364	2,103
Hato Mayor	87,631	45,217	42,414
Hato Mayor del Rey	43,544	21,903	21,641
Sabana de la Mar	14,676	7,404	7,272
El Valle	7,966	4,231	3,735
Elupina Cordero (D. M.) o Las Cañitas	3,251	1,753	1,498
Yerba Buena (D. M.)	3,397	1,903	1,494
Mata Palacio (D. M.)	7,197	3,989	3,208
Guayabo Dulce (D. M.)	7,600	4,034	3,566
Total Región	880,468	441,397	439,071

Fuente: ONE, Censo de Población y Vivienda 2002. Santo Domingo, 2004.

La densidad poblacional para las diferentes provincias en la región se aprecia en el siguiente cuadro:



Tabla 3
Densidad poblacional según provincias

Provincia	Hab/ Km2
Hato Mayor	Entre 51 y 100
San Pedro de Macorís	Entre 251 y 300
El Seibo	Entre 51 y 100
La Romana	Entre 151 y 200
La Altagracia	Menos de 50

Fuente: ONE, Estadísticas seleccionadas de R. D., 1999, p. 32.

La región Yuna incrementó su capacidad de atracción de población entre 1986 y 1991, lo cual se explicaría en el dinamismo del turismo en la región (La Romana e Higüey) y especialmente las Zonas Francas (San Pedro de Macorís y La Romana); por la asimetría existente al interior de la región, desde el punto de vista socioeconómico, dicho impacto tiende a concentrarse en las referidas provincias. Por tanto quedaron fuera de dicho flujo migratorio las provincias de El Seibo y Hato Mayor a las cuales pertenecen los municipios de interés para el presente estudio.

Hasta 1991 la región tenía un 7.7% de población inmigrante acumulada mientras que la inmigración reciente ascendió a 16.6%.

Población Económicamente Activa

Durante la década de los 90 para la región Yuma o Este la distribución de la PEA por ramas de actividad presenta la siguiente distribución:

Tabla 4
Distribución de la PEA por actividad económica

Rama de actividad	% de participación
Agropecuaria	30.8
Industria	21.5
Comercio, Hoteles	19.1
Construcción	2.7
Transporte y Alimentos	2.3
Banca y Finanzas	1.4
Servicios sociales	7.6
Servicios personales	14.7
Otros (minas y energía)	0.0
Total	100.0

Fuente: Lozano, W. y Marina Ariza. Tendencias de la Migración Interna en R. D.: 1981-1991, Santo Domingo, R. D. Diciembre 1993.



La tasa de desempleo en la región de 27.3 ligeramente inferior a la región más deprimida del país que es el Suroeste con 28.4, siendo un factor que confirma que se trata de dos regiones que concentran los mayores niveles de pobreza en el país.

Pobreza

El informe de ONAPLAN de 1997 señala que los niveles de pobreza a nivel nacional son de 60% y en la región Yuma o Este es similar al mismo. Sin embargo en esta región se concentra los mayores niveles de pobreza del país para la zona rural (95%), superando la región de El Valle (Suroeste) que es la más deprimida tomada en conjunto como región.

La región presenta grandes contrastes a su interior: El porcentaje de hogares pobres alcanza 90% en El Seibo y baja hasta el 50% en La Romana. El Seibo es una de las cinco provincias del país con mayores niveles de pobreza junto a Elías Piña, Barahona, Monte Plata y Samaná.

Un indicador importante de condición de pobreza está referido a la situación de la vivienda. A continuación se presenta el porcentaje de viviendas con piso de tierra para las diferentes regiones del país y dentro de la región Este para las diferentes provincias.

Tabla 5
Condición de la vivienda según regiones del país

Regiones	Viviendas con piso de tierra	Regiones	Viviendas con piso de tierra
0	2.3	V	5.9
I	6.8	VI	34.0
II	4.0	VII	9.2
III	3.7	VIII	4.8
IV	19.8		

Fuente: Endesa, 2002

El Este pertenece a la región V que en comparación tiene nivel relativamente bajo superando las regiones I, IV, VI y VII, sin embargo en el cuadro de más abajo se observa que en el interior de la región Este aparecen niveles mucho más bajos que el promedio de la región.



Tabla 6
Viviendas con piso de tierra en la región Este según provincias

Provincia	%
El Seibo	12.6
Hato Mayor	13.4
La Altagracia	2.6
La Romana	3.4
San Pedro de Macorís	6.0

Fuente: Endesa, 2002.

El servicio de electricidad en la región Este cubre el 85% de las viviendas mientras el promedio nacional es de 92.3; y el servicio de agua a menos de 15 minutos de la vivienda en la región es de 76.6% que está por encima del promedio nacional que es de 69.5%.

La carencia de servicio sanitario afecta el 11.6% de las viviendas en la región, que implica un volumen importante tratándose de un servicio vital en la disposición de excretas de impacto significativo al ambiente y la salud.

Educación

La Dirección Regional correspondiente a la región Este tiene un total de 546 centros educativos, de los cuales 517 en el sector público y 29 en el sector privado.

El analfabetismo afecta un promedio de 13% del total de la población del país según muestra de la Encuesta Demográfica en Salud 2002 y para la región Este tiene el siguiente comportamiento por provincias:

Tabla 7
Analfabetismo en región Este

Región Este	12.6
El Seibo	19.6
Hato Mayor	12.7
La Altagracia	13.4
La Romana	9.8
San Pedro de Macorís	9.4

Fuente: Endesa, 2002.

Salud Pública

Distribución de número de camas de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social para las provincias de la región en el año 2002:



Tabla 6
Distribución de camas por provincia

Provincia	Cantidad de camas
La Altagracia	122
La Romana	165
San Pedro de Macorís	306
Hato Mayor	99
El Seibo	120

Fuente: ONE, Compendio de estadísticas socio-demográficas, 2002.

En la región la tasa de mortalidad es de 10.30 por ciento y la mortalidad infantil es de 5.61 superada solamente por las regiones O y II, teniendo las restantes seis regiones una mortalidad infantil más baja que la región Este.

La mortalidad materna en las provincias de la región Este: El Seybo es de 1.0, La Altagracia 0.6, La Romana 4.8, San Pedro de Macorís 10.0, Hato Mayor 0.0 dato éste último que sería explicado en un sub-registro dado que la atención para esa provincia de la región tiende a concentrarse en San Pedro de Macorís.

3. Marco legal

En este capítulo se da cuenta sobre los aspectos de la legislación municipal que aplica al tema de servicios públicos municipales y se informa sobre la experiencia legislativa en los ayuntamientos respecto de dicho tema.

3.1 De la Constitución de la República

La reglamentación de los ayuntamientos se sustenta en dos fuentes básicas: La Constitución de la República y la Ley de Organización Municipal; en cuanto las funciones esas leyes son complementadas por otras como la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales y la ley General de Salud. En ese sentido los aspectos legales relacionados con la estructura y el funcionamiento de la instancia institucional relacionada con los servicios públicos municipales, se encuentran en dichos documentos.

A continuación se indica resumidamente un extracto de las disposiciones que aplican directa o indirectamente en la gestión del tema servicios públicos



municipales, a fin de tenerlo como referente para los fines del diagnóstico sobre dichos servicios y las propuestas de mejora en la gestión de los mismos.

La Constitución de la República en su artículo 82, establece:

“El gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios estarán cada uno a cargo de un ayuntamiento, cuyos regidores, así como sus suplentes, en el número que será determinado por la ley proporcionalmente al de habitantes, sin que en ningún caso puedan ser menos de cinco, serán elegidos, al igual que el Síndico del Distrito Nacional y de los Síndicos municipales y sus suplentes por el pueblo de dicho Distrito y de los municipios...”

El artículo 85 indica que:

“tanto en la formulación como en la ejecución de sus presupuestos, los ayuntamientos estarán obligados a mantener las apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios. Los ayuntamientos podrán, con la aprobación que la ley requiera establecer arbitrios, siempre que éstos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes”.

3.2. De la Ley de Organización Municipal y afines

La ley 3455 establece la composición de los ayuntamientos, sus atribuciones y regulaciones sobre los bienes municipales; autoriza mantener y establecer arbitrios; regula lo relativo a empréstitos, el presupuesto y contabilidad de los ayuntamientos.

La Ley 3455 del 21 de diciembre de 1952, en su artículo 45:

“Dentro de cada municipio pueden ser creados por la ley uno o más Distritos Municipales. La ley determinará el territorio que deba constituir cada Distrito, así como su nombre y lugar donde deba tener cabecera”.

La Ley No. 273 de fecha 14 de abril de 1981, modifica el artículo 46 No. 3455:

“Para cada Distrito Municipal el Ayuntamiento correspondiente nombrará una Junta Municipal que ejercerá las funciones de Síndico con voz, aunque sin voto en la Junta y tres Miembros con sus respectivos suplentes de entre los cuales se elegirá un Presidente, un Vicepresidente y un Vocal, quienes serán elegidos anualmente de entre su mismo seno. Habrá además un Tesorero y un Secretario”.

Ley 3455, Art. 47:

“La Junta Municipal ejercerá en el Distrito las mismas atribuciones que el ayuntamiento, pero sus acuerdos y resoluciones no podrán ponerse en ejecución mientras que no hayan sido aprobadas por el ayuntamiento”.



Las Atribuciones de los Ayuntamientos

Ley 3455, Art. 31:

Atribuciones de los ayuntamientos: Ordenar, reglamentar y resolver cuanto fuere necesario o conveniente para proveer las necesidades del municipio y su mayor bienestar, prosperidad y cultura.

Las más importantes atribuciones son las siguientes:

- Establecer los límites de las zonas urbanas y suburbanas;
- Establecer normas y planos reguladores para urbanización, el ensanche y la zonificación de las ciudades, villas y poblados;
- Conceder o no, permisos para las construcciones;
- Apertura, construcción, reparación, alineación, nivelación, enderezamiento, ampliación, prolongación, supresión o clausura de caminos vecinales e intermunicipales, calles, avenidas, paseos, parques, plazas; jardines u otras vías públicas de su dependencia, así como de las correspondientes aceras, contenes y cunetas;
- Organizar y mantener Cuerpos de Bomberos;
- Establecer el alumbrado público, y otorgar contratos o concesiones para su establecimiento, con arreglo a las leyes, donde no exista;
- Disponer lo necesario para asegurar el abastecimiento, distribución de agua de calidad y adecuada y en cantidad suficiente para el consumo público y el de los particulares; y para tal fin disponer u otorgar autorizaciones, contratos o concesiones para la construcción, el mantenimiento y la administración de represas, depósitos, acueductos, bombas, sistemas de distribución u otras obras, donde no existan;
- La construcción, el mantenimiento, la reparación y la limpieza de alcantarillas y cloacas para el desagüe de las aguas pluviales y residuales;
- Establecer, sostener y administrar servicios de transporte urbano o dentro de los límites del municipio;
- Reglamentar la circulación y estacionamiento de vehículos;
- Dictar reglamentaciones para la construcción de desagües de aguas pluviales y residuales, y conocer de las solicitudes de permiso para la construcción de los mismos, en conformidad con el artículo 52 de la Ley de Urbanización, Ornato Público. (Delegado por la Ley 687 del 1982).
- Procurar que la población no carezca de alimentos de primera necesidad tomando las medidas conducentes al caso;



- Crear, sostener y administrar, cuando lo estimen necesario o útil, escuelas u otros planteles de enseñanza, bibliotecas, museos, parques o jardines zoológicos o botánicos, academias y bandas de música, salas para actos y conciertos, teatros, campos para deportes, hipódromos u otros establecimientos de educación y recreo;
- Administrar los establecimientos y servicios públicos productivos del municipio, o subastar o contratar con particulares su administración mediante las condiciones y formalidades que en otro lugar se determinan; disponiendo cuanto fuere pertinente para la eficaz prestación, de los servicios y protección de los intereses del municipio, según el caso;
- Contratar empréstitos;
- Votar anualmente un presupuesto de ingresos y egresos;
- Nombrar los empleados necesarios para las oficinas y servicios públicos municipales.

El Art. 28 señala: Los acuerdos, ordenanzas, resoluciones y reglamentos dictados por los Ayuntamientos de los municipios, así como los avisos relativos a las subastas de sus proventos deberán ser publicados en un diario de la cabecera del municipio, si lo hubiere, y en caso contrario en un diario de circulación nacional o de acuerdo con los reglamentos que deberán establecer al efecto y se reputarán conocidos y serán obligatorios al día siguiente de la publicación, salvo que en ellos se señale otro plazo.

El funcionamiento de los ayuntamientos es indicado en el capítulo II, Sección II de la Ley No. 3455:

Cada 16 de agosto se elige el bufete directivo para que un regidor ocupe la presidencia y otro la vicepresidencia.

Cada ayuntamiento decide el número de sesiones ordinarias o extraordinarias que debe celebrar cada mes, no obstante la ley prescribe la celebración de por lo menos dos sesiones por mes.

Cada ayuntamiento reglamentará todo lo relativo a su organización interior y a la del personal, a las oficinas y los servicios que dependen del mismo, en aquello no previsto por la ley.

Deberán publicarse los reglamentos, ordenanzas, resoluciones y acuerdos dictados por los ayuntamientos. Corresponde al Síndico disponer su publicación.

Las principales atribuciones del Síndico están contenidas en el Artículo 34 del Ley 3455:

- Velar por la conservación de los bienes y derechos del municipio;
- Firmar contratos autorizados por el ayuntamiento y velar por su ejecución;



- Supervigilar el funcionamiento de los establecimientos y servicios municipales;
- Dirigir y supervigilar los trabajos municipales;
- Dirigir y supervigilar los inspectores municipales;
- Dirigir y supervigilar los Alcaldes Pedaneos;
- Representar al municipio en Justicia;
- Inspeccionar la Tesorería municipal;
- Preparar y proponer el presupuesto anual con la asistencia del tesorero, si así lo requiriese;
- Publicar las Resoluciones, Ordenanzas y Reglamentos Municipales y velar por su ejecución.

Ley 4401 sobre Alcalde Pedáneo:

Establece que la autoridad de la Sección es el Alcalde Pedáneo y es designado por el ayuntamiento. Está encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones municipales y por el mantenimiento del orden público en la Sección.

Autonomía municipal

La Ley No. 5622 del 14 de septiembre de 1961, regula la autonomía municipal y establece en su Artículo 1º:

“(...) se mantiene como normas inmanentes de autonomía municipal lo que consigna la Constitución de la República...”.

La Ley 180 del 12 de abril de 1966, supedita a la ratificación del Poder Ejecutivo el establecimiento de arbitrios por parte de los ayuntamientos.

Ley 83/89 del 3 de enero 1989, que prohíbe la colocación de desperdicios de construcción, desechos en calles, aceras, avenidas, etc.

“Art. 1. Se prohíbe la colocación de desperdicios de construcción, desechos en calles, aceras, avenidas, carreteras y sus márgenes, áreas verdes, solares baldíos, plazas y jardines públicos, dentro de las zonas urbanas y suburbanas de la República.

“Art. 6. Los sometimientos por concepto de la violación a las disposiciones de la presente ley serán conocidas en el Distrito Nacional por el Juzgado de Paz para asuntos municipales y en los demás municipios por los Juzgados de Paz competentes para conocer de las transgresiones a las disposiciones municipales.



Ley 214/83, del 24 de febrero de 1983, sobre cementerios: Indica que el establecimiento y la explotación de los cementerios estará a cargo de los ayuntamientos.

Ley 317/72 del 26 de abril de 1972, reglamenta la instalación de Estaciones de Servicio o Puestos para el Expendio de Gasolina:

El Art. 1 prohíbe la instalación de estos negocios en las avenidas y calles principales de las zonas residenciales de las ciudades de Santo Domingo de Guzmán y Santiago de los Caballeros. En el párrafo I se establece que:

“con aprobación del Poder Ejecutivo las respectivas Oficinas de Planeamiento Urbano o las que tengan a su cargo iguales funciones, quedan facultadas para determinar por medio de avisos públicos cuáles son las avenidas y calles afectadas con dicha prohibición”.

El Art. 3 estipula que:

“En ningún caso dichas instalaciones o puestos de gasolina podrán erigirse a menos de doscientos (200) metros en Santo Domingo y Santiago de los Caballeros, y ciento veinticinco (125) metros en cualquier otra población del interior, cuando se encuentren edificios destinados o que se proyecte destinarlos a escuela, mercado, hospital, iglesia, teatro, cine, asilo, biblioteca, plaza, parque, jardín público y de aquellos otros establecimientos o lugares de comercio público que la Oficina de Planeamiento Urbano correspondiente juzgue necesaria la aplicación de tal medida.

Ley 6232/63 del 25 de febrero de 1963: establece el proceso de planificación urbana e introduce modificaciones orgánicas a las instituciones municipales. Crea las Oficinas o Divisiones de Planeamiento Urbano y reglamenta todo lo referido a planeamiento urbano.

Ley 675/44 del 298 del 31 de agosto de 1944 y sus modificaciones: sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones: Establece requisitos para urbanizaciones, medidas de ornato público y medidas de seguridad pública.

Ley 17/97 del 4 de mayo de 1997: establece a favor de los ayuntamientos el 4% del monto de la Ley de Gastos Públicos.

Como ya se indicó, además de las dos fuentes básicas referidas, para el ámbito municipal y su órgano de gobierno (el ayuntamiento) se consideran relevantes los siguientes preceptos legales:

3.3. De la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales:



Sobre esta ley, merecen atención para los fines de este proyecto los artículos:

- Artículo 25, que informa sobre la composición del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y Recursos Naturales. En su inciso 4 incluye entre los entes que le constituyen “Las Comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Ayuntamiento del Distrito Nacional, los ayuntamientos municipales y la Liga Municipal.
- Artículo 26, que establece la creación de Unidades de Gestión Ambiental en las instituciones que formen parte del sistema. Define dichas unidades como “estructuras especializadas, con funciones de supervisar, coordinar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas, proyectos y acciones ambientales dentro de su institución y para velar por el cumplimiento de las normas ambientales por parte de la misma, asegurando la necesaria coordinación inter-institucional de la gestión ambiental, de acuerdo a las directrices emitidas por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y – recursos Naturales”.
- Capítulo VI De las basuras y Residuos Domésticos y Municipales
- El Art. 106 reconoce que “Los ayuntamientos municipales operarán sistemas de recolección, tratamiento, transporte y disposición de desechos sólidos no peligrosos dentro del municipio, observando las normas oficiales emitidas por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, conjuntamente con la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, para la protección del medio ambiente y la salud”.
- El Artículo 107, prohíbe la “colocación, lanzamiento y disposición final de desechos sólidos o líquidos, tóxicos o no, en lugares no establecidos para ello por la autoridad competente.

El párrafo I aclara que “bajo ninguna circunstancia se permitirá la operatividad de vertederos municipales en cercanía de lechos, fuentes, cuerpos de aguas, ni en aquellos lugares donde la escorrentía y la infiltración pueda contaminarla”.

El párrafo II estipula como requisito para establecer y poner en funcionamiento un vertedero municipal, “realizar el estudio de evaluación ambiental pertinente, conforme lo establecido en el artículo 38 y siguientes...” de la ley 64-00.



- El Artículo 108 establece que “En todas las instituciones públicas se implantarán sistemas de clasificación de los desechos sólidos, previo a su envío a los sitios de disposición final”.
- Sobre los Recursos Naturales, el Artículo 117 párrafo II, indica a favor de los municipios que, “Cuando se trate de recursos naturales no renovables, el o los municipios donde esté ubicada dicha explotación, recibirán el cinco por ciento (5%) de los beneficios netos generados.

3.4. De la Ley General de Salud

La Sección III titulada De la Disposición de excretas y aguas servidas, en su Artículo 45 en su párrafo Unico establece la participación conjunta de la Secretaría de Salud Pública, los ayuntamientos y el instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado y demás instituciones competentes, en la elaboración de normas que regulen la colección, eliminación, descarga, tratamiento y destino de las aguas servidas, aguas negras y residuales.

La sección IV titulada De los Desechos Sólidos, en su Artículo 46 contempla la “coordinación entre la Secretaría de Salud Pública, los ayuntamientos y demás instituciones competentes para elaborar las normas oficiales que regulen la disposición y manejo de desechos sólidos cuyo uso, recolección, transporte, almacenamiento, eliminación o disposición final resultare peligroso para la salud de la población”.

El Artículo 47 establece que “los residuos médicos serán almacenados de manera diferenciada, tratados técnicamente en el establecimiento de origen y/o entregados al municipio o la institución correspondiente, según sea el caso, para su transporte y disposición final adecuada”.

3.5. Algunos obstáculos del marco legal para el desarrollo de los municipios

Como parte del contexto en que son gestionados los servicios públicos en los Ayuntamientos, se debe tener en cuenta las limitaciones que en virtud de razones legales, afectan la capacidad de acción de la autoridad municipal.

A los fines de ilustrar esa afirmación es pertinente recordar que la Constitución de la República en su artículo 55, incisos 11, 25 y 26 que atribuyen competencias municipales al Presidente de la República para la designación de Regidores en caso de vacantes, anulación por decreto de los arbitrios establecidos por los Ayuntamientos y autorizar no a enajenar inmuebles y aprobar o no contratos que



hagan los Ayuntamientos cuando impliquen garantía de inmuebles o rentas municipales.

La Ley 541-69 Orgánica de la Secretaría de Turismo, excluye los ayuntamientos de la regulación del turismo.

La Ley 673-65 otorga facultades excesivas a la Liga Municipal Dominicana en la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos municipales.

La Ley 153-98 sustrajo funciones impositivas de los Ayuntamientos para pasarlas al Instituto Dominicanos de Telecomunicaciones (INDOTEL).

La Ley 687-82, autoriza a la SEOPC a intervenir en los municipios en materia de ornato y urbanismo.

La Ley 64-00 en sus artículos 111 al 114 delega determinadas funciones ejecutivas en la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (art. 112) o en coordinación con los ayuntamientos (artículos 111, 113 y 114) cuya naturaleza implica una interferencia en las funciones de estos últimos. El primer artículo refiere a obras de ingeniería civil y los siguientes tratan respectivamente sobre programas y reglamentos de desarrollo urbano, ubicación de industrias y emisión de ruidos en zonas residenciales.

4. Los servicios públicos municipales: Convergencia y divergencia entre municipios de la Asociación de Municipios Costeros

La información inventariada permite hacer una caracterización general de la región sobre la realidad en materia de servicios públicos municipales, y facilita establecer comparación entre municipios, observar las coincidencias y diferencias entre una y otra realidad local.

4.1. Los Municipios

Los municipios tienen más de 20 años de fundados y son los más antiguos Sabana de La Mar y Miches con 60 y 90 años respectivamente. Los ayuntamientos comenzaron a funcionar como tales casi inmediatamente surgen los municipios.

El municipio más pequeño en términos poblacionales es El Valle con 7,368 habitantes y el más grande es Miches con una población tres veces la de aquel.



En ningún municipio existe plan de trabajo. La idea de planificación se remite a los capítulos del presupuesto y las actas de la sesión de la Sala Capitular.

4.2. Legislación local:

Ordenanzas y Resoluciones en la Sala Capitular de los municipios sobre servicios públicos municipales

En los ayuntamientos de la región, excepción de El Valle, se han adoptado algunas resoluciones en la respectiva Sala Capitular sobre determinados aspectos del tema servicios públicos municipales.

Solamente fue posible disponer de información documentada sobre legislación para el municipio de Miches cuyos contenidos están referidos a los siguientes elementos: a) Transferencia de fondos de una cuenta a otra para financiar planes de emergencia en el mes de diciembre; b) Adopción de la micro-planificación participativa (No. 002/99), c) Resolución de solicitud al Congreso Nacional para que pondere la eliminación del impuesto al sirope de maíz por los efectos de su revocación en la industria azucarera regional, la resolución número No. 25/200; d) Solicitud de fondos a la LMD para financiar obra de un muro de contención al mar la cual no estaba consignada en el presupuesto del año; e) Autorización al Síndico para gestionar ante la LMD la compra a crédito de un camión volteo de 3 M3.

En El Valle se aprobó resolución sobre impuesto a los camiones que transportan agregados y se ha generado un conflicto en varias ocasiones porque los transportistas no quieren pagar el rodaje.

Respecto al tema de las tasas acordadas por el ayuntamiento para ciertos servicios, en Sabana de la Mar se denunció el caso de contribuyentes por concepto de registro de documentos que viajan a otros municipios para evitar pagar aquí porque aquellos le cobrarían más barato.

En síntesis sobre el tema de la legislación local, se puede concluir en que es muy pobre la legislación en los ayuntamientos en materia de servicios públicos municipales, siendo escasas las iniciativas en ese sentido; y que por tanto las medidas que dan sustento y orden al servicio son de carácter administrativo.

4.3. Experiencia en planificación

En todos los Ayuntamientos la planificación se limita a lo programado en el marco del presupuesto que se aprueba para cada año. En el nivel local es muy pobre la



planificación, situación que impide a los Ayuntamientos identificar y movilizar recursos en el marco del municipio y resta cobertura a su accionar dado el peso que tiene la espontaneidad en sus actividades.

4.4. Existencia de Organigrama y estructura en los Ayuntamientos

En todos los municipios los informantes afirman tener sus respectivos organigramas, excepto El Valle donde se ha comenzado a trabajar el tema con apoyo de FUNDEMUCA.

En el municipio de Miches además del organigrama actual existe una propuesta de modificación. La estructura actual contiene una dirección política integrada por el Concejo de Regidores, Secretaría General, Síndico y Vice Síndico; y una estructura administrativa integrada por el Auditor, Asistente del Síndico, Consultoría jurídica, Relaciones Públicas, Secretaría de sindicatura y chofer; Tesorería, Alcaldes, Encargado de limpieza y ornato, Policía Municipal, Biblioteca, Catastro, Cementerio, Maestro de Música, Bomberos, Encargadote Promoción y Electricista.

La propuesta de modificación de organigrama en Miches difiere del vigente en que incorpora en el área administrativa las siguientes instancias: Planeación, Presupuesto y Asesor Financiero y un Concejo de Desarrollo; reformula tesorería al segregar presupuesto e incluir Registro civil; reordena administración incorporando informática, Recursos Humanos, Transporte y equipos, Mayordomía y Mantenimiento; crea Obras Públicas Municipales con Planeamiento Urbano y Construcción y Mantenimiento; crea Servicios Municipales incluyendo aquí Limpieza y Ornato, Cementerios, Mercado, Biblioteca, Banda de Música e incorporando Cultura y Deporte.

Se crea Departamento de Medio Ambiente y se mantienen como departamentos independientes el de Bomberos y Alcaldía.

Ambos modelos constituyen una buena base para mejorar la formulación de una propuesta que sea sancionada por la Sala Capitular y tomarla como referencia para los demás municipios.

4.5. Disponibilidad de Mapas o planos

En El Valle y Sabana de la Mar hay planos que están siendo actualizados en estos momentos. En Sabana el catastro está en proceso de elaboración. El Cedro no tiene plano.



Como se sabe este recurso es imprescindible para lograr una mejor planificación de los servicios en el municipio, razón por la cual es crítico el hecho de no disponer de los mismos.

4.6. Sobre Recursos Naturales y Medio Ambiente

No existe información documentada sobre la situación ambiental del municipio en ninguno de los ayuntamientos, lo cual es un indicador de la ausencia de este tema en su agenda, situación que resulta contraproducente cuando el seguimiento para el cumplimiento de la ley ambiental en gran medida es delegado en los gobiernos municipales en virtud de la ley 64-00.

4.7. Los Servicios

4.7.1. Residuos sólidos

Este servicio funciona bajo un esquema de programación en los diferentes municipios, la programación integra rutas, barrios y calendario asignando días fijo de la semana para la zona urbana y otros para la zona rural.

No se organiza registros sobre la cantidad de basura por día depositada en los vertederos.

En Sabana de la Mar se cobra el servicio a los usuarios directamente por el ayuntamiento, hasta hace poco dicho cobro se hacía por medio de INAPA. Respecto de este cambio sería útil una comparación sobre el comportamiento del usuario con uno y otro sistema y extraer las lecciones correspondientes.

En Miches el vertedero está ubicado es un lugar inadecuado por lo que urge desde el punto de vista ecológico, su traslado. Se encuentra a 3 kilómetros en la carretera Sabana y El Seybo, localizado en un firme con pendiente hacia el río a unos 100 metros y circundado por una cañada distante unos 40 mts.

En materia de servicio de recogida de basura, ha habido experiencia de cooperación entre el ayuntamiento de Miches y el de El Cedro mediante el préstamo de equipos de transporte del primero al segundo.

4.7.2. Mataderos

Todos lo municipios están dotados de esta infraestructura en condiciones adecuadas y con servicio de agua. Fueron arrendados en proventos y en algunos



municipios los arrendatarios no siempre cumplen sus obligaciones contractuales. En cada paraje del municipio de Miches funciona un matadero.

4.7.4. Mercados

Los municipios dotados de mercado municipal son El Valle y Sabana de la Mar, mientras que El Cedro y Miches carecen de esta infraestructura. En Sabana el mercado es arrendado por un año y se necesita de su ampliación porque su capacidad está superada por la demanda.

En Miches, según información del Síndico, la construcción de un mercado forma parte de la agenda de las autoridades.

4.7.5. Cementerios

Cada municipio posee la infraestructura para ofrecer este servicio en forma satisfactoria, excepto en Sabana de la Mar donde es necesaria la construcción de otro cementerio debido a la dispersión de los nuevos barrios.

Todos los cementerios están dotados de verja en bloques de cemento en la zona urbana y para la zona rural cerca en alambre de púas.

4.7.6. Transporte de pasajeros y tránsito de vehículos

El servicio de transporte de pasajeros intermunicipal es servido por choferes organizados en sindicatos de minibuses. En todos los municipios el servicio interno opera con base en unidades de motores con la modalidad del llamado “moto-concho”.

Por concepto de uso de paradas solo en el municipio de Sabana de la Mar pagan un impuesto anual al ayuntamiento, el cual es asignado al sindicato que tiene 30 unidades de transporte para la ruta Sabana – Santo Domingo y 15 unidades en la ruta Sabana – Hato Mayor, de éstas mismas rutas depende el servicio para el municipio de El Valle.

En Miches operan las rutas intermunicipal e inter-regional hacia Santo Domingo, Sabana e Higüey. En el Cedro el transporte depende de la ruta Miches – Higüey.

Hay comunicación mediante transporte marítimo con Samaná en los municipios de Miches y Sabana de la Mar. En este aspecto es importante indicar que en relación con el transporte turístico ha habido conflictos entre las autoridades municipales de Sabana de la Mar y los Tours Operadores que se niegan a contribuir al fisco



municipal, el desenlace de estos conflictos no ha concluido a favor del ayuntamiento por las condiciones de desventaja técnico-legal en que ha debido actuar frente a los mismos.

Es pertinente evaluar en la Asociación de Municipios el servicio de transporte turístico que toca la zona para discutir la mejor manera en que el mismo puede impactar positivamente los municipios.

4.7.7. Mantenimiento de Obras Públicas

El sistema de alcantarillado está en proceso de instalación en El Valle y en Miches por parte de INAPA, la obra está paralizada desde hace unos dos años; en Sabana de la Mar el alcantarillado data de 30 años y carece de planta de tratamiento; y el municipio de El Cedro carece de esta infraestructura.

Los ayuntamientos intervienen en el mantenimiento, reparación y construcción de aceras, contenes, canchas y en la reparación de caminos vecinales y calles.

El proceso de mantenimiento de caminos vecinales se lleva a cabo según lo demanden las comunidades, no existe un programa que oriente el servicio de forma permanente, salvo en el caso de Miches. En Sabana de la Mar hay una experiencia de cooperación para reparar camino vecinal entre el ayuntamiento y la comunidad por medio de la Asociación de Parceleros.

En Sabana de la Mar se han registrados conflictos con INAPA por la rotura de aceras y contenes por ésta institución realizar reparaciones en la tubería del agua y luego se niegan reponer el área intervenida.

4.7.8. Otros servicios y la “Asistencia Social”

Lo que se ha convenido en llamar para los fines del estudio “otros servicios” se puede clasificar en tres grupos: 1, las subvenciones (apoyo puntual en efectivo, combustible u otra especie); 2, la asistencia social y 3, “varios”, para los cuales se detallan sus componentes en el siguiente cuadro:

Subvención	Asistencia social	Varios
Subvención a instituciones: Iglesias, Bomberos, Policía Municipal,	Servicio fúnebre	Servicio de transporte en camiones para necesidades familiares
Ambulancia	Alimentación	Eventos y actividades Deportivas
Minibús de transporte a estudiantes	Recetas o farmacia y clínica (internamiento)	Agua: transporte en tanques para su distribución
Biblioteca		Reparación de viviendas
Banda de Música		Reforestación



En el municipio de Sabana de la Mar la biblioteca fue construida por la comunidad y su funcionamiento es financiado por el ayuntamiento.

La asistencia social constituye el capítulo de mayor demanda, en ese sentido es equiparable al de recogida de basura.

El componente “varios” se registra en todos los ayuntamientos lo cual está relacionado con la situación de pobreza predominante en la región y la cultura política que se ha construido en el país de acuerdo con la cual el ayuntamiento “es un lugar donde se puede ir a pedir cualquier cosa”.

La reparación de viviendas en mal estado y que son habitadas por familias muy pobres, es otra actividad realizada por los ayuntamientos

Pese al dinamismo y elevado impacto social de estos servicios y el volumen de recursos que involucra, no existe ninguna reglamentación que aporte procedimientos institucionales en la gestión de los mismos para mayor transparencia y efectividad en su gestión.

Contrario a lo que frecuentemente se cree, la mayoría de esas actividades a la luz de la ley forman parte de la competencia de los ayuntamientos (ver Ley 3455 modificada, Artículo 331, Capítulo 2, Sección III); los acápite c, f, g y h refieren al turismo, la capacitación y promoción para el empleo y el desarrollo, la construcción de viviendas sociales, la construcción y mantenimiento de caminos vecinales respectivamente.

Sin embargo hay algunas actividades desplegadas por los ayuntamientos que claramente están fuera de su competencia, pero cuya realización debe ser entendida en el contexto socio-económico deprimido en la región y la circunstancia de que el ayuntamiento constituye la mediación de poder público más cercana a la gente, por ejemplo inversión en el sector educación.

4.8. Temas ambientales de interés especial en los municipios

Algunos problemas ambientales relevantes para cada municipio:

Problema ambiental más grave	Municipios donde se manifiesta
Agua potable	Todos los municipios
Minería de agregados	El Valle
Aguas negras	El Valle

Fuente: Información levantada en campo.



El problema ambiental más urgente es el acceso al agua potable. En El Valle se ha producido un conflicto con la empresa “grancera”* que opera en el municipio porque no ha querido acogerse a las disposiciones del ayuntamiento en materia de control y especialmente en el aspecto de la tributación.

4.9. Infraestructura en los municipios

Los municipios están dotados de las siguientes infraestructuras: mataderos, mercados, canchas deportivas, una red de calles asfaltadas parcialmente en los centros urbanos; la planta física de las oficinas de los ayuntamientos. Varios municipios tienen un sistema de Alcantarilla en proceso de construcción por el gobierno central y actualmente paralizado.

Los locales de oficinas de los Ayuntamientos son propiedad de éstos en casi todos de los municipios. Una ligera inspección permitió apreciar que la distribución del espacio físico en las oficinas puede ser mejorado.

4.10. Elaboración y presentación de Informes

En los diferentes municipios los ayuntamientos limitan la elaboración de informes (mensual y cuatrimestral) al componente económico para cumplir el mandato de ley ante la Cámara de Cuentas, la LMD y la Contraloría General de la República.

La ausencia de una práctica de elaboración de informes está relacionada con la debilidad de la planificación en los ayuntamientos, lo cual es indicador de falta de oportunidades y espacios para el seguimiento y ausencia casi total de rendición de cuentas.

4.11. Recursos naturales de interés especial en los municipios

En la región los recursos de interés especial por su potencial ecológico o turístico son el Parque Nacional Los Haitises, varias playas (excepto en El Valle), Ríos, Lagunas Limón y Redonda, éstas últimas constituyen un área protegida.

En los municipios de El Cedro y Miches se calculan más de 30 kms. de playa.

* Granceras: son empresas que explotan recursos mineros, llamados agregados, que son básicos para la industria de la construcción.



La diversidad y extensión de los recursos disponibles ofrece una base apreciable para su explotación turística, perspectiva que es favorecida al localizarse los municipios en la región Este donde se ubica el principal polo turístico del país.

Otro recurso natural es la minería de agregados el cual se localiza principalmente en El Valle.

Muchos de los recursos citados están diseminados en el territorio de más de un municipio, lo cual ofrece una oportunidad de cooperación para su gestión compartida en el marco de la Asociación.

Los empleados en el área de servicios municipales

Municipio	Ornato y limpieza		Oficina	
	Total	Mujeres	Total	Mujeres
El Valle	46	7	-	5
Sabana de la Mar	28	11	-	-
El Cedro	12	0	10	4
Miches	65	32	15	10
Las Cañitas	-	-	-	-

4.12. El personal en los Ayuntamientos

En el universo de los empleados de ornato y limpieza de los diferentes municipios hay presencia de mujeres, excepto en El Cedro. Dicha participación es elevada para los municipios de mayor tamaño, Miches y Sabana de la Mar, siendo el 40% en el primer caso y el 50% en el segundo.

En todos los municipios es apreciable la participación de mujeres en el personal de oficina.

Resulta sorprendente el número de empleados en ornato y limpieza para el municipio de El Valle comparado con Sabana de la Mar que es mucho más grande que aquel; lo mismo es válido para El Cedro comparado con Miches.

4.13. Equipos de oficina en los ayuntamientos

En relación con los equipos de oficina: están dotados de máquinas de escribir y computadoras, excepción de El Cedro que solo posee 3 máquinas mecánicas.



El mobiliario de archivos demanda su fortalecimiento por la saturación de los que están en uso.

4.14. Equipos limpieza y ornato

Según los municipios la disponibilidad de equipos pesados se distribuye como sigue:

Municipio	Equipos
El Valle	1 Greda, 1 Pala mecánica, 1 Camión volteo de 3 ton., 1 camión volteo de 6 ton.
Sabana de la Mar	1 Greda, 1 Pala 1 mecánica, 1 Camión compactador, 1 Rodillo, 1 Camión 3 M3, 1 Camión 6M3
Miches	1 Greda, 1 Pala mecánica, 1 Camioneta, 2 Volteos, 2 Camión compactador.
El Cedro	2 Camiones de 3 M3.

Salvo el Distrito Municipal de El Cedro se puede interpretar que los municipios miembros de la Asociación están bien dotados de equipos pesados para labores de limpieza y ornato.

4.15. Organizaciones comunitarias y relación con el Ayuntamiento

En todos los municipios existe una red de organizaciones de variado carácter; Juntas de Vecinos, Asociaciones de Padres y Amigos de la Escuela, Iglesias, entre otras. En el municipio de Miches dichas organizaciones son muy débiles y apenas funcionan algunas Juntas de Vecinos en la zona urbana y Grupos de Madres en la zona rural.

No hay mayor experiencia de trabajo conjunto entre los ayuntamientos y las comunidades. Apenas se conoce de acciones puntuales de cooperación en el municipio de Sabana de la Mar donde se han realizado actividades como operativos de limpieza y jornadas de reforestación y el mantenimiento de caminos vecinales, esto último con la Asociación de Parceleros. En este municipio el ayuntamiento juramentó el año pasado la directiva de la Federación de Juntas de Vecinos e hizo un acto de reconocimiento a dirigentes comunales, actividades que son indicadoras de la existencia de niveles de relación apreciables entre la autoridad municipal y comunidad.



5. Puntos críticos: Aspecto Institucional, la Gestión y los Recursos y Equipos

De todo lo anterior se puede resumir como puntos críticos en el proceso de gestión de los servicios públicos municipales en los Municipios Costeros, los siguientes:

Aspecto institucional

- Carencia o debilidad de un cuerpo de instrumentos legales que haga las veces de normas en el nivel local para la operatividad de los servicios.
- Ausencia o fuerte debilidad en la planificación de la gestión.
- Ausencia casi total de espacios y medios para la rendición de cuentas que hagan transparente la ejecutoria de las autoridades municipales.
- Conflictos inter-institucionales entre la autoridad municipal y ciertas instituciones del Estado en las que destaca INAPA; e instituciones privadas entre las que destacan las mineras y los Tours operadores.
- Es prácticamente inexistente la cooperación con instituciones del nivel central del gobierno.
- Débil relación entre la autoridad municipal y los ciudadanos.
- Carencia de una estructura legal funcional que asegure un adecuado desempeño de la autoridad municipal en los casos en que debe hacer prevalecer su autoridad o ésta es desafiada.
- Sistema de archivos: es muy precario.
- Debilidad en la capacidad legislativa de los miembros del gobierno local.

La Gestión de los servicios

- Ausencia casi total de la planificación como herramienta clave para una gestión efectiva y eficaz.
- Problema ambiental más urgente: dotación de agua potable.
- Las condiciones de operación de los vertederos municipales a cielo abierto en lugares inadecuados e inobservancia de la ley 64-00.
- Débil ejercicio por los ayuntamientos de su responsabilidad en la regulación del tránsito vehicular.
- El carácter gratuito de los servicios públicos municipales limita la capacidad de generación de ingresos.
- El servicio de recogida de basura no satisface plenamente las necesidades de los municipios y las expectativas de las propias autoridades por diversas debilidades que afectan el mismo.



- Dicho servicio ha acumulado en la región factores positivos en los que destaca los esfuerzos por la programación y organización de rutas conforme a un calendario por zona urbana y rural.
- Tiene mucho peso el servicio de recogida de basura en zonas rurales.
- Se registra una importante experiencia de cobro por servicio de basura la cual debe ser evaluada por la Asociación.
- Municipios carecen de mercados: El Cedro y Miches.
- La infraestructura de alcantarillado requiere un tratamiento urgente para recuperar inversión a medio camino.
- La atención a caminos vecinales no responde a un programa, pesa mucho la improvisación, excepción del municipio de Miches.

Los Recursos y Equipos

- Importante la experiencia de cooperación entre dos municipios: Miches y Las Cañitas.
- Limitada disponibilidad de recursos económicos y materiales especialmente en municipios pequeños o de reciente creación.
- Conflictos por pago de rodaje empresas mineras.
- Destacar la experiencia de Sabana para el cobro por servicio de basura: cambio de Inapa por el control propio y proyecto de catastro.
- La potencialidad del transporte turístico (terrestre y acuático) como medio de tributación: debe ser abordado por la asociación.
- Se debe mejorar la gestión en general de los recursos humanos y fortalecer su capacitación.

6. Algunas conclusiones generales del diagnóstico

6.a) Características generales: los municipios y los ayuntamientos

6.a.1. Los Ayuntamientos en los municipios tienen más de 20 años funcionando por tanto son instituciones ya estabilizadas. No sucede lo mismo en los Distritos Municipales que son de creación reciente, diferencia que debe ser tomada en cuenta al considerar los proyectos conjuntos en el marco de la Asociación y la asimetría existente entre los ayuntamientos en cuanto desarrollo institucional y experiencias acumuladas.

6.a.2. De acuerdo a su población los municipios son desiguales con 7 mil, 14 y 21 mil habitantes para El Valle, Sabana y Miches respectivamente, lo cual debe ser tomado en cuenta para los proyectos comunes en el marco de la Asociación.



6.a.3. El peso de las características rurales en la mayoría de los municipios implica ventajas y desventajas para la gestión de los servicios: la principal ventaja es que no hay saturación del espacio o hacinamientos, lo cual no quiere decir que no haya asentamientos desordenados; otra ventaja es la baja frecuencia en la circulación de vehículos que genera menos problemas y facilita su ordenamiento. Las desventajas: extensión al centro urbano de actividades socioeconómicas propias de zonas rurales que pudieren resultar conflictivas, tales como la crianza de animales en condiciones inapropiadas.

6.a.4. Se conocen los límites de cada municipio y se trabaja en la actualización de planos y mapas en Sabana de la Mar y El Valle, experiencia que debe ser evaluada en la Asociación y hacerla extensiva a los demás municipios.

6.b) Aspectos Institucionales

6.b.1. Los procedimientos que se llevan a cabo para la gestión de los diferentes servicios que se ha convenido en llamar en este estudio “asistencia social” y “otros servicios”, no responden a criterios institucionales claros, sino que los decide el Síndico de manera espontánea según demandas. No existen reglamentos para estas actividades.

6.b.2. La rendición de cuentas y elaboración de informe: En Sabana y El Cedro elaboran informe sobre las actividades por lo menos una vez en el año; en Miches se limita al informe económico.

6.b.3. Es muy pobre la relación de los ayuntamientos con las organizaciones comunitarias y tan solo en Sabana fue registrada alguna experiencia de trabajo puntual realizado de manera conjunta. No se conocen experiencias de instancias de participación de esas organizaciones en el ayuntamiento.

6.b.4. Es prácticamente inexistente la relación entre los ayuntamientos e instancias del gobierno central. Con INAPA ha habido vínculo por motivo del cobro en Sabana y en El Valle hay conflicto con la rotura de las calles para corregir averías y luego las brigadas de INAPA no las reparan.

6.b.5. No existe instancia de planificación del crecimiento de los municipios y el ordenamiento de sus territorios, instrumento que si bien la ley autoriza en aquellos municipios con más de 50 mil habitantes, resulta muy útil en determinados municipios de esta región por la necesidad de proteger recursos estratégicos que pudieren resultar afectados con asentamientos desordenados.



6.b.7. Una debilidad importante en la estructura de los ayuntamientos, es la carencia de la Unidad de Gestión Ambiental prevista en la Ley 64-00.

6.b.8. Aunque en todos los municipios y D. M. dijeron tener sus respectivos organigramas (salvo El Valle), se considera pertinente proceder a la revisión de los mismos y conocer en el marco de la Asociación una propuesta de nuevo organigrama existente en Miches la cual puede ser base para una discusión a fin de actualizar dicho instrumento para el conjunto de los miembros de la Asociación

6.b.9. La herramienta de la planificación es muy pobre y está limitada a la estructura del presupuesto anual.

6.b.10. Se destaca como una experiencia altamente positiva el antecedente de trabajo conjunto entre Miches y El Cedro con el préstamo de equipos del primero al segundo. Este es un mecanismo que debe ser ponderado por la Asociación más allá de una acción puntual. Los D. M. En tanto que entidades con una capacidad de recursos menor que el municipio, les resulta más difícil acceder a los medios para la dotación y el mantenimiento de equipos pesados; en casos como este la co-gestión puede ser una alternativa y ya existe una experiencia en el Sur al respecto.

6.b.11. Una comparación del número de empleados entre municipios revela cierta incongruencia en el caso de El Valle y Sabana; y El Cedro respecto de Miches, pues son municipios de diferente tamaño y no hay proporción en el número de empleados de que disponen.

6.c) Aspecto de la Gestión de los Servicios

6.c.1. Los vertederos operan en violación a la ley 64-00, situación que debe ser corregida, especialmente en aquellos casos en que urge su reubicación. El proceso operativo de este servicio no está sustentado en ninguna normativa sancionada por la Sala Capitular.

6.c.2. En algunos municipios (Sabana y El Valle) los ayuntamientos han tenido que enfrentar conflictos legales o administrativos con terceros por diferentes razones, ante los cuales se han sentido impotentes, rebelándose cierta incapacidad de la autoridad municipal para hacer valer sus derechos: ilustran esa situación los intentos de imponer tasas impositivas a empresas mineras y el tema del transporte turístico en botes. Esta situación se torna más grave al tratarse de ayuntamientos desprovistos de un área legal especializada como parte de su estructura.



6.c.3. Hay algunas experiencias de cooperación y trabajo conjunto en la parte operativa de los servicios en el caso de los municipios de Miches y El Cedro.

6.c.4. En los municipios no se cobra el servicio de recogida de basura, en Sabana se cobraba antes vía INAPA y existe proyecto para retomar el cobro directamente.

Una característica distintiva del servicio de recogida de basura en la región es que en los diferentes municipios abarca parte de la zona rural.

Debilidades en el servicio de recogida de basura: Déficit de equipos para el caso de los Distritos Municipales, vertedero inapropiado, no se llevan registros. No hay ninguna retribución del usuario.

Fortalezas y aciertos en el servicio de recogida de basura: Existe programación por días y por zona urbana y rural.

6.c.5. El servicio de transporte inter-municipal se realiza por medio de unidades de minibuses cuyos propietarios y choferes están asociados según rutas. En Sabana tributan mediante un impuesto anual por parada. El transporte interno en los municipios es suplido por motoconcho el cual no está regulado ya que la OTTT no interviene en este tipo de servicio.

El servicio de transporte de pasajeros en los Distritos Municipales depende del transporte que se origina en uno de los municipios, por eso se requiere la coordinación de las autoridades en los municipios involucrados a fin de lograr seguridad y eficiencia del servicio a los usuarios de los D. M.

No se han tomado iniciativas relacionadas con la reglamentación del tránsito en ningún aspecto.

6.c.6. Los cementerios son operados por los ayuntamientos plenamente y mantienen una infraestructura adecuada a las necesidades de los municipios.

6.c.7. Todos los municipios están dotados de mataderos en condiciones adecuadas, sin embargo en algún caso los arrendatarios no siempre cumplen los términos acordados. En El Valle está pendiente corregirles fallas de construcción.

6.c.8. El Cedro y Miches no están dotados de mercado municipal.

6.c.9. En la región existe una inversión inicial para el servicio de alcantarillado, pero está paralizada y corre el riesgo de perderse si no es intervenida para su



conclusión en tiempo prudente. Esto requiere algún nivel de cooperación entre autoridades municipales y del gobierno central.

6.c.10. El mantenimiento a los caminos vecinales, salvo en Miches, no es realizado conforme a una programación, sino que responde a las necesidades y/o demandas de los moradores.

6.c.11. Un servicio clave: El problema ambiental más urgente en todos los municipios es el relativo a lograr fuente segura y estable de agua potable.

6.d) Aspecto de los Recursos y Equipos

6.d.1. Los Distritos Municipales son de reciente creación y de baja población, lo cual incide en la precariedad de recursos con que cuentan. Las principales carencias son en equipos de transporte y oficina, en instancias y procedimientos institucionales de gestión y capacitación de personal. Las fallas relativas a aspectos institucionales están presentes también en los municipios.

6.d.2. La planta física de los ayuntamientos es adecuada a sus necesidades excepto El Valle que carece de local propio.

6.d.3. El sistema de archivos es muy deficiente porque en muchos casos no elaboran síntesis del Acta de la Sesiones de la Sala o no la reproducen y en otros los archivos están saturados o desorganizados.

6.d.4. Para la adquisición de equipos pesados es importante la experiencia de cooperación en el caso de dos ayuntamientos con inversión, propiedad y gestión común del recurso.

6.d.6. Los recursos humanos no responden en todos los casos a las necesidades en cantidad y calidad de los ayuntamientos, lo cual conspira contra la racionalidad y eficacia en la gestión. Hay déficit de formación y capacitación, situación que debe ser abordada junto a medidas que garanticen la estabilidad y adecuada remuneración del personal.



Bibliografía

Achécar Molina, Martiza, et-al. Encuesta Demográfica y de Salud 2002. Octubre 2003. Santo Domingo.

Lozano, Wilfredo. Tendencias de la migración interna en República Dominicana: 1981-1991. Santo Domingo, 1993.

ONE, Censo de Población y Vivienda 2002.

ONAPLAN, Informe de población No. 11, 1997:7.

Referencias legales:

- Ley General Sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, 64-00, Santo Domingo, 2000.
- Ley General de Salud 42-01.
- Ley 3455 de Organización Municipal
- Ley de Autonomía Municipal 5622-61.
- Ley que prohíbe la colocación de desechos en las calles y Avenidas 83-89.
- Ley de Cementerios 214-83.
- Ley sobre Instalación de Estaciones de Expendio de Gasolina 317-72.
- Ley de Planificación Urbana 6232-63.
- Ley que crea los Juzgados de Paz Municipales 58-88.
- Ley sobre Construcciones y Ornato 675-44.
- Ley sobre Urbanización, Construcción y Ornato Público 675-44.
- Ley que destina el 4% de la Ley de Gastos Públicos en Favor de los ayuntamientos 17-97.



Anexos

- 1) Muestra de fotografía ilustrativa del vertedero de Sabana de la Mar, próximo a la carretera que conduce de esta ciudad a Miches, y el segundo en Miches, próximo a una cañada





2) Modelos de Formularios utilizados para recabar información:

2.1. Form 1. Guía para localización de información en los Ayuntamientos

- Las Resoluciones y ordenanzas Municipales relacionadas con el tema de los servicios públicos.
- Informes disponibles sobre los servicios públicos: últimas versiones.
- Planes de trabajo vigentes o último plan.
- Organigrama del ayuntamiento y/o estructura para gestionar los servicios: Departamentos, Areas, Secciones o Responsables y funciones.
- Planta física: locales, oficinas, situación y estatus.
- Tipos, cantidad y situación de equipos de que dispone el Ayuntamiento.
- Personal: Cantidad y distribución, proporción por sexo.
- Aspecto, tema o problema ambiental prioridad del municipio.
- Copia de un mapa o plano del municipio y/o la parte urbana.
- Registro de servicio de residuos sólidos por día, o por mes.
- Planificación actual de las rutas del servicio de recogida de residuos.
- Además del servicio de basura: cuáles otros servicios ofrece el ayuntamiento.
- Experiencias de trabajo o proyecto específico con organizaciones comunitarias.
- Incluir algún otro documento que se considere de interés para este trabajo.





2.2. Formulario 2, Matriz de información general del municipio:

FUNDEMUCA			
Proyecto Diagnóstico sobre Organización y Funcionamiento de los servicios públicos prestados por los municipios de la Región Enriquillo y de la Asociación de Municipios Costeros			
Form 2.			
Matriz de información general por municipio			
Municipio:		Fecha:	Informante:
Servicios	Situación de la gestión		
	Infraestructura	Capacidad técnica	Equipos
Recursos naturales y medio ambiente			
Mataderos municipales			
Mercados municipales			
Cementerios			
Transporte, circulación y estacionamiento.			
Mantenimiento de obras públicas del municipio (cloacas, alcantarillado, aceras, badenes, contenes, bacheo de calles, caminos vecinales, etc.)			
Otros servicios			
Área administrativa			



2.3. Form. 3. Control de información documentada existente en las oficinas del Ayuntamiento.

AYUNTAMIENTO DE-----

Autoridades: síndico(a) y regidores	
Direcciones y teléfonos	
Año de fundación del ayuntamiento o años funcionando	
Observaciones	

Relación de los elementos y aspectos sobre los cuales se necesita recabar la información que exista documentada en los ayuntamientos:

Componente o aspecto	Respuesta
Las Resoluciones y ordenanzas Municipales relacionadas con el tema de los servicios públicos.	



Informes disponibles sobre los servicios públicos: últimas versiones.	
Planes de trabajo vigentes o último plan.	
Organigrama del ayuntamiento y/o estructura para gestionar los servicios: Departamentos, Areas, Secciones o Responsables y funciones.	
Relación y características de los equipos disponibles. Personal: Cantidad y distribución. Características generales.	
Documento sobre la situación ambiental del municipio.	
Copia de un mapa o plano del municipio y/o parte urbana.	
Incluir algún otro documento que se considere de interés para este trabajo.	

Servicios Públicos prestados por los Municipios de la AMC



A
M
C



3) Convocatoria y Programa del Taller con la Asociación de Municipios Costeros

FUNDACION DEMUCA

ASOCIACION DE MUNICIPIOS COSTEROS

Santo Domingo, R. D.
27 de junio 2005.

A los Miembros del Consejo Directivo de la Asociación

Convocatoria a Reunión Taller

Distinguidos señores:

Por este medio se les convoca a la sesión de trabajo que realizaremos con el objetivo de conocer y discutir los resultados del diagnóstico y propuestas sobre los servicios públicos municipales realizados recientemente por el consultor contratado por FUNDEMUCA para este fin.

El objetivo es realizar un ejercicio de retroalimentación que nos ayude a lograr un instrumento útil para mejorar la gestión de los servicios públicos municipales, por lo cual esperamos contar con su siempre atenta colaboración.

Atentamente;

Por FUNDEMUCA,
Manuel Alba

Por la Asociación,
Ramón García de la Cruz
Presidente.

FECHA: Viernes 1º de julio 2005.

HORA: 10:00 a.m.



LUGAR: Sabana de la Mar. En las Oficinas del Ayuntamiento.

REUNION TALLER

INFORME DIAGNOSTICO Y PROPUESTA DE MEJORA SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES DE LA COSTA SUR BAHIA DE SAMANA

Viernes 1º de julio 2005, Sabana de la Mar, R. D.

PROGRAMA

9:30 / 10:00 A. M. Registro de los participantes, a cargo de la presidencia de la Asociación.

10:05 / 10:25 A. M. Presentación del Resumen del diagnóstico a cargo de Aquiles Castro.

10:25 /10:30 A. M. Breve receso.

10:35 A. M. / 11:00 Intervenciones de los miembros del Consejo Directivo: Preguntas y opiniones.

11:00 / 11:30 A. M. Presentación de las Propuestas y Recomendaciones a cargo del consultor.

11:30 A. M. / 12:30 P. M. Intervenciones de los miembros del Consejo Directivo: Preguntas y opiniones.

12:30 P. M. / 12:50 P. M. Resumen de los resultados. Conclusiones y Acuerdos Operativos sobre esta parte de la reunión. A cargo de Ana A. López.

12:50 P. M. Almuerzo.

.../