



SISTEMATIZACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL

EN QUINCE GOBIERNOS LOCALES DE LA
REPÚBLICA DOMINICANA DURANTE 2016, 2017 Y 2018



SISTEMATIZACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL

EN QUINCE GOBIERNOS LOCALES DE LA
REPÚBLICA DOMINICANA DURANTE 2016, 2017 Y 2018



Financiado por la
Unión Europea

Fundación Solidaridad

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

**Sistematización de la implementación del Presupuesto Participativo Municipal en
quince gobiernos locales de la República Dominicana durante 2016, 2017 y 2018.**

Equipo Consultor:

Felipe Montesanto, Alberto Ortí y Gilda Solano

Diseño y diagramación:

Edma's Grafics

Impresión:

Editorial Gente

Esta publicación se realiza en el marco del Proyecto “Ciudadanía activa dialogando para una gestión municipal inclusiva, participativa y transparente” financiado por la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Fundación Solidaridad.

Santiago de los Caballeros, República Dominicana
Febrero 2019

TABLA DE CONTENIDOS

| | |
|--|-----------|
| Índice de esquemas, gráficos y tablas..... | 4 |
| Siglas y abreviaturas..... | 5 |
| I. PRESENTACIÓN..... | 7 |
| II. RESUMEN EJECUTIVO..... | 9 |
| III. METODOLOGÍA..... | 11 |
| IV. CONTEXTO..... | 13 |
| 4.1 Hitos en el proceso de institucionalización del Presupuesto Participativo Municipal en la República Dominicana | 13 |
| 4.2 El Presupuesto Participativo Municipal como instrumento de desarrollo e inclusión social..... | 16 |
| V. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL: sistematización y principales hallazgos en la implementación del Presupuesto Participativo Municipal..... | 21 |
| 5.1 Introducción: evolución del nivel de desempeño de los ayuntamientos estudiados en el SISMAP Municipal..... | 21 |
| 5.2 Alcance de la participación ciudadana y cumplimiento de las etapas del Presupuesto Participativo Municipal..... | 23 |
| 5.2.1 Fase de preparación..... | 24 |
| 5.2.2 Fase de consulta y asignación..... | 26 |
| 5.2.3 Fase de ejecución y seguimiento..... | 29 |
| 5.3 Los Planes de Inversión del Presupuesto Participativo Municipal: asignación, ejecución financiera y orientación de la inversión..... | 32 |
| 5.3.1 Asignación y ejecución financiera de la inversión municipal a través del Presupuesto Participativo Municipal..... | 33 |
| 5.3.2 Orientación de la inversión local a través del Presupuesto Participativo Municipal (PPM)..... | 41 |
| VI. RECOMENDACIONES: propuestas y líneas de acción para una mejora en la implementación del PPM..... | 45 |
| 6.1 Recomendaciones para la actualización del marco jurídico..... | 45 |
| 6.2 Recomendaciones para mejorar el procedimiento de implementación del PPM..... | 47 |
| 6.3 Recomendaciones para el monitoreo de la implementación del PPM: actualización y mejora de los indicadores SISMAP Municipal/ SIMCAP en base a principios de eficiencia, eficacia y calidad del gasto..... | 49 |
| VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 57 |
| VIII. ANEXOS..... | 58 |

ÍNDICE DE ESQUEMAS, GRÁFICOS Y TABLAS

| | |
|--|----|
| Esquema 1: Hitos de la institucionalización del PPM en República Dominicana..... | 15 |
| Esquema 2: Hitos y cronograma del PPM según la Ley 176-07..... | 23 |
| Gráfico 1: Niveles de pobreza multidimensional en 15 municipios de Santiago y el Gran Santo Domingo en 2014..... | 17 |
| Gráfico 2: Índices de la calidad estructural de las viviendas y del grado de saneamiento de los hogares en 2010..... | 18 |
| Gráfico 3: Relación entre el presupuesto del Ayuntamiento y la puntuación en el ranking de la calidad en la gestión pública municipal 2018..... | 22 |
| Gráfico 4: Avances y retrocesos de los Ayuntamientos/ Sismap 2015-2018..... | 22 |
| Gráfico 5: Puntuación Sismap y propuesta de revisión respecto a la fase de Preparación del PPM en 2018..... | 24 |
| Gráfico 6: Tipo de convocatoria utilizada en el PPM, según ciudadanía..... | 25 |
| Gráfico 7: Puntuación Sismap y propuesta de revisión respecto a la fase de Consulta y Asignación del PPM en 2018..... | 27 |
| Gráfico 8: Puntuación Sismap y propuesta de revisión respecto a la fase de Ejecución y Seguimiento del PPM en 2018..... | 29 |
| Gráfico 9: Líneas de mejora para el PPM, según ciudadanía..... | 34 |
| Gráfico 10: Porcentaje de cumplimiento de las fases según las evidencias existentes.... | 35 |
| Gráfico 11: Indicadores de asignación y ejecución financiera en 2016..... | 34 |
| Gráfico 12: Indicadores de asignación y ejecución financiera en 2017..... | 37 |
| Gráfico 13: Indicadores de asignación y ejecución financiera en 2018..... | 40 |
| Gráfico 14: Orientación de la inversión y cantidad de obras del PPM entre 2016-2018.... | 42 |
| Gráfico 15: Comparación entre las obras presupuestadas y ejecutadas en función de las orientaciones de la inversión entre 2016-2018..... | 43 |
| Gráfico 16: Orientación de la inversión en PPM por municipios para el 2018..... | 44 |
| Tabla 1: Variables seleccionadas para el diagnóstico situacional del PPM..... | 49 |
| Tabla 2: Descripción de las técnicas cualitativas aplicadas en función de los actores clave del PPM..... | 10 |
| Tabla 3: Comparativo SISMAP Municipal y SIMCAP en cuanto a la medición del PPM.... | 16 |
| Tabla 4: Disponibilidad y vigencia de los Planes de Desarrollo Municipal..... | 19 |
| Tabla 5: Presupuestado total municipal y nivel de desempeño en el SISMAP Municipal 2018..... | 32 |
| Tabla 6: Disponibilidad de Planes de Inversión Municipal y su ejecución entre 2016-2018..... | 33 |
| Tabla 7: Resultados de la asignación y ejecución financiera durante 2016,2017 y 2018.. | 37 |

SIGLAS Y ABREVIATURAS

| | |
|----------|--|
| CONARE | Consejo Nacional para la Reforma del Estado |
| DGODT | Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial |
| DIGEIG | Dirección de Ética e Integridad Gubernamental |
| DIGEPRES | Dirección General de Presupuesto |
| END | Estrategia Nacional de Desarrollo |
| FEDOMU | Federación Dominicana de Municipios |
| GTZ | Agencia de Cooperación Alemana |
| MAP | Ministerio de Administración Pública |
| MEPyD | Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo |
| MM | Millones de pesos |
| OAI | Oficinas de Acceso a la Información |
| ONE | Oficina Nacional de Estadística |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| OSFL | Organizaciones Sin Fines de Lucro |
| PARME | Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado |
| PIM | Planes de Inversión Municipal |
| PMD | Plan Municipal de Desarrollo |
| POT | Planes de Ordenamiento Territorial |
| PP | Puntos porcentuales |
| PPM | Presupuesto Participativo Municipal |
| PPTO | Presupuesto |
| SAIP | Portal Único de Solicitud de Acceso a la Información Pública |
| SIMCAP | Sistema de Monitoreo Ciudadano de la Administración Pública |
| SISMAP | Sistema de Monitoreo de la Administración Pública |

I. PRESENTACIÓN

El presente estudio se enmarca en el proyecto “Ciudadanía activa dialogando para una gestión municipal inclusiva, participativa y transparente”, el cual implementan la Fundación Solidaridad, Ciudad Alternativa y Oxfam con el financiamiento de la Unión Europea. El mismo sistematiza las experiencias de implementación del Presupuesto Participativo Municipal (PPM) en el Distrito Nacional y en catorce (14) municipios de la República Dominicana. En la Provincia Santiago: Santiago, Villa González, Villa Bisonó, Licey al Medio, Tamboril, Puñal, Baitoa, Sabana Iglesia, Jánico y San José de las Matas. Mientras que en el Gran Santo Domingo: el Distrito Nacional, Santo Domingo Este, Boca Chica, Los Alcarrizos y Santo Domingo Norte.

El proyecto busca fortalecer las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil y de las autoridades locales al desarrollo social, a través de la mejora de la buena gobernanza, la rendición de cuentas y la definición participativa de políticas inclusivas en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030 y las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Procura también fortalecer los espacios de concertación entre organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales, así como una mejor participación y corresponsabilidad en la gestión municipal, para reducir las desigualdades sociales, de género y la exclusión de juventudes.

Este estudio responde al resultado esperado de “generados los conocimientos y sistematizados los aprendizajes a partir de las experiencias de construcción de capacidades y articulación innovadoras, para la elaboración de propuestas ciudadanas de cogestión municipal”, y para ello plantea como objetivo general: “Sistematizar y analizar las experiencias de quince (15) Gobiernos Locales en la implementación del Presupuesto Participativo Municipal y, en base a las informaciones obtenidas, formular recomendaciones, enfocadas a la actualización del marco legal vigente y al desarrollo de espacios de discusión para la formulación de propuestas, dirigidas a promover su fortalecimiento”.

El estudio incluye la elaboración de dos productos: un Diagnóstico situacional de la implementación del Presupuesto Participativo Municipal (PPM) y Recomendaciones para la mejora de su implementación.

El diagnóstico situacional de la implementación del PPM sistematiza la experiencia en los municipios seleccionados. Para alcanzar este primer objetivo se abordan el análisis del proceso participativo de la ciudadanía en cada fase del PPM, a fin de identificar el nivel de involucramiento y participación ciudadana en cada fase del proceso. Posteriormente se realiza el análisis presupuestario para medir la eficacia de la inversión pública tanto a nivel de planificación como de ejecución, para determinar hacia dónde va la inversión local emanada de la decisión ciudadana y el nivel de cumplimiento por parte de las autoridades locales.

La última parte muestra las principales conclusiones y recomendaciones, tanto a nivel legal como procedimental y de monitoreo y evaluación de la eficacia y eficiencia de la gestión pública municipal, incluyendo la identificación de propuestas y líneas de acción para una mejora en la implementación del PPM.

II. RESUMEN EJECUTIVO

El presupuesto participativo municipal (PPM) en República Dominicana fue impulsado a finales de los años 90 como una herramienta de participación ciudadana que ha alcanzado un alto grado de institucionalización legal tras la aprobación de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los ayuntamientos y su posterior reconocimiento a nivel constitucional tras la reforma proclamada en enero de 2010.

A partir del año 2015, y en el marco de un proceso integral de fortalecimiento de la gestión de las administraciones locales, el país cuenta con una herramienta tecnológica para el seguimiento de la gestión municipal, el Sistema de Monitoreo de la Administración Municipal (SISMAP Municipal), que incluye el monitoreo de los diferentes hitos en los que se desarrolla el PPM de modo tal que hoy se cuenta con un grado mayor de información recopilada sobre la materia cuyo estudio puede brindar aportes sobre la realidad de este proceso.

El presente análisis, teniendo en cuenta lo anterior, partió de un levantamiento de información obtenido a partir de un trabajo de revisión documental oficial del PPM, complementado con la realización de entrevistas a actores clave y expertos, en las que se tuvo en cuenta la ponderación de 8 variables de aspectos claves de la calidad del proceso participativo para la toma de decisiones de la inversión municipal: nivel de institucionalización, grado de participación, comparativa entre el PPM aprobado y el PPM ejecutado, orientación de la inversión municipal, fiscalización, transparencia y acceso a la información pública, género y acompañamiento técnico.

El análisis arrojó, como resultados principales, que el mayor grado de debilidad en los procesos de PPM se observa en la fase de ejecución y seguimiento. Igualmente, que los procesos de consulta previos a la toma de decisiones de la inversión también presentan debilidades en cuanto a la convocatoria, grado de participación ciudadana así como calidad del gasto acordado. Igualmente, que el nivel de cumplimiento y resultados de los procesos, demostraron que el PPM no logra por completo el cometido de ser una herramienta de participación ciudadana.

En base a estos resultados obtenidos, el estudio plantea recomendaciones para la mejora de la implementación del PPM teniendo en cuenta 3 ámbitos de la realidad legal e institucional de la gestión municipal, que son: a) actualización del marco jurídico; b) mejoras en el proceso de implementación del PPM y c) seguimiento a través de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad del gasto.

En este sentido, los resultados llaman a introducir cambios legales que establezcan un régimen de consecuencias y sanciones ante los incumplimientos que se producen en las fases de preparación, consultas, ejecución y seguimiento así como mayores precisiones en cuanto a la calidad del gasto:

vinculación con la planificación estratégica que definen los planes municipales de desarrollo, nivel de inversión decidida mediante presupuesto participativo y organización de las consultas a fines no sólo de identificar necesidades territoriales sino también sectoriales, es decir, necesidades diferenciadas de los grupos más vulnerables.

Este empoderamiento es clave en dos momentos: primero, para superar la resistencia existente de parte de las autoridades municipales a la realización del PPM, ya que en la actualidad no todos los municipios del país destinan un porcentaje de inversión para ser decidido de modo participativo. En segundo lugar, en los casos en que sí se realiza, las organizaciones sociales deben hacer eficaces los instrumentos que brinda la ley a través de la conformación del comité de seguimiento así como de la Ley 200-04 de Libre Acceso a la Información, para velar que los proyectos incluidos en el plan de inversión sean ejecutados y el presupuesto participativo tenga un resultado efectivo tal como fue aprobado.

Además de un mayor empoderamiento de la sociedad civil y la activación procesos de veeduría, hay que considerar que los cambios en el comportamiento de la administración pública, a menudo, se obtienen con incentivos. Ejemplo de ello es el SISMAP Municipal que impulsa una mejora en la calidad de la gestión municipal, como una herramienta que además de monitorear, introduce su evaluación mediante un puntaje en una escala del 0 al 100, lo cual permite establecer un Ranking Municipal de los ayuntamientos integrados al sistema. En este orden, el SISMAP Municipal pudiera fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil mediante la inclusión de un indicador que mida la creación de los comités de control social que impulsa la Cámara de Cuentas, y que éstos se encarguen de impulsar las mejoras necesarias que son detectadas por el sistema. Este último rol es también aplicable al SIMCAP, junto con un mayor seguimiento a las solicitudes de información pública y la vinculación a los procesos de veeduría ciudadana.

Finalmente, además de las recomendaciones realizadas, que en el corto plazo, pudieran contribuir a estandarizar los procesos y su seguimiento, se hace necesario fortalecer la labor de acompañamiento técnico que realizan varias organizaciones, valorando la que hoy realiza la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU).

III. METODOLOGÍA

El diseño metodológico propuesto para la sistematización de las experiencias de implementación del proceso de PPM en catorce municipios y el Distrito Nacional, se realizó mediante las siguientes fases: (i) presentación, discusión y aprobación del plan de trabajo; (ii) recolección de información cualitativa y cuantitativa; (iii) procesamiento y análisis de la información y; (iv) revisión y validación.

En cumplimiento con la primera fase fueron presentadas las variables de análisis para el período de ejecución presupuestaria seleccionado (2016, 2017 y 2018), las cuales fueron: nivel de institucionalización del PPM, participación, análisis presupuestario del PPM aprobado versus ejecutado, orientación de la inversión municipal (calidad del gasto) fiscalización, transparencia y acceso a la información pública, género y acompañamiento técnico.

La fase de recolección de información se realizó mediante el levantamiento de información disponible en el SISMAP Municipal, la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), junto a información histórica y de sistematizaciones anteriores, así como con la participación de 130 informantes claves, mediante cuestionarios y entrevistas estructuradas. Los cuestionarios fueron aplicados a grupos focales conformados por personas líderes y referentes comunitarios/as de los municipios: Los Alcarrizos, Santo Domingo, Santiago, Villa González y Puñal e integrados por un número de entre 7 y 14 personas y se realizaron preguntas abiertas. Las entrevistas estructuradas fueron aplicadas a Alcaldes/as y técnicos/as de los Ayuntamientos. Cabe señalar que solo se obtuvo respuesta de cinco Alcaldes y cuatro técnicos. Por último, el levantamiento de información incluyó la realización de entrevistas a expertos en materia de desarrollo local y participación ciudadana a nivel local.

Del SISMAP Municipal se extrajo la información cualitativa de las actas de todas las asambleas comunitarias, cabildos abiertos y actos de rendición de cuentas. Esto permitió el análisis del involucramiento y grado de la participación ciudadana en el proceso del PPM, cubriendo las variables de institucionalidad, participación, fiscalización, transparencia y acompañamiento.

Paralelamente, se utilizaron fuentes secundarias para la obtención de la información, principalmente del IX Censo Nacional de Población y Vivienda de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) y el Mapa de Pobreza de la República Dominicana de 2014. En cuanto a la información presupuestaria se recurrió a la DIGEPRES y a los documentos presupuestarios colgados en las páginas Web de cada uno de los ayuntamientos estudiados, en caso de que los hubiera. Como tercera fuente en este aspecto, nos servimos de las evidencias presentadas ante el SISMAP Municipal.

Para el levantamiento de información primaria, fueron presentadas 41 solicitudes de información pública relativas a informaciones no disponibles de 12 de los 15 ayuntamientos estudiados. Las solicitudes se enviaron a los respectivos

Ayuntamientos, así como a la DIGEPRES y a la DGODT. Las solicitudes fueron canalizadas a cada administración pública correspondiente a través del Portal Único de Solicitud de Acceso a la Información Pública (SAIP) de la Dirección de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG).

En el caso del análisis presupuestario, el levantamiento de información oficial aportado por las administraciones públicas pudo abarcar un período mayor. 2016, 2017 y 2018. La razón principal, los documentos pudieron ser identificados por fuentes más allá de SISMAP, así el MEPyD y la DIGEPRES han podido aportar la información necesaria para poder añadir un año más a la sistematización.

IV. CONTEXTO

4.1 Hitos en el proceso de institucionalización del Presupuesto Participativo Municipal en la República Dominicana

El surgimiento de las primeras experiencias de PPM en el país estuvo precedido por un creciente interés en reproducir experiencias de presupuestos participativos desarrollado inicialmente en Brasil, y por la intervención activa de instituciones públicas nacionales, en especial del Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE), en procesos orientados a democratizar y hacer más efectivo el gobierno municipal. También incidió el lanzamiento del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME) financiado por la Unión Europea, que incluía un fuerte componente de descentralización institucional, fomentando la mejora de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y un cambio normativo que otorgara a los municipios mayores recursos y competencias.

Al igual que en otros países de la región, donde el origen y el desarrollo de los PPM fue propiciado por reformas legislativas orientadas a la descentralización fiscal, la Ley 166-03 sobre los Ingresos Municipales de octubre de 2003 estableció en la República Dominicana un nuevo régimen de cooperación y asistencia financiera del Poder Ejecutivo a los gobiernos locales. Dicha ley otorgó a los municipios el 10% de los ingresos del Estado (transferencia no realizada en su totalidad)¹, excluyendo fondos especificados en la Ley de Presupuesto o ingresos fiscales por concepto de recursos externos correspondientes a préstamos y donaciones (Allegretti, 2011).

La puesta en práctica del PPM, como mecanismo de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los recursos municipales, tiene su origen en la experiencia del municipio de Villa González, donde por primera vez, entre los años 1997 y 1998, se aplicó esta herramienta en el marco del proyecto "Concertación y Desarrollo Municipal" de la ONG Fundación Solidaridad que contaba con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional.

Posteriormente en 2003, cuatro nuevos municipios lo implementarían: La Vega, Jima Abajo, Constanza y Sabana Grande de Boyá. A partir de entonces el número de municipios en aplicarlo crecería constantemente: treinta (30) municipios en 2004, 109 en 2005, 120 en el 2006. En esta rápida expansión debe destacarse el rol jugado por la Unidad Nacional de Presupuesto Participativo, creada en 2005 como un organismo conjunto de FEDOMU, CONARE y la Agencia de Cooperación Alemana-GTZ con el objetivo de brindar apoyo técnico y seguimiento a las municipalidades para la aplicación de esta herramienta.

En 2007, se institucionalizaría formalmente gracias a la aprobación de la Ley 170-07 que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal, cuyo

¹ En el año fiscal de 2018 dicho monto representa un 2.47% del presupuesto nacional, resultado de dividir RD\$17 mil MM/RD\$690 mil MM.

contenido se integró en la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios², aprobado un mes después, por lo que hoy en día su ejercicio es obligatorio para todos los municipios.

Es así como la Ley 176-07 viene a instituir el objeto y objetivos específicos del Sistema de Presupuesto Participativo Municipal en los Artículos No. 236 y 237: “establecer los mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto del municipio, especialmente en lo concerniente al 40% de la transferencia que reciben los municipios del Presupuesto Nacional por la Ley, que deben destinar a los gastos de capital y de inversión, así como de los ingresos propios aplicables a este concepto”. Y los objetivos:

- a) Contribuir en la elaboración del Plan Participativo de Inversión Municipal, propiciando un balance adecuado entre territorios, urbanos y rurales;
- b) Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación protagónica de las comunidades en la identificación y priorización de las ideas de proyectos;
- c) Ayudar a una mejor consistencia entre las líneas, estrategias y acciones comunitarias, municipales, provinciales y nacionales de desarrollo, de reducción de la pobreza e inclusión social;
- d) Garantizar la participación de todos los actores: comunidades, sectores, instancias sectoriales y otras entidades de desarrollo local y que exprese con claridad su compromiso con los planes de desarrollo municipales;
- e) Identificar las demandas desde el ámbito comunitario, articulando en el nivel municipal las ideas de proyectos prioritarios, lo que facilita la participación directa de la población;
- f) Permitir el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto.

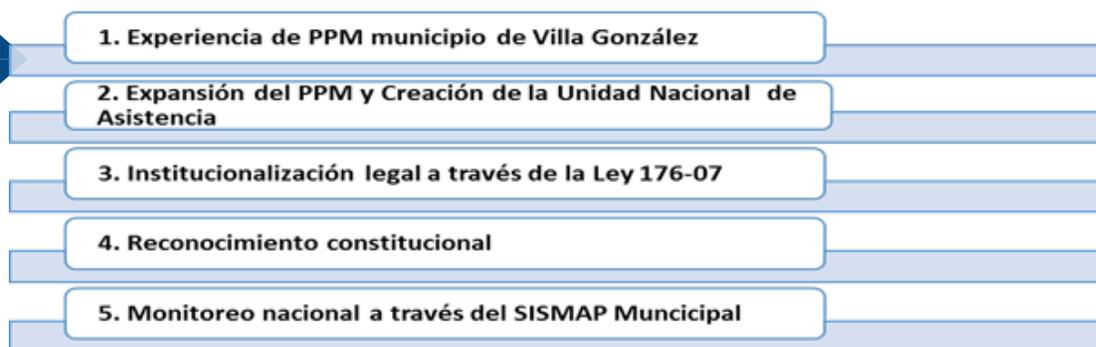
Tras la reforma a la Constitución en el año 2010, este mecanismo de participación adquirió reconocimiento constitucional, estableciendo en el artículo 206 que: *“La inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos que propicien la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local”*.

Siguiendo el nuevo mandato constitucional, se aprobó una ley orgánica que estableció la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 donde el PPM encaja en el eje primero que procura un Estado Social Democrático de Derecho. Hay una línea concreta de acción que busca “Establecer mecanismos de participación permanente y las vías de comunicación entre las autoridades municipales y los habitantes del municipio para promover la permanente participación social activa y responsable en los espacios de consulta y concertación del gobierno local, mediante el desarrollo de una cultura de derechos y deberes de las y los munícipes y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y representativas de los distintos sectores que interactúan en el municipio, enfatizando las de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres”.³

² En lo adelante Ley 170-07.

³ Ley 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030

Esquema 1: Hitos de la institucionalización del PPM en República Dominicana



Fuente: Elaboración propia

Por último, desde abril de 2015, la administración local se integró al Sistema de Monitoreo de la Administración Municipal (SISMAP Municipal) desarrollado por el Ministerio de Administración Pública (MAP) e institucionalizado en el decreto de creación 85-15, como herramienta tecnológica que permite dar seguimiento a la situación de áreas de gestión básica de los ayuntamientos, tales como: gestión de recursos humanos, planificación, gestión presupuestaria, gestión financiera, compras, transparencia y rendición de cuentas, así como el presupuesto participativo.

Cada área de gestión es monitoreada en base a indicadores que reciben un puntaje en una escala de 0 a 100 de parte del órgano rector, a partir de las evidencias aportadas por los ayuntamientos en forma de documentación oficial. En el caso del PPM, la entidad responsable del monitoreo es la FEDOMU, a través de su Unidad de Presupuesto Participativo, y los indicadores monitoreados son:

- **Indicador 7.1.** Hitos (etapas) de participación social previstos en el proceso de asignación presupuestaria del Presupuesto Participativo Municipal (PPM).
- **Indicador 7.2.** Asignación de Fondos y Mecanismos de Seguimiento del presupuesto participativo en el presupuesto municipal.
- **Indicador 7.3.** Ejecución y Rendición de Cuentas sobre lo comprometido en el presupuesto participativo.

En la actualidad existen 127 ayuntamientos integrados al SISMAP Municipal y 15 Distritos Municipales. Este sistema de monitoreo se presenta como una de las principales herramientas para dar seguimiento al nivel de implementación del PPM en los ayuntamientos.

Además del SISMAP Municipal, fue creado el Sistema de Monitoreo Ciudadano de la Administración Pública (SIMCAP) en el marco del proyecto Ciudadanía Activa, financiado por la Unión Europea y ejecutado por un consorcio de organizaciones no gubernamentales conformado por Oxfam RD, Fundación Solidaridad, el Centro de Solidaridad para el Desarrollo de la Mujer (Ce-Mujer), la Asociación Ciudad Alternativa, el Centro de Planificación y Acción Ecuménica (CEPAE), CESAL, Plan Internacional, Participación Ciudadana, Comunidad Cosecha, y el Instituto Católico de Relaciones Internacionales (PROGRESSIO).

El SIMCAP como instrumento de veeduría ciudadana, monitorea tres ámbitos de la gestión municipal: profesionalización de los recursos humanos, gestión del ciclo presupuestario y servicios públicos municipales. En el ámbito del monitoreo del ciclo presupuestario, el SIMCAP da seguimiento a la realización del presupuesto participativo en función del grado de legitimidad y representatividad de la población, es decir, atiende la calidad y equidad de la participación ciudadana en el proceso participativo.

En septiembre de 2016 el SIMCAP presentó su informe de resultados de la veeduría ciudadana sobre el ciclo presupuestario y en relación al PPM, se concluyó lo siguiente:

1. Si bien la mayoría de los Ayuntamientos no entregaron evidencias de haber realizado convocatorias para el PPM (70%), los que sí lo hicieron cumplieron con los plazos establecidos.
2. El nivel de cumplimiento con el PPM es bajo, lo que pudiera estar relacionado con la reducida participación ciudadana en los procesos de fiscalización de las obras, según lo establece la ley municipal.

Puede observarse que ambos sistemas son complementarios puesto que los indicadores monitoreados involucran a los actores claves que inciden en la gestión municipal en diferentes niveles y ofrecen una oportunidad de dar seguimiento a los procesos de PPM y evaluarlos de manera pública y en tiempo real. Cabe anotar que realizado este estudio se identificaron un conjunto de limitaciones de estos sistemas que inciden a la hora de contribuir de manera más eficaz no sólo al cumplimiento del PPM sino a la calidad en sus procesos y resultados.

4.2 El Presupuesto Participativo Municipal como instrumento de desarrollo e inclusión social

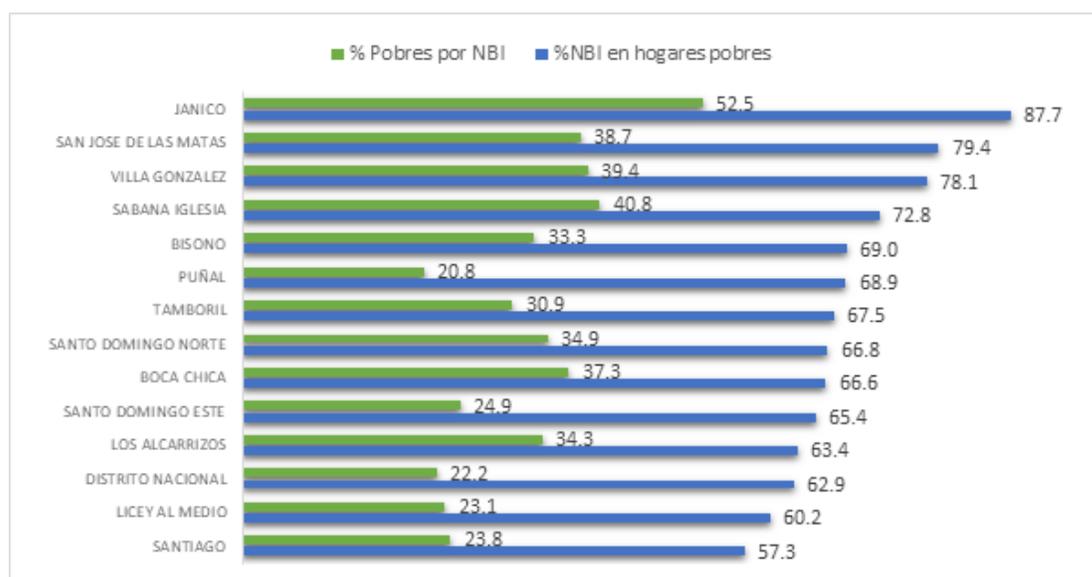
En el apartado anterior se hizo mención a los objetivos específicos del Sistema de Presupuesto Participativo Municipal (artículos 236 y 237, Ley 176-07), el cual tiene como finalidad asegurar que este mecanismo de participación ciudadana cumpla con los principios de participación ciudadana, transparencia, equidad de género e interés común.

Los presupuestos participativos, como instrumentos de participación ciudadana en la gestión municipal, cumplen con un papel fundamental dentro de los procesos de planificación de la inversión pública y, por ende, en los objetivos estratégicos de desarrollo y políticas de un país determinado.

En consecuencia, la inversión municipal que se decida a través del PPM de manera participativa debe ser coherente con las estrategias, políticas, programas y proyectos dados en los instrumentos de planificación nacional y local, de manera que contribuya a reducir los niveles de pobreza y favorecer el desarrollo social y económico en las distintas comunidades.

De acuerdo con el Mapa de la Pobreza de la República Dominicana (MEPyD 2014), según el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁴, que identifica hogares que sufren de carencia o privación de bienes y servicios, en relación a los municipios de estudio, Jánico es el municipio más pobre con un 52.5% de los hogares; sin embargo, Puñal es el menos pobre con un 20.8% de hogares. Los demás quedan en el siguiente orden de menor a mayor nivel: Distrito Nacional (22.2%), Licey al Medio (23.1%), Santiago (23.8%), Santo Domingo Este (24.9), Tamboril (30.9%), Villa Bisonó (33.3%), Los Alcarrizos (34.3%), Santo Domingo Norte (34.9%), Boca Chica (37.3%), San José de las Matas (38.7%), Villa González (39.4%) y Sabana Iglesia (40.8%).

Gráfico 1: Niveles de pobreza multidimensional en 15 municipios de Santiago y el Gran Santo Domingo en 2014



Fuente: Elaboración propia en base al Mapa de Pobreza 2014

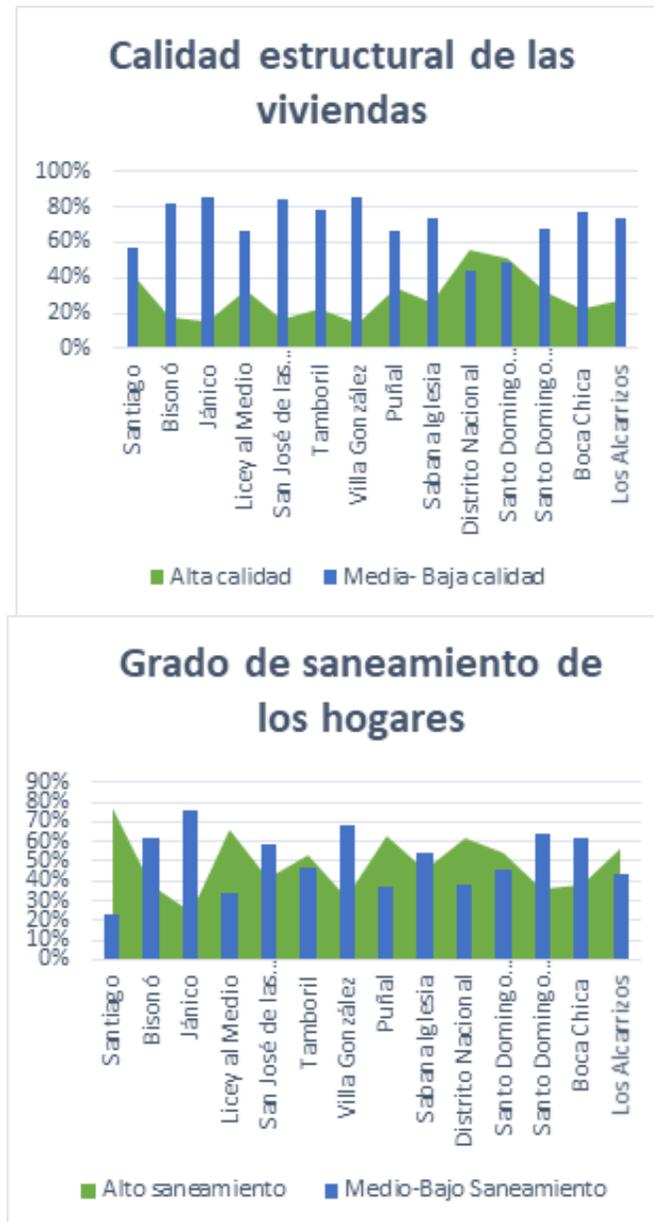
Igualmente se observa, en cuanto a la población más pobre que Jánico sigue siendo la más carenciada con casi el 90% de los hogares viviendo en condiciones no deseables, y los menos carenciados se encuentran en el municipio de Santiago con casi el 60% de los hogares. En el gráfico en cuestión se puede observar la situación para los demás municipios ordenados de acuerdo a la intensidad de sus carencias. En resumen, entre los elementos más relevantes: (i) los niveles de pobreza por NBI se encuentran entre el 20% (municipio de Puñal) y el 52% (municipio de Jánico); (ii) sin embargo, en los hogares pobres el porcentaje de NBI oscila entre el 60% (Santiago) y 90% (municipio de Jánico).

Por su parte, otro elemento indispensable para asegurar la calidad de vida de la población es la disponibilidad de viviendas y servicios básicos adecuados. En los quince municipios objeto de análisis aún hay bastante margen para incidir en la mejora de dichas dimensiones que impactan directamente los

⁴ En la identificación de la condición de pobreza por el Método NBI adoptado en el Mapa de la Pobreza de 2014, se consideran "pobres" los hogares que presentan tres (3) o más carencias de las quince consideradas (MEPyD, 2014). En el gráfico anterior se puede observar los niveles de pobreza de los municipios bajo estudio siguiendo este método. Presentamos un primer indicador con el porcentaje de hogares pobres por NBI en cada municipio y, el segundo, que toma solo los hogares pobres y da cuentas de sus NBI.

niveles de pobreza multidimensional. Los gráficos siguientes⁵ muestran que las viviendas de media y baja calidad están por encima de las viviendas de alta calidad, excepto en los casos del municipio de Santiago (43% y 57%, respectivamente) y ligeramente en Santo Domingo Este (49% y 51%, respectivamente).

Gráfico 2: Índices de la calidad estructural de las viviendas y del grado de saneamiento de los hogares en 2010



Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población y Vivienda 2010

Sobre el saneamiento de los hogares, que tiene en cuenta el suministro de agua potable y servicio sanitario, los municipios con grado de saneamiento medio y bajo por encima de un saneamiento alto se encuentran: Villa Bisonó (62%), Jánico (76%), San José de las Matas (59%), Villa González (68%), Sabana Iglesia (54%), Santo Domingo Norte (64%) y Boca Chica (62%). Los demás municipios presentan grados de saneamientos altos superiores al medio bajo.

⁵ Ambos indicadores fueron construidos por la Oficina Nacional de Estadística y los gráficos fueron generados desde Redatam con datos del CNPV del 2010.

Finalmente, en cuanto a carencias específicas de los hogares, la necesidad de transporte (privado) es la más significativa, seguido de la necesidad de capital humano (hogares con adultos/as de 18 a 64 años semianalfabetos o <= 2 años de escolaridad), la necesidad de Tecnologías de la Información y la Comunicación y la necesidad de recogida de residuos sólidos son relativamente necesarias en cada uno de los municipios en cuestión. Aunado a la provisión de agua potable, saneamiento y viviendas adecuadas presentados anteriormente.

Lo anterior evidencia la necesaria coordinación que debe darse entre los diferentes niveles de la Administración Pública haciendo uso de los mecanismos e instrumentos que ofrece el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios para garantizar que exista la debida armonía, coherencia y coordinación en la definición y ejecución de las políticas, programas y proyectos.

En este orden, la Ley No. 176-07 expresa que los ayuntamientos aprobarán los Planes Municipales de Desarrollo-PMD, los cuales deben incorporarse a los planes de inversión pública plurianuales y anuales y a su vez en la ley de presupuesto para el año fiscal correspondiente, que se reitera en el Artículo 45 de la Ley No. 498-06 del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.

Para muestras de que existe una débil vinculación entre la planificación local y nacional basta con repasar los municipios que cuentan con Planes Municipales de Desarrollo (PMD) publicados y vigentes, cuestión que mostramos en la tabla que sigue:

Tabla 4: Disponibilidad y vigencia de los Planes de Desarrollo Municipal

| No. | GOBIERNOS LOCALES | ¿Existe PMD? | Vigencia del PMD | Fortalecimiento PPM en PDM | Ranking SISMAP 2018 |
|-----|-----------------------|--------------|------------------|----------------------------|---------------------|
| 1 | Santo Domingo Este | ↑ | 2015-2025 | ↓ | 95.42 (2) |
| 2 | San José de las Matas | ↑ | 2016-2020 | ↓ | 86.46 (13) |
| 3 | Tamboril | ↓ | N/d | ↓ | 84.71 (16) |
| 4 | Santiago | ↑ | 2015-2018 | ↑ | 84.8 (17) |
| 5 | Boca Chica | ↑ | 2016-2020 | ↑ | 81.4 (21) |
| 6 | Distrito Nacional | ↓ | 2005/2015 | ↓ | 77.96 (27) |
| 7 | Santo Domingo Norte | ↑ | 2016-2020 | ↓ | 77.79 (28) |
| 8 | Los Alcarrizos | ↑ | 2016-2020 | ↓ | 76.75 (30) |
| 9 | Villa González | ↓ | 2011-2016 | ↓ | 69.63 (42) |
| 10 | Villa Bisonó | ↑ | 2016-2020 | ↓ | 66.04 (50) |
| 11 | Sabana Iglesia | ↓ | 2011-2016 | ↓ | 59.58 (57) |
| 12 | Jánico | ↓ | N/d | ↓ | 58.96 (58) |
| 13 | Puñal | ↓ | N/d | ↓ | 57.83 (59) |
| 14 | Licey al Medio | ↓ | N/d | ↓ | 46.79 (71) |
| 15 | Baitoa | ↓ | N/d | ↓ | 45.33 (74) |

Fuente: Elaboración propia en base al SISMAP Municipal y a los Planes de Desarrollo Municipales de los quince (15) municipios.

De los catorce (14) municipios más el Distrito Nacional, solo siete (7) tienen PMD vigentes. Es decir, el 47% cuentan con dichos planes y cumplen con la normativa vigente. De hecho se observa cierta correspondencia entre la disponibilidad de PMD y el lugar que ocupan en el ranking SISMAP 2018. De los 7 ayuntamientos que presentan PDM solo 2 de ellos hacen al PPM, en el caso de Santiago no menciona directamente PPM pero sí hace mención al desarrollo e implementación de los instrumentos previstos en la Ley 176-07 para facilitar la participación ciudadana en el gobierno local y Boca Chica hace mención a una línea de acción que busca la conformación de un comité de seguimiento y evaluación de la gestión local en el marco de un objetivo de concienciación ciudadana.

Los PMD son la pieza clave que aseguran que los Planes de Inversión Municipal procedentes del proceso de PPM, guarden la coherencia y coordinación que se requieren para alcanzar objetivos estratégicos de desarrollo. Por ello, si los municipios no cuentan con PMD o no reconocen al PPM como herramienta participativa de planificación, hay mayores probabilidades de que los proyectos que se elijan de manera participativa no guarden coherencia con una estrategia territorial integral y se dé el mismo divorcio con los planes de inversión pública plurianual; con lo cual, resulta difícil que se puedan alcanzar los impactos sociales deseados.

V. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL:

Sistematización y principales hallazgos en la implementación del Presupuesto Participativo Municipal

5.1 Introducción: evolución del nivel de desempeño de los ayuntamientos estudiados en el SISMAP Municipal

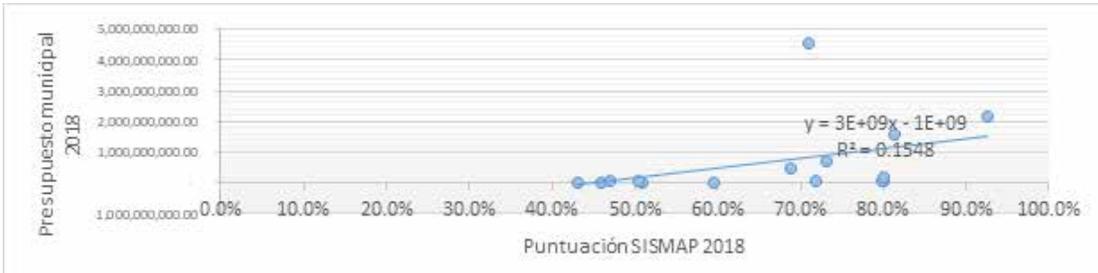
| MUNICIPIOS | Presupuesto municipal 2018 (RD\$) en pesos dominicanos | Ranking SISMAP (Junio 2018) | Grupo |
|-----------------------|--|-----------------------------|-------|
| Santo Domingo Este | 2,149,903,165.00 | 92.6% | 1 |
| Santiago | 1,591,171,687.00 | 81.4% | 2 |
| Boca Chica | 166,906,790.00 | 80.0% | |
| San José de las Matas | 55,790,635.00 | 80.0% | |
| Tamboril | 90,980,720.00 | 79.8% | |
| Santo Domingo Norte | 720,708,348.00 | 73.2% | |
| Villa González | 59,105,303.00 | 71.8% | |
| Distrito Nacional | 4,548,485,310.00 | 71.0% | 3 |
| Los Alcarrizos | 493,441,157.00 | 68.8% | |
| Sabana Iglesia | 29,780,671.00 | 59.6% | |
| Jánico | 22,609,129.00 | 50.8% | |
| Villa Bisonó | 80,230,794.00 | 50.4% | |
| Puñal | 53,305,004.00 | 46.9% | |
| Baitoa | 26,339,305.00 | 45.9% | |
| Licey al Medio | 35,205,453.00 | 43.0% | |

A manera de introducción es necesario diferenciar entre los ayuntamientos analizados, que independientemente de su tamaño y características específicas muestran niveles de desempeño disímiles en la gestión municipal, pudiéndolos clasificar en tres grupos distintos atendiendo al lugar que ocupaban en el ranking del SISMAP Municipal a 2018. El primer grupo está conformado por los municipios que presentan un porcentaje superior al 90% (solo Santo Domingo Este con 92.6%); el segundo grupo por aquellos con porcentaje entre 89.9% y 70%, quedando Santiago (81.4%), Boca Chica (80%), San José de las Matas (80%), Tamboril (79.8%), Santo Domingo Norte (73.2%), Villa González (71.8%) y Distrito Nacional (71%), y el tercer grupo conformado por los municipios con porcentaje por debajo de un 69.9%, entre estos, Los Alcarrizos (68.8%), Sabana Iglesia (56.56%), Jánico (50.8%), Villa Bisonó (50.4%), Puñal (46.92%), Baitoa (45.92%) y Licey al Medio (43%).

Teniendo en cuenta los porcentajes alcanzados por cada municipio en el SISMAP Municipal para el año 2018 y el monto de su presupuesto total en el mismo año, se pudo determinar que el desempeño de la gestión no está determinado por el tamaño del presupuesto, ya que solo en un 15.48% de la

muestra se presenta dicha relación. Es decir, que el monto del presupuesto de un ayuntamiento no define la efectividad de la gestión.

Gráfico 3: Relación entre el presupuesto del Ayuntamiento y la puntuación en el ranking de la calidad en la gestión pública municipal 2018

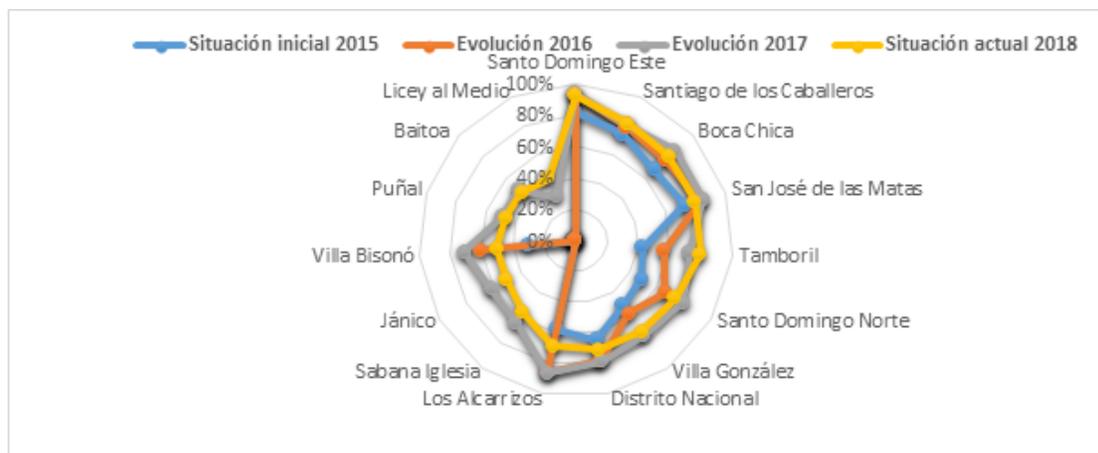


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Digepres y el SISMAB Municipal

Ejemplo de lo anterior es el Distrito Nacional, el cual dispuso de RD\$4,548 millones de pesos para el 2018; sin embargo, obtuvo un cumplimiento del 71% en el SISMAB. En cambio, el municipio de San José de Las Matas dispuso de RD\$55.7 millones de pesos y alcanzó un cumplimiento del 80%.

El gráfico que sigue ofrece información sobre cómo han ido avanzando los municipios en el ranking del SISMAB Municipal desde el 2015, evidenciando que en la medida que pasan los ayuntamientos van obteniendo mejores resultados de cara al sistema; sin embargo, es importante tener en cuenta que la información es solo a junio de 2018.

Gráfico 4: Avances y retrocesos de los Ayuntamientos/ Sismab 2015-2018



Fuente: Elaboración propia en base a los informes SISMAB durante 2015-2018. Nota: 2015 (abril), 2016 (diciembre), 2017 (diciembre) y 2018 (junio).

En 2015 y 2016, Sabana Iglesia, Jánico, Puñal, Baitoa y Licey al Medio no estaban incorporados al SISMAB. El resto de los ayuntamientos estudiados, a diciembre de 2016 (línea naranja) mostraban avances muy considerables con relación al año anterior. Al respecto, San José de Las Matas aumentó 10 puntos porcentuales (pp), Santo Domingo Este 12pp, el Distrito Nacional 13pp,

Tamboril 14pp, Santo Domingo Norte 17PP, Los Alcarizos 28pp y Villa Bisonó 30pp.

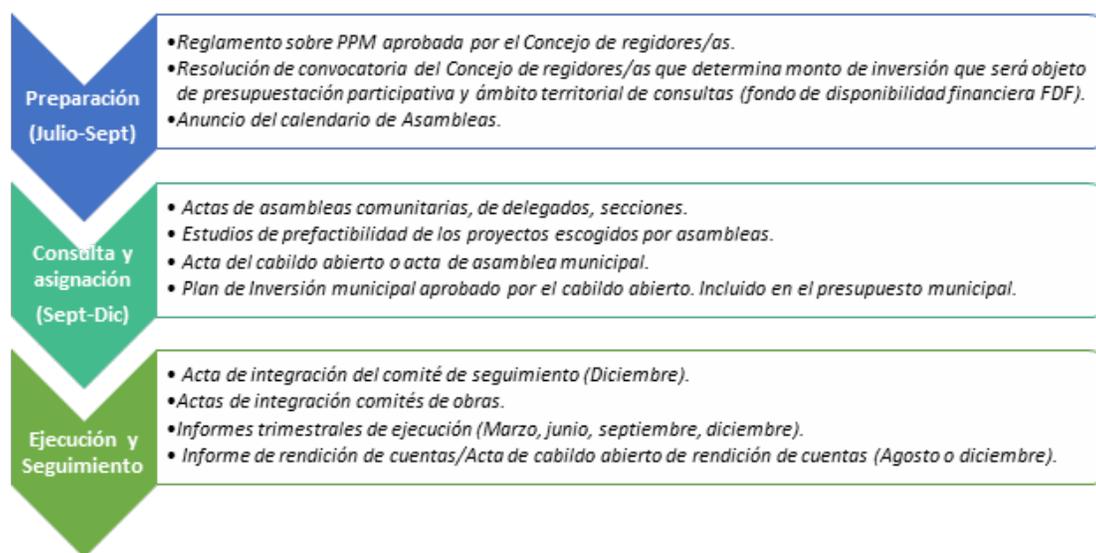
Sin embargo, en el 2017 (línea gris) no todos los anteriores siguieron mostrando tales avances; solamente Villa Bisonó se consolidó con 10pp adicionales, Santo Domingo Norte con 13pp y Villa González y Tamboril despegaron con 16pp adicionales cada uno.

Por su parte, fueron incorporados por primera vez los restantes, partiendo de niveles muy bajos respecto a los que ya estaban y, más preocupante aún, sin mostrar avance significativo al año siguiente como es de esperarse (línea amarilla).

5.2 Alcance de la participación ciudadana y cumplimiento de las etapas del Presupuesto Participativo Municipal

La legislación dominicana establece los diferentes hitos que deben cumplirse en el proceso de PPM, si bien deja a los municipios la reglamentación de su ejecución, es suficientemente clara en indicar la definición de las tres fases necesarias, las cuales, a su vez, contarían con actividades específicas, como se observa en el siguiente esquema:

Esquema 2: Hitos y cronograma del PPM según la Ley 176-07



Fuente: Artículo No. 239 de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios

Teniendo en cuenta este esquema es importante observar si el cumplimiento de todos estos requisitos y la entrega de evidencias garantizan un proceso de presupuesto participativo de calidad. En este sentido, es necesario analizar las evidencias presentadas por cada ayuntamiento al SISMAP Municipal, aprovechando que este como sistema de seguimiento a la administración pública municipal, provee información que permite tener una idea de la calidad de la gestión municipal.

Paralelamente es necesario tener presente la visión que la sociedad civil activa tiene sobre los procesos del PPM. Por ello, fue necesario analizar los métodos de convocatoria, representatividad en espacios de participación, tiempos de participación en relación al ciclo presupuestario, fases del PPM donde hay más participación y otros aspectos relacionados con la integración ciudadana en el PPM. Igualmente se tendrá en cuenta el SIMCAP como herramienta de veeduría ciudadana.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se realiza el análisis de las diferentes fases del PPM, de los catorce (14) municipios y el Distrito Nacional, tomando como referencia los años 2017 y 2018.

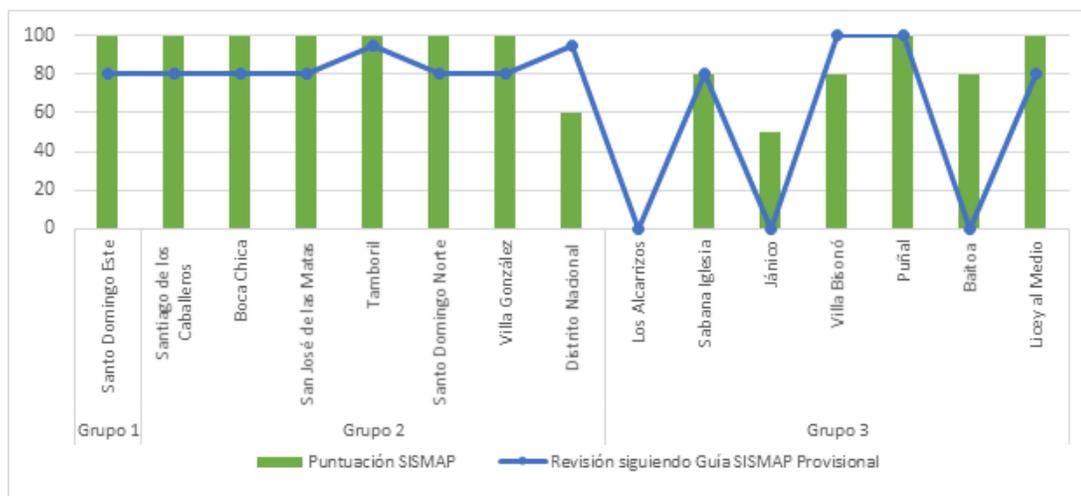
5.2.1 Fase de preparación

Según los resultados actuales del SISMAP Municipal, el 60% de los ayuntamientos cumple con el 100% de los hitos de la fase de preparación (100 puntos).

El 80% de los ayuntamientos presentan un avance significativo en esta fase y tan solo un municipio no presenta ningún avance (Los Alcarizos obtiene un 0 de 100). De igual forma, se observa que el Distrito Nacional, como capital del país y ayuntamiento con mayores capacidades, obtiene 60 de 100 puntos.

A más de diez años de la promulgación de la ley municipal, la reglamentación sobre el PPM solo ha sido implementada en el 60% de los ayuntamientos seleccionados, lo cual preocupa en la medida que los ayuntamientos cada año planifican y llevan a cabo un proceso de PPM sin contar con un reglamento que explique el detalle de los procedimientos.

Gráfico 5: Puntuación SISMAP y propuesta de revisión respecto a la fase de Preparación del PPM en 2018



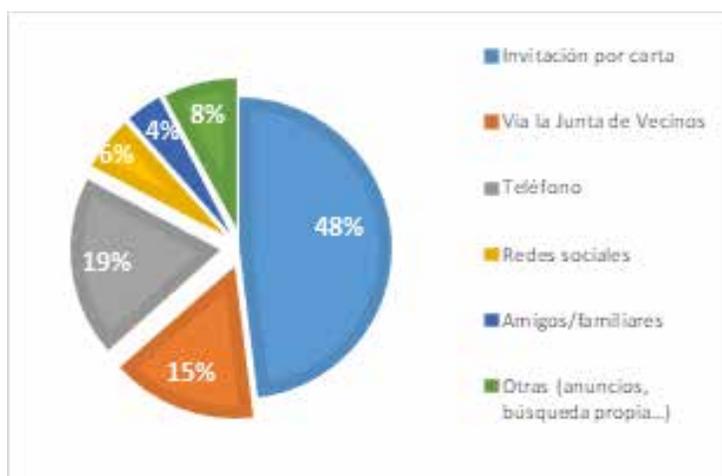
Fuente: Elaboración propia

Uno de los pasos importantes del inicio del PPM cada año es la publicación de una resolución del ayuntamiento que indique el monto destinado al PPM y su distribución por cada unidad territorial de consulta. En este sentido, el 55% de los ayuntamientos aportaron evidencias de haber destinado dicho monto, sin embargo, la mitad no tiene una real distribución territorial del mismo y solo el 25% de los municipios estudiados muestran las asignaciones previstas para cada unidad territorial, secciones, barrios, zonas.

Al respecto, más de la mitad (52%) de la ciudadanía consultada, expresó no conocer el monto de inversión que su ayuntamiento destina en el actual ejercicio para el PPM. Entre todos los encuestados, tan solo el 11% considera oportuno este monto. A su vez, se observa un consenso entre la ciudadanía consultada y las autoridades locales que consideran que aumentar los fondos municipales mejorará la calidad del PPM, lo cual no es posible afirmar con certeza. Un comentario al respecto fue: "Una mayor partida si fuere posible, sin embargo los ingresos del ayuntamiento no son tan amplios".

Sobre la planificación de las asambleas comunitarias, en 2017, solo dos ayuntamientos y en 2018, tres ayuntamientos presentaron evidencias de la publicación de un calendario con la planificación de las asambleas que se realizarían para priorizar las obras. Lo anterior conduce a preguntar si es posible que un proceso de convocatoria de asambleas comunitarias pueda ser exitoso sin haber sido planificadas las fechas de las asambleas y socializadas previamente con la comunidad.

Gráfico 6: Tipo de convocatoria utilizada en el PPM, según ciudadanía



Fuente: Elaboración propia en base a cuestionarios autoadministrados

Sobre el proceso de convocatoria los entrevistados recibieron, mayoritariamente, una carta, lo cual evidencia el uso de canales tradicionales de convocatoria. En este sentido, y según las características socio económicas de cada municipio sería interesante que, se iniciaran procesos enfocados en renovar la participación ciudadana o en innovar en procesos de convocatoria para incluir nuevos sectores de la población.

Por otro lado, se observa en organizaciones sociales de los municipios la apreciación que existe una relación entre el proceso participativo del PPM y las estructuras de poder político-partidario local. Al respecto, comentarios indican participaciones de carácter político en el PPM que acaban siendo no funcionales. Un comentario al respecto indica:

"No hay una real participación de las fuerzas vivas del municipio en relación al PPM. Lo primero es que no hay una real convocatoria (...) pareciera como que son ellos mismos los que no quieren que haya una real participación de la ciudadanía".

En términos generales, en cuanto a la fase de preparación, se concluye que es posible percibir una falta significativa en la calidad del proceso de preparación del PPM. Se evidencia un déficit en los instrumentos de planificación estratégica de los ayuntamientos en torno a esta temática. Esta situación tiene, necesariamente, consecuencias en las siguientes dos fases.

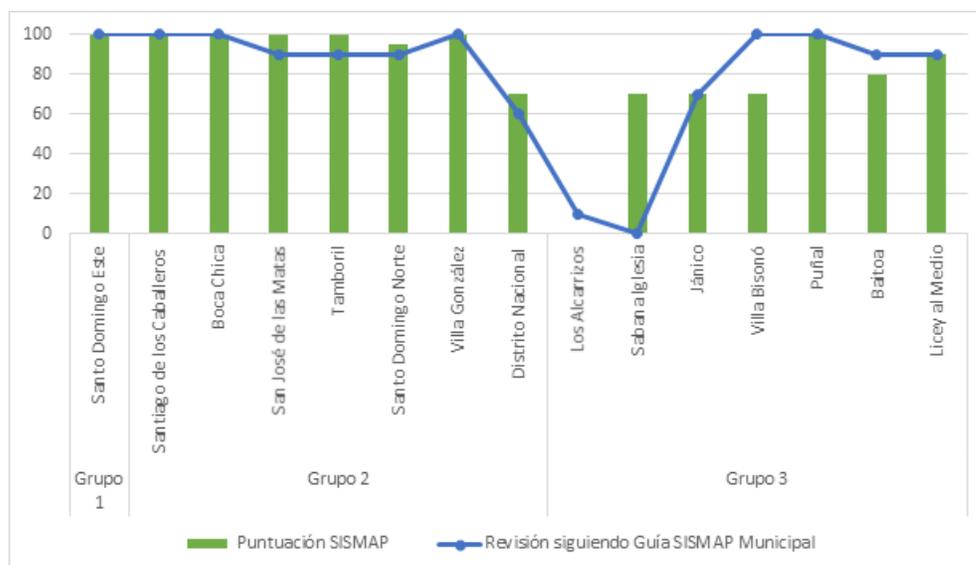
5.2.2 Fase de consulta y asignación

La fase de consulta, segunda en el proceso, es sin dudas la que cuenta con una mayor participación. En esta fase se abre el espacio para la consulta y decisión democrática de los munícipes en cuanto a la priorización de obras a ser realizadas en el PPM. De esta forma se garantiza que la decisión sobre la inversión pública local cuente con la participación directa de la ciudadanía.

La etapa de consulta y asignación se inicia con la celebración de las asambleas comunitarias en todo el territorio. En ellas participan juntas de vecinos, organizaciones sociales y ciudadanía activa no organizada, así como las unidades de asuntos comunitarios y PPM del ayuntamiento, quienes en conjunto tienen un papel fundamental en el éxito del PPM. Esta fase concluye con la publicación de un Plan de Inversión del PPM, el cual debería ser aprobado por la ciudadanía en el cabildo abierto. Durante esta fase deben aparecer evidencias de asambleas, así como de estudios de prefactibilidad que conduzcan a la oportuna priorización de las obras por parte de la ciudadanía.

Según los resultados de SISMAP Municipal, más del 45% de los ayuntamientos cumple con el 100% de los hitos de esta fase. El 94% de los ayuntamientos mostraron cierto avance y tan solo un municipio no muestra ningún avance en esta fase. En el caso de Sabana Iglesia bajó de 70 puntos a 0, y en el caso de Villa Bisonó subió de 70 a 100.

Gráfico 7: Puntuación SISMAP y propuesta de revisión respecto a la fase de Consulta y Asignación del PPM en 2018



Fuente: Elaboración propia

En relación a las actas de participación en las asambleas, es generalizada la ausencia de las mismas por parte de los ayuntamientos estudiados, por lo que no se puede saber a ciencia cierta el nivel de participación. En varios casos se encuentra solo el acta de una comunidad y en otros, listados de asistencia sin el nivel de detalle requerido. A pesar de las escasas evidencias de actas de asambleas entregadas por los ayuntamientos, se observa que, en general, existe una buena percepción sobre los procesos de consulta del PPM. Al respecto, el 24% de los consultados considera que las asambleas comunitarias tienen una participación representativa de sectores y grupos existentes en sus municipios y el 60% considera que en las asambleas se garantiza la libertad de participación.

Como positivo se resalta el uso de plantillas comunes para registrar las actas de cada asamblea, lo cual muestra el interés de las administraciones locales por facilitar el proceso participativo. También se evidencia que cerca del 20% de los ayuntamientos, sistematizan los datos de participación del PPM y suben a SISMAP el resumen final, lo que permite analizar la participación de la ciudadanía.

Algunos datos interesantes sobre esta fase son que: En 2017, en Villa González participaron más de trescientas quince (315) ciudadanas y ciudadanos en la fase de consulta. En los cuatro encuentros zonales realizados, la participación femenina fue cercana al 40% y en los encuentros sectoriales, para tratar temas sobre género, niñez y juventud, la misma llegó a un 77%.

En 2018, en Puñal, 175 muncípes participaron en las consultas de PPM, distribuidos en cinco encuentros territoriales. La participación femenina llegó al 41%, y en la elección de los delegados por zona la representación femenina fue del 48%.

Otro elemento fundamental en esta fase es la realización y publicación de los estudios de prefactibilidad de las obras priorizadas. En 2017, el 40% de los ayuntamientos no aportaron evidencia de dichos estudios, y si bien en 2018 mejoró, una tercera parte de ayuntamientos no mostraron planes de factibilidad.

El 60%-67% de los ayuntamientos restantes no entregaron estudios técnicos de las obras en su totalidad, en algunos solo hay uno o dos estudios de obras y se cuestiona la calidad técnica de los mismos. A pesar de lo anterior, el municipio Santo Domingo Este es la excepción y mostró estudios de factibilidad con la calidad técnica requerida y para todas las obras.

Continuando con el proceso, el siguiente paso es la realización del cabildo abierto, donde la ciudadanía decide las obras que conformarán el PPM. Por lo que este momento es importante ya que fortalece la participación mediante la selección ciudadana de las obras que integran el PIM del PPM.

En este sentido, el análisis de las evidencias entregadas por los 15 ayuntamientos estudiados durante 2017 y 2018 muestra un patrón que tiende a unificar en un solo acto tres hitos del proceso: a) la realización del cabildo abierto, b) la aprobación del Plan de Inversión y c) la selección del comité de seguimiento.

En 2017, el 40% de los ayuntamientos presentaron el acta del cabildo abierto con el cual concluyeron el proceso de consultas. Paralelamente se observó que el 74% de ellos presentaron el PIM, lo cual señala que se utilizaron otros canales para la aprobación del PIM del PPM al margen de los cabildos abiertos, dejando en entredicho la calidad del proceso participativo. En 2018, se incrementó a 60% los ayuntamientos que presentaron actas del cabildo abierto. A su vez, de los 10 ayuntamientos que realizaron cabildos abiertos, en el 65% de ellos no se pudo determinar que hayan aprobado el PIM en dichos cabildos.

Al respecto de los cabildos abiertos y su celebración, y de acuerdo a las consultas, en Villa González los munícipes conocen la existencia del cabildo, mientras que en los otros municipios consultados cerca del 30% lo desconocen. Igualmente, al preguntar sobre el PIM y como este debe responder a las necesidades reales del municipio, la valoración media fue de 2.27 sobre 5 puntos, siendo un resultado bajo teniendo en cuenta el grado de participación real en este proceso de consulta.

Sobre la realización de la fase de consulta y asignación, los consultados expresaron:

"Hay veces que las obras aprobadas en el cabildo abierto no son respetadas luego en el presupuesto porque no da tiempo a incluirse. Es un presupuesto al vapor en el que no da tiempo a introducir las decisiones de la ciudadanía"

"El ayuntamiento legitima el PPM mediante algunas organizaciones que se han vinculado al acto y a los síndicos. Muchas de esas obras se politizan, les dicen a las juntas de vecinos pero a cambio de llevar más gente a las reuniones. Se ha politizado."

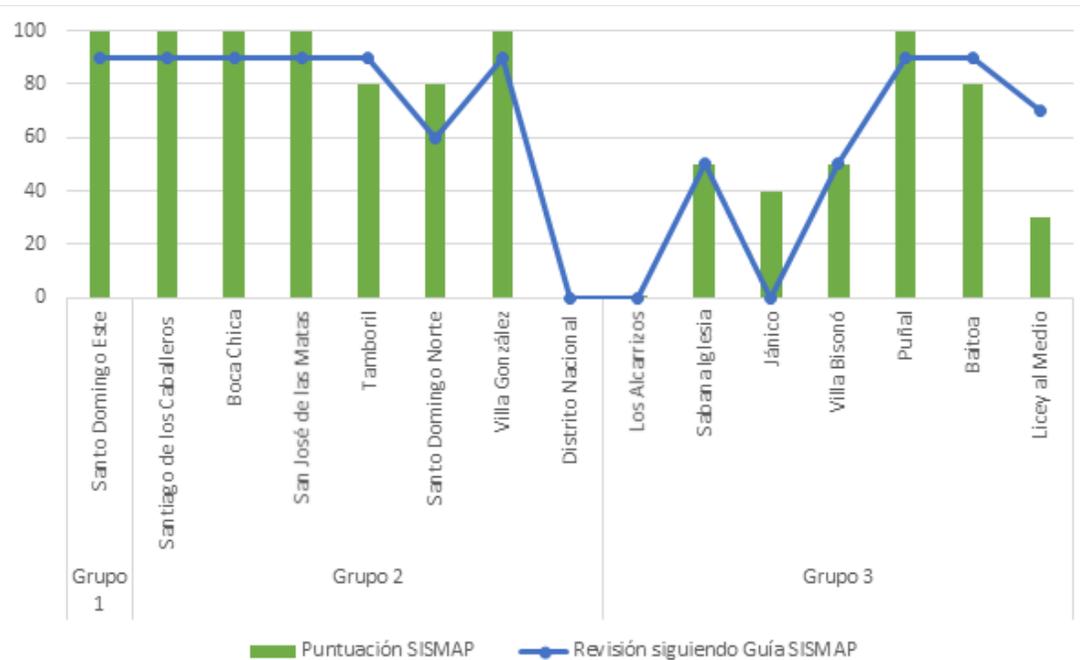
En conclusión, se evidencia que la fase de consulta del PPM es la más y mejor ejecutada por los ayuntamientos y donde mayor y mejor participación se observa.

5.2.3 Fase de ejecución y seguimiento

En la última fase del PPM, la participación ciudadana se enfoca en el seguimiento a la ejecución que realiza el ayuntamiento del PIM. El primer hito a evidenciar es la conformación del Comité de Seguimiento, que como se mencionó anteriormente, se realiza en el cabildo abierto y suele ser ampliamente documentado por los ayuntamientos.

Según los resultados de SISMAP Municipal, en esta fase, un 40% de los ayuntamientos presenta evidencias del logro del objetivo. De igual forma, el 40% muestra poco avance y en el caso de Los Alcarizos y el Distrito Nacional obtienen un 0 de 100 en puntuación, Licey Al Medio mejoró de manera significativa, mientras que Jánico redujo su puntuación.

Gráfico 8: Puntuación SISMAP y propuesta de revisión respecto a la fase de Ejecución y Seguimiento del PPM en 2018



Fuente: Elaboración propia

En 2017, solo cuatro de los municipios estudiados no evidenciaron la conformación de sus Comités de Seguimiento y, en 2018 fueron tres los municipios en esta condición. Teniendo en cuenta que los comités de seguimiento tienen la obligación de sesionar para mantener el rol de veeduría que la ciudadanía debe ejercer en esta fase, se observó la ausencia de actas de sesiones de dichos comités.

Además, de acuerdo con la documentación estudiada, en esta fase se percibe un distanciamiento del ayuntamiento con este momento de participación. Esto dificulta el seguimiento a la implementación de las obras del PPM ya que el ayuntamiento reduce sus conversaciones directas con las comunidades, lo que dificulta la buena ejecución del proceso, así como la gobernanza local y el desarrollo.

Al respecto, la ciudadanía consultada expresa que el 57% de ella ha estado involucrada en procesos de seguimiento a la ejecución del PPM a través del Comité de Seguimiento. A su vez, calificaron el desempeño de los mismos en 2.1 sobre 5, lo cual expresa poca valoración de esta labor ciudadana y podría explicarse, precisamente, por la insipiente labor de los ayuntamientos en esta fase y la escasa ejecución de obras, que generan comités inoperantes, siendo esto una característica general en esta fase del PPM.

Con relación a la ejecución del PPM esta no superó en 2017 el 43% y al momento del presente estudio solo se ejecutaba el 22% en 2018. Estos altos niveles de incumplimiento de la ejecución del PPM por parte del ayuntamiento, fomentan a su vez el incumplimiento de las responsabilidades en cuanto al monitoreo ciudadano y la rendición de cuentas.

En este orden, en las consultas realizadas sobre la participación en la fase de seguimiento, se evidencia que la participación ciudadana disminuyó considerablemente y la que se mantiene es un espacio débil y sin una ejecución relevante a la cual monitorear. El 70% de los consultados mantiene que la organización a la que pertenecen no recibe información periódica sobre el ritmo de ejecución de las obras, por lo que la ciudadanía busca medios alternativos para conocer el estado de ejecución de las obras, generalmente de manera pública, como por ejemplo estas declaraciones sobre la ciudadanía de Santiago en relación a las protestas efectuadas:

"En el proceso no se ha cumplido nada. Hay comunicaciones al ayuntamiento para reuniones con asuntos comunitarios, encargados de obras, incluso invitaciones al Alcalde. Solo cuando convocamos una rueda de prensa es que recibimos entonces una invitación para reunirnos. El representante de asuntos comunitarios fue quien nos recibió."

Al margen de la fluidez e institucionalización de la comunicación o no, entre el gobierno local y la ciudadanía implicada en los procesos de veeduría, el ayuntamiento tiene la obligación de rendir cuentas, ya sea a través de los informes periódicos o de los informes anuales de ejecución. En 2017, solo la mitad de ayuntamientos estudiados presentaron informes de ejecución periódicos del PPM y apenas el 40% presentó evidencia de informe final de rendición de cuentas. En 2018 mejoró la situación, siendo el 60% de los ayuntamientos que evidenciaron dichos informes, los cuales tienen una periodicidad semestral. No obstante los avances observados, hay que tener presente que estos deberían estar disponibles y a tiempo si se tiene en cuenta que los ayuntamientos informan mensualmente de su ejecución presupuestaria a la DIGEPRES.



La fase de ejecución y seguimiento finaliza con la celebración de un cabildo abierto centrado en la rendición de cuentas acerca de la gestión municipal en su conjunto. Además de dar cuentas del nivel y calidad de la ejecución, este cabildo abierto puede evidenciar puntos de mejora para el siguiente ciclo presupuestario.

En 2017, solo uno de cada tres ayuntamientos evidenció la celebración de ese cabildo abierto de rendición de cuentas al final del ciclo presupuestario. La caída de la participación ciudadana es evidente y tiene una relación directa con la baja ejecución de la inversión municipal planificada en el presupuesto participativo. En definitiva, no es el mejor final para un proceso que lleva más de quince años en el país.

En las consultas realizadas a la ciudadanía, esta expresó cuales aspectos consideraba que podrían mejorarse en el proceso del PPM. Los más señalados fueron:

- La necesidad de mayor participación e involucramiento de las distintas comunidades (29%),
- Proporcionar más información y con más antelación de las distintas fases y procesos (16%),
- Mayor transparencia y seguimiento (12%)
- Mejor gestión y fiscalización de las obras (9%).

Para cerrar la visión del proceso del PPM y teniendo en cuenta la clasificación de hitos en orden cronológico descrito en la ley, las principales conclusiones son:

- El cumplimiento de los hitos en las tres fases del PPM en los últimos dos años no supera el 60% de media en los quince ayuntamientos estudiados.
- La participación ciudadana alcanza su mayor nivel en la fase de consulta, esto refuerza la idea que los ayuntamientos expresan un interés de legitimación y captación de apoyos a través de la consulta. Es la fase que más ilusiona a la ciudadanía y la más cercana al relacionamiento tradicional de la ciudadanía con los poderes políticos locales.
- El peor comportamiento aparece en la fase de seguimiento a la ejecución, no superando el 40%.
- Existe una escasa rendición de cuentas por parte de los ayuntamientos.
- Igualmente, es bueno señalar que la ciudadanía identifica el PPM solo con la fase de consulta, pues es la única en la que realmente se potencia y reconoce la participación de la ciudadanía. Al respecto se recoge la siguiente opinión:

“En República Dominicana, más que presupuesto participativo municipal se debería hablar de presupuesto consultivo porque los ayuntamientos y

las juntas de distrito se concentran en hacer consultas a la ciudadanía, en algunos casos bien llevadas, en otros, para cumplir con la Ley. De ahí se desprenden problemas estructurales; es fácil reclamar descentralización del Estado desde arriba a abajo y no así desde el gobierno local al territorio, a las comunidades, donde está la auténtica descentralización del poder político".⁶

5.3 Los Planes de Inversión del Presupuesto Participativo Municipal: asignación, ejecución financiera y orientación de la inversión.

Uno de los desafíos más importantes para realizar el análisis de la inversión municipal sobre el PPM fue la disponibilidad de información de calidad, oportuna, sistemática y con el detalle requerido. A los fines, las principales fuentes utilizadas fueron la Dirección General del Presupuesto (DIGEPRES), las informaciones ofrecidas a través del portal web de cada uno de los municipios y las evidencias proporcionadas por el SISMAP Municipal.

Resultado de este análisis de los años 2016-2018, en general, se observa una disponibilidad de información progresiva; siendo que para 2016 solo cinco municipios sobre un total de quince hicieron públicos sus PIM y en 2018 esta cifra aumentó a diez.

Tabla 5: Disponibilidad de Planes de Inversión Municipal y su ejecución entre 2016-2018

| GOBIERNOS LOCALES (Municipios) | Presupuestado | | | Ejecutado | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|------|------|-----------------------------------|------|------|
| | Plan de Inversión Municipal (PPM) | | | Plan de Inversión Municipal (PPM) | | |
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Santo Domingo Este | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ |
| San José de las Matas | ↓ | ↑ | ↑ | ↓ | ↑ | ↑ |
| Tamboril | ↓ | ↓ | ↑ | ↓ | ↑ | ↑ |
| Santiago | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ |
| Boca Chica | ↓ | ↑ | ↑ | ↓ | ↑ | ↑ |
| Distrito Nacional | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ |
| Santo Domingo Norte | ↑ | ↓ | ↑ | ↓ | ↑ | ↓ |
| Los Alcarrizos | ↑ | ↓ | ↓ | ↑ | ↓ | ↓ |
| Villa González | ↓ | ↑ | ↑ | ↓ | ↑ | ↑ |
| Villa Bisonó | ↓ | ↓ | ↓ | ↑ | ↑ | ↓ |
| Sabana Iglesia | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ |
| Jánico | ↓ | ↑ | ↑ | ↓ | ↑ | ↑ |
| Puñal | ↓ | ↑ | ↓ | ↓ | ↑ | ↑ |
| Licey al Medio | ↓ | ↓ | ↑ | ↓ | ↑ | ↑ |
| Baitoa | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ | ↑ | ↑ |

Fuente: Elaboración propia

⁶ Matías, Domingo. Entrevista a profundidad técnicos expertos en PPM para sistematización.

5.3.1 Asignación y ejecución financiera de la inversión municipal a través del Presupuesto Participativo Municipal

En cuanto a la ejecución financiera se observan características en los ayuntamientos, como el incumplimiento de mandatos legales contenidos en la Ley No. 176-07 de los Ayuntamientos y el Distrito Nacional y en la Ley Orgánica No. 423-06 de Presupuesto para el Sector Público. Estas características son: viabilidad de los Planes de Inversión Municipal aprobados mediante resolución, la ineficacia de la ejecución financiera, la no homogeneidad de los instrumentos para la adecuada planificación, seguimiento y rendición de cuentas y, entre otras debilidades, la ausencia de sanciones ante el incumplimiento. No obstante, también están presentes espacios de mejora que se señalarán posteriormente.

Tabla 6: Resultados de la asignación y ejecución financiera durante 2016, 2017 y 2018

| Año | Presupuesto aprobado PIM | Presupuesto Vigente PIM | Presupuesto ejecutado PIM | % ejecución anual (planificación) | % ejecución anual (eficacia) |
|-------|--------------------------|-------------------------|---------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| 2016 | RD\$548MM | RD\$397MM | RD\$120MM | 22% | 30.2% |
| 2017 | RD\$527MM | RD\$412 MM | RD\$226MM | 43% | 54.8% |
| 2018 | RD\$785MM | RD\$699 MM | RD\$45MM | 5.7% | 6.4% |
| TOTAL | RD\$1,860MM | RD\$1,508MM | RD\$390MM | 21% | 26% |

Elaboración propia

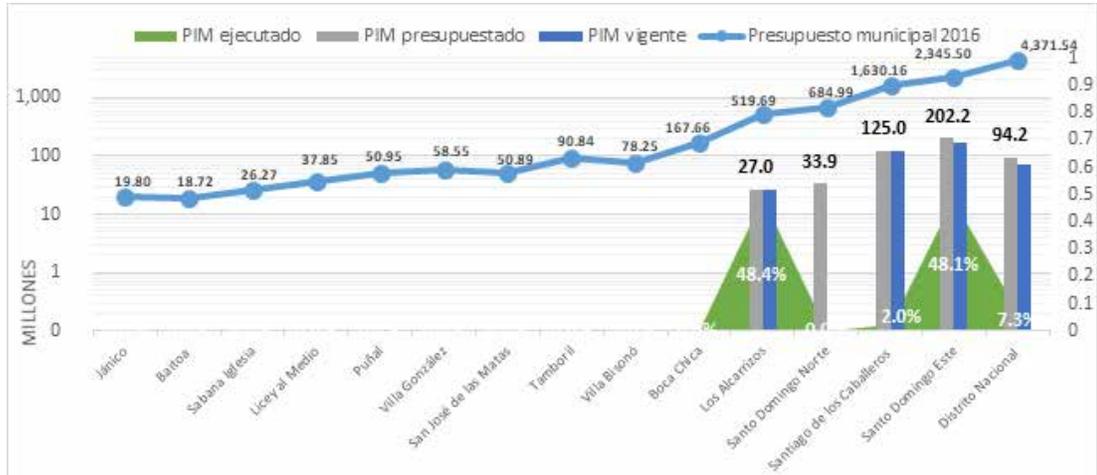
A modo de resumen general de lo contenido en este punto, la tabla anterior nos da la panorámica de la asignación y ejecución financiera total de acuerdo a la información disponible. Resalta la disparidad entre los montos asignados o presupuestados originalmente y los finalmente vigentes; obtenidos estos últimos, o bien de los presupuestos municipales, o bien de los informes de ejecución. Al respecto, al momento de referirnos a la ejecución financiera lo haremos en función de lo originalmente aprobado, que como observamos, su punto máximo lo alcanzó en 2017 con el 43%. En cambio, respecto al vigente la ejecución alcanzó el 55% y en los tres años la ejecución promedio fue del 21%. Por último, destacar que el presupuesto de 2018 tuvo una tasa de crecimiento respecto al año anterior del 49% y el monto vigente solo varió en RD\$86MM con respecto al monto presupuestado.

Tal y como fue advertido en el apartado anterior, en el año 2016 diez de los quince municipios bajo estudio no hicieron públicos los montos destinados al PPM. Específicamente, para los municipios de Jánico, Baitoa, Sabana Iglesia, Licey al Medio, Puñal, San José de las Matas, Tamboril, Villa Bisonó y Boca Chica no fue posible obtener los indicadores correspondientes por no contar con el monto del PPM. De los cinco restantes, solo cuatro rindieron cuentas de la ejecución de las obras seleccionadas de manera participativa por los y las municipios. Dicho de otra forma, sólo una cuarta parte de los municipios

(26%) cumplió con la disposición legal e hizo el ejercicio de transparencia en la ejecución de los fondos públicos para el año 2016.

En el gráfico⁷ siguiente se visualiza la situación anterior:

Gráfico 11: Indicadores de asignación y ejecución financiera en 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la Digepres

Según los datos disponibles, en cuanto a la participación del monto presupuestado en el PIM respecto al presupuesto municipal, es decir, cuánto representa el PIM del PPM en el presupuesto del municipio, Santo Domingo Este alcanza el mayor porcentaje en 2016 con 8.6%, así como la mayor inversión en PPM de los quince municipios analizados, con RD\$202.2MM. Los siguientes fueron: Santiago (RD\$125MM=7.7%), Los Alcarrizos (RD\$27MM=5.2%), Santo Domingo Norte (RD\$33.9MM=4.9%) y el Distrito Nacional (RD\$94.2MM=2.2%).

Otro indicador relevante es la participación del PPM en la cuenta de capital e inversión. El artículo 21 de la Ley 176-07 establece que los ayuntamientos destinarán al menos el 40% para obras de infraestructura, adquisición, construcción y modificación de inmuebles y adquisición de bienes muebles asociados a esos proyectos, incluyendo gastos de pre inversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social.

Más adelante, en el artículo 239, la misma ley dispone que las autoridades y las organizaciones se pondrán de acuerdo sobre cómo realizarán el PPM y determinarán la cantidad de dinero de inversión (dentro del 40% de capital e inversión) sobre la que planificarán los proyectos y obras que serán ejecutadas al año siguiente. Si bien este artículo no establece un porcentaje específico del 40%, algunas alcaldías incluyen en el Reglamento del PPM un porcentaje fijo para destinar al mismo. Al respecto, de los quince municipios solo nueve

⁷ NOTA: Para la interpretación de este gráfico, y de los dos que vienen a continuación, las barras de los montos presupuestados y ejecutados no se pueden comparar entre sí porque se está utilizando una escala logarítmica que facilitó la representación de todos los municipios en un mismo espacio, cuyos montos difieren sustancialmente entre sí (desde una ejecución de RD\$2.5 MM en Santiago a un presupuesto municipal de RD\$4.3 mil millones de pesos en el Distrito Nacional); con lo cual, debemos fijarnos en los montos para cada municipio.

cuentan con un reglamento aprobado y dentro estos, cuatro establecen un porcentaje o rango específico⁸.

El Alcalde del municipio de Puñal declaró lo siguiente: "De acuerdo al Artículo No. 24, Párrafo II de su Reglamento, se invierte anualmente desde un 15% a un 30% del 40% de inversión". Sin embargo, al respecto sigue habiendo debate, que desde la perspectiva de un ciudadano del municipio de Puñal se resume de la siguiente manera: "Ahora mismo se está haciendo un 14% del 40%. El reglamento original que nunca se usó y que está en funcionamiento decía el 30% del 40%. La actual gestión ha hecho una reforma al reglamento del PPM y se ha dispuesto entre 15% al 30%. La FEDOMU propuso tras su revisión que se hiciera de un 20% a un 25%. Al final se ha quedado en 15% al 30%. Los regidores lo han aprobado sin mirar a la ciudadanía".

Describiendo la situación encontrada en cada municipio, cabe destacar que el Distrito Nacional es el único que incumple la ley, al no destinar el 40% de su presupuesto municipal a la cuenta de capital e inversión, pese a que las sanciones legales son bastante claras; mientras que Santo Domingo Este destina un porcentaje mayor al establecido en la ley⁹. En el año 2016, el Distrito Nacional solo destinó el 7%, mientras que Santo Domingo Este el 56%. Los demás municipios se acogieron al 40%. Volviendo al indicador, el Distrito Nacional fue el que mayor porcentaje de la cuenta de capital e inversión destinó al PPM (30%) y Santo Domingo Norte el que de menor porcentaje (12.4%). Los demás quedan como sigue: Santiago (19.2%), Santo Domingo Este (15.4%) y Los Alcarrizos (13%).

En adición, resulta interesante profundizar en el indicador anterior y ver la participación del PPM en el monto destinado exclusivamente a obras municipales. Teniendo en cuenta que el 40% tiene otros destinos diferentes a las obras de infraestructuras. Con este indicador la situación varía respecto a la anterior y, además, nos dice qué tanta inferencia tienen los y las munícipes en la obras totales del municipio, veamos: Santo Domingo Norte es el que mayor porcentaje del monto destinado a sus obras municipales lo decide a través del PPM (45%), seguido del Distrito Nacional (36%), Los Alcarrizos (32%), Santo Domingo Norte (27%) y, finalmente, Santo Domingo Este (23%).

A su vez, se observó que los montos presupuestados fueron tomados de las actas de Cabildo Abierto y del PIM cuando estaba disponible. Sin embargo, al momento de contrastar con las obras incluidas en el presupuesto municipal (presupuesto real vigente) o con las reportadas en la ejecución, el monto inicialmente presupuestado tendía a variar, generalmente disminuyendo, siendo esto una violación legal, según lo establece el artículo 247 de la Ley 176-07: "*Es de obligatorio cumplimiento*

⁸ El detalle es el siguiente: Los municipios de Baítoa, Santo Domingo Este, Los Alcarrizos, Villa González y Villa Bisonó cuentan con un Reglamento de aplicación del PPM pero no establecen un porcentaje específico; por el contrario, el Ayuntamiento de Jánico establece un 15% y el Ayuntamiento de Tamboril establece un 30% del 40%. Por su parte, Puñal establece un rango que oscila entre un 15% y un 30% y, por último, el Ayuntamiento de Santiago acuerda no menos del 25%.

⁹ Párrafo IV: "La violación de este artículo será sancionada con penas de 2 a 5 años de prisión, con el pago de una indemnización de cinco (5) a veinte (20) salarios mínimos, así como también a la inhabilitación para el servicio público prevista por la legislación penal dominicana para estos casos. En el caso de que el tesorero y el contralor municipal no denuncien ante las autoridades de control y persecución competentes, se castigaron como infractores y de acuerdo con la sanción antes mencionada".

la inclusión en el presupuesto municipal del año, el Plan de Inversión Municipal, decidido por el Cabildo Abierto final del Presupuesto Participativo Municipal".

Como resultado general, las ejecuciones presupuestarias del PPM es desalentadora, tanto en términos de información organizada y disponible como en términos de porcentajes y calidad de ejecución. Con la información disponible solo de 3 municipios y el Distrito Nacional se pudo determinar que el que más ejecutó según lo programado fue Santo Domingo Este con RD\$97.2M para un 48.5%, distribuidos en 91 obras del PIM, de las cuales solo estaban por iniciar 7 a final el 2016. En segundo lugar está Los Alcarrizos (RD\$13MM=48.4%), sin embargo, resulta sorprendente que de un total de 18 obras en el PIM este monto se empleó sólo en tres de ellas. Seguido está el Distrito Nacional que ejecutó sólo RD\$7MM (7.3%) y cuya información está dispersa en el presupuesto municipal y que sufrió un recorte del 24% en su PPM. El peor de los casos se encuentra Santiago, que de los RD\$125MM ejecutó sólo RD\$2.5MM (2%). Finalmente, Santo Domingo Norte no dispone de información específica, sólo de una declaración del Alcalde en un acto de rendición de cuentas, donde hace referencia a que de las cuarenta (40) obras que encontró de la administración anterior, treinta y dos de ellas disponían de presupuesto y se estaban ejecutando.

En resumen, 2016 tiene el saldo final de:

| Presupuesto aprobado PIM | Presupuesto Vigente PIM | Presupuesto ejecutado PIM | % ejecución anual (planificación) | % ejecución anual (eficacia) |
|--------------------------|-------------------------|---------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| RD\$548MM | RD\$397MM | RD\$120MM | 21.9% | 30.2% |

Con respecto al 2017, la información es mucho más completa que la encontrada del año anterior. Si bien para 2016 sólo fue posible obtener indicadores para cinco municipios, en 2017 se contó con información del PIM para trece municipios, quedando excluidos del análisis Sabana Iglesia y Licey al Medio.

Según los datos disponibles, en cuanto a la participación del PIM en el presupuesto del municipio, en 2017 Tamboril alcanza la mayor participación (RD\$15.7MM = 17.3%) y el Distrito Nacional la menor (RD\$94.2MM = 2%). Los demás quedaron como sigue: Jánico (RD\$2.3MM = 10.7%) y Villa González (RD\$6MM = 10.7%), Santo Domingo Este mantiene el mayor monto destinado (RD\$200MM = 9.5%), Santo Domingo Norte (RD\$60MM = 8.6%), Santiago (RD\$111MM = 6.9%), Baitoa (RD\$1.5MM = 6%), Puñal (RD\$3MM = 5.7%), Los Alcarrizos (RD\$25MM = 4.9%), Villa Bisonó (RD\$3.2MM = 4%), San José de Las Matas (RD\$2MM = 3.7%) y, finalmente, Boca Chica (RD\$5MM = 2.9%).

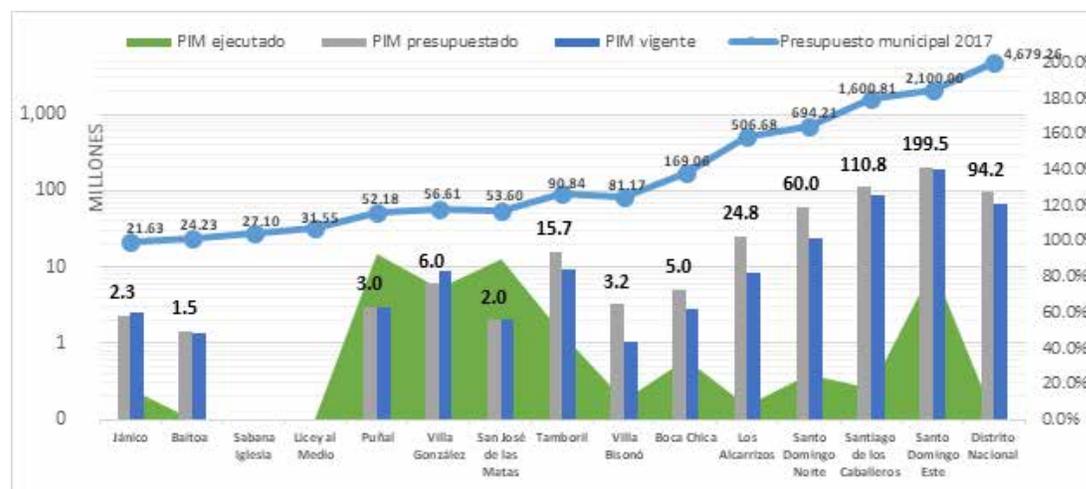
Llama bastante la atención lo sucedido en Santiago debido a que los PIM 2016 y 2017 contienen las mismas obras pero con distintos montos. Además de un alto número de proyectos destinados a la construcción de iglesias y parroquias en comparación con los demás municipios. Al respecto se recogió lo siguiente en Santiago: "... entonces le pusieron la camisa de fuerza [los delegados que

estaban desde el 2011] e hicieron que el Alcalde nuevo construyera las obras que el Alcalde anterior no hizo para que ellos fueran reconocidos como los que continúan teniendo el enlace con el Ayuntamiento". Otra opinión fue: "En 2016 no se cumplieron ninguna de las obras. Entonces el grupo de los federados fue que propuso a la nueva gestión que salieran seleccionadas las obras que se debían de antes. Y así hicieron. La Alcaldía fue que les propuso y ellos aceptaron.

Siguiendo con la participación del PIM en la cuenta de capital e inversión, se espera un comportamiento similar a la anterior variable; sin embargo, es interesante plasmar la participación relativa de cada municipio, pues para este caso la ley no establece un valor o rango porcentual en el que tengan que enmarcarse los municipios, con lo cual, cada uno lo hace de manera discrecional. En Tamboril, por ejemplo, casi la mitad del 40% de su presupuesto municipal se decide en qué invertirlo de manera participativa (43%) y en menor medida lo hacen San José de Las Matas y Boca Chica, con un 9.3% y 7.5% respectivamente. Los restantes tienen porcentajes entre el 30% y el 10%, quedando como sigue: Jánico (27%), Villa González (25%), Santo Domingo Norte (21.6%), Santo Domingo Este (19%), Santiago (17.6%), Baitoa (15%), Puñal (14.4%), el Distrito Nacional (12.3%) y los Alcarrazos (12.1%) y, finalmente, Villa Bisonó (10%).

Profundizando en este indicador, se observa que en la mitad de los municipios analizados, asignan más de la tercera parte del presupuesto a obras a través del PPM. Para muestras, Villa González destina el 75%, Tamboril el 67%, Santo Domingo Norte el 57%, Jánico el 41%, Santo Domingo Este el 34% y tanto Baitoa como los Alcarrazos destinan el 30%. Los demás destinan porcentajes inferiores al 30%, siendo San José de Las Matas el que menos con un 15%.

Gráfico 12: Indicadores de asignación y ejecución financiera en 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la Digepres

Igualmente, se observa que el que más ejecutó según lo programado fue Puñal (RD\$2.8MM=92.6%) con 9 obras en carpeta, sin embargo, es necesario cumplir con los estudios de factibilidad oportunamente para garantizar la calidad del proceso y la eficiencia de la inversión. En este caso concreto, la comunidad de Laguna Prieta del municipio de Puñal priorizó la pavimentación de cinco calles, como lo evidencia el PIM. Al momento de la ejecución, cuatro de estas obras sufrieron recortes significativos y los montos fueron reasignados a la pavimentación de una sola calle. En estas cuatro obras que sufrieron recortes solo se ejecutó el 30%; mientras que la restante terminó con una ejecución del 400%.

Este no es un caso aislado, se advierte que pese a que en el año 2017 el 60% de los municipios contaban con estudios de prefactibilidad estos eran técnicamente de baja calidad, algunos casos eran solo para una obra específica y en otros eran estimaciones presupuestarias que no podían ser consideradas estudios de prefactibilidad. Esto habla de un débil sistema de planificación y seguimiento en los ayuntamientos y de veracidad en la ejecución del PPM.

Otro ejemplo que confirma lo anterior corresponde a San José de Las Matas, el cual fue el segundo municipio que mayor porcentaje de ejecución tuvo, mas no necesariamente el mejor con un 90%. Fueron ejecutadas 4 obras en total y cada una con RD\$500,000.00 pesos, siendo evidente que no se hicieron estudios de prefactibilidad de las obras, ya que el costo de construir un puente, un club comunitario, una verja perimetral o una casa comunal era el mismo. Esta práctica de dividir el monto total del PPM a partes iguales entre las demarcaciones que participan del proceso parece ser habitual en algunos municipios, sin tomar en cuenta las necesidades específicas ni su factibilidad. Otros municipios que realizan esta práctica son Baitoa, Boca Chica, Los Alcarrizos y Santo Domingo Norte.

Asimismo, aparece en tercer lugar el municipio de Santo Domingo Este, con 85% de ejecución de un total de 90 obras (RD\$169.2MM). La organización de la información sobre la implementación del PIM de este municipio es un aspecto a destacar, debido a que permite realizar un análisis confiable y objetivo de la eficacia de la ejecución. Al finalizar el año fiscal es posible especificar el estatus de la obra, pudiendo determinar que de las 90 del PIM, 10 de ellas no fueron licitadas y, por tanto, no iniciadas; 9 mantenían un estatus de licitadas, solo 17 fueron declaradas como finalizadas (casi un 20%) y 54 en ejecución. De lo anterior se concluyen 2 aspectos: a) resulta positivo conocer el estatus de las obras, lo cual es una buena práctica aplicable en los demás municipios, y b) se observan debilidades notables en la calidad de la ejecución de este municipio.

Finalmente, otro municipio con un porcentaje de ejecución superior al setenta por ciento es Villa González (RD\$4.5MM=75%), el cual contó con doce obras en su PIM, ejecutándose cinco con porcentajes que superan el 600%, sin poder determinar si fueron concluidas.

También se observan 6 municipios con ejecuciones del PPM que oscilan entre el 50% y el 10%, son: Tamboril (RD\$7.7MM=49%), Boca Chica (RD\$1.7MM=34%), Santo Domingo Norte (RD\$15MM=25%), Jánico (RD\$0.4MM=18%), Santiago

(RD\$19MM=17%) y Villa Bisonó (RD\$0.3MM=10%), tres municipios por debajo del 10%, dos de los cuales cuentan con la capacidad operativa para obtener mejores resultados: Los Alcarrizos con el 8% y el Distrito Nacional 2%. Hay otros tres que no disponen de información.

En el caso específico del Distrito Nacional no realizó PIM para los años estudiados, sin embargo, estaban identificadas 25 obras como pertenecientes al PPM, de las cuales únicamente seis tuvieron presupuesto asignado y dos de estas un muy bajo nivel de ejecución. Con respecto a la inversión, el PPM fue aprobado mediante Cabildo Abierto por RD\$94.2MM, disponiendo posteriormente de RD\$68MM, y ejecutando RD\$1.6MM; de lo que se deduce el menor nivel de ejecución de la demarcación analizada con mayor población en el año 2017. Por su parte, Los Alcarrizos presupuestó casi RD\$25MM, de los cuales ejecutó una obra de RD\$1.9MM en el barrio El Progreso.

En resumen, 2017 tiene este saldo final:

| Presupuesto aprobado PIM | Presupuesto Vigente PIM | Presupuesto ejecutado PIM | % ejecución anual | % ejecución anual |
|--------------------------|-------------------------|---------------------------|-------------------|-------------------|
| RD\$527MM | RD\$412 MM | RD\$226MM | 43% | 78% |

En 2018 la disponibilidad de la información mejora, diez de los municipios cuentan con PIM oficiales y publicados y fue posible obtener información para los faltantes, excepto para el municipio de Villa Bisonó, el cual no formuló ningún PIM para el período de estudio.

Mejora también la disponibilidad de información sobre ejecución para la mayoría, excepto Santo Domingo Norte y Sabana Iglesia. Cabe aclarar que en la tabla introductoria está marcado el municipio de Los Alcarrizos sin PIM ejecutado, dato se obtuvo de su presupuesto municipal. En cuanto a las variaciones importantes en los presupuestos municipales se encuentran: Licey Al Medio (+12%), Sabana Iglesia (+10%) y Baitoa (+9%) y Los Alcarrizos (-3%) y Distrito Nacional (-3%).

Según los datos disponibles, en cuanto a la participación del PIM en el presupuesto del municipio, en 2018 Baitoa alcanza la mayor participación invirtiendo RD\$5.6MM equivalente al 21% y Boca Chica la menor con RD\$3.4MM para un 2%. Los demás municipios presupuestaron como sigue: Tamboril RD\$10.6MM (12%), Santo Domingo Norte y Villa González el 10% con RD\$70MM y RD\$6MM, respectivamente. Licey al Medio (RD\$3MM=9%), Santo Domingo Este (RD\$181MM = 8%) y el Distrito Nacional con una asignación del RD\$358MM, equivalente al 8% de su presupuesto total, aumentado su monto en un 281% con respecto al año anterior, es decir, que pasó de invertir RD\$94.2MM a RD\$358MM.

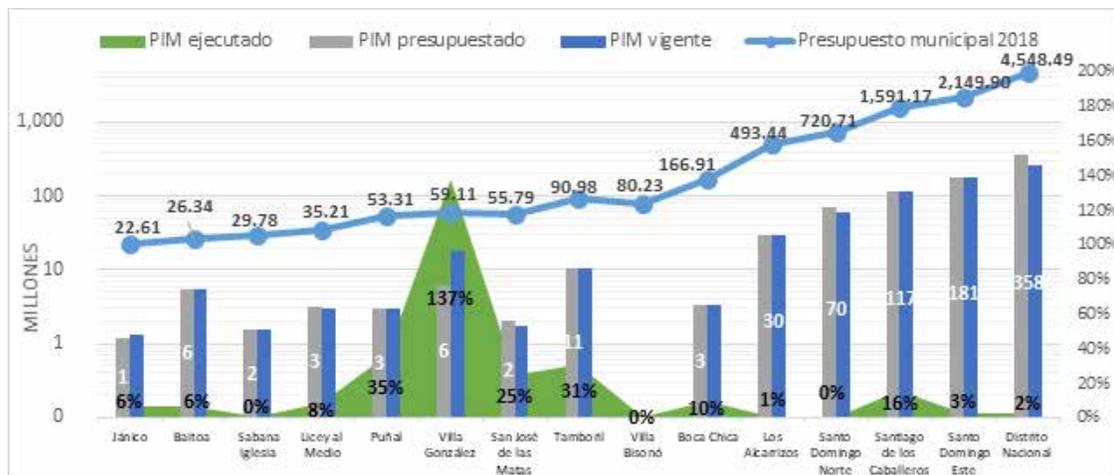
Continúa el municipio de Santiago con una asignación presupuestaria en el PPM de RD\$117MM, lo que representa el 7% de su presupuesto total, seguido de asignaciones del 6% de los municipios Los Alcarrizos (RD\$30MM) y Puñal (RD\$3MM), del 5% Jánico (RD\$1.2MM) y Sabana Iglesia (RD\$1.6MM) y, finalmente, San José de Las Matas del 4% (RD\$2MM).

Siguiendo con la participación del monto asignado al PPM en la cuenta de capital e inversión, en Baitoa el 54% de su presupuesto municipal se decide de manera participativa y en menor medida lo hace el municipio de Boca Chica con un 5%. El Distrito Nacional, incrementó la inversión en el PPM, por lo que el porcentaje de la cuenta de capital e inversión pasó a ser el 39%. Los restantes tienen porcentajes entre el 30% y el 10%, quedando como sigue: Tamboril (29%), Villa González (26%), Santo Domingo Norte (24%), Licey al Medio (22%), Santiago (18%), Santo Domingo Este (17%), Los Alcarrizos (15%), Puñal (14%), Sabana Iglesia y Jánico el 14% y, finalmente, San José de Las Matas (9%).

En cuanto a la representatividad del PPM en el presupuesto dedicado exclusivamente a todas las obras municipales, en alrededor del 60% de los municipios analizados más de la tercera parte del presupuesto a obras se asigna a través del PPM, superior que en 2017. Esto lo apreciamos en Baitoa siendo caso atípico con el 149%, Puñal destina el 92%, Villa González el 78%, el Distrito Nacional el 66%, Santo Domingo Norte el 54%, Tamboril el 49%, Licey al Medio el 38%, Los Alcarrizos 37% y Sabana Iglesia el 30%. Los demás tienen participaciones inferiores al 30%, siendo San José de Las Matas, nuevamente el que menos con un 15%.

En cuanto a las ejecuciones presupuestarias, en general presentan retrasos importantes, considerando que son datos de los primeros seis meses de año fiscal del 2018 y en algunos casos del primer trimestre, y solo se ha ejecutado el 5.7% del monto comprometido. Con información para trece municipios más el Distrito Nacional, tenemos que solo uno de ellos ha completado su ejecución, lo que para el caso tampoco es positivo, pues precisamente el municipio de Villa González contó con una asignación presupuestaria de RD\$6MM pero el presupuesto vigente fue de RD\$17.6MM para un total de 10 obras, de las cuales la mitad tenía un 0% de ejecución y solo 3 de ellas tenían la totalidad de su presupuesto vigente ejecutado; es decir, que en realidad en términos de obras finalizadas estamos hablando de una ejecución del 30%.

Gráfico 13: Indicadores de asignación y ejecución financiera en 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Digepres. *Datos a marzo de 2018 para Baitoa, Jánico, Sabana Iglesia, Santo Domingo Norte y el Distrito Nacional. Los demás a junio de 2018.

Los municipios que mayor porcentaje de ejecución llevaban a la fecha del presente estudio después de Villa González son Puñal (35%) y Tamboril (31%). Entre los once municipios restantes, nueve de ellos presentaron ejecuciones inferiores al 10%. Para el 2018, respecto a los planes de inversión, los hechos que destacan son: (a) En Santo Domingo Este el PIM original cuenta setenta y tres obras, mientras que el informe de rendición de cuentas contiene seis adicionales por valor de RD\$17.5MM, dos de ellas ejecutadas en un 100%. Pese a ello el presupuesto vigente es menor al aprobado en RD\$1.3MM de pesos; (b) los municipios de San José de Las Matas, Boca Chica, Santo Domingo Norte y Baitoa continúan la tendencia de asignación igualitaria para todas las obras, independientemente del destino de la inversión; (c) en tanto, que el municipio de Los Alcarrizos sigue manteniendo el nivel más bajo de desempeño, pues no se cuenta con detalles de las obras del PPM. El porcentaje de ejecución trimestral (0.7%) fue tomado del presupuesto trimestral presentado a la DIGEPRES; (d) El Distrito Nacional, que presupuestó el mayor monto para el PPM (RD\$358MM) concentrado en 18 obras, es el que tiene las variaciones más significativas con respecto a lo realmente asignado presupuestariamente. Por ejemplo, se presupuestó la suma de RD\$205MM en cuatro obras relacionadas a la "reparación y acondicionamiento de aceras y contenes" en distintos puntos de la Circunscripción 1,2 y 3; sin embargo, el monto vigente para las mismas se redujo a RD\$122MM y (e) Finalmente, en el primer trimestre ni Sabana Iglesia ni Santo Domingo Norte había devengado pagos, por lo que se intuye que ninguna de las obras estaba en ejecución.

En resumen, 2018 tiene este saldo final:

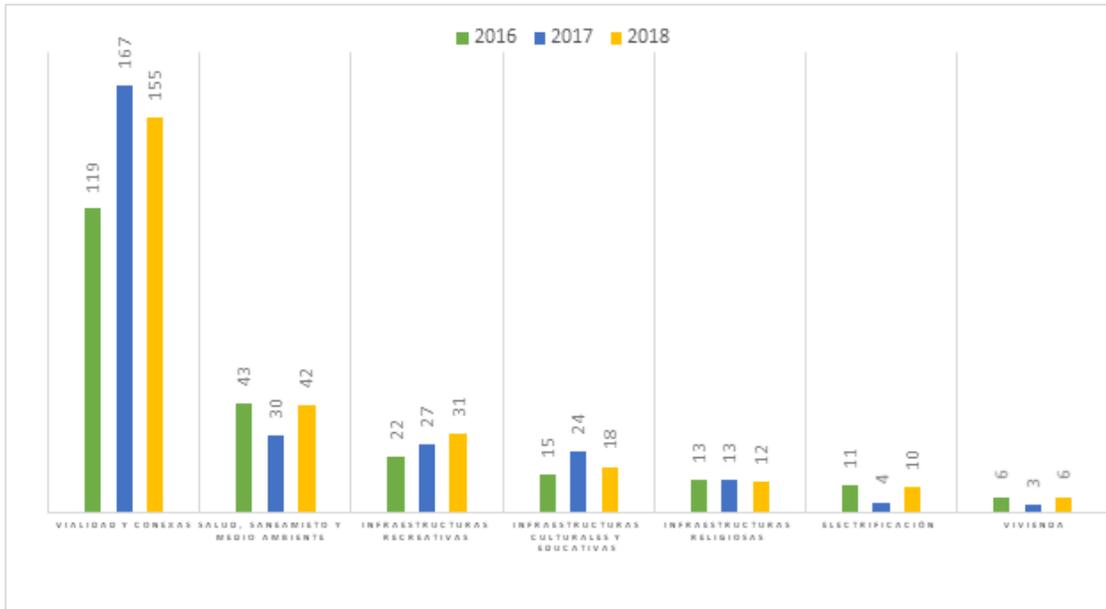
| Presupuesto aprobado PIM | Presupuesto Vigente PIM | Presupuesto ejecutado PIM | % ejecución anual | % ejecución anual |
|--------------------------|-------------------------|---------------------------|-------------------|-------------------|
| RD\$785MM | RD\$699MM | RD\$45MM | 5.7% | 6.4% |

En conclusión, el incumplimiento en la etapa de ejecución del PPM es una práctica habitual que no corre el riesgo de cambiar hasta tanto no se establezcan y apliquen reglas de juego claras ante el mal manejo de los recursos públicos, igualmente se pudo determinar que aquellos ayuntamientos que sí realizaban a cabo ejecuciones presupuestarias, estas presentaban debilidades.

5.3.2 Orientación de la inversión local a través del Presupuesto Participativo Municipal (PPM)

Esta parte es de suma relevancia para la sistematización porque a fin de cuentas lo realmente importante no es cuánto se invierte, sino en qué se invierte y la rentabilidad social de dicha inversión. En suma, de la orientación de la inversión municipal depende que el PPM sirva efectivamente como un instrumento de desarrollo e inclusión social, tal y como persigue entre sus objetivos.

Gráfico 14: Orientación de la inversión y cantidad de obras del PPM entre 2016-2018



Fuente: Construcción propia en base a los Planes de Inversión Municipal de 2016, 2017 y 2018.

En este orden, el tipo de obra por la que más se deciden los comunitarios de las quince localidades son obras viales y conexas¹⁰, predominando la construcción y reparación de aceras y contenes, seguido del asfaltado y pavimentación de calles. En el gráfico, los grupos de tipos de obras están organizados de mayor a menor y mantienen la misma jerarquía año a año. Así, en segundo lugar con 115 están las asociadas a la salud, saneamiento y medioambiente, predominando con diferencias la reparación de cañadas y alcantarillado.

Siguen las infraestructuras recreativas, ochenta obras donde predominan los plays, canchas y parques infantiles. Asimismo, cincuenta y siete infraestructuras culturales y educativas a lo largo de los tres años, siendo los clubes y centros comunitarios los más numerosos. En tanto, que por su naturaleza ocupan un lugar importante treinta y ocho infraestructuras religiosas (capillas e iglesias). Finalmente, tienen menor acogida las relacionadas a la electrificación y, reparación o construcción de viviendas, con un saldo de veinticinco y quince respectivamente. Importante notar que ninguna de las obras del PPM tiene una intencionalidad de repercutir en las situaciones de desigualdad de género.

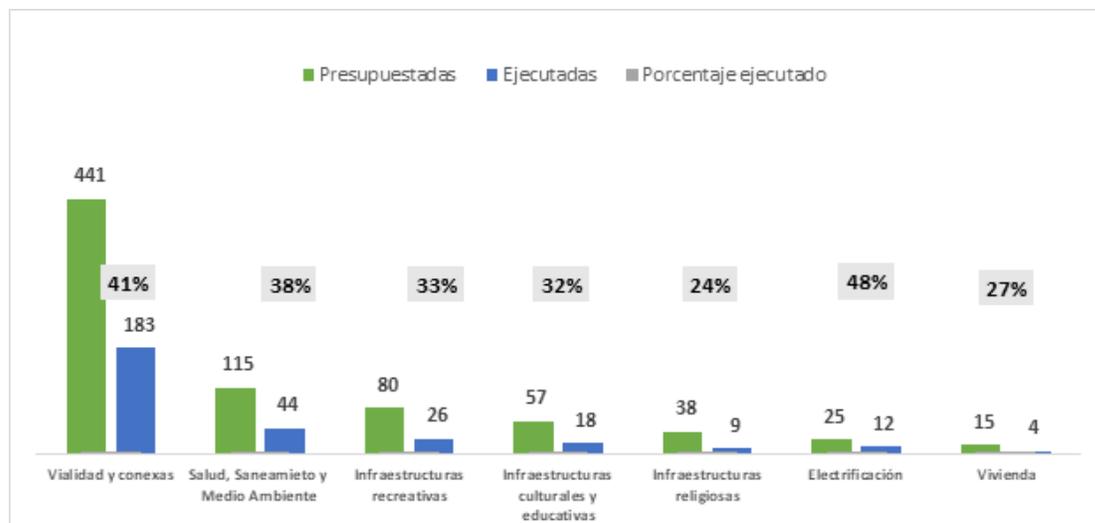
¹⁰ Las obras viales y conexas contienen: aceras y contenes, puentes, puentes peatonales, boulevares, callejones, asfaltado y pavimentación de calles, entre otras. Las infraestructuras de salud, saneamiento y medio ambiente contienen soluciones al drenaje pluvial, alcantarillado, cañadas y en minoría centros de salud, un parque ecológico y un mercado. Las infraestructuras recreativas incluyen instalaciones deportivas, plazas, parques infantiles y centrales, antiteatros, glorietas y plazoletas, entre otras. Por otra parte, se incluye en infraestructuras culturales y educativas los centros y clubes comunales y centros de capacitación, y en las infraestructuras religiosas aparecen iglesias, capillas, parroquias, cementerios y funerarias. Finalmente, están las obras de electrificación que tienen que ver con el alumbrado público a través de lámparas y el tendido eléctrico y la reparación o construcción de viviendas. Se tenía la clasificación de proyectos productivos pero fue excluida por la no existencia de este tipo de proyectos.

Así lo expresa una de las municipales:

“Ahora bien, nosotras somos un poco denigradas, porque incluso las obras que se eligen no se eligen para nosotras. Que si una acera y contén, que si una cancha, que si una iglesia, pero nunca han pensado en una guardería que nos ayude a nosotras. No han pensado en un proyecto como una panadería que genere empleo para mujeres, que nos capaciten. El 4% que dice la ley para el género tampoco se cumple, nunca he visto un taller impulsado desde el ayuntamiento para nosotras”¹¹.

En el siguiente gráfico se observa en qué medida el número de obras cambia y cuáles continúan primando o no.

Gráfico 15: Comparación entre las obras presupuestadas y ejecutadas en función de la orientación de la inversión entre 2016-2018



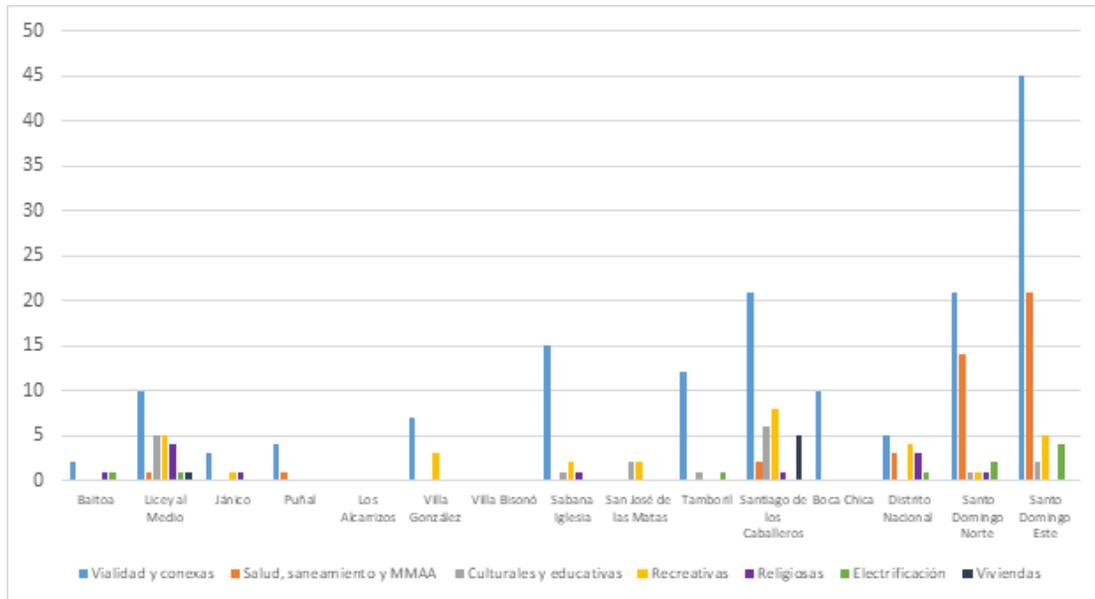
Fuente: Construcción propia en base a las ejecuciones de los Planes de Inversión Municipal de 2016, 2017 y 2018.

En torno al destino de la inversión a través del PPM, la situación sigue siendo la misma, aunque se observa que el número de obras ejecutadas son significativamente inferiores a las presupuestadas. Por ejemplo, solo llegó a ejecutarse el 24% de las infraestructuras religiosas en términos relativos, y en términos absolutos de las 441 obras viales se ejecutaron solo 183 durante los tres años.

En cuanto a la orientación de la inversión por municipios, en el año 2018, los comportamientos que más destacaron fueron: (a) en todos los municipios los ciudadanos/as priorizaron las obras viales y conexas; (b) únicamente en el municipio de Licey al Medio están representadas las siete categorías de obras, seguido de Santiago y Santo Domingo Norte con 6 categorías; (c) en el lado opuesto aparecen Puñal, Villa González y San José de Las Matas con tan solo 2 categorías y Boca Chica con aceras y contenes.

¹¹ Comunitaria en el grupo focal del municipio de Santiago.

Gráfico 16: Orientación de la inversión en PPM por municipios para el 2018



Fuente: Elaboración propia en base a los PIM de 2018

Respecto a la cuestión de qué se construye, hay posiciones interesantes entre los diversos actores involucrados, lo que señala una preocupación, orientada a mejorar el PPM para cumplir con su objetivo. Ejemplo de lo anterior es el siguiente comentario: “se debe asegurar que los proyectos definidos se encuentren vinculados a la planificación territorial, garantizando que cada proyecto requerido por las comunidades pueda ser enlazado con los PMD y los Planes de Ordenamiento Territorial”¹². Tener en cuenta la planificación obligaría a reducir el número de obras priorizadas a unas pocas de mayor impacto y distribuir las equitativamente en el territorio, facilitando la tarea de realizar los estudios de factibilidad, focalizando los esfuerzos de los Comités de Seguimiento y optimizando el uso de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y los costos sea positiva.

Otro planteamiento va en la línea de hacer hincapié en la visión del PPM. Así lo plantea el especialista Juan Castillo de la provincia de Santiago. Se trata de dar el giro hacia políticas sociales de mayor alcance e impacto, alejándose del construccionismo [palabras del redactor]. Para culminar, otro planteamiento novedoso lo hace un munícipe de Puñal al sostener que “siempre se ha dicho que los alcaldes están para recoger basura, agrietar caminos y hacer aceras y contenes, y ¿con qué se hace? ¿Con el presupuesto del ayuntamiento? No, con el PPM. Si la comunidad decide tumbar la mata pues eso es lo que se va a hacer...cuando sometió fui el único que votó en contra. La democracia ganó, pero fue un procedimiento ilegal”. Este último argumento es muy acertado cuando efectivamente la mayor parte de las obras ejecutadas están estrictamente vinculadas al quehacer propio de sus respectivas dependencias ministeriales.

¹² Arq. Leivan Díaz, especialista en municipalidad.

VI. RECOMENDACIONES:

propuestas y líneas de acción para una mejora en la implementación del PPM

Las propuestas y líneas de acción identificadas se presentan en relación a tres ámbitos de la realidad legal e institucional de la gestión municipal, entre estos: actualización del marco jurídico, mejoras en el proceso de implementación del PPM, y mejoras en su seguimiento a través de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad del gasto.

6.1 Recomendaciones para la actualización del marco jurídico

La regulación jurídica del PPM en República Dominicana presenta fortalezas importantes que han contribuido a su institucionalización, tales como su reconocimiento a nivel constitucional como herramienta presupuestaria de los ayuntamientos, y el establecimiento de un procedimiento común para su formulación y ejecución previsto en la Ley 176-07, que brinda una guía suficientemente flexible para su implementación en los municipios.

Con respecto a la regulación vigente pudiera actualizarse teniendo en cuenta aspectos que promuevan un mayor cumplimiento y eficacia del proceso en sí. Estas recomendaciones, además, son muy oportunas debido a que en la actualidad existe una propuesta de anteproyecto de Ley de la Administración Local y del Régimen Territorial elaborada por la Comisión Presidencial de Reforma Municipal que reformaría aspectos del régimen jurídico que incide en la gestión municipal.

Teniendo en cuenta, las diferentes fases del proceso del PPM, se presenta las siguientes recomendaciones.

| Fase | Recomendación |
|-------------|--|
| Preparación | 1. Elaboración y aprobación de un reglamento marco para la implementación del PPM |
| | 2. Establecimiento legal de un porcentaje mínimo de inversión respecto del 40% de la cuenta de capital e inversión o, en su defecto, de un rango porcentual como ya se aplican en algunos ayuntamientos. |
| | 3. Establecimiento de sanciones a autoridades municipales que no realicen los principales hitos en la fase de preparación del PPM, como invalidez del presupuesto municipal. |
| | 4. Aplicación de una guía de proyectos posibles, acorde a los instrumentos de planificación (PMD's y los POT's). |
| | 5. Teniendo en cuenta lo anterior, ampliación del "menú positivo" a proyectos de desarrollo económico y local de carácter productivo o educativo, por ejemplo. |
| | 6. Especificación de mecanismos que vinculen la planificación nacional con la planificación estratégica territorial desde el ámbito del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública |
| | 7. inclusión de lineamientos estratégicos en la planificación local para el fortalecimiento de los mecanismos de participación social, en concreto, del PPM. |

| | |
|--------------------------------|--|
| Consulta y asignación | <ol style="list-style-type: none"> 1. Publicación obligatoria de calendario general de asambleas comunitarias, indicando monto destinado a la unidad territorial correspondiente. 2. Realización de asambleas sectoriales además de territoriales. 3. Suspensión de la realización de consultas en asentamientos irregulares, evitando la formalización de comunidades no consolidados urbanísticamente. 4. Establecimiento de requisitos técnicos y financieros para la aprobación de estudios de factibilidad de las obras priorizadas en la consulta. 5. Fortalecimiento del proceso de concertación social con la inclusión de una Asamblea General del PPM previa al cabildo abierto 6. Aprobación obligatoria del PIM en el cabildo abierto. 7. Inclusión obligatoria del PIM en el Presupuesto Municipal, con los detalles necesarios para su identificación como tal. 8. Establecimiento de sanciones a autoridades municipales que no realicen los principales hitos en la fase de consulta a la población del PPM, como invalidez del presupuesto municipal. |
| Ejecución y Seguimiento | <ol style="list-style-type: none"> 1. Posibilidad de contribución estatal en partidas destinadas a PPM para futuros ejercicios. 2. Obligatoriedad de clasificación de las obras del PPM en el presupuesto municipal, así como la inclusión de la ejecución de partida del PPM en los reportes de ejecución presupuestaria que los ayuntamientos deben enviar mensualmente a la DIGEPRES. 3. Establecimiento de procedimientos claros para la fiscalización ciudadana y requerimientos para el inicio de recursos de amparo al poder judicial y/o Administración Central. 4. Establecimiento de sanciones a autoridades municipales que no cumplan con los principales hitos en la fase de seguimiento y rendición de cuentas. |

Para hacer efectiva la obligatoriedad de realizar el PPM en el marco del mandato previsto en la Constitución dominicana, es oportuno establecer un régimen de consecuencias y sanciones para las autoridades municipales de Ayuntamientos y Juntas de Distrito que no implementen el PPM. Medidas que pudieran ser de dos tipos: invalidez del presupuesto municipal que no incluya el PIM decidido mediante presupuesto participativo y sanciones económicas a sus autoridades municipales.

Asimismo, en esta fase de preparación se considera necesario promover una mayor vinculación del PPM al sistema municipal de planificación, de tal modo que el PPM contribuya a la implementación del PMD en los casos que éste haya sido formulado y aprobado. Con ello se lograría una mayor institucionalización del PPM como herramienta para la promoción del desarrollo. En los casos en que no exista PMD se pudiera realizar un diagnóstico previo de necesidades con enfoque de derechos y desarrollo local con miras a elevar el impacto de las decisiones en la calidad de vida de las personas. En los casos que exista PMD, el PPM pudiera funcionar como proceso de priorización del PIM que este definió.

Respecto al proceso de consulta, las necesidades de actualización del marco normativo se dirigen a dos fines: por un lado, promover una mayor participación de los grupos vulnerables que presentan necesidades diferentes tales como mujeres y jóvenes, de modo tal que se prevea la realización de asambleas sectoriales; y por otro, fortalecer el ejercicio de concertación social con la realización de una Asamblea Municipal del PPM previa a la

celebración del cabildo abierto en el que se delimitaría a que la toma de decisión de los ciudadanos y ciudadanas sea adoptada y refrendada por el Concejo de Regidores.

En la fase de seguimiento del PPM una vez aprobado el PIM, resulta fundamental la función del Comité de Seguimiento y el cumplimiento de los Ayuntamientos de rendir cuentas del nivel de ejecución existente de dicho plan.

En definitiva, para fortalecer el PPM es oportuno establecer un régimen de consecuencias y mecanismos de sanción a las autoridades municipales que primero, no realicen la juramentación del Comité de Seguimiento en el marco de la celebración del Cabildo Abierto; y segundo, no realicen el mínimo de actividades de rendición de cuentas semestrales previstas en la ley.

6.2 Recomendaciones para mejorar el procedimiento de implementación del PPM

Junto a los posibles cambios en el marco legal vigente, la implementación del PPM también presenta oportunidades de mejora que tienen que ver con la institucionalización y calidad del proceso participativo.

Teniendo en cuenta diferentes fases del proceso del PPM, a continuación se presentan las siguientes recomendaciones:

| Fase | Recomendación |
|------------------------------|---|
| Preparación | <ol style="list-style-type: none"> 1. Potenciación y fortalecimiento del rol técnico de la FEDOMU en el fortalecimiento de las administraciones locales. 2. Fortalecimiento de capacidades para la planificación de las Oficinas de Asuntos Comunitarios y Unidades de PPM. 3. Estandarización de instrumentos y calendarios presupuestarios. 4. Mejora e innovación de los canales de las convocatorias ciudadanas. 5. Identificación, difusión y aplicación de buenas prácticas municipales sobre el PPM 6. Elaboración de estudios a nivel local que determinen la influencia de las prácticas políticas clientelares en los espacios de participación, orientadas a desalentar o manipular la participación, con el objetivo de contrarrestar dicha situación. |
| Consulta y asignación | <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento de las capacidades del ayuntamiento para la adecuada implementación de procesos ciudadanos. 2. Estandarización de instrumentos y procedimientos como modelos de actas, Planes de Inversión Municipal, factibilidad, Comités de Seguimiento, etc. 3. Fortalecimiento de capacidades de los Ayuntamientos para la realización de estudios de prefactibilidad. 4. Creación de mancomunidades, de modo que las capacidades de algunos ayuntamientos en cuanto al PPM puedan ser aprovechados por otros con carencias o limitaciones presupuestarias, humanas y/o técnicas. 5. Fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para dar a conocer la herramienta de PPM como espacio de participación ciudadana e instrumento de desarrollo. 6. Integración del PPM a los objetivos, metas y acciones asociadas a las políticas sectoriales y globales incluidas en los PMD y los POT. 7. Reorientación de las obras hacia proyectos de alto impacto, asegurando los principios de equidad territorial y participación, pese a que las mismas puedan reducirse en cantidad. 8. Estandarización de sistematización detallada de los procesos consultivos. |

| | |
|--------------------------------|--|
| Ejecución y Seguimiento | <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento de capacidades de gestión presupuestaria a los ayuntamientos 2. Fortalecimiento de capacidades y empoderamiento de las OSC, con énfasis en fase de ejecución y seguimiento 3. Cumplimiento en cuanto a la clasificación del gasto en PPM en los reportes mensuales que el ayuntamiento envía a DIGEPRES. 4. Cumplimiento en la información de ejecución trimestralmente, en vez de semestralmente como actualmente se realiza. 5. Establecimiento de mecanismos de control que definan la culminación de una obra o no, así como controles presupuestarios para la ejecución del presupuesto de un año fiscal en otro distinto. 6. Establecimiento de sanciones en cuanto a la violabilidad del PIM aprobado mediante Cabildo Abierto. 7. Establecimiento de sanciones administrativas ante la no ejecución de una obra en el periodo previamente especificado (no necesariamente un año fiscal). 8. Fortalecimiento de los mecanismos que garantizan la sostenibilidad de los proyectos ejecutados. |
|--------------------------------|--|

Se considera relevante avanzar en la estandarización de los instrumentos que sirven para la formulación y ejecución del PPM. Esto implica fortalecer la capacidad técnica de la FEDOMU para ejercer el rol de entidad responsable del seguimiento y acompañamiento a los gobiernos locales en materia de presupuesto participativo.

Igualmente, como parte fundamental para impulsar los procesos de PPM, deben fortalecerse las Oficinas de Asuntos Comunitarios del ayuntamiento que tiene a cargo las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil. La implementación del PPM debe enmarcarse en una estrategia municipal de participación social orientada al fortalecimiento de la sociedad civil, en busca de la cogestión del desarrollo en el municipio. Esta oficina es responsable del registro de las diversas OSC y de promover la participación de las mismas en los procesos del PPM.

Por último, para mejorar la calidad del proceso de presupuesto participativo se requiere de la capacitación y empoderamiento de las OSC a fin que puedan ejercer sus derechos de participación y superar las debilidades de cooptación política o limitación de la representatividad de la participación. Este empoderamiento es fundamental para los integrantes de los Comités de Seguimiento y los Comités de Auditoría Social y de Obras que tienen gran responsabilidad en el seguimiento y sostenibilidad del PPM.

Respecto a las consideraciones anteriores, se presenta el siguiente comentario: *“Es necesario mejorar la calidad de la participación, vinculada al fortalecimiento de los comités de seguimiento y control (comunitario, sectorial y municipal). En muchos casos el limitado empoderamiento de estas instancias son las que provocan los recurrentes incumplimientos de los planes de inversión municipales. Además, otros órganos como los comités de auditoría social y los comités de mantenimiento de obras, salvo raras ocasiones, no son conformados en las localidades, luego de aprobados los cronogramas de ejecución, por lo que resulta necesario educar a la población sobre la existencia de los mismos y sobre la necesidad de crearlos y empoderarlos”¹³.*

¹³ Por Leivan Díaz, experto municipalista

6.3 Recomendaciones para el monitoreo de la implementación del PPM: actualización y mejora de los indicadores SISMAP Municipal/ SIMCAP en base a principios de eficiencia, eficacia y calidad del gasto.

Además de las oportunidades de mejora presentes en el marco legal y a lo largo del proceso de implementación del PPM, tanto el SISMAP como el SIMCAP presentan oportunidades de mejora que tienen que ver con la institucionalización y calidad del proceso participativo. En este orden, se han identificado primeramente algunas limitaciones previas a efectuar las recomendaciones.

| Limitaciones PPM | |
|---------------------|--|
| SISMAP | <ol style="list-style-type: none"> 1. Plataforma online con períodos aleatorios de no operatividad o conectividad. 2. Inexistencia de criterios de estandarización de la información aportada por ayuntamientos. 3. Déficit en la evaluación cualitativa de la evidencia aportada. 4. Sobrevaloración de ciertos indicadores. 5. No visibilización de histórico de puntaje por ayuntamiento. 6. Escaso empoderamiento de la herramienta por parte de la sociedad civil. |
| SIMCAP | <ol style="list-style-type: none"> 1. Insuficiente alcance y difusión de sus resultados. 2. Sostenibilidad y dependencia de la Cooperación Internacional. 3. Escaso acceso a la información pública. 4. Escaso empoderamiento de la herramienta por parte de sociedad civil. |
| Recomendaciones PPM | |
| SISMAP | <ol style="list-style-type: none"> 1. Mejoramiento tecnológico y fortalecimiento de plataforma online. 2. Disponibilidad de información histórica sobre puntajes de los municipios, tanto a nivel de indicador como de subindicador. Esta información pudiera brindarse de modo interactivo en la misma plataforma, o bien en los informes trimestrales que se generan. Presentación de informes más amigables al usuario en cuanto a la desagregación de la información y en gráficos que especifiquen los porcentajes que hagan posibles las interpretaciones y comparaciones necesarias. 3. Clasificación de evidencias e indicadores teniendo en cuenta los hitos del proceso 4. Involucramiento del MAP en sistema de control cruzado. 5. Profundización de los indicadores en términos cualitativos con una visión más cercana a SIMCAP. 6. Hacer énfasis en el cumplimiento de la guía SISMAP 2018, con especial atención al subindicador 7.03 que establece que los ayuntamientos deben tener un nivel de ejecución de al menos el 70% de los proyectos del PPM para mantener una calificación óptima. |
| SIMCAP | <ol style="list-style-type: none"> 1. Conformación de comités de seguimiento municipales de la Cámara de Cuentas. 2. Seguimiento a solicitudes de información pública. 3. Vinculación con procesos de veeduría ciudadana y apertura de procesos de justiciabilidad. |

En relación a las limitaciones del SISMAP Municipal, se observaron durante la realización del estudio, problemas en el funcionamiento de la plataforma tecnológica, la cual estuvo fuera de servicio en varias ocasiones, por periodos superiores a 24 horas.

De otra parte, no parece existir una estandarización clara respecto a la calidad de las evidencias y su puntaje y en ocasiones se observan incoherencias. Es decir, existen diferencias en el tipo de documentación suministrada por los ayuntamientos cuya calidad no es ponderada por el sistema, el cual se limita a valorar la existencia o no de la documentación. Por otro lado, y debido a la falta de control cruzado sobre la labor del órgano rector, existen diferenciaciones en cuanto a los puntajes objetivos respecto a un mismo nivel de documentación. Todo ello, afecta a la credibilidad y legitimidad del sistema. En este mismo sentido, la medición que ofrece el SISMAP Municipal se basa en un monitoreo de cumplimiento o incumplimiento de hitos del proceso de PPM en base a la entrega o no de evidencias por parte del ayuntamiento, pero sin ponderar la calidad del mismo (representatividad de la participación, grado de concertación social y política alcanzado, grado de ejecución de obras y su calidad, impacto en el desarrollo).

Tal y como fue constatado, se observa una sobrevaloración de indicadores. Por ejemplo, un ayuntamiento que simplemente muestre un cronograma de construcción de las obras ya muestra cierto avance (70 sobre 100), y seguirá mostrando este puntaje al margen que no envíe ningún reporte trimestral de ejecución.¹⁴ En relación a la claridad de la información disponible, solo se refiere al ejercicio presupuestario vigente de modo tal que se pierde el conocimiento sobre la evolución en el tiempo de cada indicador. Finalmente, se considera que no se ha observado un empoderamiento de parte de la sociedad civil de esta herramienta con miras a aportar a la cogestión del desarrollo en los municipios.

Respecto al SIMCAP, la mayor limitación que presenta para su funcionamiento es su sostenibilidad. No se ha producido su continuidad después de la finalización del proyecto Ciudadanía Activa, en cuyo marco fue diseñado. Se observa un grado bajo en la obtención de las informaciones públicas analizadas y solicitadas vía libre acceso a la información, de modo que hay un margen de mejora, bien identificando vías alternas para la obtención de las informaciones, o bien promoviendo procesos de fortalecimiento para la gestión de la información pública en los ayuntamientos.

La difusión de los resultados del SIMCAP no tiene un alcance tan público como los del SISMAP Municipal, por lo que no se genera el incentivo positivo hacia el cumplimiento de los indicadores. Finalmente, aunque el levantamiento de información tiene en cuenta la participación de las organizaciones de la sociedad civil, no se ha observado un empoderamiento de parte de estas, para que a través del diálogo con las autoridades municipales, participen de la cogestión del desarrollo del municipio.

¹⁴ Ministerio de Administración Pública (2016). "Guía SISMAP municipal: Una oportunidad para mejorar nuestros municipios" Santo Domingo, República Dominicana.

Recomendaciones

De modo general, con el objetivo de ampliar y consolidar las oportunidades que ofrecen estos sistemas de monitoreo de la gestión a la mejora del proceso de PPM en el país, se observa que ambos tienen en común el fin de promover la mejora de la gestión municipal y resultan complementarios en sus enfoques y medios, por lo que se recomienda:

1. Fortalecer la plataforma del SISMAP Municipal como principal herramienta pública para el seguimiento a la gestión municipal. Ello implicaría que la interfaz evolucione y sea cada vez más interactiva y amigable al usuario. Fortalecer la difusión de la plataforma, para que la ciudadanía se empodere de la misma. Y debe crearse un repositorio del histórico de la información que ha sido recopilada por el SISMAP.
2. Otra oportunidad de mejora respecto a los informes que el SISMAP realiza trimestralmente, es permitir la comparabilidad de la información a fines de poder estudiar hechos y comportamientos en el tiempo. Muchos de ellos cuentan con formatos gráficos no muy claros, imposibilitando la comparación relativa de los municipios al no traer porcentajes, solo barras de distintos tamaños. A modo de recomendación general, cada nuevo informe debe contener la evolución del desempeño de los municipios para estudiar las tendencias, siendo el objeto del sistema la mejora continua en cada una de las dimensiones que contiene.
3. La distribución de evidencias mezcla hitos de fases distintas en el PPM, esto dificulta hacerse una imagen de proceso del PPM. Se recomienda a SISMAP, que exista un acumulado accesible para consulta en el que se pueda ver la evolución en el logro de los objetivos por cada municipio, la evolución de estos indicadores y su análisis pueden evidenciar hallazgos para mejorar la gestión local.
4. Crear un sistema control cruzado de las evidencias y puntaje del SISMAP Municipal. Este control cruzado pudiera realizarlo el Ministerio de Administración Pública en su rol de órgano rector de la plataforma o una comisión nacional de organizaciones de la sociedad civil que se integran al sistema ejerciendo la veeduría ciudadana. Esta comisión nacional pudiera así mismo participar en la elaboración de los informes trimestrales del SISMAP Municipal y hacer informes temáticos por indicador.
5. Para lograr una sostenibilidad del proceso de veeduría a nivel municipal que promueve el SIMCAP, la Cámara de Cuentas como órgano de control externo, pudiera promover la conformación de los comités municipales de veeduría como espacios de participación para la supervisión y adecuado funcionamiento del SISMAP Municipal en el municipio.
6. En cuanto a la naturaleza de los indicadores monitoreados por el SISMAP Municipal, se recomendaría tener en cuenta un contenido más próximo al perseguido por el SIMCAP y que atiende aspectos de calidad, legitimidad

- e impacto del proceso de PPM. En el levantamiento de la información sobre estos indicadores pudiera preverse la participación de los comités municipales de veeduría para obtener información más cualitativa.
7. Paralelamente, desde las organizaciones se pudiera contar con el diseño de herramientas amigables que permitan el seguimiento y monitoreo de la ejecución de obras integrando información cuantitativa y cualitativa, de modo que se pueda dar cuentas del nivel de ejecución real, calidad de la infraestructura o proyecto de desarrollo y sostenibilidad de la inversión en tiempo real.



Dialogando

Ciudadanía activa dialogando para
una gestión municipal inclusiva,
participativa y transparente

SISTEMATIZACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL

EN QUINCE GOBIERNOS LOCALES DE LA
REPÚBLICA DOMINICANA DURANTE 2016, 2017 Y 2018



Financiado por la
Unión Europea