

Informe sobre Implementación del Presupuesto Participativo en el marco de la Ley No. 176-07



San Juan de la Maguana - Azua - Barahona
San José de Ocoa - Baní - San Cristóbal

*Proyecto: "Promoviendo la Participación Ciudadana, la
Veeduría Social e Incidencia en la Gestión Local"*

Implementación del Presupuesto Participativo en el marco de la Ley No. 176-07

*Proyecto: "Promoviendo la Participación Ciudadana, la
Veeduría Social e Incidencia en la Gestión Local"*

Implementación del Presupuesto Participativo en el marco de la Ley No. 176-07



Santo Domingo, D.N.
Febrero de 2019



Calle Wenceslao Alvarez #8, Zona Universitaria, Santo Domingo, D.N.

República Dominicana

☎ (809) 685-6200

✉ info@pciudadana.org

🌐 pciudadana.org

Título: “Implementación del Presupuesto Participativo en el marco de la Ley No. 176-07”.

Equipo Consultor:

Alberto Ortí, Felipe Montesanto y Gilda Solano

Ámbito de intervención:

Municipios de San Cristóbal, Baní, Azua de Compostela,

San José de Ocoa, San Juan de la Maguana y Barahona.

Diseño y Diagramación:

Jesús Alberto De la Cruz

Impreso en República Dominicana

Editora Búho, S.R.L.

ISBN:

Año 2019

Proyecto: “Promoviendo la Participación Ciudadana, la Veeduría Social e Incidencia en la Gestión Local”



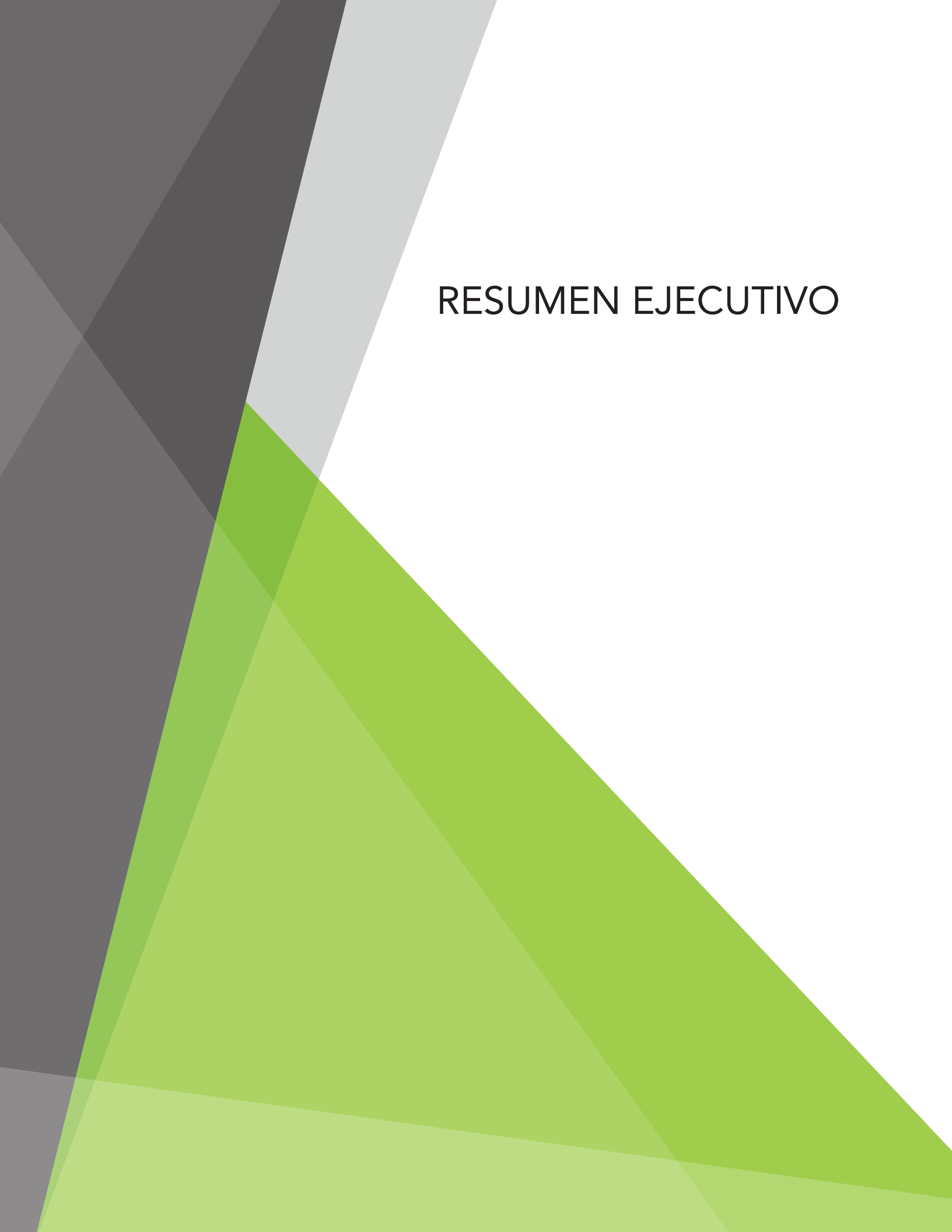
Con el auspicio de la
Unión Europea

El contenido de la presente publicación es responsabilidad exclusiva de Participación Ciudadana y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	8
Índice de esquemas, gráficos y tablas	15
Siglas y abreviaturas más utilizadas	17
Presentación	18
Metodología	22
I. Contexto	28
1.1. Hitos en el proceso de institucionalización del Presupuesto Participativo Municipal en la República Dominicana	29
1.2. Contexto sociodemográfico para la implementación de los presupuestos participativos	32
II. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL. Sistematización y principales hallazgos de la implementación del Presupuesto Participativo Municipal (PPM) durante 2016, 2017 y 2018	40
2.1. La ciudadanía en el Presupuesto Participativo Municipal: ¿Protagonistas o espectadores?	45
2.1.1. Participación, representatividad y calidad democrática	46
2.1.2. Características y percepción de la sociedad civil en la implementación del PPM	54
2.2. Gestión de los gobiernos locales y los Planes de Inversión Municipal: asignación, ejecución financiera y orientación de la inversión.....	67
2.2.1. Asignación y ejecución financiera de la inversión municipal a través del Presupuesto Participativo Municipal	71
2.2.2. Orientación de la inversión a través del Presupuesto Participativo Municipal (PPM).....	75
2.2.2.1. Orientación de la inversión en el municipio de San Cristóbal	78
2.2.2.2. Orientación de la inversión en el municipio de Baní.....	79
2.2.2.3. Orientación de la inversión en el municipio de San Juan de la Maguana	79
2.2.2.4. Orientación de la inversión en el municipio de Barahona	80
2.2.2.5. Orientación de la inversión en el municipio de Azua de Compostela	81
2.2.2.6. Orientación de la inversión en el municipio de San José de Ocoa.....	81
2.3. Propuesta de modelos de gobernabilidad local en el PPM	83
III. RECOMENDACIONES. Propuestas y líneas de acción para mejoras en la implementación del PPM.	94
3.1. Recomendaciones para mejorar el procedimiento de implementación del PPM.....	95
3.2. Recomendaciones para el monitoreo del PPM: actualización y mejora de los indicadores SISMAP Municipal/ SIMCAP en base a principios de eficiencia, eficacia y calidad del gasto.....	97
V. Referencias bibliográficas	102
VI. Anexos	106





RESUMEN EJECUTIVO



En el marco del proyecto ***“Promoviendo la Participación Ciudadana, la Veeduría Social e Incidencia en la Gestión Local”***, una cogestión entre la organización Participación Ciudadana (PC) y el Centro de Planificación y Acción Ecuménica (CEPAE), y con el financiamiento de la Unión Europea, el presente informe sistematiza la implementación del Presupuesto Participativo Municipal (PPM) en seis municipios de la Región Sur de la República Dominicana. Dicho esfuerzo se ha llevado a cabo con el objetivo de *“aumentar la participación de la sociedad civil dominicana en el monitoreo y acompañamiento de los avances en la Administración Pública local y su impacto en la calidad de las construcciones de obras públicas”*; y en cumplimiento de uno de los resultados esperados del mencionado proyecto, a saber: *“establecido un sistema de veeduría social a las construcciones de obras públicas en el ámbito municipal, con participación de diversos sectores sociales”*.

El presupuesto participativo municipal (PPM) en República Dominicana es 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 Municipios y su posterior reconocimiento a nivel constitucional tras la reforma proclamada en enero de 2010. Las primeras experiencias de presupuestos participativos fueron impulsadas previa a la existencia de este marco legal a finales de los años 90 y, desde entonces, la práctica del presupuesto participativo se ha ido extendiendo con diferentes grados de alcance y resultados.

El estudio y evaluación de estos procesos participativos en la toma de decisiones sobre la inversión de los municipios resulta de gran interés, ya que guardan una estrecha vinculación con el ideal de la democracia participativa a nivel local que en muchos casos ha sustentado el discurso a favor de la descentralización del Estado. Los gobiernos locales, como nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, constituyen las entidades gubernamentales que mejor pueden conocer las necesidades ciudadanas y, en correspondencia, darles respuesta en un contexto y espacio ideal en el que las posibilidades de diálogo y concertación crean condiciones idóneas para el cogobierno y la corresponsabilidad de la gestión municipal, base de modelo de democracia participativa.



Así, en consonancia con uno de los objetivos específicos del proyecto, y en procura de alcanzar uno de los resultados esperados, se ha identificado el grado de cumplimiento de las etapas definidas en el Artículo No. 239 de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios alcanzado durante los años 2016, 2017 y 2018 por los Ayuntamientos de San Cristóbal, Baní, San Juan de la Maguana, Azua, Barahona y San José de Ocoa.

Partiendo de una exhaustiva revisión documental y de la construcción de diversas herramientas de investigación, fue levantada información relevante a los fines a través de entrevistas a expertos y autoridades municipales; así como de la realización de grupos focales y la aplicación de cuestionarios a la ciudadanía involucrada en los procesos del PPM. Todo ello teniendo en cuenta la ponderación de ocho variables que dieron cuentas de aspectos clave de la calidad del proceso participativo para la toma de decisiones de la inversión municipal y que nos llevaron al planteamiento de un diagnóstico de la situación, entre estas: institucionalización del proceso, participación de la ciudadanía, presupuesto, orientación de la inversión municipal, fiscalización, transparencia y acceso a la información pública, género y acompañamiento técnico. Seguido, en base a los resultados obtenidos el estudio conceptualiza, diseña y aplica un modelo de gobernabilidad local del PPM que contiene cuatro escenarios en función del grado de participación ciudadana y de la calidad del gobierno local en las experiencias recogidas y, finalmente, se enuncian las principales conclusiones del análisis en clave de recomendaciones dirigidas a la mejora de procedimientos para implementación del PPM y de los indicadores para el monitoreo y evaluación en base a principios de eficiencia, eficacia y calidad del gasto.

Una visión relativa de los municipios analizados viene dada por su monto presupuestario y el porcentaje de desempeño en el PPM según el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal, SISMAP Municipal, encontrándonos con valores por encima del 70%, lo cual puede considerarse como suficiente. En este orden, el municipio de San Cristóbal contó con un presupuesto de RD\$350.7MM y una valoración de 86.7% en la implementación de su PPM. Le sigue el municipio de Baní con casi RD\$195MM y una valoración del 100%; San Juan de la Maguana contó con RD\$175MM para el año fiscal 2018 y su desempeño fue de un 90%. Asimismo, le sigue Santa Cruz de Barahona con RD\$112MM y un desempeño de 97%; Azua de Compostela con RD\$110MM y una valoración de 93% y, finalmente, el municipio de San José de Ocoa con casi RD\$60MM y una valoración del 97% en el mismo año. Vale decir que relacionado ambas variables, a priori en el estudio fue detectada una relación débil entre recursos económicos y desempeño de la política pública; por tanto, fue materia de interés indagar sobre cada una de las experiencias particulares, y mediante información cuantitativa y cualitativa plasmar los resultados alcanzados en cada territorio en cuanto a la calidad de la participación ciudadana y la eficacia de la gestión pública en la implementación del proceso.

Al momento de evaluar la calidad de la participación ciudadana en el proceso de PPM, fueron tomados en cuenta el alcance de dicha participación, su representatividad con enfoque de género, y por otra parte, la percepción que la ciudadanía participante tiene del proceso. En líneas generales se encontró que el municipio que mayor movilización ciudadana generó en el proceso de consulta a través de este proceso participativo fue Baní con poco más de 4,000 ciudadanos y ciudadanas, cifra que representa el 2.6% de la población de dicho municipio. Para los demás casos, este porcentaje no superó el 1%. Otro elemento interesante es la extensión territorial la participación, encontrándonos con que en ningún municipio se llegan a abrir espacios de participación directa a través de las asambleas del PPM más allá del 40% del territorio. También fueron integrados al análisis elementos como la distribución urbano-rural y la integración de nuevos territorios año a año (2018 respecto al 2017 para el caso). Para finalizar con esta parte, la percepción de la ciudadanía respecto a las distintas etapas del PPM, lo resumimos en las siguientes líneas.

Otro grueso del análisis es la ejecución del Plan de Inversión Municipal del PPM, herramienta central que materializa la priorización y ejecución de la voluntad ciudadana. Vale destacar que para la sistematización fue un desafío importante la disponibilidad de información de calidad, oportuna, sistemática y con el detalle requerido. Se evidencia que en ninguno de los municipios analizados fue posible contar con todos los Planes de Inversión Municipales íntegros (formulados y ejecutados) para los tres años de estudio y utilizando una única fuente oficial, la que fuere. En resumen, las cifras analizadas reflejan lo siguiente: la violabilidad 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, la falta de transparencia, discrecionalidad de los actores políticos, la baja cultura de rendición de cuentas y, entre otras debilidades, la ausencia de sanciones y de reclamación por parte de la ciudadanía ante el incumplimiento. No obstante, están presentes espacios de mejora, evolución positiva y buenas prácticas identificadas en el informe.

En la tabla se muestra un resumen de los principales indicadores presupuestarios del PPM para los tres años:





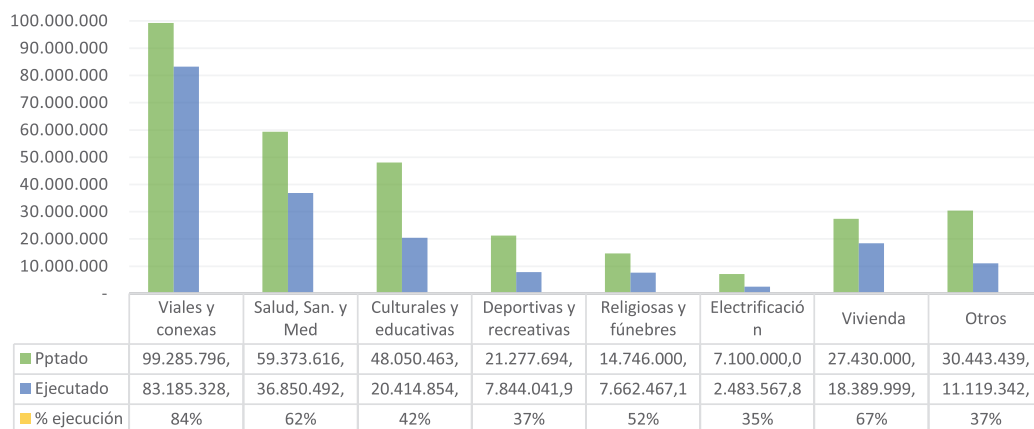
Tabla: Indicadores presupuestarios respecto al monto del PPM 2016-2018

Indicadores del Plan de Inversión Municipal/AÑOS	Porcentaje de montos comprometidos PIM/ Presupuesto municipal	Porcentaje de montos comprometidos PIM/ Cuenta de Inversión y Capital (40%)	Porcentaje de montos comprometidos PIM/ Presupuesto OBRAS del Ayuntamiento	Montos ejecutados en obras del PPM /Montos comprometidos en PIM	Montos ejecutados en obras del PPM/ Monto PIM vigente
Subtotal 2016	7%	16%	43%	49%	52%
Subtotal 2017	9%	23%	39%	72%	71%
Subtotal 2018	10%	25%	50%	62%	60%
TOTAL	8%	21%	44%	62%	62%
PROMEDIOS	9%	21%	44%	61%	61%

Fuente: Cálculos propios a partir de los PIM aprobados y ejecutados y de informes DIGEPRES.

A la vista salta el aumento relativo de la participación de presupuesto participativo en el presupuesto total de los municipios, que en promedio alcanza el 9%. Si vemos el PPM como porcentaje de la cuenta de Capital e Inversión (40%), la sumatoria total de los municipios promedia el 21% de la inversión. También resalta que casi la mitad del monto destinado a obras municipales se prioriza y se asigna de manera participativa. Finalmente, el año en que más ejecutaron los Ayuntamientos fue el 2017, 71%, cifra que en 2018 pudiera estar condicionada porque dos de los municipios rindieron cuentas hasta septiembre. En suma, el promedio deja más que desear alcanzando solo el 61% en promedio.

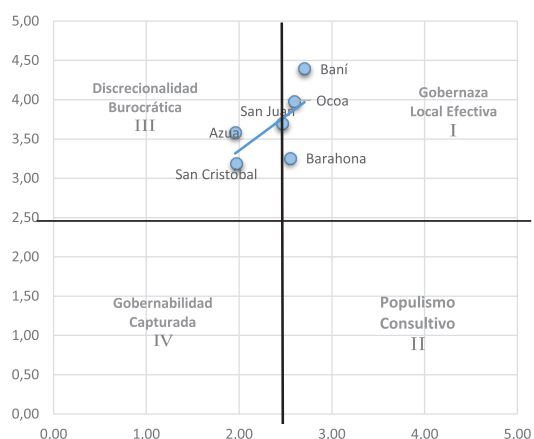
Gráfico: Comparación monto programado y ejecutado según orientación de la inversión 2016-2018



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

De forma agregada el gráfico que sigue nos muestra en cuáles tipos de obras se ha concentrado la inversión. El grupo que destaca con la asignación y ejecución presupuestarias más altas en los tres años bajo estudio son las obras viales y conexas (aceras, contenes, badenes, puentes peatonales, asfaltado, bacheo y pavimentación, entre otras.); las cuales sumaron 167 en total, con una inversión de casi RD\$100MM y una ejecución del 84%.

Gráfico: Escenarios y aplicabilidad del modelo de gobernabilidad local del PPM en los municipios 2018



Fuente: Elaboración propia en base al modelo de gobernabilidad local ene I PPM construido a los fines

Para concluir con el diagnóstico, tal y como fue anticipado, se creó un modelo de gobernabilidad del PPM, que según la calidad de la participación ciudadana (eje Y) y de la gestión del gobierno local (eje X) en cuestión, los Ayuntamientos quedaron posicionados en dos de los cuatro escenarios posibles, tal y como lo evidencia la gráfica de arriba. En líneas generales el modelo concluye que: existe una correlación positiva entre las variables de análisis, esto significa, que considerando todo lo demás constante, a mayor participación ciudadana mejor es la gestión del gobierno local, y viceversa. Por su parte, ninguna de las experiencias de PPM en los municipios estudiados puede considerarse como consultiva o capturada y los escenarios donde salen ubicados los seis municipios, es decir, entre el de gobernanza local efectiva y el burócrata/discrecional, todos tienen una confluencia hacia el centro. Esto refleja que cualquier pequeño cambio, tanto a nivel de participación de la ciudadanía como de la gestión de gobierno, pudiera moverlos hacia el escenario de al lado, según el caso. Baní es el Ayuntamiento mejor posicionado; sin embargo, como en los demás casos sus respectivas posiciones muestran una baja consolidación, esto se puede ver en que se mueven en una puntuación entre 2.5 y 3.5 de un total de 5. En definitiva, hay avances, no son resultados desdeñables; pero sin duda alguna debe hacerse mejoras en la





implementación y seguimiento del PPM, muchas de las cuales fueron señaladas a manera de conclusión del presente informe.

Tras dos décadas de práctica del presupuesto participativo desde la primera experiencia en el municipio de Villa González, y la vigencia de la Ley 176-07, los resultados actuales llaman principalmente a introducir cambios legales que establezcan un régimen de consecuencias y sanciones ante los incumplimientos que se producen tanto 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. En otro orden, además de un mayor empoderamiento de la sociedad civil y la activación procesos de veeduría, hay que tener en cuenta que los cambios en el comportamiento de la administración pública, a menudo, se obtiene con incentivos. Este es el aporte introducido por el SISMAP Municipal para impulsar una mejora en la calidad de la gestión municipal y que debe seguir fortaleciéndose. En fin, se precisan mejoras en el corto plazo que contribuyan a estandarizar la implementación del PPM y su seguimiento, fortaleciendo la labor de acompañamiento técnico que hoy realiza la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y otras ONG que tienen entre sus líneas de trabajo el fortalecimiento de la Administración Pública Local (sobre todo de las unidades internas que gestionan el PPM y su vinculación con la sociedad civil para ampliar el alcance de los esfuerzos en ese sentido) y que impulsan procesos de veeduría ciudadana.

ÍNDICE DE ESQUEMAS, GRÁFICOS Y TABLAS

GRÁFICOS

Gráfico 1: Niveles de pobreza multidimensional y desigualdad interna de pobreza general.	34
Gráfico 2: Índices calidad estructural de las viviendas y grado de saneamiento en hogares 2010.	35
Gráfico 3: Disponibilidad de energía eléctrica y disposición de desechos sólidos, 2010.	36
Gráfico 4: Relación entre el presupuesto del Ayuntamiento y la puntuación en el ranking de la calidad en la gestión pública municipal 2018.	43
Gráfico 5: Avances y retrocesos de los Ayuntamientos/ Sismap 2015-2018.	44
Gráfico 6: Avances y retrocesos de los Ayuntamientos en PPM según el Sismap 2015-2018.	45
Gráfico 7: Cantidad y porcentaje de población en asambleas comunitarias 2017-18.	46
Gráfico 8: Relación entre número asambleas realizadas PPM 2018 y población municipal CNPV 2010.	47
Gráfico 9: Participación media por asamblea.	48
Gráfico 10 Porcentaje Comunidades consultadas y porcentaje nuevas comunidades PPM 2017-2018.	50
Gráfico 11: Porcentaje Participación rural y urbana PPM 2017 y 2018.	51
Gráfico 12: porcentaje de delegadas electas y porcentaje mujeres asambleas.	52
Gráfico 13 Brecha género participación - representación.	53
Gráfico 14: Medios por los que los encuestados reciben la convocatoria la PPM.	55
Gráfico 15: Alcance de las convocatorias entre los encuestados, 2018.	56
Gráfico 16: Instituciones que imparten capacitación en PPM.	58
Gráfico 17: Percepción de la libertad de expresión y prioridades en el PPM.	60
Gráfico 18: Participación y funcionamiento Comité de Seguimiento.	63
Gráfico 19: Acciones que realizan los munícipes ante el incumplimiento.	64
Gráfico 20: Obras que deberían incluirse en el PPM según encuestados, 2018.	65
Gráfico 21: Opiniones sobre mejoras a proceso de PP, 2018.	67
Gráfico 22: Monto presupuestado versus monto ejecutado para el PPM en seis municipios 2016-2018.	74
Gráfico 23: Orientación de la inversión total según la cantidad de obras entre 2016-2018.	76
Gráfico 24: Orientación de la inversión total según en monto presupuestado por obra entre 2016-2018.	77
Gráfico 25: Comparación monto programado y ejecutado según orientación de la inversión 2016-2018.	78
Gráfico 26: Orientación de la inversión por categorías en el municipio de San Cristóbal.	78
Gráfico 27: Orientación de la inversión por categorías en el municipio de Baní.	79





Gráfico 28: Orientación de la inversión por categorías en el municipio de San Juan de la Maguana .	80
Gráfico 29: Orientación de la inversión por categorías en el municipio de Barahona .	80
Gráfico 30: Orientación de la inversión por categorías en el municipio de Azua .	81
Gráfico 31: Orientación de la inversión por categorías en el municipio de San José de Ocoa .	82
Gráfico 32: Escenarios y aplicabilidad del modelo de gobernabilidad local del PPM en los municipios 2018.	89
Gráfico: Comparación monto programado y ejecutado según orientación de la inversión 2016-2018.	12
Gráfico: Escenarios y aplicabilidad del modelo de gobernabilidad local del PPM en los municipios 2018.	13

TABLAS

Tabla: Indicadores presupuestarios respecto al monto del PPM 2016-2018.	12
Tabla 1: Variables seleccionadas para el diagnóstico situacional del PPM.	23
Tabla 2: Relación entre técnicas de investigación e informantes clave.	25
Tabla 3: Datos de población y densidad de los municipios.	34
Tabla 4: Disponibilidad y vigencia de los Planes de Desarrollo Municipal.	37
Tabla 5: Relación entre el presupuesto total y el nivel de desempeño de los municipios .	42
Tabla 6: Disponibilidad de información sobre los Planes de Inversión Municipal y su ejecución entre 2016-2018 .	68
Tabla 7: Resultados de la asignación y ejecución financiera durante 2016,2017 y 2018 .	71
Tabla 8: Indicadores presupuestarios respecto al monto del PPM 2016-2018 .	72
Tabla 9: Indicadores presupuestarios del PPM en cada municipio entre 2016-2018 .	72
Tabla 10: Comparación de los montos promedios presupuestados y ejecutados, 2016-2018.	75

ESQUEMAS

Esquema 1: Hitos de la institucionalización del PPM en República Dominicana.	29
Esquema 2: Escenarios del modelo de gobernabilidad local.	87

SIGLAS Y ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

CEPAE	Centro de Planificación y Acción Ecuménica
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
CONARE	Consejo Nacional para la Reforma del Estado
DIGEPRES	Dirección General de Presupuesto
FEDOMU	Federación Dominicana de Municipios
ICV	Índice de Calidad de Vida
MAP	Ministerio de Administración Pública
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MM	Millones de pesos
ONE	Oficina Nacional de Estadística
ONG	Organización No Gubernamental
PARME	Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado
PC	Participación Ciudadana
PIM	Planes de Inversión Municipal
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PPM	Presupuesto Participativo Municipal
PPTO	Presupuesto
SIMCAP	Sistema de Monitoreo Ciudadano de la Administración Pública
SISMAP Municipal	Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal





PRESENTACIÓN

El presente informe se enmarca en el proyecto ***“Promoviendo la Participación Ciudadana, la Veeduría Social e Incidencia en la Gestión Local”***, una cogestión entre la organización Participación Ciudadana (PC) y el Centro de Planificación y Acción Ecuménica (CEPAE), con el financiamiento de la Unión Europea. Como objetivo general el mismo está centrado en *“fortalecer la Administración Pública local, a partir de construcciones públicas transparentes y de calidad, aplicando las normativas de las contrataciones públicas e implementando políticas públicas que prioricen a la población más vulnerable”* y como objetivo específico persigue *“aumentar la participación de la sociedad civil dominicana en el monitoreo y acompañamiento de los avances en la Administración Pública local y su impacto en la calidad de las construcciones de obras públicas”*.

En este orden, el estudio realizado se inscribe en los esfuerzos que lleva a cabo el *equipo coordinador del proyecto* por alcanzar uno de los tres resultados esperados, a saber: *“establecido un sistema de veeduría social a las construcciones de obras públicas en el ámbito municipal, con participación de diversos sectores sociales*. Y consiste en la sistematización del proceso de presupuesto participativo en los seis municipios de intervención del proyecto, los cuales son: San Juan de la Maguana, San Cristóbal, Azua, Bani, Barahona y San José de Ocoa, identificando el grado de cumplimiento de los hitos o etapas definidas en el artículo 239 de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios.

El estudio comprende un *diagnóstico situacional* que describe las acciones llevadas a cabo por cada uno de los municipios para la implementación del PPM en los años 2016, 2017 y 2018 y los hallazgos encontrados, además de *recomendaciones* encaminadas a mejoras procedimentales, para el monitoreo y evaluación y el fortalecimiento de la veeduría social.

A modo de resumen del esquema seguido, se presenta la metodología para la recolección y procesamiento de la información y se parte de una contextualización de la realidad. Allí se recogen los hitos históricos que han permitido la institucionalización de este mecanismo de participación ciudadana en la gestión local y se plasma la realidad sociodemográfica en la que se sitúa el estudio; presentando las potencialidades del PPM como herramienta de





desarrollo, siempre y cuando tenga su correlato en los demás instrumentos de planificación de la inversión municipal y nacional.

Dada la contextualización, se procede a realizar el diagnóstico situacional, en el que se introduce a los ayuntamientos clasificándolos en función del nivel desempeño en la gestión local que les otorga el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal). Luego, en un primer apartado se cuestiona la calidad democrática del proceso a partir del análisis de la participación de la ciudadana en el PPM, en un segundo apartado se analizan en profundidad los Planes de Inversión Municipal para medir la eficacia de la inversión pública tanto a nivel de planificación como de ejecución, así como determinar la orientación de la inversión municipal emanada de la decisión ciudadana y, en un tercer apartado, se conceptualiza, se diseña y se aplica un modelo de gobernabilidad local del PPM que contiene cuatro escenarios en función del grado de participación ciudadana y de la calidad del gobierno local en las experiencias recogidas. Finalmente, se enuncian las principales conclusiones del análisis en clave de recomendaciones y los respectivos anexos de todo el estudio.





METODOLOGÍA



El diseño metodológico propuesto para la sistematización de las experiencias del PPM en los seis municipios reseñados, incluye un diagnóstico situacional y recomendaciones para mejoras procedimentales y de monitoreo y evaluación del proceso, y se sustenta en 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. De esta manera pasamos a detallar las tareas llevadas a cabo para cada una de las fases identificadas, clarificando según el caso, las fuentes documentales, los actores clave e instrumentos o técnicas a los que se recurrió para alcanzar el objetivo planteado.

En cumplimiento con la primera fase fueron presentadas al *equipo coordinador del proyecto para su discusión y validación* las variables o dimensiones de análisis que aparecen en la tabla que sigue, y el período de ejecución presupuestaria seleccionado (2016, 2017 y 2018), lo cual sustentó y condujo la elaboración y aplicación de los instrumentos para el levantamiento de información primaria y cualitativa en terreno. Entre las variables o dimensiones:

Tabla 1: Variables seleccionadas para el diagnóstico situacional del PPM

VARIABLE	INFORMACIÓN
Nivel de institucionalización	Descripción del proceso agotado y grado de institucionalización del PPM de acuerdo a lo establecido en la Ley 176-07. Revisión de la documentación formal que debe ser generada en la implementación.
Participación	Análisis político del alcance y calidad de la participación ciudadana en las etapas y subetapas del PPM. Cuantificación del proceso de consulta (cantidad asambleas y participantes).
Análisis presupuestario PPM aprobado Vs PPM ejecutado	Análisis presupuestario (proyectos aprobados y ejecutados) respecto a los siguientes indicadores: <i>PPM aprobado/Presupuesto municipal; PPM aprobado/Capital e inversión; PPM aprobado/Obras municipales; PPM ejecutado/PPM aprobado.</i> <i>Presupuesto aprobado y ejecutado en función del tipo de obra.</i>

Orientación de la inversión municipal	Proyectos aprobados y ejecutados en Plan de Inversión del PPM y su naturaleza: <i>Vialidad y obras conexas; Infraestructura educativa y cultural; Infraestructuras deportivas y recreativas; Salud, saneamiento y medio ambiente; Infraestructuras religiosas y fúnebres; Reparación y/o construcción de viviendas y electrificación e iluminación.</i>
Fiscalización	Conformación y funcionamiento del Comité de Seguimiento del PPM. Informes de rendición de cuentas.
Transparencia y Acceso a la Información Pública	Difusión del proceso PPM en todas sus fases, valoración de la transparencia del proceso por parte de los y las participantes y publicaciones de los documentos relativos al PPM (SISMAP y Páginas web).
Género (Equidad)	Participación de las mujeres en la formulación, seguimiento y toma de decisiones respecto al proceso de PPM. Número de proyectos aprobados con impacto en la mejora de la situación de desigualdad de las mujeres.
Acompañamiento técnico	Procesos de acompañamiento, asesoría y capacitación proporcionados a los ayuntamientos en materia de PPM.

Fuente: Elaboración propia

Cabe señalar que la información levantada en relación a las variables de estudio ha sido redactada de manera transversal, las cuales se pueden ir identificando en la narrativa de manera integral. Siendo priorizada por el equipo investigador la estructura del informe ya presentada en la parte introductoria.

La fase de *recolección de información* integró técnicas cualitativas y cuantitativas, apoyándose en fuentes tanto primarias como secundarias. Para dicho levantamiento de información se agotó una revisión documental a partir de la información disponible en el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal o SISMAP Municipal, así como en la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), junto a información histórica y de sistematizaciones anteriores. Para ello, se destaca que, actualmente todos los ayuntamientos cuyo PPM es objeto de esta sistematización se encuentran integrados al SISMAP Municipal.

Para la obtención de las informaciones de corte *cualitativo*, el estudio contó con la participación de 156 informantes clave, cuyo perfil y técnica cualitativa aplicada se detalle en la tabla que sigue:



Tabla 2: Relación entre técnicas de investigación e informantes clave

TÉCNICA DE INVESTIGACIÓN APLICADA	Ciudadanos/as	Técnicos	Especialistas/ Municipales
Cuestionarios autoadministrados	104	5	
Grupos focales	44		
Entrevistas estructuradas			3
Entrevistas a profundidad		5	

En cuanto al estudio demoscópico, el método de recolección utilizado ha sido el del *cuestionario autoadministrado* a ciudadanos identificados como referentes de la sociedad civil en el proceso del PPM en cada uno de los municipios, teniendo en cuenta que ninguno de los dos sexos bajase del 40% de representatividad. El cuestionario utilizado (ver anexo V), si bien era anónimo siempre se repartió en presencia de un miembro del equipo consultor para asesorar o aclarar cualquier duda que surgiera, así como apoyar cualquier problema derivado de la lectoescritura, con la intención de tener la mayor calidad posible de datos y, por tanto, resultados más fiables. La base de datos de la encuesta realizada fue trabajada en SPSS (ver anexo II).

Para seleccionar la muestra, los espacios y los grupos focales, se utilizó información suministrada por el personal técnico en terreno, la dirección del proyecto y los eventos de veeduría y talleres organizados en terreno en el marco del proyecto “Promoviendo la participación ciudadana, veeduría social e incidencia en la gestión local” dentro del cual se encuentra la presente consultoría.

Los grupos focales (ver anexo III) se realizaron con personas líderes y referentes comunitarios/as de los seis (6) municipios del proyecto, estos estuvieron integrados por número de entre 7 y 11 personas y se realizaron preguntas abiertas (entrevista semiestructurada) (ver anexo III) que permitieron identificar claramente elementos críticos en las respuestas, intentando huir de la valoración dual positivo-negativo. Además, orientando la participación en función de las variables que se fueron cubriendo durante la conversación y apoyando la pluralidad de opiniones. El tiempo de los grupos fue de entre 50 minutos y 80 minutos. En adición, se aplicaron *entrevistas estructuradas* (ver anexos V) para conocer la valoración de los funcionarios públicos a nivel local, específicamente de técnicos/as de los Ayuntamientos. Por último, el levantamiento de información incluyó la realización de entrevistas a profundidad a expertos (ver anexo V) en materia de desarrollo local y participación ciudadana a nivel local, con quienes se intercambiaron aspectos relativos las recomendaciones contenidas en el segundo producto del presente informe. Del SISMAP Municipal se extrajo la información cualitativa que 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 de corte cuantitativo, principalmente: el IX Censo Nacional de Población y Vivienda de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), que permitió el conocimiento de la situación sociodemográfica de los municipios y, adicionalmente, como fuente complementaria el Mapa de Pobreza de la República Dominicana de 2014 para obtener las cifras de pobreza multidimensional. 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 que los ayuntamientos aportan al SISMAP Municipal relacionadas con el PPM.

Por su parte, en lo concerniente a la territorialización de los procesos de consulta se ha hecho un cruce entre las comunidades donde el ayuntamiento evidencia el proceso de consulta y la división territorial que la Oficina Nacional de Estadística publicó en 2015. En el cuerpo del documento se incluyen otros aspectos metodológicos a tomar en cuenta para la correcta interpretación de los resultados de los análisis presupuestarios, así como para replicar los cálculos en caso deseado.

Para el levantamiento de la información presupuestaria y sobre las asambleas comunitarias faltantes para el análisis, fueron presentas seis (6) solicitudes de información pública¹ (ver anexo VIII) relativas a informaciones no disponibles de los ayuntamientos estudiados. Las mismas fueron canalizadas a través de la organización Participación Ciudadana, entendiendo que de esta manera era previsible mayor porcentaje de respuesta que si lo realizada directamente este equipo consultor. A la fecha de entrega de este informe, tan solo una solicitud ha sido respondida con información que se corresponde con lo solicitado.

Aprovechamos aquí para detallar la diferencia en los períodos de análisis que existe entre el apartado relativo a la participación ciudadana en el proceso de PPM y el de análisis presupuestario. En el caso de la sistematización de la participación ciudadana en el proceso, se ha utilizado como base de información la suministrada por los ayuntamientos a través SISMAP Municipal por lo que los períodos identificados han sido 2017 y 2018, ya que son los que mayoritariamente han sido reportados por las administraciones locales. Se ha complementado este levantamiento de información a través de las evidencias existentes en SISMAP con la información primaria obtenida de los grupos focales y entrevistas ya mencionados.

Finalmente, en el caso del análisis presupuestario, el levantamiento de información oficial aportado por las administraciones públicas pudo abarcar un período mayor:

¹ ANEXOS. Solicitudes información pública presentadas el 12 de diciembre de 2018 y con compromiso de entrega del 25 de enero de 2019. Detalle de status de cada solicitud y contacto para dar seguimiento en documento Excel "BASE DE DATOS SISTEMATIZACIÓN"

2016, 2017 y 2018. La razón principal fue que la información pudo ser identificada por fuentes más allá de las publicadas por los ayuntamientos en sus páginas Web y en el SISMAP municipal. La DIGEPRES, a través de su recién Sistema Presupuestario para los Gobiernos Locales (SIPREGOL) aportó información valiosa para poder realizar un análisis más acabado de los tres años.





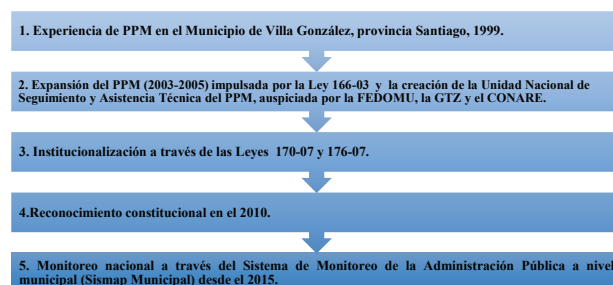
I. CONTEXTO

1.1. 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 desarrollados en otros países de la región —Brasil, en particular— 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.

En este contexto, se pueden identificar diversos hitos que han llevado a la situación actual de institucionalización del PPM en el país, entre los que se encuentran los siguientes:

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



Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el esquema, estos van desde la primera experiencia de PPM desarrollada en el municipio de Villa González, provincia Santiago, entre los años 1997 y 1998 en el marco





del proyecto “Concertación y Desarrollo Municipal” de la ONG Fundación Solidaridad, hasta su reconocimiento en la Constitución aprobada en el año 2010. Junto a ello, su masificación a partir del año 2003, cuando apenas se implementaba en 5 municipios (Villa González, La Vega, Jima Abajo, Constanza y Sabana Grande de Boyá), para pasar a 59 en el año 2005 y 120 en el año 2006. Dicha expansión fue por un lado producto de la demanda de las sociedades locales de una nueva forma de ejercer la democracia y la participación en los gobiernos municipales, a su vez relacionada con la revalorización de los Ayuntamientos a través de las Leyes 17-97 y 166-03. Ambas transfirieron a los municipios recursos como antes nunca vistos; la primera un 4% y, posteriormente la segunda un 10% de los ingresos ordinarios del presupuesto nacional². Por otro lado, producto del rol jugado por la Unidad Nacional de Presupuesto Participativo (creada en 2005 como un organismo conjunto de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), el 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.

Este hito fue precedido por la institucionalización formal del PPM gracias a la aprobación de la Ley 170-07 que instituyó el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal, cuyo contenido se integró en la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios³, aprobada un mes después, por lo que hoy en día su ejercicio es obligatorio para todos los municipios.

Es así como la nombrada ley 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;

2 Plataforma de la Coalición por Democracia Participativa, Transparencia Municipal y Buen Gobierno Local. *“Cómo hacer presupuesto participativo: Guía y Herramientas”*. Diagramación e impresión Editora Búho. Segunda edición: septiembre 2006. Santo Domingo, R.D.

3 En lo adelante, la Ley 170-07 y Ley 176-07.

- 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.

Más reciente, tras la reforma a la Constitución en el año 2010, este mecanismo de participación adquirió reconocimiento constitucional, de modo que la República Dominicana se convirtió en el segundo país latinoamericano en institucionalizarlo en la norma fundamental, después del Perú. Dicho reconocimiento se establece en el artículo 206 de la Carta Magna que concretamente mandata: *“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 la Ley orgánica 1-12 que estableció la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030, donde el PPM encaja de pleno en el Eje primero que procura un Estado Social Democrático de Derecho: *“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”*.⁴

En adición, el que consideramos el último hito empezó a implementarse desde abril de 2015 cuando se integró la administración local al Sistema de Monitoreo de la Administración Pública 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. A su vez, el mismo se presenta como una de las principales herramientas para dar seguimiento al nivel de implementación del PPM en los ayuntamientos dominicanos, aunque más adelante podremos ver de igual forma algunas de sus principales limitaciones.

Entre las áreas de gestión que integran dicho sistema están: la gestión de recursos humanos, planificación, gestión presupuestaria, gestión financiera, compras, transparencia y rendición de cuentas, así como el presupuesto participativo. Cada área es monitoreada en base a



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



indicadores que reciben un puntaje en una escala de 0 a 100 de parte del órgano rector, a partir de las evidencias que son aportadas por los ayuntamientos en forma de documentación oficial que avala la superación de cada indicador. 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 los siguientes: **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 e; **Indicador 7.3.** Ejecución y Rendición de Cuentas sobre lo comprometido en el presupuesto participativo.

Paralelamente, junto al SISMAP Municipal se encuentra el Sistema de Monitoreo Ciudadano de la Administración Pública (SIMCAP), creado en el marco del proyecto Ciudadanía Activa, financiado por la Unión Europea y ejecutado por un consorcio de organizaciones no gubernamentales liderado por Oxfam RD, siendo copartes Participación Ciudadana, el Centro de Planificación y Acción Ecuménica (CEPAE), la Fundación Solidaridad, el Centro de Solidaridad para el Desarrollo de la Mujer (Ce-Mujer), la Asociación Ciudad Alternativa, el CESAL, Plan International, Comunidad Cosecha y el Instituto Católico de Relaciones Internacionales (PROGRESSIO). En tanto, el SIMCAP es un instrumento de veeduría ciudadana que 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 atiende el 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 conclusión, estos dos sistemas ofrecen una oportunidad para dar seguimiento a los procesos de PPM y evaluarlos de manera pública y en tiempo real en el caso del SISMAP Municipal, por lo que esto se ha traducido en un mayor incentivo para la promoción de esta herramienta de participación ciudadana. Ahora bien, tras el levantamiento de información realizado en este estudio se han identificado 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.

1.2. CONTEXTO SOCIODEMOGRÁFICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

En el apartado anterior se hizo mención al rol del *Sistema de Presupuesto Participativo Municipal* (Artículos 236 y 237 de la Ley No. 176), el cual tiene como finalidad asegurar que el PPM, como mecanismo de participación empleado en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto del municipio, especialmente lo concerniente al 40% de capital e inversión,

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, no son un fin en sí mismos; sino que cumplen con un papel fundamental dentro de los procesos de planificación de la inversión pública y, por ende, en las políticas y objetivos estratégicos de desarrollo de un país determinado. Así que para analizar esta relación, que viene a ser uno de los puntos nodales hacia los que apuntan el presente análisis, nos apoyaremos de los dos siguientes objetivos específicos del PPM que son: *(i) 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 y; (ii) 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.*

Un programa, política, proyecto o cualquier acción que se lleve a cabo sin un análisis de su problemática en todas sus dimensiones es muy difícil que logre posterior a su ejecución el cometido o propósito previsto y se corre el riesgo de no lograr los efectos e impactos esperados. En las siguientes líneas describiremos de manera sucinta el contexto sociodemográfico en que se ha implementado el PPM durante estos tres años en los municipios bajo estudio, de manera que se pueda poner en evidencia la necesaria articulación y 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.

Bien establece la Ley 176-07 en su Art. No. 19 aquellas competencias de naturaleza compartida con la Administración central, entre las que destacamos: *la coordinación en la gestión de la prestación y financiación de los servicios sociales y la lucha contra la pobreza; la coordinación y gestión de la prestación de los servicios de atención primaria de salud; promoción y fomento de la educación inicial, básica y capacitación técnico vocacional; coordinación de la provisión de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; promoción de la cultura, el deporte y de la recreación.*





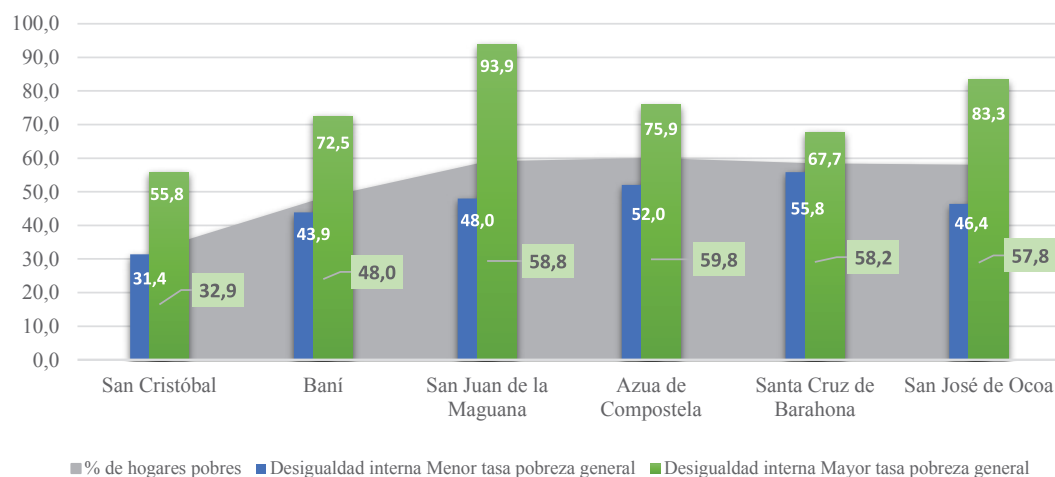
Tabla 3: Datos de población y densidad de los municipios

Municipio	Población			Superficie (km ²)	Densidad Poblacional
	Total	Hombres	Mujeres		
San Cristóbal	232,769	115,126	117,643	212.6	1,095 hab/km ²
Baní	157,316	77,855	79,461	740.9	212 hab/km ²
San Juan de la Maguana	132,177	69,329	62,848	1,728.0	76 hab/km ²
Azua de Compostela	91,345	46,280	45,065	416.3	219 hab/km ²
Santa Cruz de Barahona	83,619	41,663	41,956	168.6	496 hab/km ²
San José de Ocoa	39,451	20,838	18,613	484.8	82 hab/km ²

Fuente: Elaboración propia a partir del CNPV 2010 y perfiles municipales de la ONE.

Iniciamos el análisis con el tamaño de la población de los municipios, ya que en cierta medida determinará la forma en que se implemente el PPM para que beneficie a un mayor número de habitantes. San Cristóbal es el de mayor cantidad en términos absolutos y también el de mayor densidad poblacional (tal y como se observa en la tabla que sigue), lo que influye en que las necesidades sociales que de por sí existen tengan problemáticas adicionales propias de los espacios altamente concentrados, como es el hacinamiento y el agravamiento de la salubridad. En ese orden continua el municipio de Barahona con casi 500 hab/km², según el CNPV 2010.

Gráfico 1: Niveles de pobreza multidimensional y desigualdad interna de pobreza general

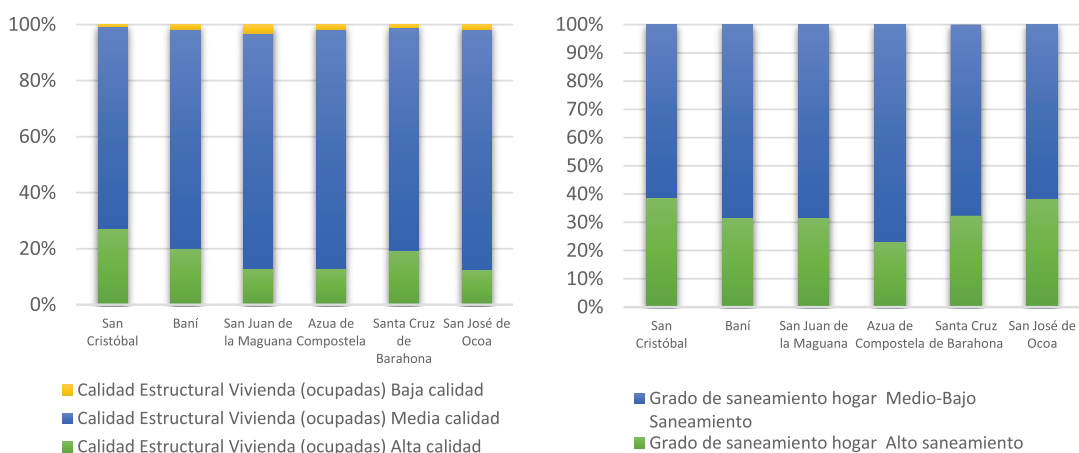


Fuente: Elaboración propia a partir del CNPV 2010 y perfiles municipales de la ONE.

Como era de esperarse, en estos municipios existen niveles importantes de pobreza debido a que se encuentran ubicados en la región Sur, la más pobre del país y con Índices De Desarrollo Humano regional entre medio bajos y bajos. Según el Mapa de Pobreza de la República Dominicana de 2014, cuatro de los municipios mantienen niveles que oscilan entre el 59.8% y el 57.8% de hogares pobres, medido a través del Índice de Calidad de Vida, estos son: Azua (59.8%), San Juan de la Maguana (58.8%), Barahona (58.2%) y San José de Ocoa (57.8%). Luego están Baní y San Cristóbal con 48% y 33%, respectivamente. Interesante también es ver los porcentajes en los extremos, dándonos una idea de la desigualdad interna de la pobreza. Visto de esta forma, en el municipio de San Juan de la Maguana hay una diferencia de 46 puntos porcentuales entre los hogares más pobres (94%) y los menos pobres (48%) y en San José de Ocoa esta diferencia es de 37 puntos porcentuales.

Por su parte, otro elemento indispensable para asegurar la calidad de vida de la población es la disponibilidad de viviendas y servicios básicos adecuados (saneamiento, energía eléctrica y disposición de desechos sólidos). En los seis (6) municipios objeto de análisis aún hay bastante margen para incidir en la mejora de dichas dimensiones que impactan directamente los niveles de pobreza multidimensional. Los gráficos siguientes muestran que las viviendas de media calidad están por encima de las de baja y alta calidad, es decir, que políticas destinadas a la mejora de los materiales estructurales de las viviendas las podrían hacer más seguras ante choques climatológicos. En el caso del grado de saneamiento de los hogares, que combina agua potable y servicio sanitario también hay margen para desarrollar políticas públicas con impactos más sostenibles. La situación muestra que todos los municipios tienen un grado de saneamiento medio- bajo por encima de un saneamiento alto.

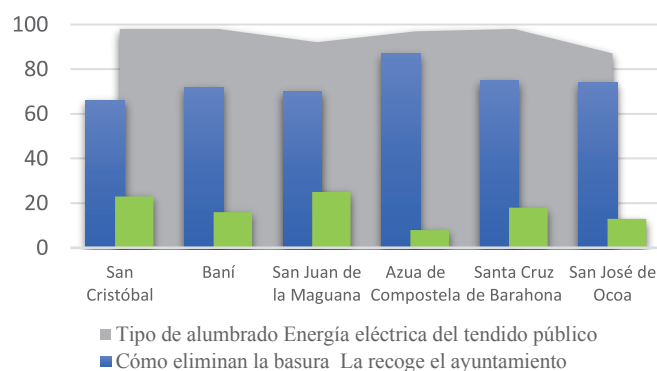
Gráfico 2: Índices calidad estructural de las viviendas y grado de saneamiento en hogares 2010



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

Continuando con la disponibilidad de servicios básicos adecuados, el gráfico más abajo se muestra que casi el 100% de los hogares en los municipios bajo estudio están conectados al tendido eléctrico de la red pública, lo cuestionable sería la calidad del servicio recibido que excede el alcance de este análisis. El mismo gráfico ilustra también cómo se eliminan los desechos sólidos en los territorios: en mayor media la recoge el Ayuntamiento, sin embargo, lo preocupante es que el resto o es quemada, tirada al patio, solar o vertedero, o simplemente tirada a los ríos o cañadas; lo que representa un riesgo de salud pública para los munícipes y la degradación del medio ambiente. Finalmente, están los indicadores de empleo. Para el caso, las tasas de ocupación de todos los municipios oscilan entre el 32% y el 40%, y las tasas de desocupación entre el 7% y el 9%, situación similar a la media nacional.

Gráfico 3: Disponibilidad de energía eléctrica y disposición de desechos sólidos, 2010



Plasmada la realidad social en la que se ha implementado el PPM durante estos años, en la tabla siguiente se recoge la existencia y vigencia de los instrumentos de planificación municipal más próximos al PPM, los Planes Municipales de Desarrollo y los Planes Estratégicos Municipales, a fin de que se garantice la debida armonía, coherencia y coordinación en la definición y ejecución de las políticas, programas, planes y proyectos entre el nivel local y nacional.



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

No.	GOBIERNOS LOCALES	¿Existe PMD?	Vigencia del PMD
1	San Cristóbal	SI	(2017-2021)
2	Baní	SI	(2016-2020)
3	San Juan de la Maguana	SI	(2013-2016)
4	Azua de Compostela	SI	(2016-2020)
5	Santa Cruz de Barahona	SI	(2015-2020)
6	San José de Ocoa	SI	(2014-2024)

Fuente: Elaboración propia en base al SISMAP Municipal y a los Planes de Desarrollo Municipales de los seis (6) municipios.

Basándonos en las entrevistas realizadas a técnicos y técnicas de los Ayuntamientos, se evidencia una falta de relacionamiento del PPM como herramienta de planificación territorial⁵. Las Unidades o Direcciones de PPM se ven como eslabón independiente de los departamentos de Planificación al momento en que se están definiendo las prioridades de inversión en las comunidades y no se encontraron evidencias de procedimientos, mecanismos o prácticas que den cuentas de que las propuestas/prioridades definidas por la ciudadanía guardan coherencia con las directrices superiores ya dadas. Sí que cabe reseñar que en el municipio de Baní se lee la visión y misión del municipio antes de iniciar la Asamblea de Cabildo Abierto donde se presenta el PPM.

Por otra parte, de los cinco (5) ayuntamientos que tienen un PMD vigente, solo San José de Ocoa hace mención explícita al fortalecimiento del PPM: *“EJE 1; Objetivo Específico 2; Línea de Acción 2.3: Realización de talleres con el objetivo de dar a conocer los mecanismos de participación existentes en nuestro país y que los ciudadanos/as puedan hacer uso adecuado de ellos y 2.4. Cumplir con la ejecución del presupuesto participativo”*⁶.

A modo de conclusión, los PMD son la pieza clave que aseguran que los Planes de Inversión Municipal procedentes del proceso de PPM, guarden la coherencia, armonía y coordinación que se requieren para alcanzar objetivos estratégicos de desarrollo de mediano y largo plazo; y a corto plazo la necesaria racionalidad y eficacia de la inversión pública. Dicho de otra forma, que los proyectos elegidos mediante este mecanismo o espacio de concertación se encuentren vinculados a la planificación estratégica territorial.

5 Ver transcripción de entrevistas a técnicos y técnicas de los Ayuntamientos en los anexos.

6 Ver PMD del municipio de San José de Ocoa.





En definitiva, si los municipios no cuentan con PMD o estos no reconocen al PPM como herramienta participativa de planificación, hay mayores probabilidades de que, por un lado, los proyectos que se elijan de manera participativa no guarden coherencia con una estrategia territorial integral y, por el otro lado, 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 para cambiar la realidad social que definimos más arriba, agotando los criterios de eficacia, eficiencia, viabilidad, pertinencia y transparencia.





II. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL. SISTEMATIZACIÓN Y PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL (PPM) DURANTE 2016, 2017 Y 2018



El siguiente apartado conforma el eje central del presente informe, pues en él se resumen los principales resultados y hallazgos derivados de la implementación del Sistema de Presupuesto Participativo Municipal en los municipios bajo estudio. Es así como este diagnóstico contendrá como variables transversales las definidas en la metodología y estará integrado por tres subapartados principales: (i) un análisis de la participación ciudadana en el proceso del PPM; (ii) un análisis presupuestario que sintetiza la asignación, ejecución financiera y orientación de la inversión municipal a través de este mecanismo de participación ciudadana en el presupuesto municipal y; (iii) un análisis institucional que evalúa el grado de cumplimiento de las etapas del PPM en el marco de la Ley 176-07 y propone modelos de gobernabilidad municipal a partir de las distintas modalidades de PPM que han adoptado las corporaciones municipales en la praxis. Todo ello, no sin antes ofrecer una panorámica comparativa de los municipios bajo estudio, teniendo en cuenta su tamaño presupuestario, su nivel de desempeño en la gestión municipal medido por el SISMAP Municipal y su evolución a partir de la creación de dicho sistema.

Si vemos el porcentaje de desempeño en el ranking del SISMAP Municipal 2018⁷ en la tabla que sigue, nos daremos cuenta que, independientemente de su tamaño y características específicas, los municipios se pudieran categorizar en tres (3) niveles distintos: en un primer nivel se encuentra el municipio de Baní por encima del 90% (95.6% en la posición 2); en un segundo nivel aquellos con porcentaje entre 89.9% y 80%, que para el caso son Azua (84.88%), San Cristóbal (81.8%) y San José de Ocoa (81.88%); y por último, un tercer nivel definido por los municipios con porcentaje por debajo de 79.9% como son Barahona (77.2%) y San Juan de la Maguana (73%).

7 Dato tomado del informe correspondiente a diciembre de 2018



Tabla 5: Relación entre el presupuesto total y el nivel de desempeño de los municipios

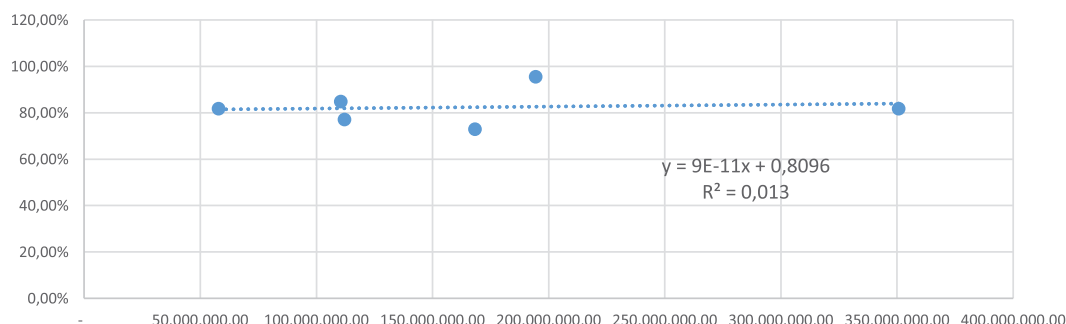
MUNICIPIOS	Presupuesto municipal 2018 (RD\$) en pesos dominicanos	Ranking SISMAP (2018)	Posición en el Ranking 2018
San Cristóbal	350,708,843.00	81.8%	17
Baní	194,427,325.00	95.6%	2
San Juan de la Maguana	175,128,370.00	73%	38
Barahona	112,085,610.00	77.2%	31
Azua de Compostela	110,432,170.00	84.88%	14
San José de Ocoa	59,991,954.00	81.8%	18

Fuente: Elaboración propia en base a DIGEPRES y el SISMAP Municipal.

De un total de 127 Ayuntamientos monitoreados para el año 2018, que entre los municipios estudiados el de peor situación se encuentre en la posición 38 y con un porcentaje de desempeño general por encima del 70%, pudiera considerarse como suficiente. Ahora bien, lo interesante es plantearnos si dicho desempeño tendrá algo que ver con el clásico argumento de la insuficiencia de recursos económicos y si la evolución ha sido continua desde que se empezaron a monitorear en 2015.

Para indagar sobre lo antes planteado, tomamos 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, y calculamos un coeficiente de correlación para comprobar si su desempeño general tiene alguna relación con el tamaño del ayuntamiento en términos presupuestarios. El resultado es un coeficiente de correlación de 0.1139; es decir, que la relación es muy débil como se observa en la representación gráfica más abajo. Por tanto, no es significativo el monto del presupuesto de un ayuntamiento en su nivel de desempeño de gestión, aunque sirva de justificación habitual de las autoridades locales frente a resultados poco halagüeños.

Gráfico 4: Relación entre el presupuesto del Ayuntamiento y la puntuación en el ranking de la calidad en la gestión pública municipal 2018



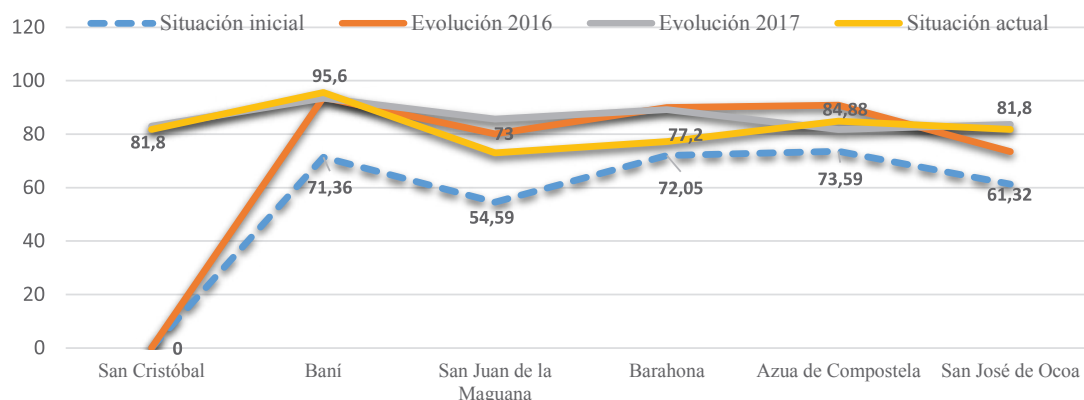
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Digepres y del SISMAP Municipal

El segundo elemento para valorar la situación actual de los ayuntamientos es su evolución en el tiempo. El gráfico que sigue ofrece información sobre cómo han ido avanzando los municipios en el ranking del SISMAP Municipal desde el 2015, evidenciando que los ayuntamientos han ido obteniendo mejores resultados conforme el sistema ha ido madurando. En esta afirmación hay que matizar que en muchos de los casos lo que pudo haber mejorado haya sido la presentación de evidencias, no así la gestión propia de las funciones y atribuciones de los ayuntamientos. Al menos en el caso de la materia que nos ocupa, el Presupuesto Participativo Municipal, podremos constatarlo para los años 2016, 2017 y 2018.

Volviendo a la lectura de la evolución del desempeño según el gráfico más abajo, la línea azul punteada nos muestra la situación inicial, cuyos valores de partida colocaban a tres ayuntamientos en un nivel 3 y los tres restantes reprobados: Azua, Barahona y Baní con 73%, 72% y 71%, respectivamente; y San José de Ocoa y San Juan de la Maguana con 61% y 54%, respectivamente. Los valores actuales dados en la tabla anterior y representados por una línea amarilla en el gráfico, muestran que ha habido avances significativos en todos los ayuntamientos, sin embargo, llama la atención que cuatro (4) de ellos retrocedieron respecto a 2017. Por ejemplo: San Cristóbal y San José de Ocoa retrocedieron levemente 1.24 y 1.83 puntos porcentuales, respectivamente; mientras que Barahona y San Juan de la Maguana tuvieron un retroceso significativo de 11.97 y 12.63 puntos porcentuales, respectivamente (para estos caso se observa como la línea amarilla y gris se separan la una de la otra).



Gráfico 5: Avances y retrocesos de los Ayuntamientos/ Sismap 2015-2018

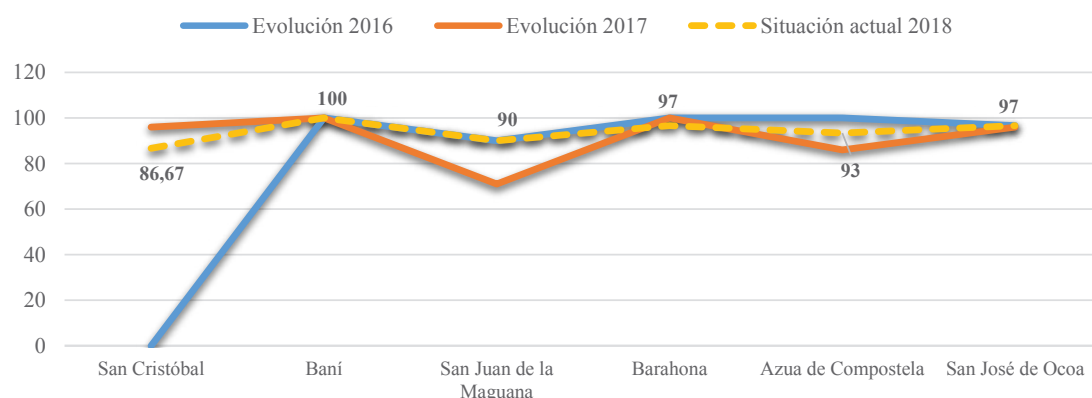


Fuente: Elaboración propia en base a los informes SISMAP durante 2015-2018.

En el siguiente gráfico se repite el mismo análisis, pero con los datos específicos del PPM para los años en que había información disponible. Al respecto hay que destacar la poca trazabilidad que guardan los informes emitidos en el SISMAP en cuanto a la forma de presentar los resultados. Resumiendo las dificultades encontradas en este caso particular: (i) En 2015 no se dispone de la puntuación PPM detallada por Ayuntamiento; (ii) 2016 es el único año en que se dispone de la puntuación PPM detallada por Ayuntamiento; (iii) en 2017 el informe no señalaba el promedio general PPM por lo que tuvo que ser calculado promediando los tres indicadores; además de que la información estaba en el informe septiembre 2017, no así en diciembre 2017; (iv) por último, en 2018 la puntuación fue promediada al igual que en 2017. No obstante, en el gráfico señalado se puede observar el comportamiento en el tiempo, destacando principalmente los vaivenes en las puntuaciones de los ayuntamientos, exceptuando Baní y Barahona, cuyos valores se han mantenido casi invariables. Por su parte, Azua parte de 100% a 86%, luego sube a 93%. San Juan de la Maguana parte de 90%, baja a 71% y vuelve a subir a 90%, y San Cristóbal que baja de 6% en 2017 a 86% en 2018.



Gráfico 6: Avances y retrocesos de los Ayuntamientos en PPM según el Sismap 2015-2018



Fuente: Elaboración propia en base a los informes SISMAP durante 2015-2018.

2.1. LA CIUDADANÍA EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL: ¿PROTAGONISTAS O ESPECTADORES?

Se trata en este apartado de acercarse a la ciudadanía como objeto de estudio en su relación con la implementación del PPM en los municipios analizados. Hemos visto viendo desde el inicio del informe la importancia que el Presupuesto Participativo da a la ciudadanía durante todo el ciclo de la política presupuestaria. Se trata entonces de fotografiar diversos momentos del proceso PPM para identificar elementos de análisis que nos permitan desarrollar algo de literatura para la mejor comprensión de esta vía de participación directa de la ciudadanía de nuestros municipios.

Desde un enfoque cuantitativo, el análisis de la data que los ayuntamientos van aportando sobre los diferentes hitos en la participación ciudadana durante las tres fases del PPM es, sin duda, el principal universo en el que bucear para que vayan apareciendo informaciones relevantes. Actas asamblearias, reglamentos, listados de asistencia, divisiones territoriales. Varias son las fuentes que nos aportan luz que sistematizar para comprender mejor el significado real de la participación en el PPM en las comunidades, nos interesa dialogar con la realidad en los municipios desde el filtro de la calidad democrática, la representatividad y el alcance del PPM como herramienta de desarrollo e inclusión social.

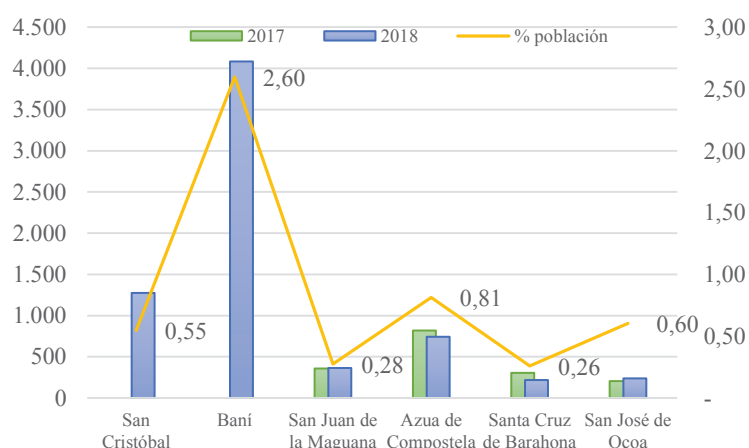




Ahora bien, la sistematización ha abierto espacios de diálogo y levantamiento de información con actores protagonistas del proceso PPM en el territorio. Ciudadanía que de alguna manera ha tenido o tienen un papel en los procesos de PPM. Se trata de información extremadamente valiosa desde un punto de vista cualitativo, y verá en este apartado, algunas líneas de análisis fruto de este esfuerzo. A lo largo de este capítulo podremos ir identificando algunas conclusiones que permiten, en cierto grado, graduar la realidad del PPM en los municipios en relación al nivel de participación ciudadana. En el Capítulo 3 se profundiza sobre esta graduación y su significado comparativo. El objetivo es dibujar escenarios o modelos de gobernabilidad del PPM.

2.1.1. Participación, representatividad y calidad democrática

Gráfico 7: Cantidad y porcentaje de población en asambleas comunitarias 2017-18



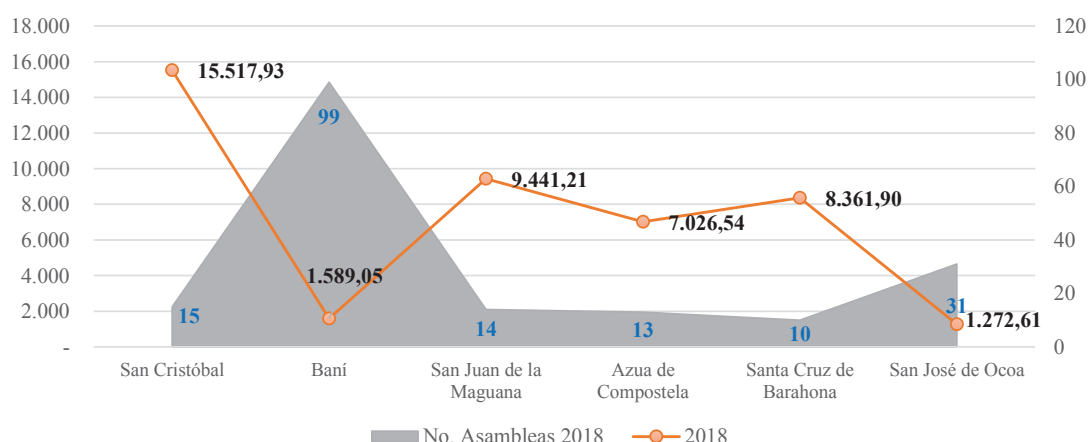
Fuente: Elaboración propia con datos CNPV 2010 y Actas Asambleas comunitarias

Para comenzar nos haremos una panorámica del alcance de la participación ciudadana. Con diferencia, el municipio que mayor movilización ciudadana generó a través de este proceso participativo fue Baní con 4,084 ciudadanas y ciudadanos participando en los procesos de consulta. La diferencia con el segundo municipio con mayor participación es significativa, siendo San Cristóbal con (1,275) participantes en las asambleas comunitarias del PPM 2018. Azua, se mantiene como referencia promedio (743) y los 3 municipios restantes se mantienen en la franja más baja de movilización ciudadana, San Juan (364), San José de Ocoa (238) y Barahona (218).

En relación al porcentaje de población que supone esta ciudadanía activa en el PPM en cualquiera de sus fases, llama la atención que en ningún caso supera el 2.6% de la población. Baní (2.6%) es el municipio con el porcentaje más alto. El resto se mueven debajo del 1%, siendo Azua (0.81%), San José de Ocoa (0.60%), San Cristóbal (0.55%), el grupo intermedio y dejando a San Juan (0.28%) y Barahona (0.26%) en el último grupo con un porcentaje apenas significativo.

En cualquier caso, si queremos profundizar podemos fijarnos ahora, cuantitativamente, en el espacio de participación abierto en el marco del PPM en nuestros municipios. Se trata de las asambleas comunitarias, espacio más cercano al territorio de donde surge el germen de la decisión política que se institucionalizará, tras el proceso deliberativo correspondiente, en el Plan de Inversión Municipal.

Gráfico 8: Relación entre número asambleas realizadas PPM 2018 y población municipal CNPV 2010



Fuente: Elaboración propia con datos CNPV 2010 y actas asambleas comunitarias PPM 2018

De nuevo Baní lidera el grupo de los municipios en relación a asambleas comunitarias realizadas (99 en total). La diferencia en relación al segundo municipio, San José de Ocoa es significativa (31), tres veces mayor. San Cristóbal (15), Azua (13) y Barahona (10) serían el grupo de cierre con números modestos que evidencian unos esfuerzos propios de fases de pilotaje en una política pública. Aun así, conviene resaltar la evolución evidente de San José de Ocoa en relación al número de asambleas realizadas que, del PPM 2017 al PPM 2018, ha triplicado el número de asambleas realizadas pasando de 7 a 31, un evidente esfuerzo a la hora de ampliar la cobertura e impacto de este proceso participativo.





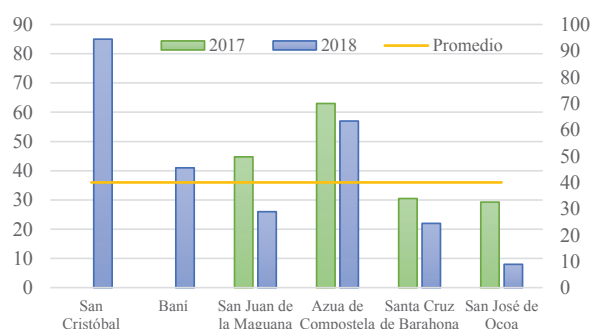
Partiendo del número de asambleas por municipio y de su relación con el número de ciudadanos, podemos hacernos una idea muy gráfica de la representatividad de las propias asambleas en relación con la participación ciudadana real. Si en Baní son 157,315 habitantes y se realizan 99 asambleas, si toda la población participara en esos espacios abiertos por el PPM, cada asamblea tendría 1589 participantes. En cambio, en Azua participarían 7026 ciudadanos en cada asamblea, en caso que toda la población participara.

Se trata de hacerse una idea del peso real del número de asambleas por municipio en función de su población. Así, San José de Ocoa obtiene el mejor índice con el número más bajo de habitantes por asamblea (1,272).

Esto es una novedad, Baní no obtiene el mejor dato, pero mantiene una cifra razonable (1,589) respecto al promedio de los municipios estudiados (7,201). Resulta difícil imaginar una asamblea comunitaria de más de 1,500 personas y cuesta pensar los esfuerzos que costaría facilitar desde la administración el proceso de debate y toma de decisión. Algo más fácil parece compararlo con las dificultades que tendría una asamblea comunitaria con más de 6 veces el número de participantes. Así, aparecen en un grupo intermedio Azua (7,026), Barahona (8,361) y San Juan de la Maguana (9,441). En cualquier caso, lejos siguen estando del último municipio San Cristóbal (15,517) que mantiene cifras 10 veces superiores a las del primer grupo.

Aquí conviene señalar el esfuerzo de San Juan de la Maguana entre 2017 y 2018 que, al casi al duplicar su número de asambleas de 8 a 14, pudo pasar del último lugar en población por asamblea al grupo intermedio, dejando a San Cristóbal como último municipio con diferencia. De igual forma resulta significativo ver como San José de Ocoa, con un esfuerzo mayor en relación al número de asambleas locales de 2017 a 2018, pudo pasar de 9 a 31 asambleas de un año a otro, lo que le permite liderar este índice.

Gráfico 9: Participación media por asamblea



Fuente: *ídem*

Por último, para cerrar el triángulo en relación al análisis de la participación y representatividad, en el gráfico de la izquierda aparece la participación media por asamblea. Nos permite hacernos una idea real de qué tipo de asambleas se podían dar en el territorio. La horquilla es grande pasando de San Cristóbal, el municipio con la participación más grande por asamblea (85), a San José de Ocoa que supone el municipio con asambleas comunitarias más pequeñas (8).

Baní curiosamente mantiene una participación media que coincide con el promedio general de los municipios estudiados (40). Azua es el segundo más cercano al promedio (57), compartiendo grupo con San Juan de la Maguana (26) y Barahona (22), aunque estando estos por debajo del promedio. Conviene resaltar el contraste existente al ver en la gráfica 9 que tiene el menor número de habitantes por asamblea celebrada y al ver en la gráfica 10 que es el municipio con menor número de personas que participan por asamblea.

Aquí convendría reflexionar sobre los criterios cuantitativos de participación a la hora de pensar la calidad del proceso democrático. Asambleas con mayor participación pueden llevar al gobierno local a buscar con mayor capacidad impactos de pedagogía política y generación de cultura democrática. Sin embargo, asambleas de participación minoritaria permiten una reflexión ciudadana más profunda y decisiones deliberativas de mayor calado social. Como veremos, cada modelo tiene sus pros y sus contras, no se trata de valorar aquí sino de sistematizar. Pudiera ser más interesante plantearse si la acción del gobierno local diseña su modelo de impacto en el territorio siguiendo algún criterio u objetivo concreto de fortalecimiento institucional, o más bien, hay una implementación de PPM sin relación sistémica con las políticas públicas del municipio.

Si seguimos con el análisis de la participación ciudadana, pero ponemos la atención ahora en la territorialización de la misma, encontramos una visión menos positiva. En ningún municipio se llegan a abrir espacios de participación directa a través de las asambleas del PPM más allá del 40% del territorio. Baní vuelve a ser el municipio que lidera al grupo de municipios mostrando que porcentaje de impacto territorial que, si bien no llega la mayoría del territorio, si muestra la posibilidad de distribuir la consulta democrática a un espacio territorial significativo (38%). Existiría un grupo intermedio con cuatro municipios, San José de Ocoa (17%), Azua (13%), San Cristóbal (11%) y Barahona (11%) que muestran índices de cobertura territorial de una fase piloto de política pública. En último lugar estaría San Juan de la Maguana (4%) que en términos territoriales tiene un impacto residual, como se evidencia en el gráfico a continuación.





Gráfico 10 Porcentaje Comunidades consultadas y porcentaje nuevas comunidades PPM 2017-2018



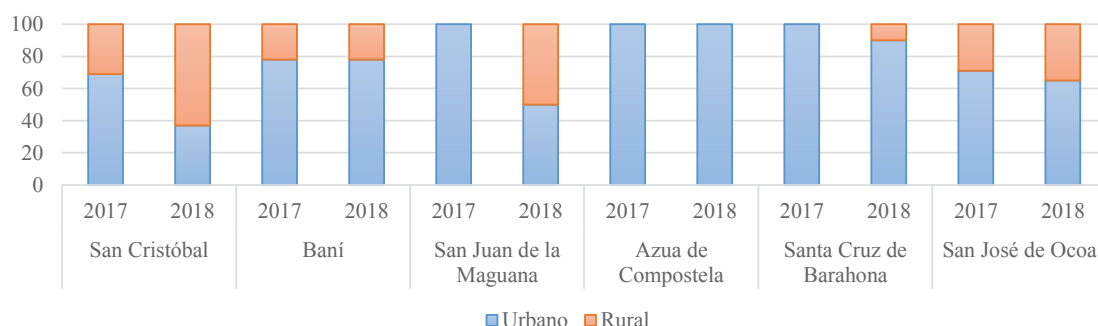
Fuente: Elaboración propia con datos de División Territorial ONE 2015 y actas asambleas

Resulta interesante cruzar este alcance territorial con otra variable que los ayuntamientos introducen en su modelo de gestión del PPM, tiene que ver con la movilidad o cambio de comunidades que participan del proceso participativo a lo largo del territorio entre un año y otro. Si nos fijamos, San Juan de la Maguana lidera al grupo en relación a nuevas comunidades en el PPM 2018 respecto al PPM 2017(93%). Nos indica este porcentaje que prácticamente todo el territorio donde se realizaron consultas del PPM en el ejercicio 2018 es nuevo respecto al 2017. Se entiende cuando, hablando con técnicos del ayuntamiento, sale a la luz el método para planificar el fortalecimiento institucional del PPM. Van turnando a cada ejercicio comunidades nuevas a elección del equipo de gobierno. Esto permite introducir criterios de selección y concentrar mayores esfuerzos en garantizar el éxito de la política pública, pero, por otro lado, al tener un impacto puntual en el tiempo, se pierde todo el carácter de pedagogía política del PPM y activación ciudadana. A la larga, configura la cultura política y calidad democrática.

A San Juan de la Maguana le acompañan dos municipios, donde las nuevas comunidades en PPM 2018 respecto a 2017 rondan el 80%: San Cristóbal y San José de Ocoa. Barahona se encuentra en un punto medio a la hora de introducir nuevas comunidades en su proceso de PPM (50%). Finalmente, con un porcentaje de impacto en nuevas comunidades apenas relevante estarían dos municipios. Baní (5%) que, viendo tienen el mayor número de comunidades consultadas, evidencia una presencia territorial en constante crecimiento pero a niveles más bajos que los municipios con 6 veces menos de comunidades impactadas. En último lugar, Azua repite en PPM 2018 las 13 comunidades impactadas en 2017(0%). Por lo que evidencia una decisión técnica y/o política de mantener el PPM en esas comunidades.

Para cerrar este enfoque territorial de la participación ciudadana en el PPM, conviene clasificar el territorio entre rural y urbano. Nos permite ver el grado de impacto de la urbanización de la política en el contexto del desarrollo local. Nos permite ver qué modelo de gobierno tiene un ayuntamiento en relación al PPM.

Gráfico 11: Porcentaje Participación rural y urbana PPM 2017 y 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de División Territorial ONE 2015 y actas asambleas

Según este gráfico, Azua es el municipio con un impacto del PPM en su consulta ciudadana más centrado en el área urbana en ambos años (100%). Todo el territorio donde se han celebrado asambleas comunitarias de PPM es espacio urbano. Le sigue de cerca Barahona, que aun teniendo un porcentaje urbano desproporcionado (90%), muestra una leve ruralización respecto al año anterior.

Un grupo con una urbanización del PPM notable sería Baní (78%) y San José de Ocoa (65%). Ambos municipios mantienen una estabilidad considerada respecto al año anterior en su proporción de territorio urbano respecto al rural. En cualquier caso, se evidencia una urbanización del proceso participativo, con lo que la densidad poblacional sería un factor más que preponderante a la hora de dirigir políticas o esfuerzos fundamentados en la participación de la ciudadanía.

En último lugar estarían dos municipios en los que el porcentaje de urbanización y el de ruralización de la participación ciudadana es más equilibrado, San Juan de la Maguana (50%) en 2018 y San Cristóbal (63%), siendo este último el único caso donde es mayoritario el territorio rural respecto al urbano en el 2018. Es bueno señalar que estos equilibrados porcentajes son fruto del esfuerzo de estas administraciones locales en el último año, ya que en PPM 2017 San Juan concentraba toda su consulta ciudadana en territorio urbano. En el caso de San Cristóbal, la transformación hacia lo rural ha sido significativa pasando de un 70 % urbano en el PPM 2017 a un 37 % en el PPM 2018.





Como última radiografía cuantitativa de la participación ciudadana en los seis municipios estudiados, aplicamos un filtro de género para evidenciar una brecha en la representación de la mujer en el proceso. En términos generales, en la primera gráfica debajo se observa que la participación de la mujer en las asambleas es mayoritaria, rondando la media de 60%. Siendo el municipio con mayor participación Baní (64%) y el menor San José de Ocoa (%50). Conviene destacar como positivo que en el PPM 2018, ningún municipio mostraba una participación de la mujer menor al 50%.

Contrasta esta visión de la participación mayoritaria de la mujer en los espacios abiertos a la ciudadanía en los barrios y comunidades, con el proceso de selección de delegados de cada asamblea para canalizar las demandas de los barrios. No se puede obviar que el proceso eleccionario político tiene en República Dominicana unas connotaciones que, inmediatamente, nos dibuja un imaginario firme, autoritario, y con fuerza para tomar decisiones. Por su parte, además del machismo imperante en la cultura política dominicana, tampoco podemos obviar que existen en la mayoría de estos municipios prácticas de cuotas de representación por género que suelen reducir la lucha feminista a cuotas de representatividad paritarias. Algunos reglamentos y disposiciones del gobierno local buscan en el 50% una cuota de representación de delegados, no ven que en el caso del PPM están limitando las posibilidades que una mayoría mayor de delegadas dejen la impronta de la mujer en los planes de inversión finales.

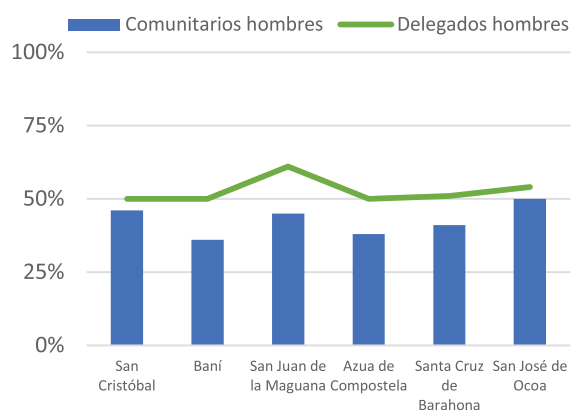
Gráfico 12: porcentaje de delegadas electas y porcentaje mujeres asambleas



Fuente: Elaboración propia en base a las actas de las asambleas

Cerrado este paréntesis, podemos ver como el resultado de la elección de los delegados trae una participación de la mujer del 48% promedio, frente al 60% de participación en las asambleas comunitarias. San Juan de la Maguana tiene la menor representación de mujeres en el cuerpo de delegados electos que trabajaran para priorizar obras (61%) y velar por el éxito del PPM en las comunidades. En resumen, se hace evidente una brecha de género que influye negativamente en la calidad del proceso democrático, la representatividad de la participación real de la mujer en el PPM no está reflejada en la realidad de delegados electos.

Gráfico 13 Brecha género participación - representación



Debiera revisarse por coherencia de igualdad entre toda la ciudadanía, debiera revisarse por la necesidad de liderazgo de la administración pública a la hora de hacer pedagogía política y debiera revisarse porque no podemos desaprovechar la oportunidad que tiene la sociedad local, cotidiana, real, de disfrutar de un presupuesto pensado desde la igualdad. A modo de punto y seguido, se recuerda este apartado ha mostrado la realidad cuantitativa de la participación ciudadana en los procesos de PPM en los seis municipios estudiados. Ahora queda pasar del análisis de la información cuantitativa sobre la participación al análisis de la información cualitativa sobre los entresijos del proceso del PPM.





2.1.2. Características y percepción de la sociedad civil en la implementación del PPM

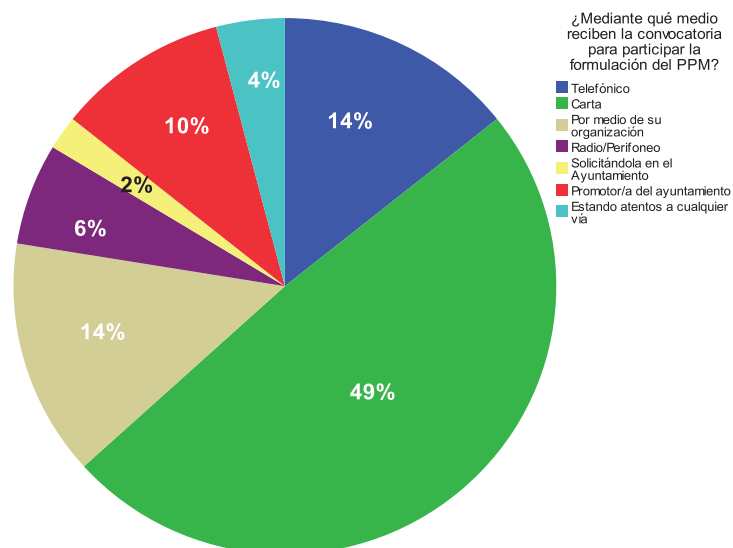
Se trata en este apartado de centrar el foco de análisis en la sociedad civil implicada en el proceso de PPM. Son ciudadanía activa que han venido participando en espacios que el PPM abre en el ámbito de la política local. Estos actores clave permiten la construcción de relatos entre los que identificar información cualitativa valiosa para la sistematización aquí presentada.

La herramienta usada para el levantamiento de la información fue, como se explica en el apartado de metodología, un cuestionario autoadministrado (ver anexo V) en el cual, una vez hechas la preguntas sociodemográficas de rigor (municipio, sexo y edad), se le preguntó a la población encuestada su nivel de participación en el PPM, para de esta manera tener un filtro que nos permitiera sopesar la información aportada en el resto del cuestionario, esto es, una persona que no haya participado en los procesos del PPM no tenía relevancia muestral a pesar de haber asistido a uno de los llamados que realizó este equipo en las comunidades de los seis municipios objetos de estudio.

Es inmediatamente después, ya teniendo el dato del grado de implicación, que nos interesaba saber cuál es el medio por el que el ciudadano/a recibe la información para participar en primer término en la formulación del PPM. Esta pregunta, como otras posteriores, estuvo formulada de manera abierta porque en experiencias anteriores hemos podido observar que si bien las vías de comunicación entre el poder municipal y los comunitarios son normalmente las mismas (comunicación por carta, teléfono, entre otras), aun variando su importancia en cada lugar, también detectábamos otros métodos implementados. Esta vez, a pesar de trabajar con este modelo abierto de respuesta, hemos evidenciado el fuerte uso de canales tradicionales de comunicación frente a otras herramientas TIC disponibles para una gran parte de los encuestados.

El apartado descrito como “Por medio de su organización” soporta dos tipos de análisis: uno es que el ayuntamiento se apoya en ese canal para hacer llegar de manera más eficaz a los munícipes la información, otro es que se apoya en esas estructuras vecinales como método de control y política clientelista, haciendo llegar a la información sólo (o de mejor manera) a aquellas que tienen determinada vinculación partidista. Esta última afirmación no implica a todos los procesos ni municipios, pero ha sido algo recurrente en las conversaciones mantenidas en los grupos focales, tanto cuando se les pregunta por la consideración que de la participación ciudadana tiene el ayuntamiento como cuando se les insta a mencionar formas de mejorar el PPM en su demarcación.

Gráfico 14: Medios por los que los encuestados reciben la convocatoria la PPM



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta 2018

A pesar de que el gráfico no lo represente en pro de una mayor claridad, hay algunas diferencias entre municipios, como por ejemplo que aquellos ayuntamientos que llevan un proceso histórico mayor de aplicación del PPM utilizan más vías de comunicación tales como perifoneo, radio, televisión y disponen de mayor número de representantes o facilitadores que hacen bajar esa información.

Como dije antes nosotros ya participamos... y un requisito es una asamblea de 35 personas e hicimos una con 48 o 50. Pero que es lo que pasa, si las organizaciones no hacen lo que nosotros hicimos, no los van a tomar en cuenta, porque hay organizaciones aliadas al ayuntamiento, a las que les tienen más preferencia, porque no critican, no dicen nada en contra del ayuntamiento. Ahora, hay un elemento que nosotros como dirigentes comunitarios no hacemos el papel que hay que hacer, a veces exigimos, pero no hacemos la cosas... hay fallas entre nosotros.

Extracto de la transcripción del Grupo Focal

Al respecto se recomienda elaborar un catálogo de lecciones aprendidas para hacer llegar la información para la participación en el proceso de formulación que puedan enriquecer

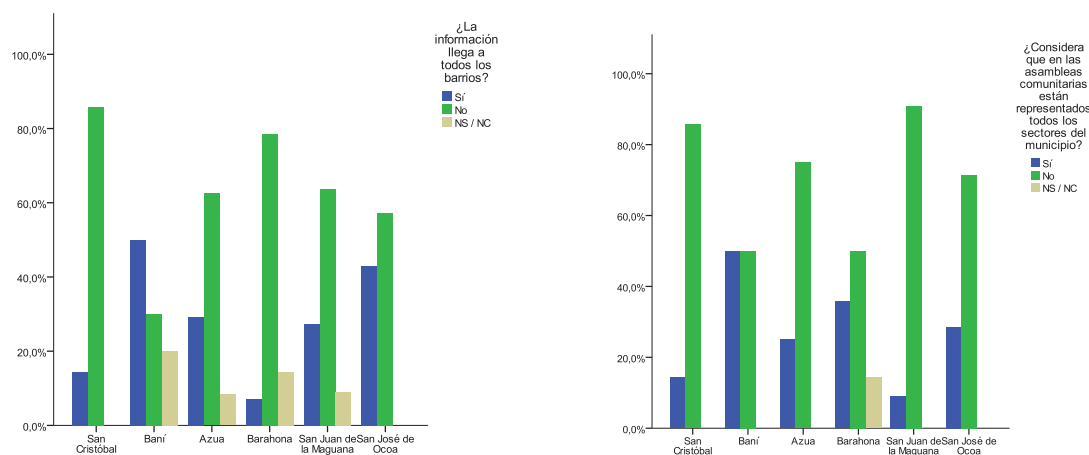




las formas de comunicación en los ayuntamientos, especialmente en aquellos que llevan menos tiempo historia de vida en el PPM. Esto podría hacerse mediante un intercambio de experiencias entre técnicos de diversas entidades municipales, que identificasen fórmulas innovadoras en función de variables como ruralidad, alfabetización digital, modelo del PPM y fuerza o rol de las JJVV, entre otras.

Por otra parte, para estudiar la implementación del PPM en el territorio, propusimos analizar su grado de universalidad dentro del municipio y para ello decidimos ver en primer lugar la perspectiva que la ciudadanía implicada en el proceso tiene sobre ello. Así que si bien el gráfico refleja sólo los datos cuantitativos (recogidos por la encuesta) el análisis se hace también teniendo en cuenta la información sistematizada de los grupos focales. Es llamativo en primer lugar la poca representatividad territorial que tiene, según esta percepción, el PPM en 5 de los 6 municipios, la mayoría de la población señala que la información sobre la formulación no llega más que a una parte de los barrios y sectores, es tan sólo en Baní donde la mitad de los encuestados considera que esta información tiene canales correctos de distribución. Hay otros casos, como lo es el de San Cristóbal o el de Barahona, que si bien no son nada alentadores, reflejan en el primero de los casos la novedad de todo el sistema y en el segundo marcan la tendencia de un proceso de PPM que con muchos otros problemas.

Gráfico 15: Alcance de las convocatorias entre los encuestados, 2018



Fuente: Elaboración propia

Debemos señalar que como puede leerse en el cuestionario aplicado, dentro del primer apartado del mismo, se les preguntó a la población objeto de estudio si esta información llegaba a todas las organizaciones, esperando, llegado el caso, tener claves para poder establecer distintos modelos de implementación, pudiendo ser más territorial que sectorial en el caso que la población señalase que esta información llegaba significativamente más los barrios y que a las organizaciones, pero las tablas de frecuencias reflejan correlación en las respuestas. *Si la información sobre la formulación no llega a todos los barrios de un determinado municipio tampoco lo hace a todas las organizaciones, y viceversa.*

Más allá de si la información llega a todos los barrios u organizaciones, la representatividad de los sectores durante las asambleas comunitarias está reflejada en las respuestas a la pregunta N°5 del cuestionario, la cual da resultados muy parecidos a los acabados de describir, si bien por regla general podemos afirmar que la información llega a más barrios y organizaciones que la percepción de que estos y estas estén presentes en las asambleas.

El ayuntamiento no convoca a nadie al PPM, ni en una asamblea tampoco, ni por teléfono, ni por bocina...

Moderador: ¿Y cómo se enteran?

Inquietudes (...)

Nosotros pasamos y cuando vemos gente preguntamos y nos dicen que es lo que hay, aprovechamos el momento y participamos.

Con relación a lo que él dice, yo puedo decir que una vez se mandó incluso un audio abierto, para todo el que quería ir a la sala capitular a una sesión abierta. Si hay sesión abierta uno pude ir y escuchar... lo que no sé es si le permitirían a uno hacer preguntas y esas cosas. Pero eso fue un audio que mandaron una vez y más nunca.

Extracto de la transcripción del Grupo Focal

Es difícil que cualquier política pública sea reconocida que llega a todos los rincones, porque aunque llegue puede ser que siga habiendo descontento por la forma y fondo de la misma, aunque es sorprendente la cantidad de personas (casi el 10%) que dicen desconocer si este tipo de información llega a todos los sectores del municipio, lo cual nos puede llevar a pensar que existe poca visión global del proceso. Debemos también tener presente que la división territorial oficial de sectores con la que planifica el ayuntamiento no siempre es la misma que la reconocida por las comunidades, donde a menudo un único sector se subdivide en el imaginario colectivo en barrios con menor extensión y población y no siempre bien delimitados y por tanto una determinada obra en un sector puede no ser reconocida como propia debido a considerarla como una acción llevada exclusivamente en el barrio colindante.

"Lo que dice mi compañero, de igual forma hay una junta de vecinos estructurada, que lo que busca es el fin común de mi barrio, no el fin común de la comunidad entera, por ende,

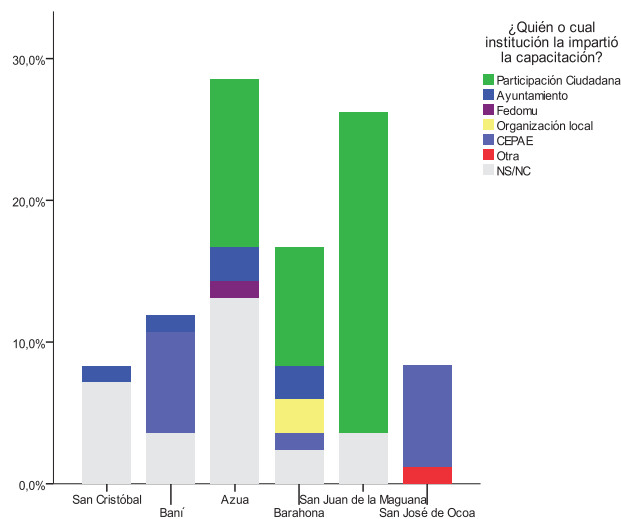


lo que suele pasar es que como yo busco el fin colectivo de mi barrio, no de la comunidad, solamente exijo obras prioritarias que yo entienda que son para mi barrio (...) entonces hay veces que como ya estamos estructurados, dejamos fuera lo que son otros barrios u otras organizaciones que pueden dar su punto de vista de que obras nos puede beneficiar a todos”.

Extracto de la transcripción del Grupo Focal

Para establecer el conocimiento del proceso del PPM que tiene la ciudadanía y, por consiguiente, que ésta pudiera detectar cuándo la ejecución se sale de la norma y conocer las herramientas apropiadas para su corrección, se han analizado varias variables. Una de esas variables fue la formación recibida por los munícipes, pudiendo de esta manera establecer qué importancia tienen estas capacitaciones en el posterior empoderamiento ciudadano y por tanto en el mayor o menor éxito de este mecanismo de participación democrática de la inversión pública municipal.

Gráfico 16: Instituciones que imparten capacitación en PPM



Fuente. Elaboración propia en base a encuesta 2018

En primer lugar, tenemos la obligación de señalar que, debido a la muestra escogida, casi el 80% de los encuestados afirma haber participado en algún proceso formativo (no se especifica intensidad ni duración del mismo) sobre el PPM, siendo los municipios de Azua

y San Juan de la Maguana donde un mayor número y porcentaje de personas han sido partícipes de al menos uno de estos procesos. En cuanto a las organizaciones encargadas de facilitar estas acciones cabe destacar la presencia de Participación Ciudadana y CEPAE (Centro de Planificación y Acción Ecuménica) en los municipios donde estas tienen más presencia.

“Escuchando los colegas dando diferentes informaciones, tenemos conocimiento de que es la realidad. Siempre cuando hacen un aporte o una cubicación que le corresponde a un sector, nunca dan más de un 20% o 25%. Ahora, nosotros nos preguntamos por la parte restante, no de este año, sino de años anteriores a dónde irán, porque nunca se le ha dicho al pueblo ni lo que gastan, ni lo que queda ni lo que sobra. Entonces, esa es una buena iniciativa de que vemos que después de un mes para acá que ustedes (PC) han estado participando en algunas cursos- taller y ayudándonos a tener conocimiento a nosotros como sector, ellos se están motivando a tener que cumplir el máximo para que en la investigación se vea que ellos han querido ser fiel, pero en los hechos nunca lo han sido. Nunca han cumplido correctamente”.

Extracto de la transcripción del Grupo Focal

Durante los distintos grupos focales pudimos ver la confusión que a veces se produce entre los comunitarios a la hora de identificar la organización que impartió la formación, lo cual se refleja en el alto número de personas que no son capaces de concretar esta parte. En otras ocasiones debido a que éstas se realizan en instalaciones del ayuntamiento (cedidas para ese fin), es el máximo órgano municipal el que es señalado como el responsable directo de la capacitación. Al respecto se ha de considerar la mejora de la visibilidad de las organizaciones encargadas de realizar procesos formativos sobre el PPM.

El cuestionario tiene como última pregunta: “¿Qué aspectos considera que pudieran mejorarse en el proceso del Presupuesto Participativo en su municipio?”, formulada de manera abierta, y si bien esto lo analizaremos al final de este apartado, es necesario en este punto destacar que el 21.5% señalan como principal elemento de mejora más reuniones informativas y más capacitaciones.

Para recalcar esta idea es bueno mencionar que cuando los comunitarios son preguntados por el monto que destina el ayuntamiento al proceso de PPM a nivel municipal o en el barrio al que él o ella pertenece, solo un 33% responde con una cifra concreta y más allá de verificar la veracidad de la misma (muchas veces esto es una empresa difícil porque por ejemplo hace referencia al costo de una obra que posteriormente cambió y nunca quedó registrado como tal o es simplemente un porcentaje) necesitamos destacar que el hecho de que sea tan bajo el porcentaje de gente que lo conozca dentro de los implicados en el proceso nos deja ver una clara falta de transparencia y/o comunicación al respecto.



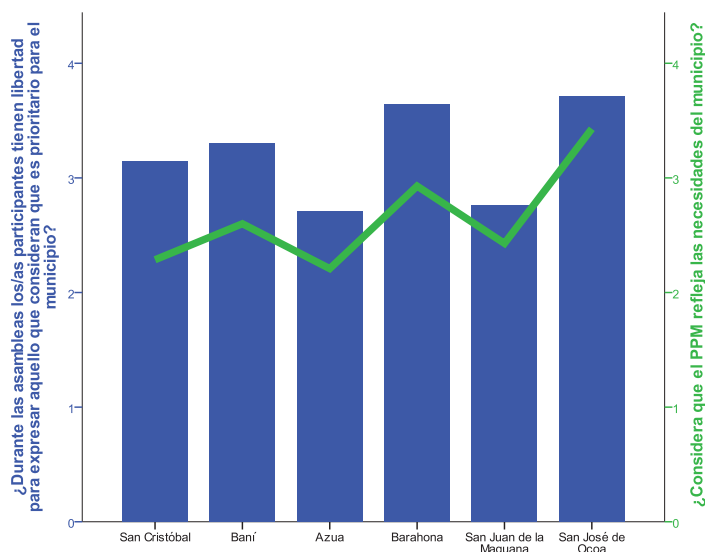


La siguiente cuestión por el que son preguntados es si saben dónde localizar el acta del Cabildo Abierto donde se especifica ese monto, subiendo el porcentaje de respuesta a más del doble (68%) si bien la respuesta más común es “En el Ayuntamiento” (50% del total de los encuestados) sin especificar el lugar concreto, y tan solo un pequeño porcentaje responde “En la sala capitular”, “En la oficina del PPM”, “En la oficina de acceso a la información pública municipal” etc. Estas repuestas más específicas tienden a producirse más en ayuntamientos con más historia de trabajo como es el caso de Baní.

Llegados a este punto entendemos que necesitamos saber la percepción que tienen los actores involucrados sobre si el PPM refleja las prioridades del municipio, entendiendo que una buena o mala percepción puede indicarnos el camino sobre las formaciones o por ejemplo justificar o prever la existencia de determinados comportamientos sociales.

En el gráfico No. 10 puede apreciarse la diferencia que hay entre la libertad de expresión que dicen tener los encuestados durante las asambleas (barras azules) y el si estos consideran que el PPM refleja las necesidades del municipio (línea verde), donde 1 es muy poco y 5 es mucho. En todos los municipios se valora más la libertad de expresión que el hecho de que el PPM cubra con su cometido. En los casos de San Cristóbal y Barahona estas diferencias son mayores.

Gráfico 17: Percepción de la libertad de expresión y prioridades en el PPM



Fuente. Elaboración propia en base a encuesta 2018

Existe una impresión generalizada en todos los municipios de que a menudo tienen un espacio para expresar los ciudadanos, con cierta libertad, las necesidades de sus comunidades aunque finalmente entienden que estas aportaciones caen en saco roto, ya que las mismas no son resueltas ni los proyectos elegidos solucionan los problemas de los que adolece el municipio o demarcación, y cuando van en la dirección que consideran adecuada no siempre cumplen con los estándares de calidad que conlleven la satisfacción esperada. Esto es algo que pudimos observar de manera repetida en los diversos grupos focales.

“Ellos (el ayuntamiento) toman un parámetro de los sectores, pero no los incluyen todos en el presupuesto, sino que con quienes lo solicitan ellos acuerdan la asamblea con el sector. Por ejemplo, nosotros (su comunidad) le hicimos la solicitud de reconstrucción del parque que tenemos en Las Flores, hicimos la asamblea el mes pasado y se llenaron los documentos para este próximo año 2019, y empezarían a partir de febrero-marzo, según decía la regidora Inés María... ¡Estamos incluidos en el PPM para este próximo año! Pero hay una participación muy rara de los sectores, si usted no lo solicita, ellos no van (...) Quiero señalar que la obra del parquecito (obra n°5, año 2017 de Barahona según listado ofrecido) ... para mí no es un parque, es un triángulo, mírelo aquí (enseña foto del celular) con cuatro flores. Eso es un triángulo hermano, que está detrás de la cancha, la cancha si está hecha y Obras Públicas fue quién le tiró el asfalto. En los Guandules ellos dicen que le tiraron contenes, esos contenes no están, se hicieron solo un chin y eso fue cuando la lucha con el Liceo. Hay otras obras que he averiguado pero que no se han hecho. Repito, a nosotros se nos ha tomado en cuenta ahora, ahí elegimos el Comité de Seguimiento.

Extracto del Grupo Focal

En cuanto al tiempo y calidad con la que se acaban terminando las obras, estas valoraciones suponen una desagregación del dato medio de satisfacción de los proyectos ejecutados, 2,35 sobre 5, donde 1 es la puntuación mínima y 5 la máxima. Por municipios, San Cristóbal y Azua donde los ciudadanos tienen más baja satisfacción superando escasamente el 1 (nada satisfecho), con 2.6 en el extremo opuesto se encuentra San Juan de la Maguana (entre poco satisfecho y satisfecho), seguidos un poco por debajo por Baní y Barahona.

La percepción de la calidad y requerimiento adecuados al finalizar la obra es peor valorada (1.64 sobre 5) que el tiempo en el que finalizan las obras (1.84 sobre 5), en esta última parte se junta el hecho del retraso que se produce para iniciar (debido a cuestiones como desembolso necesario u otras directrices oficiales) con el que se produce en la propia ejecución, algo que como explicaremos más adelante, no parece estar bien monitoreado por el comité de seguimiento. De cualquier manera, ninguno de estos datos llega al aprobado, dejando en evidencia que es una de las cuestiones a tener en cuenta para cualquier diseño de mejora del proceso.





- Yo digo que no se están llevando bien porque los trabajos no se terminan en el tiempo limitado. Y ya cuando dejan pasar ese tiempo ya viene otro proceso. Por eso es que no se está haciendo bien. Mira, nosotros tenemos arreglos de casas, o sea, echadera de piso, y ya mira por donde va el año y no se ha terminado. Entonces no va bien la cosa. Eso era todo.

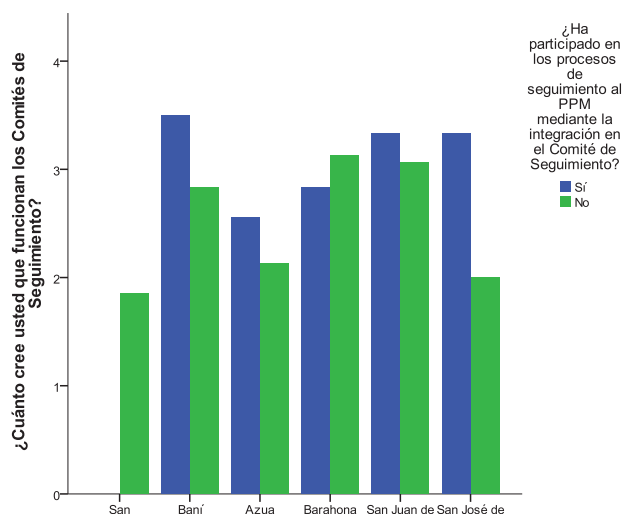
- En el caso nuestro del Triángulo de Los Mojaos entendemos que se está trabajando, pero muy lento porque la partida nuestra es de RD\$1, 500,000 y solo se ha invertido el 33% de la cifra que se nos ha destinado. Próximamente hay la información de que se nos van a suministrar 200 mil más, pero faltarían RD\$800,000 pesos que no sabemos si van a caer en el vacío o si es que en cuales acciones para poder recuperarlo.

- Escuchando los colegas dando diferentes informaciones, tenemos conocimiento de que es la realidad. Siempre cuando hacen un aporte o una cubicación que le corresponde a un sector, nunca dan más de un 20% o 25%. Ahora, nosotros nos preguntamos por la parte restante, no de este año, sino de años anteriores a dónde irán, porque nunca se le ha dicho al pueblo ni lo que gastan, ni lo que queda ni lo que sobra. Entonces, esa es una buena iniciativa de que vemos que después de un mes para acá que ustedes (PC) han estado participando en algunas cursos- taller y ayudándonos a tener conocimiento a nosotros como sector, ellos se están motivando a tener que cumplir el máximo para que en la investigación se vea que ellos han querido ser fiel, pero en los hechos nunca lo han sido. Nunca han cumplido correctamente.

Extracto del Grupo Focal

Con relación al rol jugado por los munícipes participantes, en cuanto a la participación y representatividad del comité de seguimiento, notamos que lo primero es muy variable, aunque al igual que la fiabilidad y valoración, está ligado a los años de ejecución de este sistema de democracia participativa en cada municipio. Cuando comparamos la valoración que tiene la población objeto de estudio del comité de seguimiento con el hecho de haber formado o no parte de él alguna vez, notamos que la valoración es claramente más alta cuando se han participado en este grupo de control sobre las obras elegidas, dejándonos ver que cuando los individuos participan en el proceso de seguimiento son más conscientes de la complejidad que implica la fiscalización de los proyectos, sin embargo cuando no se ha formado parte de esta herramienta de veeduría se tiende a ser más crítico con su utilidad, esto tiene una excepción en el población de Santa Cruz de Barahona. Aparte está el caso de San Cristóbal que debido a la novedad del PPM no cuenta hasta el momento con personas que hayan participado en este comité.

Gráfico 18: Participación y funcionamiento Comité de Seguimiento



Fuente. Elaboración propia en base a encuesta 2018

En cuanto al análisis cualitativo, derivado de la información obtenida en los grupos focales, nos hemos encontrado en varias ocasiones con críticas de la población al hecho de que los comités de seguimiento estén muchas veces formados o elegidos por personal directamente vinculado al ayuntamiento, quién en ese caso hace de juez y parte, despojando de la imparcialidad que a un organismo de este calibre se le presupone. En otras ocasiones se echa en falta un protocolo de acciones específicas a realizar para cada proyecto.

“De un 10 yo lo valoraría como un 5. Porque en verdad todas las comunidades participaron, todos los sectores, las secciones... lo que a veces es un poco tedioso porque no se le da el seguimiento debido después que el Cabildo pasa, por ejemplo se saca un comité de seguimiento y muchas veces simplemente se queda ahí, el comité no se preocupa por saber quiénes son, por darle seguimiento, si están activos, si las obras van a comenzar en su fecha debida, simplemente se saca ese comité y todo se queda ahí. En lo que a otras cosas concierne, sí es muy bueno, mucha participación, muchas comunidades, todas dicen su punto de vista, las obras que más necesitan y así”.

Extracto del Grupo Focal

En este orden, el equipo consultor recomienda favorecer la participación de ciudadanos/as en los comités de seguimiento para que estas personas puedan tener una visión global mayor

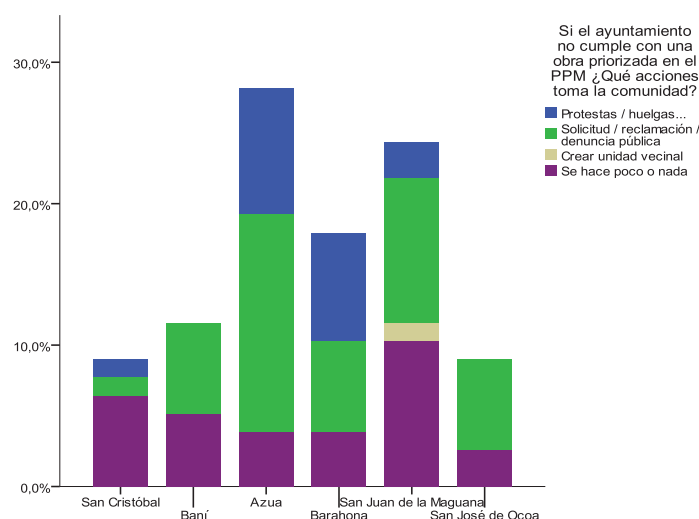




del proceso, aumentando su conocimiento y valoración del mismo. Definir una política de incompatibilidades para la participación en el comité, evitando que sea personal del vinculado al Ayuntamiento, partidos políticos o empresas concesionarias. Establecer un protocolo de acciones mínimas a llevar a verificar o dar seguimiento para cada proyecto.

Siguiendo en esta línea de análisis, requerimos a la sociedad civil que nos dijeran cuáles eran las principales acciones que la comunidad tomaba en caso de incumplimiento por parte del ayuntamiento del proyecto priorizado. Si bien el carácter de la pregunta exigía no formularse de manera cerrada (ya que como investigadores nos costaría imaginar y agrupar todas las opciones de respuesta previamente), los resultados fueron fundamentalmente en 3 direcciones bien marcadas: protestas y huelgas / Solicitudes, reclamaciones normativas y denuncias públicas en los medios / Se hace poco o nada.

Gráfico 19: Acciones que realizan los municipios ante el incumplimiento



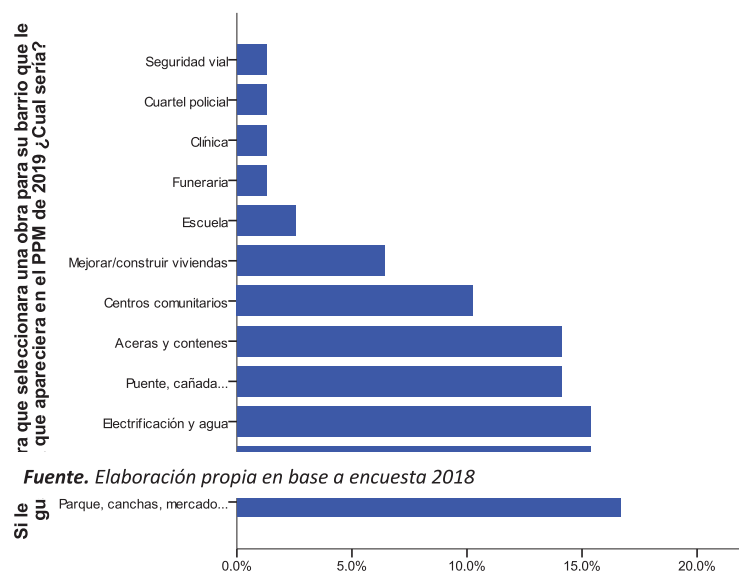
Fuente. Elaboración propia en base a encuesta 2018

Al comparar los datos resultantes por municipio buscamos poder sacar correlaciones entre estos hechos y las demás variables obtenidas por fuentes primarias en estos mismos municipios. Señalemos en primer lugar que en aquellos municipios con mayor historia de trabajo, con más capacitaciones recibidas y, por tanto, un entendible mayor conocimiento acerca de las obligaciones de la entidad municipal en el proceso, existe un mayor empoderamiento ciudadano de cara a la acción. Ahora, si la acción se realiza por procedimientos más pacíficos

(solicitud de información, denuncia pública etc.), o más agresivo (huelgas, protestas...) depende de otros factores como es la historia de esa forma de lucha comunitaria y la cultura política en la región o la cercanía geográfica a la capital del país.

En definitiva, es menester establecer vías claras de reclamación individual y colectiva cuando la ciudadanía observe obras que no se cumplen en los tiempos y forma acordados, no necesariamente vinculado al comité de seguimiento.

Gráfico 20: Obras que deberían incluirse en el PPM según encuestados, 2018



Fuente. Elaboración propia en base a encuesta 2018

Tras varios análisis de este equipo consultor y otros estudios consultados al respecto del tipo de proyecto aprobados por el cabildo abierto, queda bien descrito que se repiten los mismos rubros (aceras y contenes, calles, electrificación y saneamiento, entro otras), es por ello que tanto a través de la encuesta como de los grupos focales quisimos averiguar aquellos proyectos innovadores, entendiendo como tales aquellos que salieran de la elecciones más clásicas, dejando para un estado superior si estos proyectos diferentes tienen o no una lógica de acción municipal, legal o estética.

Durante este proceso demoscópico hemos detectado proyectos tales como "seguridad vial", "clínicas" o "cuartel policial", lo que refleja a grandes rasgos los problemas a los que la comunidad busca solución: accidente de tránsito, salud o seguridad. Este tipo de proyectos





cuando consiguen ser presentados no suelen contar con los votos necesarios para su aprobación. Habría que publicitar de manera no coactiva posibles proyectos innovadores, detectados por este u otros estudios, durante las asambleas.

“Eso no está bien, porque aceras y contenes le pertenece a Obras Públicas y a otras instituciones y luego hay una persona que vive en una casita en mal estado y podría irsele a arreglar esa casita a esa persona y no aceras y contenes”.

“Eso yo lo veo un poquito que sí y poquito que no, el asunto de los contenes y las aceras, regularmente las comunidades se inclinan por eso porque para nadie es un secreto que uno de los punto básicos para que las comunidades se desarrollen son sus vías de acceso, cuando una comunidad, un pueblo, un país tiene buenas vías de acceso, pues su desarrollo es mucho más rápido y en ese sentido, los campos, las comunidades, fruto del gran problema que existe aquí con las instituciones que no cumplen realmente con lo que deben de cumplir, entonces las comunidades a veces se ven en la necesidad de acudir a lo que se le pueda, a lo que se le permita ellos desarrollar. En caso de esto, de los contenes, el presupuesto participativo, ven una vía de ellos poder acceder directamente (...) y tenemos la facilidad y el derecho de que se haga lo que nosotros decidimos”.

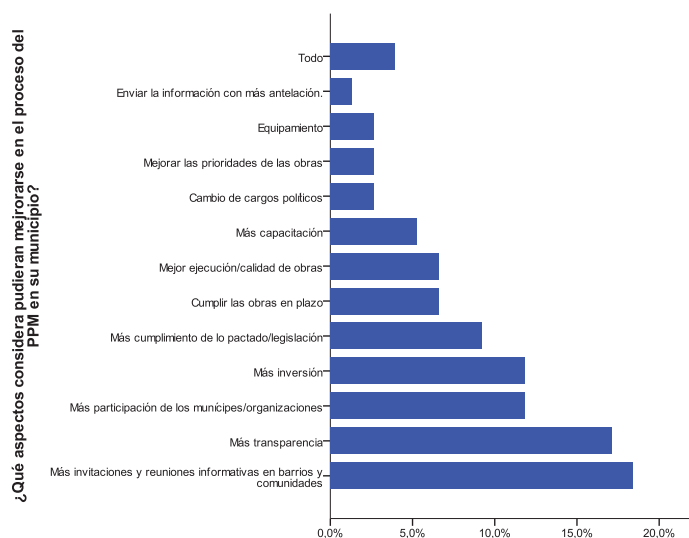
Extracto del Grupo Focal

“Nosotros ahora mismo tenemos un problema latente en Ocoa. Aquí se matan jóvenes 2 y 3 veces a la semana. En lo que va de año se han matado una cantidad importante. Entiendo yo, se debe llevar un proyecto educativo donde se concientice a los jóvenes, y no solamente a los jóvenes. Las motocicletas están acabando con la juventud ocoeña porque son los que más se están muriendo. Debe haber un proyecto que encamine a la educación del ciudadano, de usar un casco, reducir la velocidad. Ocoa se ha llenado de muros y policías acostaos, pero eso no resuelve”.

Extracto del Grupo Focal

Cerrando las preguntas de este cuestionario se les solicitó a las personas encuestadas que expresaran qué aspectos considerarían que pudieran mejorarse en el PPM de sus municipios. La información obtenida pudimos agruparla en 13 categorías, destacando la necesidad de mayor información en los barrios y comunidades, más transparencia, más inversión o mayor cumplimiento de las cuestiones pactadas en cuanto a las responsabilidades más propias del ente municipal, en cuanto al propio sistema político se solicita el cambio de los actores públicos electos y una mayor capacitación de comunitarios, por último en manera de autocrítica a la sociedad civil, se menciona la necesidad de mayor participación de los munícipes y las organizaciones.

Gráfico 21: Opiniones sobre mejoras a proceso de PP, 2018



Fuente. Elaboración propia en base a encuesta 2018

Para finalizar este proceso de levantamiento, se invitó (tanto a encuestados como miembros de grupos focales) a expresar aquellas inquietudes que hayan considerado que no tenían cabida, dándoles para ello un tiempo oportuno de manera individual en los grupos focales y un espacio en blanco en el caso de los cuestionarios (concretamente la parte trasera del mismo). El porcentaje de las personas que realiza aquí aportaciones es escaso y debido a lo genérico del espacio no son datos fácilmente sistematizables, estos comentarios van desde la denuncia de la inacción de un determinado proyecto del PPM a la crítica al sistema partidista municipal pasando por ofrecer información personal y de contacto.

2.2. GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y LOS PLANES DE INVERSIÓN MUNICIPAL: ASIGNACIÓN, EJECUCIÓN FINANCIERA Y ORIENTACIÓN DE LA INVERSIÓN.

Uno de los desafíos más importantes al momento de realizar el análisis de la inversión municipal respecto al 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.

Tabla 6: Disponibilidad de información sobre los Planes de Inversión Municipal y su ejecución entre 2016-2018

GOBIERNOS LOCALES (Municipios)	Presupuestado			Ejecutado			COMENTARIOS
	Plan de Inversión Municipal (PPM)			Plan de Inversión Municipal (PPM)			
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	
San Cristóbal	↓	↑	↑	↓	↑	↑	No fue celebrado el PPM en 2016. NO hay PIM 2016 y 2017 per se, sino un cronograma de ejecución. La ejecución 2018 no tiene montos, solo el estatus.
Baní	↑	↑	↑	↑	↑	↑	No hay disponible PIM 2016 y se obtuvo la información del municipal. Ejecutado 2016 hasta septiembre habiendo revisado todas las fuentes disponibles.
San Juan de la Maguana	↑	↑	↑	↑	↑	↑	No hay disponible PIM 2016 y se obtuvo la información del municipal. Ejecución 2018 a septiembre habiendo revisado todas las fuentes disponibles.
Azua de Compostela	↑	↑	↑	↑	↑	↑	No hay disponible PIM 2016 y se obtuvo la información del municipal. Ejecución 2018 a septiembre habiendo revisado todas las fuentes disponibles.
Santa Cruz de Barahona	↑	↑	↑	↑	↑	↑	No hay disponible PIM 2016 y se obtuvo la información del municipal. En la ejecución 2017, 4 obras aparecen en blanco y sin estatus.
San José de Ocoa	↑	↑	↑	↑	↑	↑	No hay disponible PIM 2016 y se obtuvo la info del municipal. La ejecución 2018 presentada tiene el monto consolidado, no por obras.

La tabla que sigue muestra los resultados de la búsqueda⁸, aunque la imagen que se muestra es generosa porque a los fines de enriquecer el análisis presupuestario nos valimos de los presupuestos municipales para obtener información que se supone debía estar sistematizada en un Plan de Inversión Municipal. También acudimos a los informes trimestrales de ejecución remitidos a la DIGEPRES, a los Libros de Presupuestos formulados y ejecutados por los Gobiernos Locales y al Sistema Presupuestario para los Gobiernos Locales (SIGEPROL) de la DIGEPRES

⁸ Para la lectura de la tabla, la flecha verde hacia arriba indica que la información de las obras del PPM estaba disponible para ese año, la flecha roja hacia abajo indica que no y la amarilla hacia arriba indica que estaba, pero incompleta.



para completar datos puntuales que no estaban en los informes previos. Posteriormente, se hicieron las respectivas solicitudes de información a los órganos competentes mediante comunicaciones físicas sin recibir respuesta oportuna de ninguna⁹. Como resultado, solo en San Cristóbal no se obtuvo información del PPM 2016, porque tal y como fue confirmado posteriormente, no fue celebrado en dicho año. El resto de los Ayuntamientos, sin excepción, no presentaron un documento formal del PIM en 2016; sin embargo, la información pudo ser obtenida de la programación de obras municipales donde se especifica si la obra es del presupuesto participativo o no. Luego en la ejecución no todos presentaron sus informes oportunamente en tiempo y forma.

Luego de procesada la información disponible, el análisis presupuestario realizado evidenció, por un lado, las debilidades técnicas y procedimentales en la gestión municipal que hemos venido reseñando a lo largo de los apartados anteriores y, por el otro, las oportunidades de mejora que pueden llevar a saltos cualitativos importantes en términos el proceso del PPM, y en general en la gestión financiera municipal.

Por su parte, destacan además en este capítulo: 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, la violabilidad 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 cuenta, la falta de transparencia, discrecionalidad de los actores políticos, la baja cultura de rendición de cuentas y, entre otras debilidades, la ausencia de sanciones y de reclamación por parte de la ciudadanía ante el incumplimiento. No obstante, están presentes espacios de mejora que señalaremos en la medida en que sean identificados en este y los demás apartados de la sistematización.

Antes de entrar a mostrar los resultados nos detenemos a hacer algunas precisiones metodológicas para la correcta interpretación de los datos a presentar:

(i) En la base de datos generada se cuenta con cuatro (4) cifras distintas de PPM para un mismo año y municipio. Estas son: la originalmente aprobada mediante Cabildo Abierto; la que resulta de sumar los montos de todas las obras contenidas en el PIM para un año específico (la que utilizaremos a los fines de redactar este informe por acercarse más a la realidad financiera del Ayuntamiento); la que resulta vigente o realmente disponible para invertir en una obra (cifra que normalmente se obtiene de la programación presupuestaria que hacen los Ayuntamientos a principios de año, de los informes trimestrales o de los propios PIM ejecutados que contienen el monto con el que finalmente contaba esa obra); y por último, la

9 Para más detalles ver "BASE DE DATOS SISTEMATIZACIÓN/ Disponibilidad de información".



cifra de PPM que se obtiene de los “Libros de Presupuestos de los Gobiernos Locales” emitidos por la DIGEPRES cada año. Vale decir que esta última cifra es la que más diferencias guarda con las otras tres mencionadas, por lo que es la fuente menos confiable y precisa en cuanto a PPM se refiere¹⁰.

(ii) Al momento de referirnos a la ejecución financiera en todo el análisis del presente informe, lo haremos en función del monto PPM que resulta de las sumatorias de todas las obras aprobadas para un año, y así hacer un análisis más apegado a la realidad. Aunque sin duda alguna la existencia de montos diferentes denota falta de planificación y transparencia de los gobiernos locales. En adición, se resuelve el problema que surge cuando no se cuenta con un Acta de Cabildo Abierto oficial que enuncie el monto del PPM para ese año, como sucede en la mayoría de los casos para el año 2016.

(iii) Muchas veces se da que una obra que no considerada en el PIM inicial aparezca más adelante en los informes de ejecución¹¹. El tratamiento que dimos fue incluirlas en el listado de obras, especificar que no estaban en el PIM inicial, colocar cero en el presupuesto aprobado y colocar su monto en el presupuesto vigente. En caso contrario, que sí esté en el PIM, pero no en los informes de ejecución (tampoco aparecen como no ejecutada o 0% de ejecución), se procedió a colocarlas solo como presupuestadas.

(iv) Para obtener los cálculos de participación o de niveles de ejecución, se presentarán tanto los porcentajes simples (es decir, el resultado de dividir un monto entre otro y multiplicado por 100), así como los promedios de esas participaciones o ejecuciones para reflejar la forma en que se ejecutan dichos montos. Por ejemplo, en el año 2016 el Ayuntamiento de Baní presupuestó RD\$2.4MM para tres obras de “infraestructura religiosas y fúnebres” y terminó ejecutando RD\$2.04MM. En términos de ejecución financiera el porcentaje es de 85%; sin embargo, en promedio se ejecutó un 46% porque una de las obras no se realizó, la segunda alcanzó un 20% y la tercera un 119% de ejecución.

(v) Como último aspecto, se han clasificado las obras en siete categorías distintas, más una adicional llamada “Otras” que recoge: verjas y paredes perimetrales, mataderos, estaciones de bomberos, solar para un destacamento policial, pintura, y cámaras de seguridad y vigilancia. Las siete categorías se resumen en: **obras viales y conexas** como aceras y contenes, badenes, puentes, puentes peatonales, boulevares, callejones, asfaltado, y pavimentación de calles, hormigonado, entre otras. **Las infraestructuras de salud, saneamiento y medio ambiente** contienen soluciones al drenaje pluvial, alcantarillado, cañadas y en minoría centros de salud y

10 Para mayores detalles sobre los montos ver: “BASE DE DATOS SISTEMATIZACIÓN/ Análisis presupuestario”.

11 Esta práctica catalogada como común es un incumplimiento legal, ya que claramente dicta la Ley 176-07, Art. No. 247: “es de obligatorio cumplimiento la inclusión en el presupuesto municipal del año, el Plan de Inversión Municipal, decidido por el Cabildo Abierto final del Presupuesto Participativo Municipal”.

parques ecológicos. Las **infraestructuras recreativas y deportivas** incluyen plazas, parques infantiles y centrales, antiteatros, glorietas y plazoletas, play de béisbol, canchas, 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 y fúnebres** aparecen iglesias, capillas, parroquias, cementerios y funerarias. Finalmente, están las obras de **electrificación e iluminación** que tienen que ver con el alumbrado público a través de lámparas y el tendido eléctrico y la **reparación y/o construcción de viviendas**. Se tenía la clasificación de proyectos productivos, pero fue excluida por la no existencia de este tipo de obras.

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

A modo de resumen general, esta tabla nos da la panorámica de la asignación y ejecución financiera total de acuerdo a la información disponible. Resaltan dos mensajes principales: existe disparidad entre los montos asignados o presupuestados originalmente y los finalmente vigentes, y hay una subejecución significativa en todos los años para todos los municipios.

Tabla 7: Resultados de la asignación y ejecución financiera durante 2016, 2017 y 2018

Año	Presupuesto aprobado PIM	Presupuesto Vigente PIM	Presupuesto ejecutado PIM	% ejecución anual (aprobado)	% ejecución anual (vigente)	% ejecución PROM
2016	67,951,674.72	64,289,629.09	33,233,177.70	49%	52%	47%
2017	88,568,920.62	89,347,622.85	63,807,390.77	72%	71%	54%
2018	98,933,755.00	102,015,814.00	61,632,777.46	62%	60%	61%
TOTAL	255,454,350.34	255,653,065.94	158,673,345.93	62%	62%	54%

Fuente: Cálculos propios a partir de los PIM aprobados y ejecutados.

Nota: Las sumatorias son de los montos que resultan de sumar todas las obras del PPM de cada año.

También nos revela la tabla anterior, que conforme han pasado los años el monto destinado al PPM ha ido aumentando, habiendo crecido un 46% el monto total entre 2016 y 2018. No obstante, los niveles de ejecución no incrementan al mismo ritmo, ya que en promedio se ha pasado de un 47% a un 55%. A nivel de ejecución financiera en 2017 se alcanzó el mayor pico con un 72%, pero ¿significa este 71% un mejor desempeño en la finalización de todas las obras comprometidas? Más adelante veremos que no necesariamente. Mientras, echemos un vistazo a la participación relativa que tiene el PPM en las cuentas de las que se deriva y en la segunda tabla lo que pasa a lo interno de cada municipio.





Tabla 8: Indicadores presupuestarios respecto al monto del PPM 2016-2018

Indicadores del Plan de Inversión Municipal/AÑOS	Porcentaje de montos comprometidos PIM/ Presupuesto municipal	Porcentaje de montos comprometidos PIM/Cuenta de Inversión y Capital (40%)	Porcentaje de montos comprometidos PIM/Presupuesto OBRAS del Ayuntamiento	Montos ejecutados en obras del PPM /Montos comprometidos en PIM	Montos ejecutados en obras del PPM/ Monto PIM vigente
Subtotal 2016	7%	16%	43%	49%	52%
Subtotal 2017	9%	23%	39%	72%	71%
Subtotal 2018	10%	25%	50%	62%	60%
TOTAL	8%	21%	44%	62%	62%
PROMEDIOS	9%	21%	44%	61%	61%

Fuente: Cálculos propios a partir de los PIM aprobados y ejecutados y de informes DIGEPRES.

En promedio, los ayuntamientos dedican el 9% de su presupuesto municipal al PPM, aunque en casos como Baní se ha llegado a destinar el 18% y en el caso extremo Barahona que mantiene un 4% año a año.

Tabla 9: Indicadores presupuestarios del PPM en cada municipio entre 2016-2018

Municipios	Años	Porcentaje PIM/ Presupuesto municipal	Porcentaje PIM/Cuenta Capital e Inversión (40%)	Porcentaje PIM/ Presupuesto obras del Ayuntamiento	Porcentaje monto ejecutado PIM /Monto presupuestado PIM	Porcentaje monto ejecutado PIM / Monto vigente PIM
San Cristóbal	2017	7%	18%	20%	69%	63%
	2018	8%	21%	32%	86%	82%
Baní	2016	17%	43%	68%	56%	56%
	2017	17%	41%	93%	76%	75%
	2018	18%	46%	88%	56%	54%
San Juan de la Maguana	2016	7%	17%	52%	33%	40%
	2017	5%	12%	34%	100%	94%
	2018	6%	15%	39%	69%	69%
Azua de Compostela	2016	12%	31%	45%	43%	43%
	2017	13%	33%	63%	53%	51%
	2018	13%	32%	80%	23%	23%
Santa Cruz de Barahona	2016	4%	9%	39%	71%	71%
	2017	4%	9%	33%	96%	95%
	2018	4%	10%	37%	68%	67%

Municipios	Años	Porcentaje PIM/ Presupuesto municipal	Porcentaje PIM/Cuenta Capital e Inversión (40%)	Porcentaje PIM/ Presupuesto obras del Ayuntamiento	Porcentaje monto ejecutado PIM /Monto presupuestado PIM	Porcentaje monto ejecutado PIM / Monto vigente PIM
San José de Ocoa	2016	13%	33%	63%	42%	55%
	2017	13%	34%	69%	60%	93%
	2018	10%	23%	65%	61%	63%

Fuente: Cálculos propios a partir de los PIM aprobados y ejecutados y de informes DIGEPRES.

Otro indicador relevante es la participación del PPM en la cuenta de capital e inversión. El artículo 21 de la Ley 176-07 establece: *“los ayuntamientos destinarán al menos el cuarenta por ciento (40%) para obras de infraestructura, adquisición, construcción y modificación de inmuebles y adquisición de bienes muebles asociados a esos proyectos, incluyendo gastos de pre inversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social”*. Más adelante, en el artículo 239, la misma ley dispone: *“las autoridades y las organizaciones se pondrán de acuerdo sobre cómo realizaran el Presupuesto Participativo Municipal y determinaran 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%, algunos Ayuntamientos han ido incluyendo en el Reglamento del PPM un porcentaje o rango fijo para destinar al PPM; u otros han acordado dicho porcentaje por votación en la Asamblea de Cabildo Abierto donde participan autoridades municipales y representantes comunitarios/as. Al respecto, se tiene que de los seis (6) municipios bajo estudio, cinco (5) cuentan con un Reglamento aprobado y disponible, a excepción de San José de Ocoa, y solo en San Juan de la Maguana y Barahona está vigente. Por otra parte, Baní, Barahona y Azua de Compostela establecen un porcentaje específico para años puntuales, mientras que San Cristóbal y San Juan de la Maguana son más laxos¹².

Dicho lo cual, en promedio los municipios han destinado un 21% del 40% de la cuenta de capital e inversión. Por un lado, se ubica el municipio de Baní con valores del 40% (recordemos que quedó clasificado como grupo 1 según su nivel de desempeño general en el SISMAP Municipal); por otro lado, se encuentran Azua de Compostela y San José de Ocoa con valores que rondan en torno al 30%. Siguiendo este orden se posicionan San Cristóbal (entre 18% y 21%), San Juan de la Maguana (entre 12% y 17%) y Barahona (menos del 10%). En adición,

¹² El detalle es el siguiente: Los municipios de San Cristóbal (vigencia 2016-2017) y San Juan de la Maguana (vigencia 2016-2020) establecen “un porcentaje del 40% de la transferencia dispuesta por la Ley 166-03 %”. Baní (vigencia 2015) asigna un 88.95% para dicho año; Barahona (vigencia 2018) asigna un 70% del 40% para dicho año y Azua de Compostela (vigencia 2010-2016) asigna un 59.3% para 2016. En el caso de San José de Ocoa, a pesar de no contar con un porcentaje reglamentado se acordó conjuntamente a las comunidades asignar un 75% del 40% al PPM 2017 (Acta No. 17 de la Sesión Extraordinaria de fecha 04/11/2016).

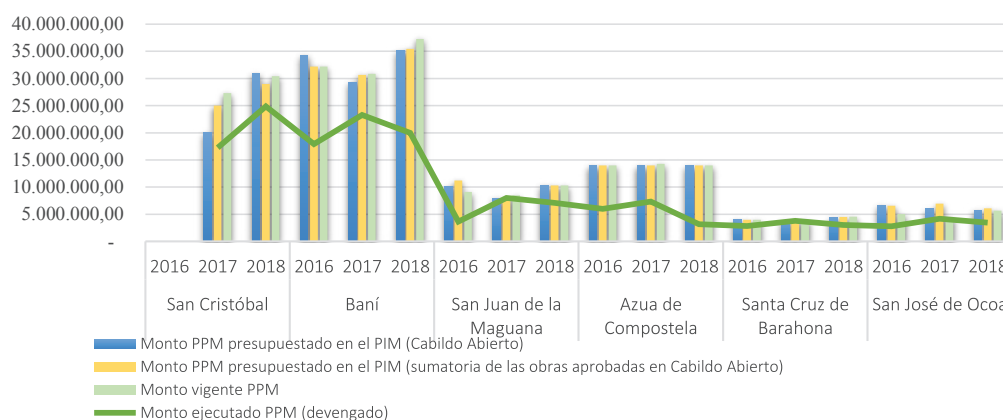




resulta interesante adentrarnos en el indicador que muestra la participación del PPM en el monto destinado exclusivamente a obras municipales. Recordemos que el 40% tiene otros destinos diferentes a las obras de infraestructuras como bien dice la ley. Con este indicador la situación varía respecto a la anterior y, además, nos dice qué tanto poder de decisión tienen los y las municipales en la obras totales del municipio (aunque, si bien esto es interesante, no debe llamarnos a engaños y ser analizado en términos absolutos y no relativos)¹³. Este resultado nos arroja que, en promedio, durante los tres años de análisis, los municipios han destinado un 44% o casi la mitad del monto para obras del Ayuntamiento a obras decididas de manera directa por las comunidades.

Para cerrar se muestran los porcentajes de ejecución general para cada año, encontrándonos con que *en promedio* los Ayuntamientos han ejecutado el 52% de la inversión destinada al PPM con mejoras año tras año. Insistimos, si lo vemos en términos del promedio (*ya explicado en los aspectos metodológicos*). En cambio, los resultados de ejecución financiera (dinero) cambian levemente respecto al promedio si los analizamos a lo interno de los municipios, y para ello lo hacemos concretamente mediante la gráfica más abajo. Puntualizar una vez más, que el indicador de ejecución presupuestaria, posiblemente el más importante a los fines de este análisis, fue calculado tomando como base el PPM que resulta de la sumatoria de las obras del PIM aprobado, que como bien apuntamos en los aspectos metodológicos, no siempre coincide con el aprobado oficialmente mediante la Asamblea de Cabildo Abierto, cosa que también se pasa a plasmar en la citada gráfica que sigue comparando entre tres montos de PPM oficiales.

Gráfico 22: Monto presupuestado versus monto ejecutado para el PPM en seis municipios 2016-2018



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Datos de ejecución hasta septiembre para Baní 2016 y Azua de Compostela y San Juan de la Maguana 2018.

¹³ En el gráfico que sigue se muestran los montos en términos absolutos, lo que da una idea más acabada del planteamiento.

La barra azul representa el monto aprobado en la Asamblea de Cabildo Abierto, acto presidido generalmente por el/la Alcalde/sa del municipio y donde anuncia el monto total del PPM para el año en cuestión. La siguiente es la barra amarilla que representa el PPM que se pretende ejecutar y la verde el monto que en última instancia se dispone para invertir. La diferencia más notable entre los tres se visualiza en el municipio de San Cristóbal.

A nivel de ejecución por municipio, San Cristóbal alcanzó su nivel más alto en el 2018 con 86% y en promedio para el período de análisis un 77%. Todos lo demás alcanzaron su pico más alto en el año 2017 quedando como sigue: el municipio de Baní, el que mayor monto destina y con el mayor alcance geográfico cada año¹⁴, ejecutó un 76% (en promedio un 63%); San Juan de la Maguana fue el único Ayuntamiento que en un año ejecutó el 100%, sin embargo el promedio baja a un 67%. Azua de Compostela como máximo logró ejecutar el 53%, teniendo el promedio más bajo respecto a los demás con un 39%. El Ayuntamiento de Barahona logró como máximo un 96% (en promedio un 79%) y, por último, el Ayuntamiento de San José de Ocoa que llegó a ejecutar el 93% en 2017 (en promedio un 54%). *En resumen, por capacidad ejecutora promedio el orden queda como sigue:*

Tabla 10: Comparación de los montos promedios presupuestados y ejecutados, 2016-2018

<i>Posición de los Ayuntamientos</i>	<i>% ejecución promedio (presupuestado)</i>	<i>Posición de los Ayuntamientos</i>	<i>% ejecución promedio (vigente)</i>
1. Santa Cruz de Barahona	79%	1. Santa Cruz de B.	78%
2. San Cristóbal	77%	2. San Cristóbal	72%
3. San Juan de la Maguana	67%	3. San José de Ocoa	71%
4. Baní	63%	4. San Juan de la M.	68%
5. San José de Ocoa	54%	5. Baní	62%
6. Azua de Compostela	39%	6. Azua de Compostela	39%
<i>Fuente: Elaboración propia</i>			

2.2.2. Orientación de la inversión a través del Presupuesto Participativo Municipal (PPM)

Partiendo del reconocimiento de la realidad respecto a la orientación o naturaleza de la inversión, e indagando sobre la valoración y el *deber ser* desde el punto de vista de diversos actores, nos encontramos posturas interesantes entre los y las comunitarios, especialistas

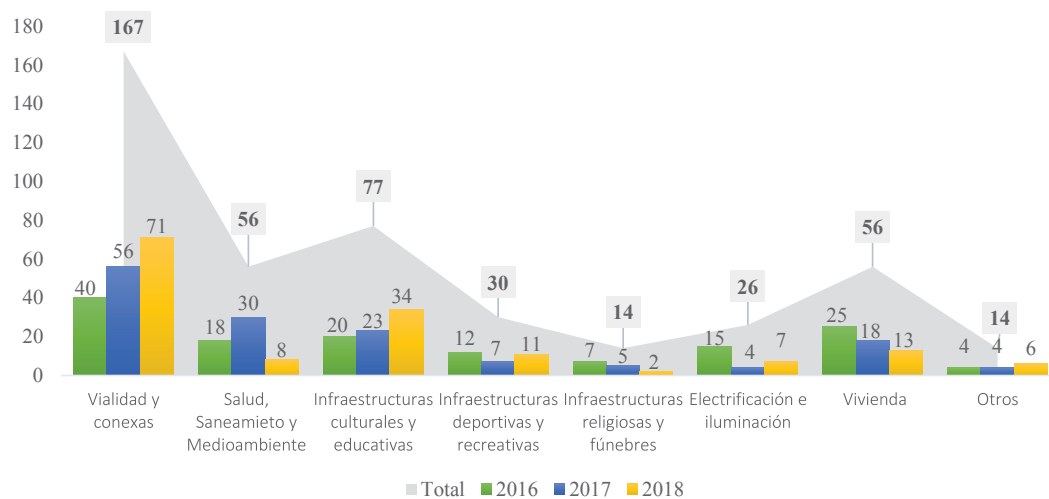


¹⁴ Cada año Baní presupuesta alrededor de 100 obras, lo que dista bastante de las casi 20 obras en San Cristóbal, y los restantes se mueven en un rango entre las 10 y 15 obras. Excepto San José de Ocoa y Barahona que llegaron a aprobar 6 y 8 obras en el 2016.



municipales y gobernantes locales que pasaremos a reseñar en el presente apartado una vez que mostremos los resultados para las seis (6) localidades bajo análisis. 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 23: Orientación de la inversión total según la cantidad de obras entre 2016-2018



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

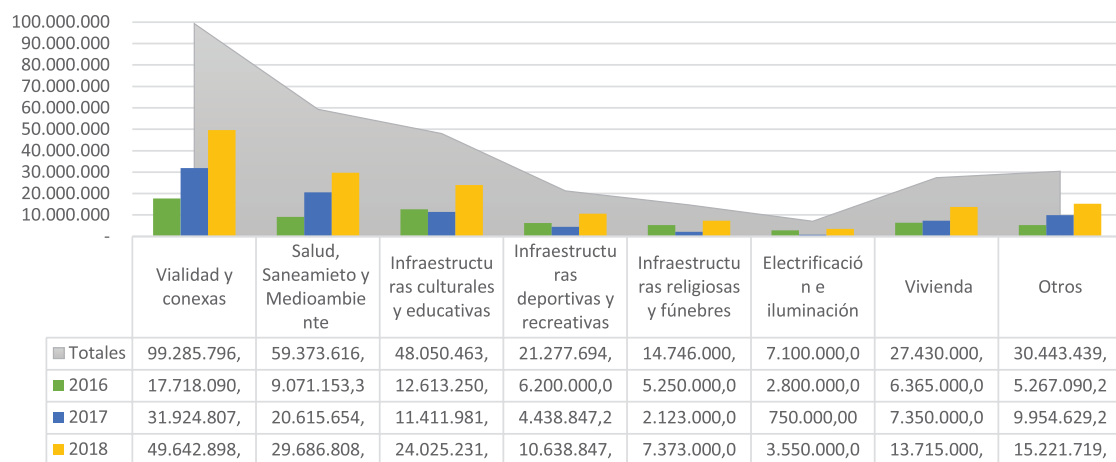
Visto lo cual, sin duda alguna el tipo de obra por la que más se deciden los comunitarios de las seis localidades son obras viales y conexas con 167 en total, predominando la construcción y reparación de aceras y contenes, seguido del asfaltado y pavimentación de calles. Así, en segundo lugar, con 77 están las asociadas a infraestructuras culturales y educativas con 77 obras, número total determinado por los centros comunales que se eligen en el municipio de Baní. Sigue con igual cantidad las relacionadas a la salud, saneamiento y medioambiente (básicamente reparación de cañadas y alcantarillado) y la construcción y reparación de viviendas con 56 obras en cada categoría.

En infraestructuras recreativas y deportivas hay unas 30 obras donde predominan los play, canchas y parques infantiles. En tanto, las infraestructuras las relacionadas a la electrificación e iluminación son 26, las religiosas y fúnebres (capillas, iglesias y cementerios) suman 14

obras y, finalmente, en la categoría de otros las verjas perimetrales, estaciones de bombeos, entre otras, totalizan 14 obras en los tres años de estudio. Importante notar que ninguna de las obras del PPM tiene una intencionalidad explícita de repercutir en las situaciones de desigualdad de género.

Visto lo anterior, una fotografía de lo que deciden normalmente las comunidades que participan del proceso, veamos dónde se concentra la inversión utilizando las mismas categorías. En el análisis posterior nos adentraremos en cada municipio. El gráfico nos indica que además de la concentración del mayor número de obras en la categoría de viales y anexas, también se concentra el mayor monto programado (no invertido) durante los tres años, casi RD\$100 millones de pesos (MM). Este monto es seguido por la orientación hacia infraestructuras de saneamiento, salud y medio ambiente con casi RD\$69MM y de infraestructuras culturales y educativas con casi RD\$50MM. Resalta que pese a tener la misma cantidad de obras entre saneamiento y vivienda, se programa casi el doble en saneamiento.

Gráfico 24: Orientación de la inversión total según en monto presupuestado por obra entre 2016-2018

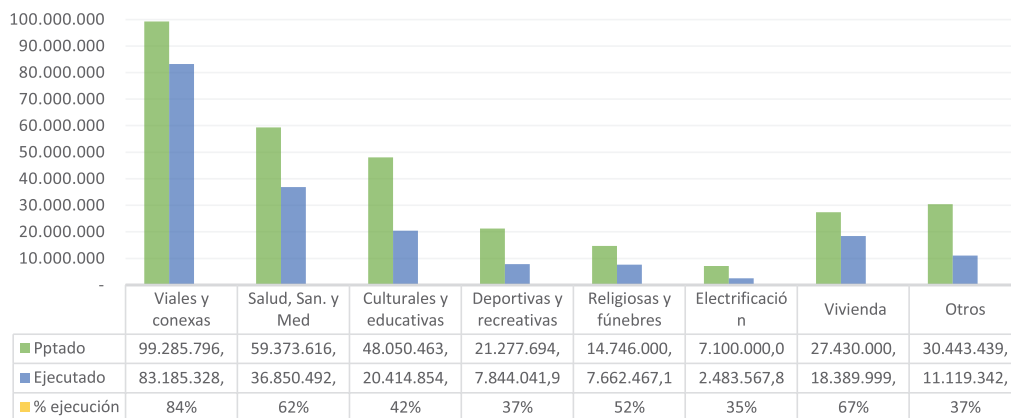


Fuente: Elaboración propia en base a los Planes de Inversión Municipal de 2016, 2017 y 2018

En términos de lo realmente invertido o ejecutado, la situación cambia entre las categorías: se mantiene el mayor monto y la mayor ejecución en obras viales (84%), sin embargo, las obras de salud se ejecutan en un 62% y vivienda en un 67%. Respecto a las culturales y educativas no se llega a ejecutar ni la mitad de lo programado (42%), al igual que las deportivas y recreativas (37%), otros (7%) y las que menos electrificación (35%).



Gráfico 25: Comparación monto programado y ejecutado según orientación de la inversión 2016-2018

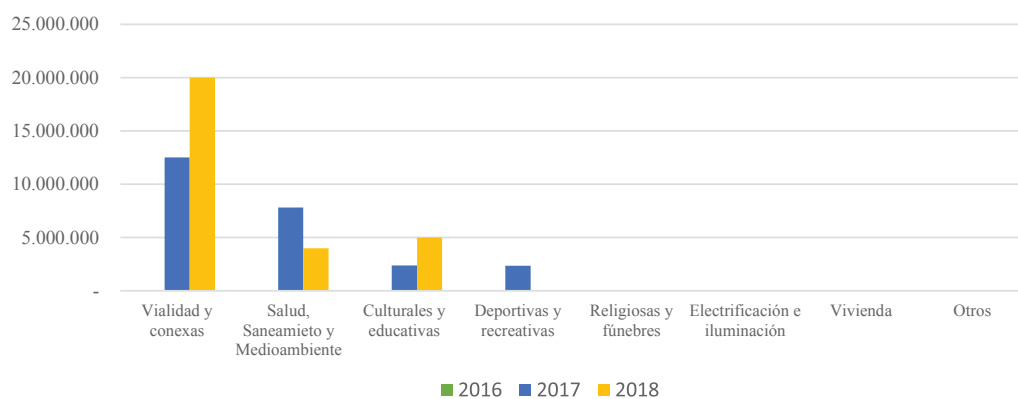


Fuente: Elaboración propia en base a los Planes de Inversión Municipal de 2016,2017 y 2018.

2.2.2.1. Orientación de la inversión en el municipio de San Cristóbal

Un análisis del destino de la inversión en el municipio de San Cristóbal revela que el mayor monto tanto en 2017 como 2018 estuvo orientado hacia las obras viales y conexas: de un PIM 2017 de RD\$25MM se programaron RD\$12.5MM en obras de vialidad y de un PIM 2018 de RD\$29MM se programaron RD\$20MM. De las siete categorías agrupadas se llegaron a abarcar cuatro y tres, respectivamente.

Gráfico 26: Orientación de la inversión por categorías en el municipio de San Cristóbal

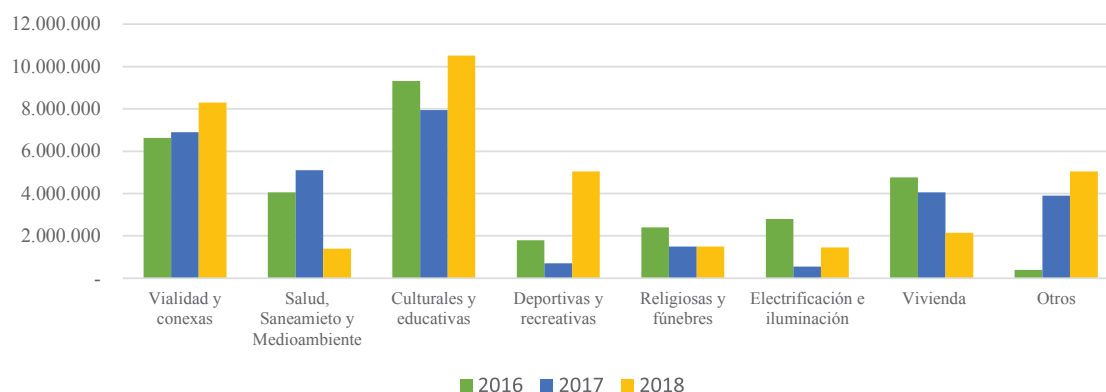


Fuente: Elaboración propia en base a los Planes de Inversión Municipal y presupuestos municipales 2016-2018.

2.2.2.2. Orientación de la inversión en el municipio de Baní

El Ayuntamiento de Baní programó un PIM 2016 de RD\$32.2MM, los cuales distribuyó entre los siete tipos de obras categorizadas. La mayor cuantía, como único caso, se decidió invertir en infraestructuras educativas y culturales (construcción y equipamiento de centros comunales) con RD\$9.3MM, más que en obras viales con RD\$6.6MM. Vivienda también recibió una importante cuantía de RD\$4.76MM.

Gráfico 27: Orientación de la inversión por categorías en el municipio de Baní



Fuente: Elaboración propia en base a los Planes de Inversión Municipal y presupuestos municipales 2016-2018.

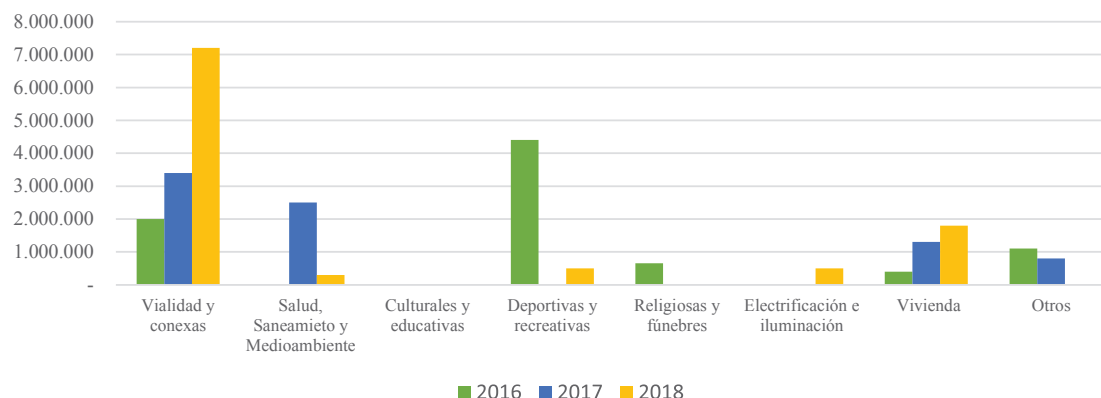
Para el año 2017 el PIM fue de RD\$30.7MM, los cuales tuvieron un destino similar al año anterior, primando los centros comunales con casi RD\$8MM. Finalmente, en el año 2018, con un PIM de RD\$35.4MM, se programaron RD\$10.5MM a obras culturales y educativas, por delante de las obras viales con RD\$8.3MM. Recordemos que en 2016 la mayor cantidad de obras seleccionadas fueron viviendas (23 intervenciones), en el 2017 fueron obras viales (25 intervenciones) y en el 2018 obras culturales y educativas (29 intervenciones).

2.2.2.3. Orientación de la inversión en el municipio de San Juan de la Maguana

En el caso del municipio de San Juan de la Maguana, con un PIM 2016 de RD\$11.2MM, se programaron fondos en mayor medida para obras deportivas y recreativas con RD\$4.4MM, seguido de RD\$2MM en viales. Su PIM 2017 bajó a RD\$8MM, de los cuales se asignó la mayor cuantía a obras viales con RD\$3.4MM, seguido de obras de saneamiento con RD\$2.5MM. Finalmente, en el año 2018 el PIM aumentó de nuevo a RD\$10.3MM; no obstante, dicho incremento se vio reflejado en mayor asignación a obras viales con RD\$7.2MM. En los tres años no se asignaron fondos a obras de carácter cultural.



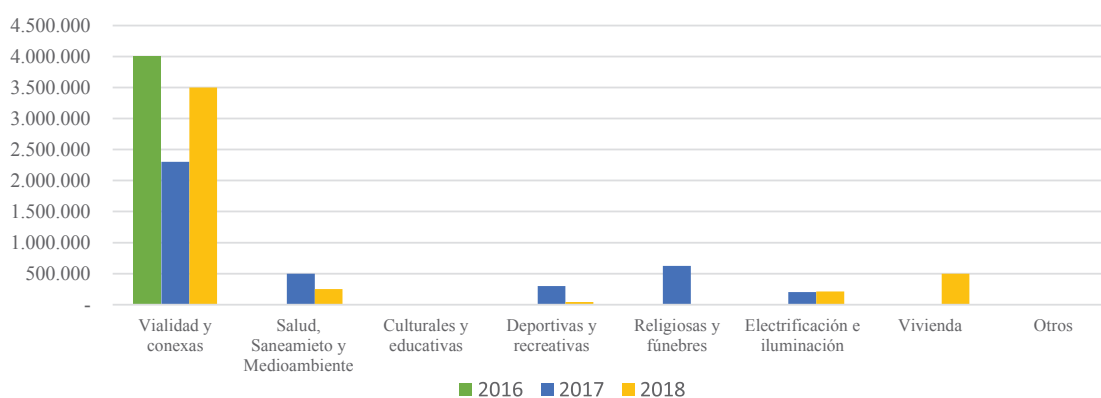
Gráfico 28: Orientación de la inversión por categorías en el municipio de San Juan de la Maguana



Fuente: Elaboración propia en base a los Planes de Inversión Municipal y presupuestos municipales 2016-2018.

2.2.2.4. Orientación de la inversión en el municipio de Barahona

Gráfico 29: Orientación de la inversión por categorías en el municipio de Barahona



Fuente: Elaboración propia en base a los Planes de Inversión Municipal y presupuestos municipales 2016-2018.

El gráfico correspondiente al municipio de Barahona nos revela que hay una fuerte concentración en obras viales. Por ejemplo, en el año 2016, los RD\$4MM se asignaron a obras viales y conexas. En el 2016 de un PIM de casi RD\$4MM, más de la mitad (RD\$2.3MM) se asignaron de la misma forma; y en el 2018 de un PIM de RD\$4.5MM, RD\$3.5MM fueron

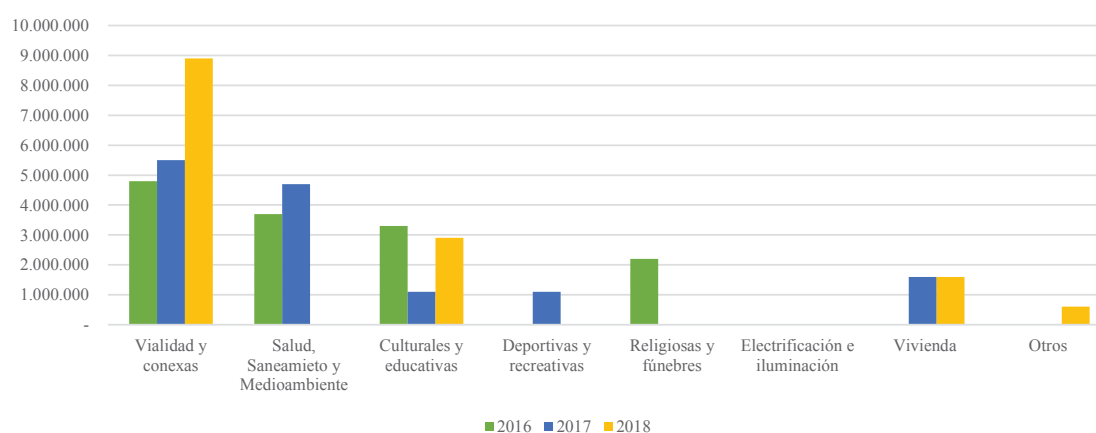
programados a obras viales y el resto fue distribuido entre viviendas (RD\$0.5MM), saneamiento (RD\$0.25MM), recreación (RD\$0.21MM) e iluminación (RD\$0.04MM).

2.2.2.5. Orientación de la inversión en el municipio de Azua de Compostela

El caso de Azua es llamativo porque sus tres PIM en 2016, 2017 y 2108 fueron de RD\$14MM, no así la orientación de dicha inversión. En 2016 fueron priorizadas obras para cuatro categorías: viales (RD\$4.8MM), saneamiento (RD\$3.7MM), culturales (RD\$3.3MM), y religiosas y fúnebres (RD\$2.2MM).

Para el 2017 el grueso de la inversión estuvo orientada hacia viales (RD\$5.5MM) y de saneamiento (RD\$4.7MM). Los 4 millones restantes estuvieron distribuidos entre culturales, recreativas y viviendas. Finalmente, en 2018 casi RD\$9MM se programaron en viales y los 5 millones restantes entre culturales (RD\$3.7MM), viviendas (RD\$1.6MM) y otros (RD\$0.6MM para cámaras de seguridad y vigilancia, siendo el único caso con un destino de tal naturaleza).

Gráfico 30: Orientación de la inversión por categorías en el municipio de Azua



Fuente: Elaboración propia en base a los Planes de Inversión Municipal y presupuestos municipales 2016-2018.

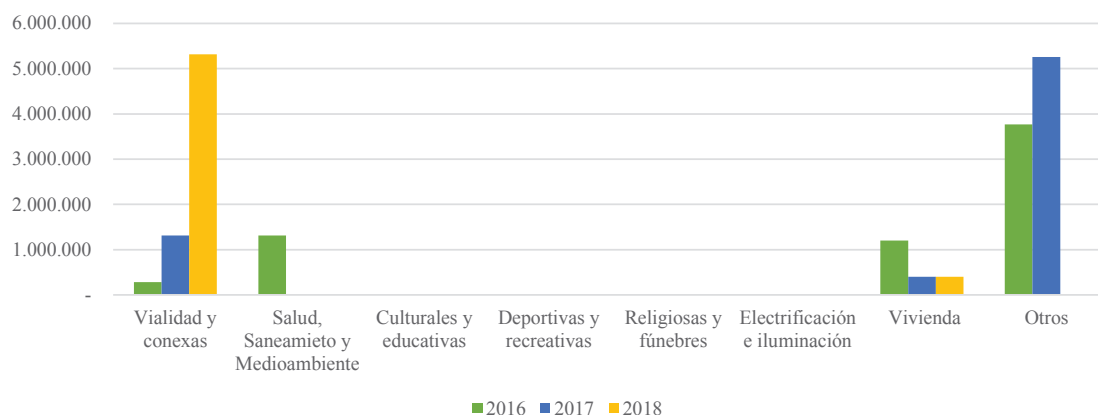
2.2.2.6. Orientación de la inversión en el municipio de San José de Ocoa

Finalmente tenemos el caso del municipio de San José de Ocoa, donde al igual que en Barahona y San Cristóbal, la orientación de la inversión no está tan diversificada. Su PIM 2016



fue de RD\$6.56MM, de los cuales RD\$3.8MM se asignaron a la reparación de la estación de bomberos de la localidad, obra que en años siguientes pasó a ser una reconstrucción. También está la importante cifra de RD\$1.3 para cañadas y RD\$1.2MM para viviendas. El PIM 2017 fue de casi RD\$7MM, de los cuales RD\$5.3MM se distribuyeron entre la estación de bomberos y el matadero municipal. Y del PIM 2018 de RD\$5.7MM, el 93% fue a obras viales y el restante a viviendas.

Gráfico 31: Orientación de la inversión por categorías en el municipio de San José de Ocoa



Fuente: Elaboración propia en base a los Planes de Inversión Municipal y presupuestos municipales 2016-2018.

En definitiva, los sucesivos incumplimientos entre lo acordado en los PIM y lo realmente ejecutado, aunado a los relativos bajos niveles de ejecución presupuestaria, son resultados que deben llevarlos a cuestionar la calidad del proceso implementado por los distintos gobiernos locales y, en un segundo término, plantearnos si efectivamente el PPM está cumpliendo con su fin último de mejora de calidad de vida de la gente para, junto a las demás intervenciones del gobierno central más aquella propias e intrínsecas del gobierno local y de la sociedad civil, impactar en las problemáticas socioeconómicas planteadas en este informe. Sobre dichos cuestionamientos hemos recogido planteamientos interesantes que pasamos a cuestionar:

El especialista en municipalidad Leivan Díaz plantea: “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”. A propósito, esta es la postura que hemos defendido cuando planteamos el PPM como herramienta para el desarrollo y la inclusión social, instrumento bastante potente que obligaría a reducir el número de obras priorizadas a unas pocas de mayor impacto y distribuirlas



equitativamente en el territorio, facilitando la tarea de realizar los estudios de factibilidad, por ejemplo. De hecho, los esfuerzos de los respectivos Comités de Seguimiento y Control estarían centrados en pocas obras para una veeduría más efectiva y, no menos importante, siguiendo el principio de eficiencia en la elaboración y ejecución de los proyectos se optimizaría el uso de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros necesarios para su implementación, asegurando que la relación entre los beneficios sociales y los costos sea positiva.

Otro planteamiento va en la línea de hacer hincapié en la visión del PPM, aspecto más conceptual que procedimental. Así lo plantea el especialista municipal Juan Castillo de la Fundación Solidaridad, provincia Santiago: *“se trata de dar el giro hacia políticas sociales de mayor alcance e impacto, alejándose del construccionismo [palabras del redactor]. Para culminar, el técnico de CEPAE correspondiente al municipio de San José de Ocoa: “PPM son cuestiones esenciales o extraordinarias que se deben incluir en el presupuesto municipal. La gente piensa que todavía el PPM son aceras y contenes, y eso lo tienen que hacerlo los ayuntamientos obligados por la Ley y por sus funciones y sus competencias propias. Ahora, lo que se incluye en el PPM son prioridades que afectan directamente a las comunidades que los ayuntamientos deben tomar para incluirlas en el PPM. Por ejemplo, parques de recreación, programas de educación, reciclaje de los desechos, cuestiones medioambientales, cuestiones de salubridad o sanitario, mejoramiento de las viviendas... porque eso es desarrollo. Pero todavía aquí falta mucho para que la gente despierte qué es lo que es realmente PPM (y en el país)”.*

2.3. PROPUESTA DE MODELOS DE GOBERNABILIDAD LOCAL EN EL PPM

A lo largo de este diagnóstico hemos venido mostrando diversas caras del PPM en los seis municipios de estudio. En la primera parte, era la ciudadanía la protagonista de la investigación y salían a relucir diferencias entre las distintas realidades del PPM en cada municipio, que siendo este un espacio de participación ciudadana legislado a nivel nacional, las diferencias sociopolíticas de cada territorio hacen que, poniendo la lupa comparativa en esos detalles, podamos idear y proponer un modelo de gobernabilidad local en el PPM. Para su análisis, estas diferencias cualitativas o cuantitativas entre cada municipio son una de las principales dificultades, pero también riquezas.

Partiendo de un modelo de diferenciación de presupuestos participativos de Yves Cabannes¹⁵, y siguiendo la lógica de análisis de esta sistematización, las dos dimensiones que componen



15 Cabannes, Yves (2004). *“Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los Objetivos del Milenio”* Campaña Mundial sobre la Gobernanza, ONU-Hábitat, 2004.



nuestra propuesta son la *participación ciudadana y gobierno local*. Si bien Cabannes propone cuatro (4) dimensiones, preferimos aquí centrarnos en dos para el posterior diseño de escenarios.

DIMENSIÓN	VARIABLE	DEFINICIÓN
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	<i>Decisión y Representatividad</i>	El alcance de cualquier proceso participativo y los niveles de toma de decisión, son un punto de partida para valorar aspectos relacionados con la calidad democrática del proceso. Las bondades de una ciudadanía activa son importantes cualitativamente para cada individuo, pero, sin un alcance significativo, no supone una vía de participación con incidencia real en el logro de objetivos sobre gobernabilidad y desarrollo a medio y largo plazo. En la sistematización han aparecido datos de alcance poblacional de la consulta, territorialización de las asambleas y representatividad en el proceso de priorización de obras. Además, la visión que aporta la opinión de la sociedad civil y los técnicos municipales permiten ponderar y dar una visión gradual de la representatividad ciudadana que el PPM ha tenido en cada municipio.
	<i>Género</i>	El enfoque género en el análisis de la participación ciudadana requiere que sean tomados en cuenta datos que arrojen literatura sobre posibles desigualdades en los niveles de representación o participación directa en los espacios. El PPM es un proceso que abre espacios de toma de decisión en el territorio, en las comunidades y que tiene que luchar de frente, en algunas ocasiones, con patrones de cultura política donde la participación directa no va más allá del voto. La visión del PPM, desde su capacidad de palanca de empoderamiento ciudadano, aporta a la lucha por la igualdad entre hombres y mujeres un rol potencialmente favorable para el logro de sus objetivos. En la sistematización han aparecido datos de participación ciudadana por sexos en proceso de consultas y las diferencias entre el nivel comunitario y el de delegados. Las entrevistas con técnicos y sociedad civil aportan, de igual forma, informaciones que aportan detalle al dibujo general de cada modelo.
	<i>Grado de participación de los excluidos</i>	Se trata de ver de qué forma se trata desde los PPM las temáticas de grupos excluidos. ¿Existen identificación, medidas focalizadas, consultas sectorizadas o alguna práctica que permite la inclusión de estos grupos? Desnacionalizados, indigentes, Personas con Discapacidad, juventud, Adultos Mayores, entre otros. En las entrevistas a los/as técnicos/as de las administraciones locales han aparecido respuestas que apuntan a que tipo de participación tienen estos grupos.
	<i>Satisfacción Ciudadana</i>	Sencilla identificación gradual de la satisfacción de la ciudadana en relación a algunos aspectos del PPM, la representatividad del proceso entre ellas. De igual forma la satisfacción de la ciudadanía acerca del cumplimiento y ejecución de los compromisos presupuestarios pone de manifiesto un evidente contraste la visión de la ciudadanía de los gobiernos locales, tanto en el proceso ciudadano de consulta, como en el gubernamental de ejecución.
	<i>Seguimiento</i>	La fase posterior al proceso de consulta territorial y toma de decisión ciudadana también conlleva un rol activo de la ciudadanía en otra dimensión, el control a la fase de ejecución tiene espacios y procedimientos de veeduría que aportan poder al ciudadano, que, si bien no es tan atractivo como la decisión, es mucho más fuerte en su capacidad de arrastrar al poder ejecutivo local hacia prácticas de buen gobierno.

DIMENSIÓN	VARIABLE	DEFINICIÓN
GOBIERNO LOCAL	<i>Cobertura</i>	Indicador de impacto que permite ver de forma clara el alcance poblacional y territorial de una política pública. Nos centramos en datos sobre la cobertura y alcance de la participación ciudadana en el proceso de consultas, su detalle territorial nos permite ver el impacto sobre que comunidades. También ponderamos la equidad territorial o cobertura urbano/ rural de la intervención.
	<i>Formalización de la política pública</i>	Esta variable aporta información sobre la manera en que las administraciones locales afrontan la gestión del PPM en sus trabajos de gobierno. Se incluyen evidencias tales como: Resolución que aprueba monto y territorios del PPM, Reglamento disponible, el PIM aprobado, los estudios prefactibilidad para 2018 y el Acta de Juramentación del Comité de Seguimiento. Esta información levantada permite una graduación comparativa.
	<i>Ejecución</i>	Porcentaje de ejecución de las obras incluidas en el Plan de Inversión Municipal. Se tomó el monto vigente porque se acerca más a los valores realmente ejecutados y el año 2017 porque es el año donde se cuenta con todas las ejecuciones enero- diciembre, sin excepción.
	<i>Capacidad técnica</i>	El personal técnico de los ayuntamientos como recurso humano tiene un rol fundamental en la gestión de la política pública. El conocimiento de la misma, sus tiempos, procedimientos, fortalezas y límites de la administración o visión de la democracia son aspectos que salen a relucir en una entrevista a profundidad.
	<i>Rendición de Cuentas</i>	El ayuntamiento debe ser evaluado en función de su transparencia, buen gobierno y buen manejo de los recursos públicos. En este sentido, nos interesa saber sobre la disponibilidad y libre acceso a la información, apertura de espacios de rendición de cuentas y participación activa en espacios de seguimiento y veeduría ciudadana.

Nos interesa ahora identificar **los cuatro escenarios** que surgen de cruzar las graduaciones de las dos dimensiones arriba descritas: participación ciudadana y gobierno local. Cada ayuntamiento fue valorado en función de los niveles de participación ciudadana y de buen gobierno que mostró en base a cada una de las variables arriba definidas.

En un extremo del eje gobierno local (eje X) encontraríamos a un ayuntamiento fuerte en relación al PPM, con un rol directivo eficaz en cada una de las fases de la política pública y sus tiempos de gestión. Que abre espacios de decisión a la ciudadanía, que consulta y muestra su gestión a la población con transparencia. Un gobierno local que incluye al territorio y hace llegar la inversión municipal con calidad y buen manejo de recursos al mayor número de población y al máximo de territorio. Un gobierno local con capacidad técnica y humana para impulsar procesos participativos de toma de decisión y un equipo financiero y operativo capaz de hacer llegar la inversión municipal a la ciudadanía. Un modelo ejemplar de eficiencia de la administración local.

En el otro extremo del eje de gobierno local encontraríamos un ayuntamiento donde el PPM no se implementa o se implementa con un alcance o impacto poco significativo en el municipio. Un ayuntamiento donde el PPM no sea tomado en cuenta en los órganos de gobierno, donde no se ve plasmado el PPM en la reglamentación o en planificaciones estratégicas como el PMD. Un ayuntamiento donde la distribución de los montos y los territorios no existen y donde





la ejecución posterior no alcanza niveles aceptables para considerar la fase de ejecución en cuenta. Un ayuntamiento donde no hay personal técnico dedicado a la gestión y ejecución del proceso o con poco conocimiento o capacidad instalada. Un ayuntamiento que no ofrece información ninguna sobre la ejecución del PIM y no abre espacio alguno de rendición de cuentas ante actores ciudadanos involucrados en el proceso de seguimiento.

Por su parte, en un extremo del eje participación ciudadana (eje Y) encontraríamos una ciudadanía activa en los procesos de consulta y con niveles de representatividad elevados. Con espacios de participación con facilidades para deliberar democráticamente. Una ciudadanía con igualdad entre hombres y mujeres tanto en procesos de consulta como en toma de decisión y posterior seguimiento. Una ciudadanía que tiene es tomada en cuenta, también en esos grupos excluidos tradicionalmente. Una ciudadanía que muestra su satisfacción con el PPM en el municipio, a nivel de participación ciudadana como de representación. Una ciudadanía bien integrada en espacios de seguimiento y con acceso a información pública y capacidad real de incidencia en el gobierno local.

En el otro extremo del eje participación ciudadana, encontraríamos a una ciudadanía que no tiene acceso significativo a espacios de decisión ciudadana en PPM, que no tiene índices de representatividad aceptables para tomar en cuenta una política pública más allá de su fase de pilotaje. Una ciudadanía machista y que excluye a la mujer tanto de la consulta como del posterior seguimiento a la ejecución de la política pública, en este caso del PPM. Una Ciudadanía que ignora a sus grupos excluidos y que no tiene su voz en cuenta. Una ciudadanía que muestra su insatisfacción ante el PPM, a nivel de proceso y a nivel de resultado e impacto en las comunidades. Una ciudadanía desentendida del proceso de seguimiento a la acción de la administración pública y que entiende ajeno eso de lo público.

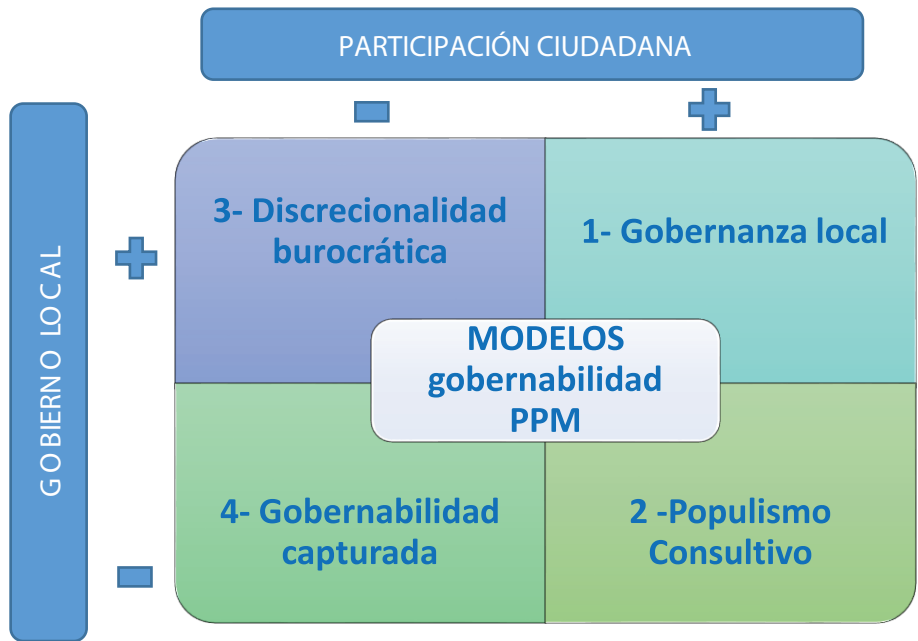
En tanto, para hacer posible las valoraciones fueron tomadas las evidencias recogidas a lo largo de la sistematización, lo que permitió generar una escala dentro de cada variable para la posterior comparación de los resultados obtenidos por cada municipio en un eje de coordenadas.

La graduación de cada variable ha oscilado del 1 a 5. En algunas ocasiones, la graduación se fue ponderada para otorgar un peso distinto en el resultado final a cada una de las partes en las que se dividía una variable. Por ejemplo, en la variable formalización de la política pública, como parte de la dimensión gobierno local, no podía tener el mismo valor por su relevancia en el proceso y en el resultado final, contar con un Plan de Inversión Municipal y contar con un estudio de prefactibilidad de dicho plan.

En el esquema a continuación fueron conceptualizadas las zonas de confluencia de los ejes descritos anteriormente, de manera tal que fue posible llegar a una propuesta de modelo

de gobernabilidad local en el PPM, con cuatro escenarios que resultan de la combinación de las dimensiones. Tengamos en cuenta que esta abstracción (modelo) da lugar a tendencias o grandes rasgos caracterizadores, no así a una descripción estática y detallada de la realidad sociopolítica de los municipios del estudio.

Esquema 2: Escenarios del modelo de gobernabilidad local



En suma, los escenarios resultantes son los siguientes:

i. Escenario 1 (Alta participación ciudadana y alta capacidad del gobierno local) Ayuntamiento con una gobernanza local efectiva.

El modelo de gobernanza local complementa unos buenos niveles de participación ciudadana y un gran gobierno local. Nos encontraríamos en el caso ideal más llevado a la tendencia, un ayuntamiento con diseño, consulta, ejecución y rendición de cuentas del PPM a tiempo y siguiendo lineamientos estratégicos de planificación y desarrollo. Un ayuntamiento que incluye a la ciudadanía en su gran mayoría a un proceso de consulta y que plasmara





en su PIM un número de obras que tuvieran un impacto territorial masivo. Una ciudadanía que da seguimiento e incluso participa de la ejecución de la obra y que apoye y se apoye en el ayuntamiento. Un ayuntamiento cuya gestión del PPM tenga satisfecha a la ciudadanía y presente una calidad en la ejecución de las obras del PIM. Un modelo en que tanto ciudadanía como gobierno local van de la mano hacia su visión estratégica de desarrollo. Sería el escenario deseable en términos de calidad democrática.

ii. Escenario 2 Alta participación ciudadana y baja capacidad ejecutora y de rendición de cuentas): Populismo consultivo

El escenario contrapuesto a la discrecionalidad democrática es el del populismo consultivo. Aquí se da la situación de que convive un gobierno local débil y con mal desempeño con una elevada participación. Se trataría de municipios donde la ciudadanía responde con buena participación en la consulta y juega un rol activo en las estructuras de seguimiento a la ejecución del PPM. Se trata de un modelo donde apenas hay gestión del ayuntamiento, no hay apenas espacios de deliberación y la ejecución de obras priorizadas en el PIM no son significantes. Se le llama democracia consultiva porque esta mayoritaria participación en el proceso de consulta tiene que ver como apenas hay respuesta al compromiso adquirido por parte del ayuntamiento. Así suele caracterizar a la ciudadanía con el hastío, el cansancio y la desmotivación para participar y fortalecer la democracia. Un escenario que nos aporta una gran participación ciudadana, pero ante un gobierno local incapaz de gestionar sus recursos para dar respuesta a la demanda de la ciudadanía. Quizás este escenario era el menos apetecible de los cuatro pues apenas ve cambio en la vida de las gentes que sufren la inacción de una administración pública, la local, que se mantiene más cerca de la ciudadanía.

iii. Escenario 3 (Baja participación ciudadana y alta capacidad del gobierno local): Ayuntamiento de corte discrecional¹⁶ y con estructura burocrática.

El escenario de discrecionalidad burocrática cruzaría un gobierno local fuerte y que gestiona con calidad y transparencia el proceso de PPM en un territorio y con un alcance mayoritario. Un ayuntamiento con capacidades técnicas, pero más enfocadas en la gestión financiera y operativa para la ejecución de las obras que en la facilitación de proceso de decisión ciudadana. Este ayuntamiento fuerte y capaz se encontraría con una ciudadanía que no juega un rol importante en el proceso de consulta ni ejerce tampoco un rol de seguimiento y control. Se evidencia una ejecución de PPM tanto en inversión como en gestión de proceso,

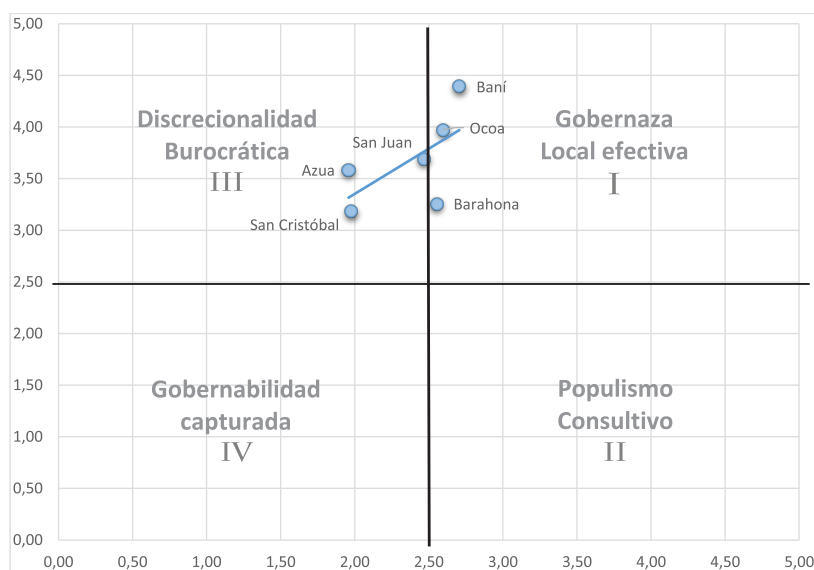
¹⁶ Según Joan Subirats (año), la discrecionalidad existiría cuando un funcionario tiene un ámbito de poder que le permite escoger entre diferentes alternativas de acción y de no acción. No hay duda que toda delegación (y cualquier mecanismo de ejecución conlleva cierto grado de delegación a no ser que se asuma personalmente la acción a desarrollar) implica la aceptación de un cierto grado de discrecionalidad. Cuanto más compleja y extensa sea una organización, y la Administración Pública lo es, más «aberturas» discrecionales existirán.

pero no se hace evidente la participación ciudadana. Hablamos de discrecionalidad por que las decisiones las toma el gobierno local que enfoca y se sirve del PPM para amoldar su discurso de cara a la galería y manejar con eficiencia burocrática la inversión municipal hacia los objetivos institucionales que el gobierno local considere. Sería un escenario apetecible porque implica un gobierno local fuerte, pero supone una tendencia a la escasa participación y de mala calidad democrática.

IV. **Escenario 4 (Baja participación ciudadana y baja capacidad del gobierno local): Gobernabilidad capturada**

Nos encontramos ahora con el contrario a la gobernanza local, la gobernabilidad capturada. Un modelo de PPM donde no hay niveles de participación ciudadana significativos o los que hay no cumple mínimos. Esto se complementa con un gobierno local casi inexistente que no abre espacios de participación a la ciudadanía, no cumple con lo estipulado en el PIM. Un modelo de gobernabilidad marcada por la captura por una clase política que no utiliza las instituciones de manera óptima para lograr gestión de políticas públicas que cambien la vida de la gente. Un modelo donde la ciudadanía vive de espaldas a la política y la activación suele estar vinculada a alguna contraprestación clientelar. Sería el menos deseable de los escenarios en términos de calidad democrática.

Gráfico 32: Escenarios y aplicabilidad del modelo de gobernabilidad local del PPM en los municipios 2018



Fuente: Elaboración propia en base al modelo de gobernabilidad local en el PPM construido a los fines





Resultados¹⁷:

- Como tendencia general se observa una correlación positiva entre las variables de análisis, como de esperarse. Esto significa, que considerando todo lo demás constante, a mayor participación ciudadana mejor es la gestión del gobierno local, y viceversa. Se destaca que ninguna de las experiencias de PPM en los municipios estudiados puede considerarse como consultiva o capturada. Es decir, en ninguna de las experiencias existe una fuerte participación ciudadana contrastada una gestión de gobierno débil y, por otra parte, ninguno cae en el escenario menos deseable con baja participación y un gobierno local casi inoperante.

Lo anterior evidencia que los esfuerzos de reforma encaminados a una mejor gobernabilidad local han surtido efecto en el tiempo, ha habido cambios. No obstante, esta aseveración no nos lleva a restarle importancia a las necesarias transformaciones estructurales de mayor calado que quedan pendientes¹⁸, tales como: la anhelada descentralización que dotaría a los ayuntamientos de una mayor autonomía política, fiscal, administrativa y funcional para cumplir con su mandato constitucional y funciones propias, la ruptura del sistema político unitario que restringe el marco de actuación de los gobiernos locales y el cambio de la cultura política presidencialista con las prácticas que de ella se derivan. Basta echar un vistazo a la mayor puntuación en la dimensión ciudadana, 2.71 puntos; y en gobierno local 5 ayuntamientos oscilan entre y 4 puntos. Solo Baní supera el 4 a los fines del modelo que se restringe al presupuesto participativo.

- De manera general, otro dato relevante es que en los escenarios donde salen ubicados los seis municipios, es decir, entre el de gobernanza local efectiva y el burócrata/discrecional, todos tienen una confluencia hacia el centro. Esto refleja que cualquier pequeño cambio, tanto a nivel de participación de la ciudadanía como de la gestión de gobierno, pudiera moverlos hacia el escenario de al lado, según el caso.
- El ayuntamiento de Baní es el mejor posicionado, situación que se corresponde en su totalidad con los resultados de la sistematización de su experiencia. De un total de 5, la dimensión participación ciudadana sale valorada con 2.71 puntos (la mejor entre todos) y la dimensión gobierno local con 4.39 puntos. Situación que lo hace ubicarse en mejor el escenario. Ahora bien, su ubicación también revela que, a pesar de estar en el mejor escenario, no aparece en su lugar ideal porque en términos de participación roza la frontera de los 2.5 puntos. Las mejoras de Baní deberían estar enfocadas en

17 Para consultar metodología y cálculos ver: "BASE DE DATOS SISTEMATIZACIÓN/ Data_modelo_gobernabilidad".

18 Comisión Presidencial para la Reforma Municipal (2015).

la incorporación de grupos excluidos, en afianzar su representatividad territorial y el buscar las causas de la moderada valoración que hacen los munícipes sobre la libertad de expresión, el cumplimiento de las obras con calidad y a tiempo y del funcionamiento de sus respectivos Comités de Seguimiento.

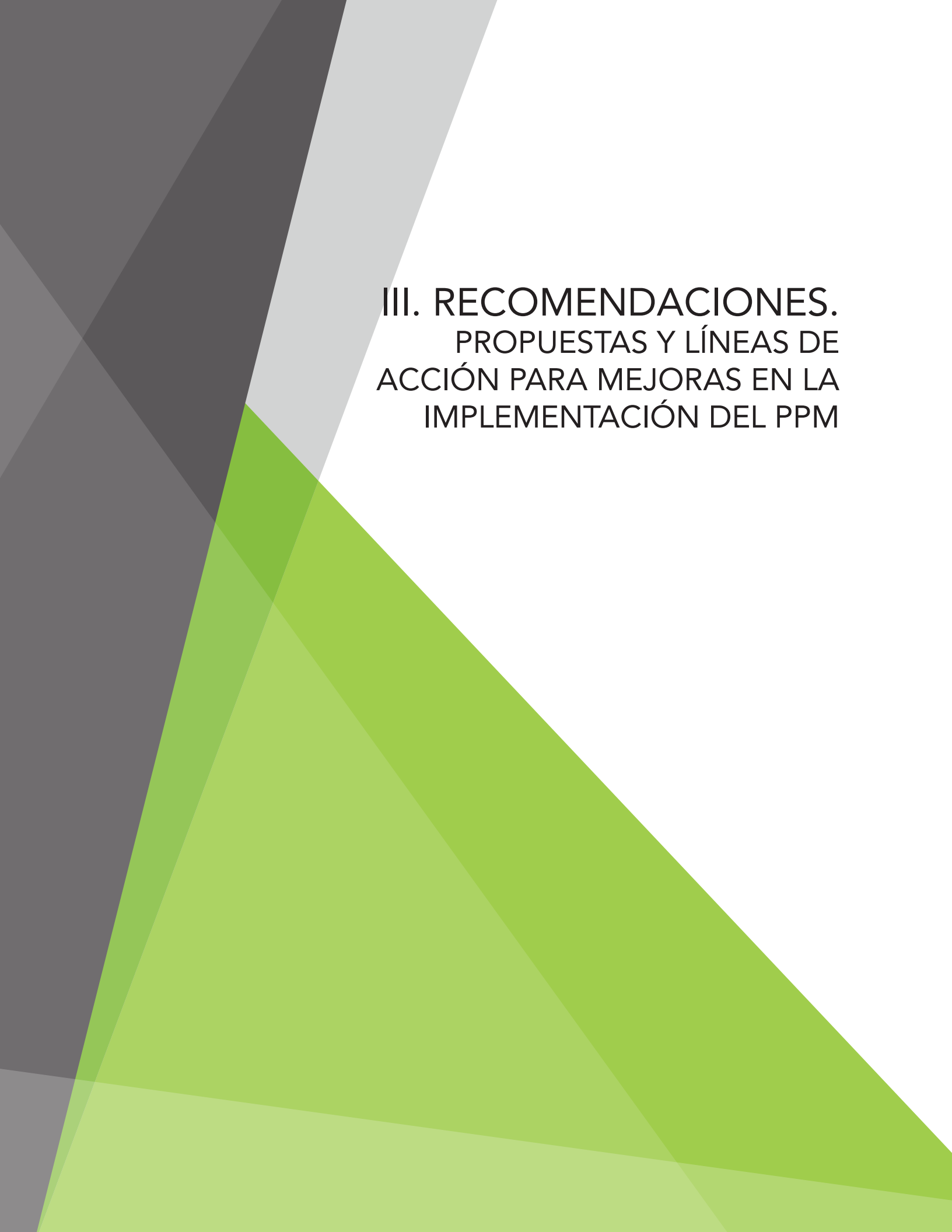
- Le sigue el Ayuntamiento de San José de Ocoa como mejor valorado, el cual obtuvo 2.60 puntos en la dimensión participación ciudadana y 3.97 puntos en la dimensión gobierno local. A este municipio le ocurre algo parecido que a Baní, aunque más cerca del límite. Sus mejoras deben dirigirse hacia las dos dimensiones. Por un lado, ver porqué la sociedad civil tiene una baja satisfacción respecto a la representatividad en las asambleas comunitarias y al funcionamiento de sus respectivos Comités de Seguimiento. Además de incorporar a grupos excluidos y vulnerables y mejorar la correspondencia entre las mujeres que participan del PPM y las que efectivamente llegan los espacios de decisión. Por otro lado, ampliar la cobertura territorial del proceso, poner a disponibilidad el Reglamento de aplicación del PPM en su municipio, en caso de que lo hubiere, y si no diseñarlo participativamente. Por último, mejorar sus estudios de prefactibilidad para asegurar la eficacia en la ejecución de las obras.
- El municipio de Barahona, junto a Baní y San José de Ocoa, cierra el grupo de los que quedaron posicionados en el mejor de los escenarios. Sin embargo, a diferencia de los anteriores su situación es particular porque está propenso a cruzar a cualquiera de los tres escenarios restantes. Sus resultados así lo demuestran, 2.55 puntos y 3.26 puntos, respectivamente. Sus mejoras en participación ciudadana son muy similares a las que hay que hacer en San José de Ocoa, en tanto, para mejorar su desempeño en la gestión se recomienda ampliar considerablemente la cobertura territorial de las asambleas comunitarias, así como también la equidad entre lo urbano y lo rural. Además, realizar estudios de prefactibilidad técnicamente sólidos, ya que es el ayuntamiento peor valorado en este aspecto. También es el peor valorado en el nivel de ejecución de obras en 2017, (aunque se ha de valorar que para el 2018 la ejecución fue casi óptima) y debe mejorar la precisión de los informes de rendición de cuentas.
- Pasando a los tres municipios ubicados en el escenario discrecional o burocrático, el ayuntamiento de San Juan de la Maguana es el que lo tiene más fácil para pasar a ser catalogado con una gobernanza local efectiva. Su puntuación es 2.47 y 3.69, respectivamente. Tomando en consideración lo mencionado para otros municipios, enfatizamos en mejoras como: investigar las causas de la baja percepción que tiene la sociedad civil de la representatividad comunitaria en las asambleas realizadas e incorporar a los grupos excluidos.





- El caso del municipio de Azua de Compostela también es fiel al relato y evidencias a las que tuvimos acceso para la sistematización de su experiencia en la implementación del PPM. Azua también pudiera formar parte del primer escenario, pero lo tiene más difícil que San Juan de la Maguana porque se aleja mucho más del centro y las variables que hay que mover son más rígidas. Su puntuación fue 1.96 y 3.59, respectivamente. Junto a San Cristóbal, son los dos únicos casos que tienen menos de 2 puntos en la dimensión participativa, teniendo que hacer grandes cambios en: incrementar el número de personas por asamblea y hacerlas más representativas de acuerdo a lo expresado por los propios comunitarios, incluir a los grupos excluidos y trabajar considerablemente sobre los niveles de satisfacción con las obras construidas (peor valoración). De igual forma se debe revalorizar el papel de los Comités de Seguimiento. En relación al gobierno local, también se debe ampliar la cobertura territorial y su equidad, siendo actualmente el PPM del ayuntamiento Azua de Compostela eminentemente urbano. Por último, afianzarse en la formalización de la política pública emitiendo resoluciones con toda la información requerida y rindiendo buenos estudios de prefactibilidad, y emitir la rendición de cuentas oportunamente.
- Finalmente, el municipio de San Cristóbal denota un nivel de madurez menor en la implementación del PPM. Cualquier descuido lo podría enviar al peor escenario, de igual forma que mejoras sucesivas y sostenibles lo podría enviar al mejor de los escenarios. Siendo su puntuación 1.98 y 3.19, respectivamente, debe hacer mejoras urgentes en: incrementar el número de personas por asamblea y hacerlas más representativas, incluir a los grupos excluidos y trabajar sobre los niveles de satisfacción con las obras construidas. Es necesario, además, trabajar en cómo está operando el Comité de Seguimiento, pues es el peor valorado por los munícipes. En la otra dimensión, al igual que el municipio anterior debe ampliar la cobertura territorial y su equidad, afianzarse en la formalización de la política pública emitiendo resoluciones con toda la información requerida y rindiendo buenos estudios de prefactibilidad. Adicionalmente, mejorar los niveles de ejecución (así lo hacen en 2018) y capacitar a los técnicos/as encargados/as de la implementación y delegar las tareas propias de la función para lograr un seguimiento con efectividad.





III. RECOMENDACIONES. PROPUESTAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN PARA MEJORAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PPM



3.1. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL PROCEDIMIENTO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PPM

La implementación del PPM 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 presenta un cuadro resumen de recomendaciones:

Fase	Recomendación
<i>Preparación</i>	– Estandarización de instrumentos y calendarios presupuestarios. – Identificación y multiplicación de buenas prácticas. – Fortalecimiento de capacidades para la planificación a las Oficinas de Asuntos comunitarios y Unidades o Direcciones de PPM. – Potenciación del rol técnico de la FEDOMU en el fortalecimiento de las administraciones locales. – Mejora e innovación en los canales de las convocatorias ciudadanas. – Integración de actores sociales en los espacios participativos más allá de las juntas de vecinos y estructuras tradicionales de participación comunitaria.
<i>Consulta y asignación</i>	– Estandarización de instrumentos y procedimientos utilizados en el proceso como modelos de actas, Planes de Inversión Municipal, estudios de factibilidad, Comités de Seguimiento, etc. – Fortalecimiento de capacidades de los Ayuntamientos para la realización de estudios de prefactibilidad realistas. Pudiera resultar importante la creación de mancomunidades, de modo que las capacidades de algunos ayuntamientos pudieran ser aprovechados por otros Gobiernos Locales que, muchas veces, por limitaciones presupuestarias, carecen de recursos suficientes para el pago de personal técnico adecuado. – Establecimientos de criterios para la escogencia de personal técnico calificado para el proceso de elaboración, ejecución y seguimiento de las obras del presupuesto participativo. – Fortalecimiento de las capacidades del ayuntamiento para la facilitación de procesos ciudadanos. – Sensibilización ciudadana para dar a conocer la herramienta de PPM como espacio de participación ciudadana e instrumento de desarrollo. – Los objetivos, metas y acciones asociadas a las políticas sectoriales y globales incluidas en los planes de desarrollo, deben ser compatibles y guardar una relación lógicamente consistente entre sí dentro del contexto macroeconómico y el financiamiento disponible. – Las obras deben de renfocarse a reducidos números de proyectos de alto impacto, asegurando los principios de equidad territorial y participación.

Fase	Recomendación
<i>Ejecución y Seguimiento</i>	- Fortalecimiento de capacidades de gestión presupuestaria a los ayuntamientos - Obligatoriedad de la clasificación del gasto en PPM en los reportes mensuales que el ayuntamiento envía a DIGEPRES. - Obligatoriedad de dar informes de ejecución trimestralmente para el seguimiento efectivo en el corto plazo. - Capacitación y empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil - Establecimiento de mecanismos de control para dar cuentas la culminación de una obra o no, aunque la ejecución sea del 100%. Asimismo, establecer controles presupuestarios para la ejecución del presupuesto de un año fiscal en otro distinto. - Establecimiento de sanciones en cuanto a la violabilidad del PIM aprobado mediante Cabildo Abierto. - Establecimiento de sanciones administrativas ante la no ejecución de una obra en el periodo previamente especificado (no necesariamente un año fiscal). - Fortalecimiento y control de los mecanismos que garantizan la sostenibilidad de los proyectos ejecutados.

A nivel del grado de institucionalización, se considera relevante que se avance en la estandarización de los instrumentos que sirven para la formulación y ejecución del PPM, tales como reglamentos de PPM modelos de actas de las asambleas comunitarias, estudios de perfectibilidad, acta de creación del comité de seguimiento y de obras, los informes de rendición de cuentas; así como la identificación de buenas prácticas como los sorteos de obras. Esto implica fortalecer la capacidad técnica de la FEDOMU para ejercer el rol de entidad que ejerce la responsabilidad de dar seguimiento y acompañamiento a los gobiernos locales en materia de presupuesto participativo.

Asimismo, y como parte fundamental para impulsar los procesos de PPM, debe contribuirse a una mayor institucionalización de las Oficinas De Asuntos Comunitarios como estructura interna del ayuntamiento que tiene a cargo la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil. La implementación del PPM debe enmarcarse como parte de una estrategia general o plan municipal de participación social que atiende las necesidades tanto de participación como de fortalecimiento institucional de la sociedad civil, desde una visión conjunta de apoyo e integración para la cogestión del desarrollo en el municipio. Esta oficina estaría a cargo de llevar el registro de OSFL, el cual resulta importante a la hora de promover y ponderar la representatividad del proceso participativa de PPM.

Por último, el aumento en la calidad del proceso de presupuesto participativo pasa necesariamente por la capacitación y el empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil de cara a hacer valer y ejercer sus derechos de participación y poder superar las debilidades que se presentan en cuanto a la cooptación política o limitación de la representatividad de la participación, restringiéndola a los grupos sociales afines políticamente. Este empoderamiento



es fundamental en el caso de los integrantes de los Comités de Seguimiento, cuyas funciones escasamente se desarrollan; y asimismo que la ciudadanía exija la conformación de los Comités de Auditoría Social y de Obras que juegan un rol específico en el seguimiento y sostenibilidad del PPM y que en raras ocasiones son conformados. En cualquier caso, hay una corresponsabilidad en este aspecto que atañe a la administración local, se trata de la apertura y la facilitación del acceso a los espacios participativos del PPM a actores sociales alternativos a las estructuras comunitarias tradicionales. Las juntas de vecinos evidencian prácticas políticas clientelares y suelen comportarse en función de las agendas de los partidos tradicionales a nivel local. Hay un riesgo de captura de espacios democráticos por élites económicas, partidistas y/o tradicionales que debe ser tenido en cuenta a la hora de implementar el PPM en el territorial, más cuando se espera sea una herramienta de desarrollo a nivel local.

Así lo expresa el experto municipalista Leivan Díaz: *“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”*.

3.2. RECOMENDACIONES PARA EL MONITOREO DEL PPM: ACTUALIZACIÓN Y MEJORA DE LOS INDICADORES SISMAP MUNICIPAL/ SIMCAP EN BASE A PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA Y CALIDAD DEL GASTO.

Identificaremos aquí algunas limitaciones previas de ambos sistemas de monitoreo para a continuación presentar un cuadro resumen de recomendaciones.

Limitaciones PPM	
SISMAP	– Plataforma online con períodos aleatorios de no operatividad o conectividad – Inexistencia de criterios de estandarización de la información aportada por ayuntamientos. – Déficit en la evaluación cualitativa de la evidencia aportada. – Sobrevaloración de ciertos indicadores. – No visibilización de histórico de puntaje por ayuntamiento. – Escaso empoderamiento de la herramienta por parte de la sociedad civil.





SIMCAP	- Alcance y difusión de sus resultados. - Sostenibilidad y dependencia de la Cooperación Internacional. - Escaso acceso a la información pública. - Escaso empoderamiento de la herramienta por parte de sociedad civil.
Recomendaciones PPM	
SISMAP	- Fortalecimiento plataforma online. - Disponibilidad de información histórica sobre puntajes de los municipios, tanto a nivel de indicador como de subindicador. Esta información bien pudiera darse de modo interactivo en la misma plataforma, o bien en los informes trimestrales que se generan. En la misma línea, dichos informes debieran ser más amigables al usuario en el sentido de desagregación de la información y en gráficos que especifiquen los porcentajes para hacer posibles las interpretaciones y comparaciones necesarias. - Involucramiento Ministerio de Administración Pública en sistema de control cruzado. - Profundización de los indicadores en términos cualitativos con una visión más cercana a SIMCAP. - 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	- Conformación de comités de seguimiento municipales de la Cámara de Cuentas. - Seguimiento a solicitudes de información pública. - Vinculación con procesos de veeduría ciudadana y apertura procesos justiciabilidad.

En relación a las limitaciones del SISMAP Municipal, 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.

Otro elemento es que 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 no se pondera 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 que hay una sobrevaloración de indicadores. Por ejemplo, un ayuntamiento que simplemente muestre un cronograma de construcción de las obras ya tiene cierto avance (70 sobre 100), y seguirá mostrando este puntaje al margen que

no envíe ningún reporte trimestral de ejecución.¹⁹ 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 a las limitaciones del SIMCAP, la mayor que presenta a la vista de su funcionamiento es su sostenibilidad. No se ha producido continuidad en su puesta en marcha 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 esta herramienta para que estas, a través del diálogo con las autoridades municipales, participen de la cogestión del desarrollo del municipio.

Recomendaciones

De modo general, y con el objetivo de ampliar al tiempo que 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 sistemas tienen en común un mismo fin (promover la mejora de la gestión municipal) y resultan complementarios en sus enfoques y medios. Partiendo de esta premisa, 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 evolucionara para que cada vez fuera más interactiva y amigable al usuario. Con el objetivo de que la ciudadanía se empodere de la misma, habría que fortalecer la difusión de la misma. Entre las mejoras a introducir estaría la creación de un repositorio del histórico de la información que ha sido recopilada por el SISMAP.

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

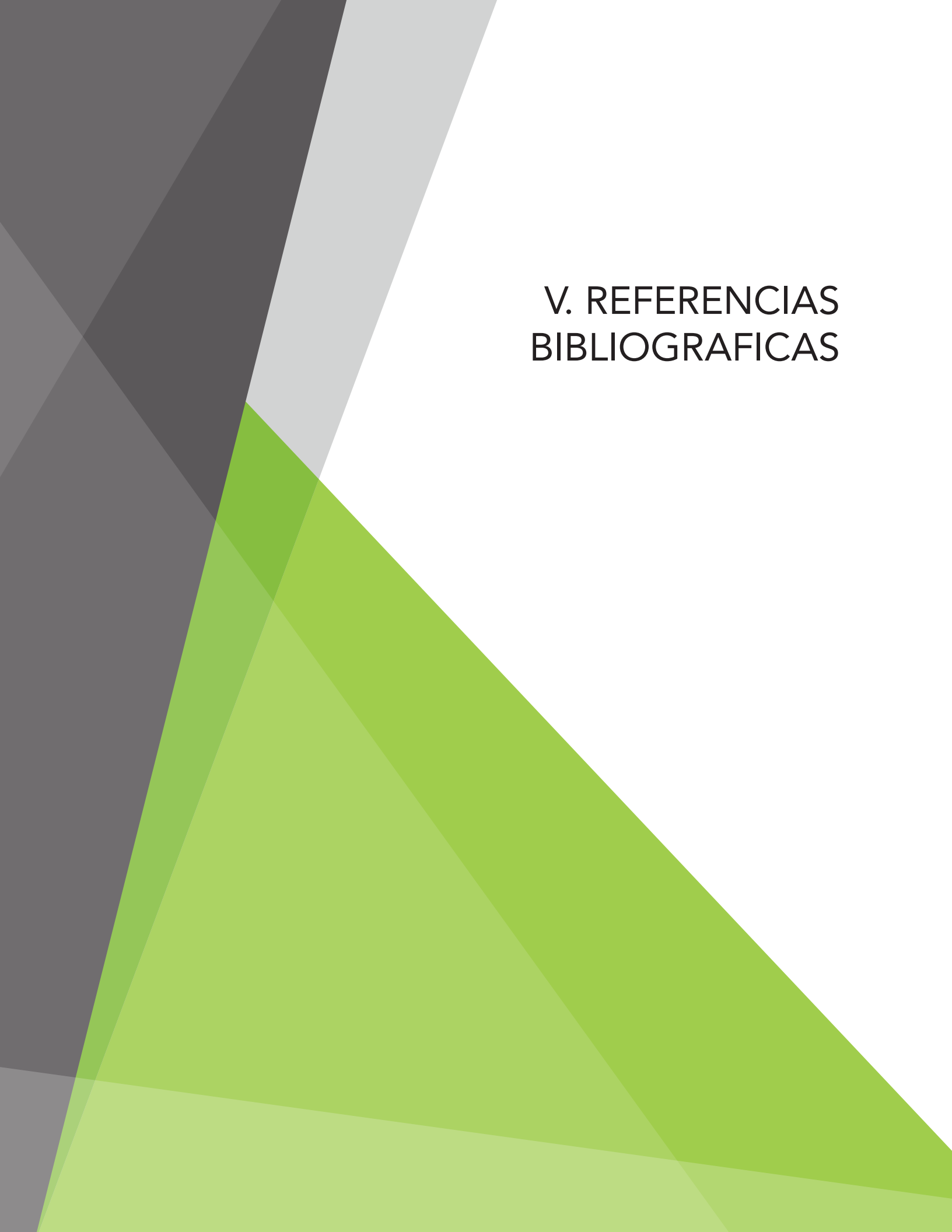




2. Otra oportunidad de mejora son los informes que el SISMAP realiza trimestralmente. Dichos informes deben permitir la comparabilidad de la información a fines de poder estudiar hechos y comportamientos en el tiempo. Muchos de ellos cuentan con formatos gráficos no muy claros, imposibilitando la comparación 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 para 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 lo pudiera llevar a cabo el Ministerio de Administración Pública (MAP) en su rol de órgano rector de la plataforma o una comisión nacional de organizaciones de la sociedad civil que se integraran 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 promover su evolución hacia un contenido más próximo al perseguido por el SIMCAP y que atienda aspectos de la calidad, legitimidad e impacto del proceso de PPM. En el levantamiento de la información respecto a estos indicadores pudiera preverse la participación de los comités municipales de veeduría desde donde se pudiera 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. Para ello el equipo consultor ha desarrollado una propuesta que se encuentra en el anexo.

8. Promover la creación de los mecanismos establecidos en la Ley No. 170-07 y el Decreto 39-03 sobre los Comités de Auditoría Sociales para garantizar el seguimiento, cumplimiento de la inversión y calidad de las obras públicas, principalmente obras del presupuesto municipal participativo y con ellos fortalecer la creación de capital social.





V. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Allegretti, G. et al. (2011). *"Estudio comparativo de los presupuestos participativos en la República Dominicana, España y Uruguay"*. Impreso por CEDMA. Málaga, España.
- Cabannes, Yves (2004). UN-HABITAT
- Comisión Presidencial para la Reforma Municipal, 2015. *"Lineamientos estratégicos y operativos para la política nacional de reforma municipal y desarrollo local sostenible. Punto de partida y líneas de trabajo"*. Junio de 2015. Santo Domingo, República Dominicana.
- "Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay".
- Ministerio de Administración Pública (2016). *"Guía SISMAP municipal: Una oportunidad para mejorar nuestros municipios"*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2014). *"Mapa de Pobreza de la República Dominicana 2014"*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Montesanto, F. (2016). *"Sistematización de los presupuestos participativos y de las propuestas de los fondos concursables en el Proyecto Gobernanza"*. Impresión Editorial Gente. Santo Domingo, República Dominicana.
- Plataforma de la Coalición por Democracia Participativa, Transparencia Municipal y Buen Gobierno Local. *"Cómo hacer presupuesto participativo: Guía y Herramientas"*. Diagramación e impresión Editora Búho. Segunda edición: septiembre 2006. Santo Domingo, R.D.

Normativas consultadas:

- o Congreso de la República Dominicana. (17 de julio de 2007). Ley del Distrito Nacional y los Municipios. [Ley 176-07].





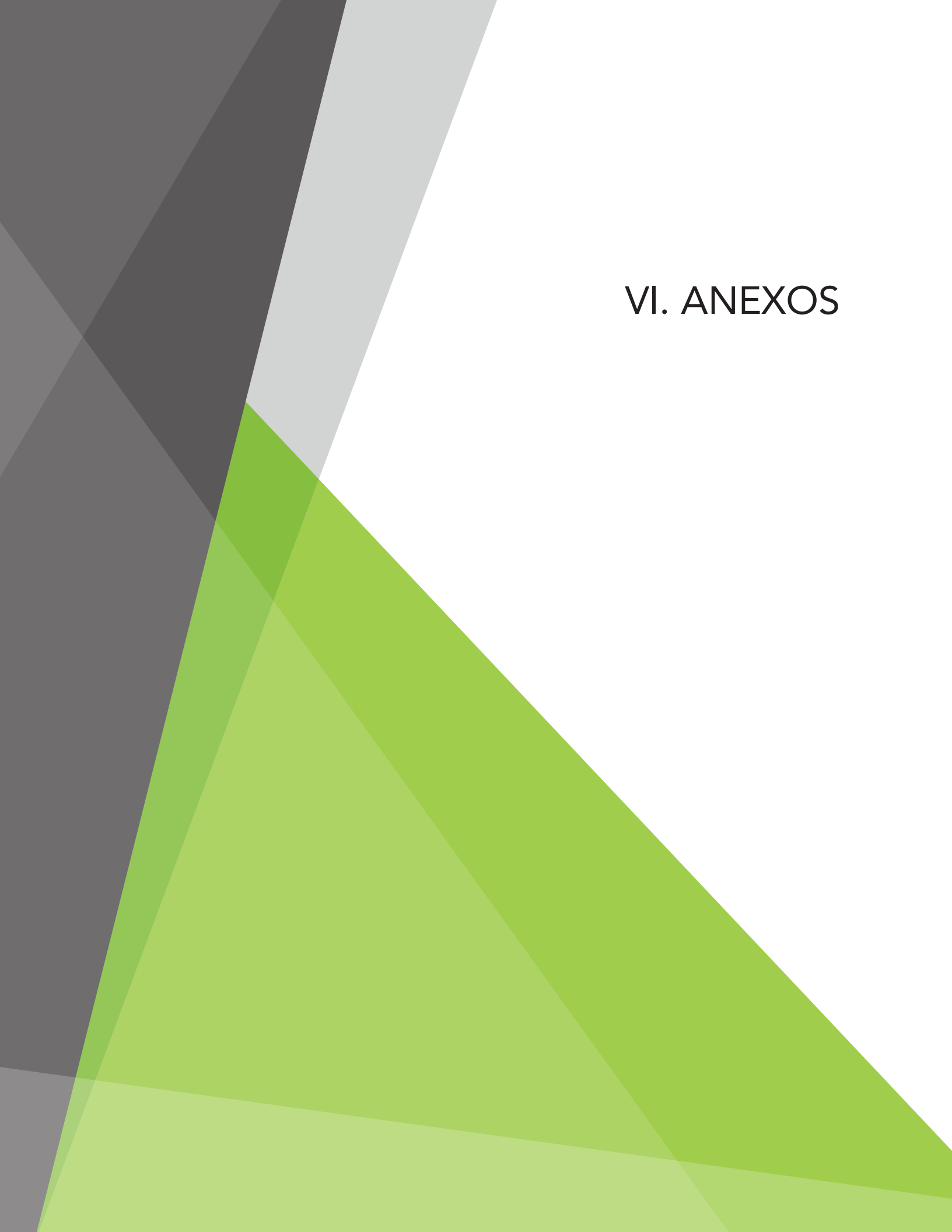
- o Congreso de la República Dominicana. (25 de enero de 2012). Ley que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. [Ley 1-12].
- o Congreso de la República Dominicana. Ley 166-03 sobre los Ingresos Municipales.
- o Congreso de la República Dominicana. Ley 200-04 de Libre Acceso a la Información Pública.
- o Congreso de la República Dominicana. Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública.
- o Congreso de la República Dominicana. Ley 170-07 que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal.
- o Congreso de la República Dominicana. Constitución de la República Dominicana 2010.
- o Congreso de la República Dominicana. Proyectos de Ley de Presupuesto General del Estado 2016, 2017 y 2018.

Páginas WEB consultadas:

- o Ministerio de Administración Pública (2015). *"Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP). Fecha de corte de consulta: 20 de febrero de 2019.* <http://www.sismap.gob.do/>
- o Oficina Nacional de Estadística (ONE) 2010. IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 y estadísticas territoriales. Santo Domingo, República Dominicana. <https://www.one.gob.do/>
- o Dirección General de Presupuesto: www.digepres.gob.do/
- o Ayuntamiento Municipal de San Cristóbal: <http://ayuntamientosancristobal.gob.do/>
- o Ayuntamiento Municipal de Baní: <http://ayuntamientobani.gob.do/>
- o Ayuntamiento Municipal de San Juan de la Maguana: <http://ayuntamientosanjuan.gob.do/>

- o Ayuntamiento Municipal de Azua de Compostela: <https://www.alcaldiadeazua.com/>
- o Ayuntamiento Municipal de Barahona: <http://ayuntamientobarahona.gob.do/>
- o Ayuntamiento Municipal de San José de Ocoa: <http://www.ayuntamientoocoa.org/>





VI. ANEXOS

- I. Base de datos general
- II. Base de datos encuesta
- III. Grupos focales
- IV. Entrevistas
- V. Instrumentos de levantamiento
- VI. Fotos de actividades
- VII. División política municipal
- VIII. Solicitudes de información pública
- IX. Planes de inversión municipal
- X. Bibliografía





