

# Ejecución de los servicios en el presupuesto municipal: caso de la región Ozama



Ciudad Alternativa 2015. Santo Domingo, República Dominicana



# Marco legal

La República Dominicana es -desde el año 2010- un Estado Social y Democrático de Derecho. Con esta afirmación, la nueva Constitución consagra en su artículo 7 un modelo de Estado en el que los poderes públicos asumen la función esencial de garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos y sociales de sus ciudadanos y donde los servicios públicos son herramientas para alcanzar la justicia social.

En el marco de la descentralización que impulsa la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios, los gobiernos locales comparten con el gobierno central el objetivo común de generar las condiciones para que todos los dominicanos y dominicanas sean ciudadanas con igualdad de derechos y oportunidades. Los Ayuntamientos se convierten así en protagonistas gestores de la transformación social del país, en una tarea para la que cuentan con las siguientes competencias propias (art. 19, Ley 176-07):

1. Ordenamiento del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas y rurales;
2. Normar y gestionar el espacio público, tanto urbano como rural;
3. Prevención, extinción de incendios y financiación de las estaciones de bomberos;
4. Ordenamiento del territorio, planeamiento urbano, gestión del suelo, ejecución y disciplina urbanística;
5. Normar y gestionar la protección de la higiene y salubridad públicas para garantizar el saneamiento ambiental;
6. Construcción de infraestructuras y equipamientos urbanos, pavimentación de las vías públicas, construcción y mantenimiento de caminos rurales, construcción y conservación de aceras, contenes y caminos vecinales;
7. Preservación del patrimonio histórico y cultural del municipio;
8. Construcción y gestión de mataderos, mercados y ferias;
9. Construcción y gestión de cementerios y servicios funerarios;
10. Instalación del alumbrado público;
11. Limpieza vial;
12. Servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos;
13. Ordenar y reglamentar el transporte público urbano;
14. Promoción, fomento y desarrollo económico laboral.

Conviene resaltar que la Ley complementa tal delimitación de competencias propias, con el establecimiento de unos servicios municipales mínimos que todo ayuntamiento debe garantizar a la ciudadanía. La gestión de estos servicios fundamentales es

responsabilidad de los ayuntamientos, bien sea a través de su suficiencia financiera, o mediante su cogestión con otros entes administrativos del Estado Dominicano. Los ayuntamientos deben prestar los siguientes servicios mínimos (art. 20, Ley 176/07):

- i. Cementerios y servicios fúnebres;
- ii. Recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos urbanos y rurales;
- iii. Limpieza vial;
- iv. Accesos a los núcleos de población;
- v. Reconstrucción y mantenimiento de calles, aceras, contenes, caminos rurales, plazas y parques públicos;
- vi. Biblioteca pública e instalaciones deportivas;
- vii. Matadero y mercado;
- viii. Protección, defensa civil y protección del medio ambiente;
- ix. Prevención y extinción de incendios.

El objetivo de este Boletín es presentar, desde una perspectiva del Derecho a la Ciudad, el estado presupuestario de los servicios sociales municipales en el Gran Santo Domingo. Se trata de mostrar cómo las competencias municipales propias vinculadas al hábitat y la prestación de servicios sociales básicos

(art. 20 ley 176) son gestionadas atendiendo a su planificación y ejecución presupuestaria por parte de los gobiernos locales. Este ejercicio ha sido posible en unos ayuntamientos más que en otros, dada la desigualdad en el acceso a la información que se deja en evidencia.





# La clasificación presupuestaria de los servicios municipales

En esta sección se examina cómo el protocolo oficial que rige las finanzas municipales, el *Manual de Clasificadores Presupuestarios para los Ayuntamientos*, recoge el mandato legal que delimita las competencias de los cabildos en materia de provisión y cobro de los servicios municipales mínimos.

Este instrumento permite clasificar el gasto del cabildo en función de *quién gasta* (clasificador institucional), *en qué se gasta* (clasificador objeto de gasto), *dónde se gasta*

(clasificador geográfico) y *para qué se gasta* (clasificador funcional); así como el *origen* y las *características* de los ingresos de los cabildos (clasificador de ingresos y fuentes de financiamientos).

En la tabla I los servicios municipales seleccionados son clasificados tanto en función de las cuentas de gastos como de las cuentas de ingresos. Se ha recogido dónde y bajo qué categoría están contemplados estos servicios.

**Tabla I. Tratamiento presupuestario de los servicios municipales.**

	Desde el lado del gasto	Desde el lado de los ingresos
<b>Residuos sólidos</b>	Dentro del clasificador <i>objeto de gasto</i> los residuos sólidos son vistos como una subcategoría de los <i>Servicios Básicos</i> a proveer por los cabildos, tanto en materia de <i>recolección</i> como de <i>disposición</i> (Código 224, pág.81).	Se recoge dentro del renglón de <i>Impuestos y arbitrios municipales</i> . Se define como <i>ingresos percibidos por los ayuntamientos por el cobro del servicio de la recogida de basura a la ciudadanía</i> (Pág. 47). También queda establecido el cobro de recargos por el pago tardío del arbitrio (Código 594-01, pág. 57).
<b>Saneamiento ambiental</b>	Dentro del clasificador <i>funcional</i> se refiere al gasto dirigido a regular actividades humanas sobre el medioambiente y recursos naturales.	Es definido como un <i>impuesto municipal</i> . El catálogo explica que son <i>ingresos percibidos por los ayuntamientos por concepto de limpieza en las industrias que producen desechos tóxicos en detrimento del medio ambiente y de la salud de los ciudadanos</i> (Código 161-11, pág.45).
<b>Alumbrado</b>	Se incluye dentro del gasto por concepto de Energía. Se refiere tanto a actividades de fomento y regulación de generación, transmisión y distribución de energía, como a labores particulares de construcciones y mejoras de obras orientadas a la generación de energía.	No se establecen regímenes de cobro municipal por este concepto a nivel municipal.

<b>Ocio y esparcimiento</b>	En este renglón se identifican funciones relacionadas con el mantenimiento y uso de las áreas verdes, parques y jardines. Se recoge como <i>construcción y mejora de obras de carácter comunal destinados a urbanización y embellecimiento que contribuyan al ornato de la ciudad</i> (Págs. 111 y 153).	No se establecen regímenes de cobro municipal por el uso de estos espacios
<b>Bibliotecas</b>	Esto se cataloga dentro de los renglones de <i>Equipo Educativo y Recreativo</i> (en Objeto de Gasto) y <i>Deporte, Recreación, Cultura y Religión</i> (en Gasto Funcional). En el primero se refiere a <i>Inversiones y reparaciones</i> en bienes destinados a la enseñanza y a la recreación (Pág. 107), mientras que en el segundo hace alusión al gasto por establecimiento y funcionamiento interno (Pág. 150).	No se establecen regímenes de cobro municipal por el uso de estos espacios
<b>Mercados, mataderos y pulgas</b>	Se contempla dentro del gasto por construcción de infraestructura en el campo del <i>desarrollo industrial y la infraestructura de actividades y servicios del comercio de distribución, almacenamiento y depósito como la construcción de mercados y las oficinas administrativas relacionadas con esta función</i> . También, gastos por transferencias otorgadas con estos fines.	Están contemplado como fuente de ingresos, tanto para el caso de aquellos de propiedad municipal (Código 513-05, Supermercado Municipal), como por concepto de regulación (Código 162-11, Mercado Móvil), licencias por permiso de operación (Código 524-02, Licencia), derecho de instalación en mercados en propiedad municipal (Código 524-03, Derechos), alquiler o arrendamiento de locales provento (Código 534-03), concepciones municipales por plazo limitado para alquiler o arrendamiento en propiedad municipal (Código 536) y operación de mercado (Código 536-03).
<b>Cementerios y servicios funerarios</b>	Los cementerios están integrados dentro de los renglones de gasto "Otras Construcciones y Mejoras" y "Urbanismo". Los cabildos tienen la responsabilidad de generar esta oferta a los municipios a través del gasto de capital asignado para proyectos urbanos. Están consignados además Servicios Funerarios y gastos conexos (Código 294, págs.86) referente a <i>gastos para cubrir los servicios de las funerarias</i> , incluyendo el <i>gasto realizado en forma directa a las personas por servicios de esta naturaleza y otros conexos</i> .	El servicio está catalogado dentro de las fuentes de ingresos de los ayuntamientos por concepto de <i>alquiler o arrendamiento de bienes inmuebles</i> (Código 534-01, pág. 55), <i>alquiler o arrendamiento de locales proventos</i> (Código 534-03, pág. 55), <i>concesiones municipales</i> (Código 536, pág. 56) y <i>operación cementerio</i> (Código 536-04, pág. 56).

**Fuente:** Elaborado por el ODC en base al *Manual de Clasificadores Presupuestarios para los Ayuntamientos*, DIGEPRES 2008:

<http://bit.ly/1Hnj4jq>

El catálogo presupuestario recoge, tanto desde una dimensión de gasto como desde ingresos, los servicios municipales mínimos contemplados en la *Ley 176-07 de Distrito Nacional y los municipios*, poniendo mayor énfasis en las especificaciones del régimen de cobros a aplicar para la prestación de estos servicios que al registro de gasto por concepto de la provisión de los mismos.

Es importante señalar que el catálogo no toma en cuenta la categorización del gasto según el *destino de fondos* previsto en el artículo 21 de la ley municipal. Esta falta

de concreción del destino del gasto en servicios a la ciudadanía frente a la mayor especificación de la carga impositiva, evidencia una planificación municipal con una voluntad *fiscalista* más recaudatoria que prestadora de servicios, aunque tampoco la ley 176-07 deja clara la proporción de tasas o montos específicos a tributar por concepto de impuestos y arbitrios, con lo cual deja a la discreción de cada cabildo el dictamen de quién paga, cuáles actividades en la práctica están gravadas o cuánto se ha de tributar.

# Los servicios municipales en la programación y ejecución del gasto

Como se ha explicado en la sección anterior, los servicios básicos de competencia municipal están definidos y delimitados por la ley municipal, que especifica además la cuantía y destino de los fondos asignados a tal aspecto (tabla II).

**Tabla II. Distribución por destino de fondos, según ley municipal.**

Distribución %	Destino
Hasta el 25 por ciento	<b>Gastos de personal</b> , sea este personal fijo o temporal.
Hasta el 31 por ciento	Realización de actividades de funcionamiento y mantenimiento ordinario de los <b>servicios municipales</b> de su competencia.
Al menos el 40 por ciento	<b>Inversión de capital:</b> obras de infraestructura, adquisición, construcción y modificación de inmuebles y adquisición de bienes muebles asociados a esos proyectos, entre otros.
4 por ciento	<b>Programas educativos, de género y salud.</b>

**Fuente:** elaborado en base al artículo 21, Ley 176-07 de Distrito Nacional y los municipios.

Por mandato legal, los ayuntamientos podrían disponer de hasta el 31 por ciento del total de su presupuesto anual para el funcionamiento y mantenimiento ordinario de los servicios municipales de competencia directa y compartida.

**Imagen 1. División municipal de la región Ozama: Distrito Nacional y Provincia Santo Domingo**



**Fuente:** extraído de Directorio Municipal, Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)

Se ha realizado un ejercicio de monitoreo a los reportes de gasto en servicios municipales teniendo, inicialmente, como objeto de estudio siete de los ocho ayuntamientos de la Región Ozama. Por limitaciones de información disponible en los portales Web se redujeron a cuatro ayuntamientos el diagnóstico más detallado.



## A. ¿CÓMO FUERON PROGRAMADOS LOS RECURSOS DESTINADOS A SERVICIOS MUNICIPALES EN 2014?

En la formulación de los presupuestos municipales del año 2014 sólo tres de los siete ayuntamientos examinados en la región Ozama cumplieron con el tope legal del 31% establecido en la legislación para financiar los servicios públicos de su competencia. Tal es el caso de Santo Domingo Este, quien formuló gastos en servicios que representaban el 23.8% de su presupuesto total, o el de Los Alcarrizos, en donde se formuló gastar el 25.3% del presupuesto total para gestionar estos servicios.

Boca Chica (con un 31.8%) y Santo Domingo Norte (con un 32.4%) sobrepasan levemente el tope legal. No obstante, en los ayuntamientos de Guerra y Distrito Nacional se evidencian incumplimientos significativos al marco legal, al formular presupuestos en servicios municipales equivalentes al 38.6% y 48.3% respectivamente.

Muchas voces municipalistas han cuestionado el establecimiento de estos topes, que, si bien contribuyen a institucionalizar la planificación municipal, se alega que en ocasiones operan como una *camisa de fuerza* que impide que se planifiquen y ejecuten servicios que respondan a la realidad de las necesidades programáticas y demográficas del territorio: ¿Invertir más del 31% en servicios municipales es un desajuste presupuestario o una voluntad de brindar más y mejores servicios a los munícipes? Estas y otras cuestiones relacionadas deberían ser debatidas por la recién creada Comisión Presidencial de Reforma Municipal<sup>1</sup>.

Cabe destacar que el monto asignado a servicios municipales en el Distrito Nacional (RD\$ 1,851.25 millones) es 43% mayor al presupuesto combinado de todos los demás ayuntamientos evaluados (RD\$ 1,295.27 millones).

<sup>1</sup> Decreto 85-15: Crea la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal; Presidencia de la República: <http://bit.ly/1jjF9Fp>

**Tabla III. Presupuestos formulados en servicios municipales 2014, Región Ozama**

	Presupuesto total formulado (RD\$)	Servicios municipales: monto según tope legal máximo (31%)	Servicios municipales: asignación real formulada por el cabildo	
			Monto (RD\$)	Proporción (%)
Santo Domingo Este	2,161.68	670.12	513.89	23.8%
Distrito Nacional	3,831.31	1,187.71	1,851.25	48.3%
Boca Chica	147.36	45.68	46.90	31.8%
Los Alcarrizos	583.66	180.93	147.43	25.3%
Santo Domingo Norte	741.11	229.74	240.39	32.4%
Santo Domingo Oeste	1,002.63	310.82	310.81	31.0%
San Antonio de Guerra	92.92	28.81	35.85	38.6%
Pedro Brand	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible

**Fuente:** elaborado por ODC en base a SISMAP Municipal y presupuestos 2014 de cada ayuntamiento.

## B. ¿CUÁLES SON LOS AYUNTAMIENTOS QUE PUBLICARON MÁS INFORMACIÓN SOBRE SU EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE 2014?

El presupuesto es la expresión económica de las decisiones del gobierno municipal y el principal instrumento del Ayuntamiento para alcanzar las metas colectivas. La disponibilidad pública de la información presupuestaria promueve el interés y la responsabilidad de la ciudadanía en la gestión de los recursos del municipio. Por el contrario, las deficiencias en la información aumentan la desconfianza de los/las munícipes hacia sus funcionarios/as y se resiente la disposición ciudadana a contribuir en las finanzas públicas.

Estos datos muestran que el desempeño de los gobiernos locales sigue el mismo patrón deficitario en cuanto a transparencia presupuestaria que el gobierno central. Para el año 2015, el Índice de Gobierno Abierto del Proyecto Mundial de Justicia (WJP por sus siglas en inglés) otorga a la República

En el caso del Gran Santo Domingo, solo fue posible obtener datos sobre la ejecución del gasto en 2014 en cuatro de los siete ayuntamientos estudiados: Santo Domingo Este, Distrito Nacional, Los Alcarrizos y Boca Chica. En este último caso, Boca Chica, no se publicó el total de recursos ejecutados en Servicios Municipales.

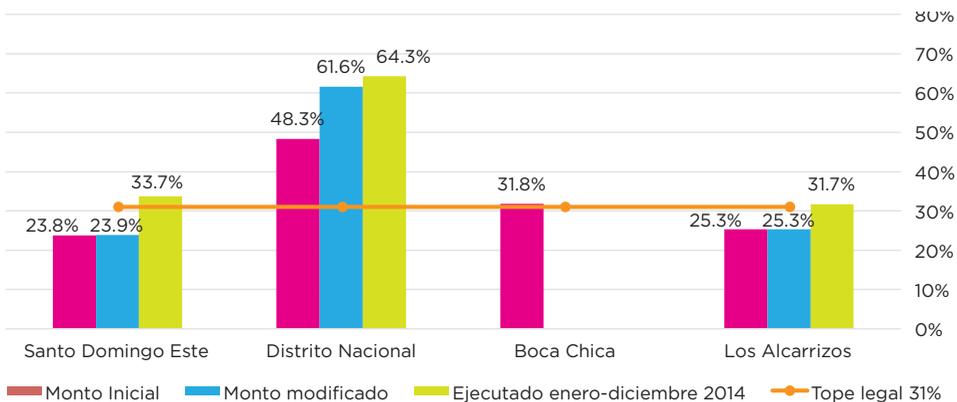
Dominicana una puntuación de 0.52, situándose en el puesto 53 de 102 países evaluados. Sin embargo, en el renglón *accesibilidad de la información en datos abiertos* la calificación desciende a 0.40, ubicándose al país en puesto 77 de 102 a nivel mundial y en el puesto 13 de 19 a nivel latinoamericano.

## C. ¿QUÉ TANTO SE EJECUTÓ CONFORME A LO PROGRAMADO?

Ninguno de los ayuntamientos estudiados ejecuta el gasto en servicios municipales en la proporción fijada en su formulación. En 2014, el *Ayuntamiento de Santo Domingo Este* programó originalmente RD\$ 513.9 millones y posteriormente fue elevado a RD\$ 517.2 millones en el transcurso del año. Tanto el monto

programado inicial como el reformulado no pasaban del 24% del presupuesto total. Sin embargo, la ejecución final en servicios municipales reportada, ascendió a RD\$ 477.3 millones, representando el 33.7% del total ejecutado al final del año fiscal.

**Gráfico 1. Proporción de la ejecución en servicios municipales dentro de los presupuestos totales 2014, Región Ozama.**



**Fuente:** elaborado por ODC en base a SISMAP Municipal y presupuestos 2014 de cada ayuntamiento.



Una situación similar sucedió con el *Ayuntamiento de Los Alcarrizos*, en cuyo caso no se modificó el presupuesto aprobado para el gasto en servicios, pero sí la proporción ejecutada, hasta superar levemente el 31% establecido.

No obstante, el caso más llamativo lo constituye el *Ayuntamiento del Distrito Nacional*. Como se evidenció en el boletín 6-7 del ODC, el cabildo capitalino formuló para el año 2014 un 48.3% de su presupuesto

total en servicios municipales, lo que en términos absolutos significaban alrededor de RD\$ 1,851.3 millones, es decir, unos RD\$ 663.5 millones por encima del tope establecido. A lo largo del año 2014 este monto fue reformulado y elevado a RD\$ 2,358.9 millones, terminando de ejecutar al final del año un total de RD\$ 2,268.0 millones. En tal sentido el monto ejecutado en servicios municipales ascendió al 64.3% del total ejecutado, más del doble de lo establecido.

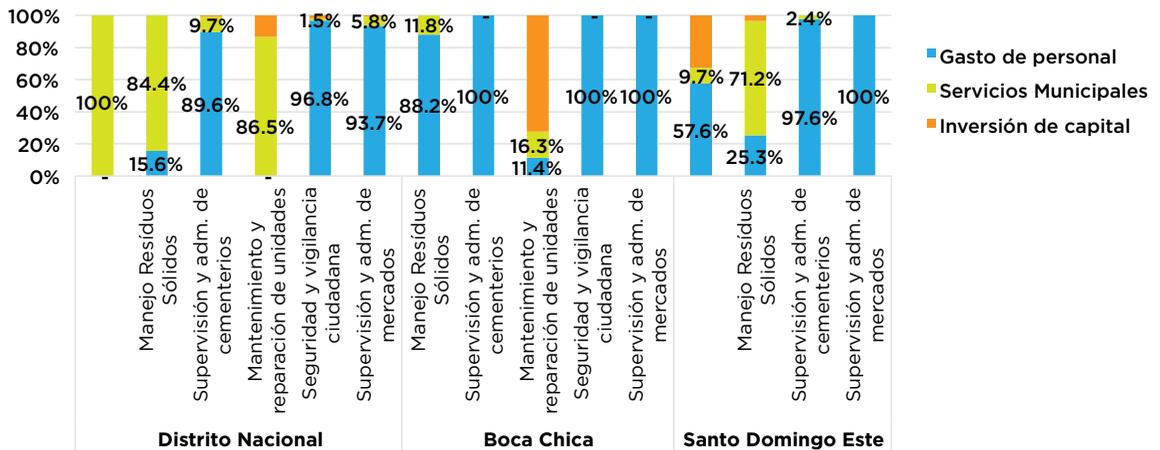
## D. ¿DE QUÉ SE COMPONE EL GASTO POR SERVICIO?

La composición del gasto devengado en cada servicio tiende a variar según el cabildo en cuestión, esto es evidente al tomar como referencia ayuntamientos como el del *Distrito Nacional*, *Santo Domingo Este* y *Boca Chica* al cierre de sus respectivas cuentas en el año fiscal 2014.

Por ejemplo, en *Ornato y Saneamiento de calles, plazas y parques* el ayuntamiento del Distrito Nacional reporta que el 100% de los recursos ejecutados fueron a actividades no personales vinculadas al servicio, mientras que el de Santo Domingo Este reporta que más del 57% (RD\$ 30.6 millones) del monto ejecutado en este servicio lo destinó a gasto de personal. En Boca Chica no se reporta gastos por este concepto.

Otro ejemplo en donde es más evidente el peso del gasto de personal es en el servicio de *Manejo de Residuos Sólidos*. En el Distrito Nacional fue ejecutado alrededor de RD\$ 951.2 millones por este concepto, de los cuáles RD\$ 147.9 millones habrían sido destinados a gasto de personal (sueldos fijos y seguridad social), cifra que representó un 15.6% del monto total. En el caso de Santo Domingo Este, de los RD\$ 359.3 millones gastados, unos RD\$ 91.0 millones habrían sido destinados a nómina (25.3%). Sin embargo, el caso más destacable lo presenta el cabildo de Boca Chica, institución que ejecutó unos RD\$ 20.5 millones en manejo de residuos sólidos, de los cuales RD\$ 18.1 millones lo destinó a sueldos y jornales, es decir el 88.2% del monto total.

**Gráfico II. Composición devengado en Programa 12 de Servicios Municipales, año 2014. Ayuntamientos: Distrito Nacional, Boca Chica y Santo Domingo Este.**



Fuente: elaborado por ODC en base a reportes de ejecución del gasto 2014 de cada ayuntamiento.

En general en estos tres cabildos existe una fuerte concentración en *gasto de personal*, ya sea fijo o temporal, para los recursos destinados a servicios municipales. A primera impresión se puede entender que existen servicios que, por su naturaleza, son más intensivos en mano de obra o pago a recursos humanos que otros, este podría ser el caso de los servicios de *supervisión y administración de cementerios*, *supervisión de mercados* o el referido a *seguridad y vigilancia ciudadana*.

No obstante, ante la falta de metas y productos cuantificados para el año en estos servicios, así como de informes que expliquen en detalle su ejecución física y población beneficiaria quedan preguntas por responder sobre el uso de estos recursos, procesos de contratación al personal, niveles de eficiencia en su prestación y la calidad con que finalmente le llega a los/as municipios.

## E. ¿CÓMO ESTÁN EJECUTANDO LOS AYUNTAMIENTOS LOS PRESUPUESTOS PARA ESTE AÑO 2015?

Para el año fiscal 2015 ha sido posible acceder a casi todos los presupuestos formulados y ejecutados de los municipios de la Región Ozama en los primeros seis meses del año 2015. Solo en el caso del Distrito Nacional, como en anteriores ocasiones, muestra rezagos considerables en la publicación de sus reportes

de ejecución trimestral del gasto. Ayuntamientos con menos recursos económicos y humanos muestran mayores avances en transparencia y reportes de ejecución del gasto en el SISMAP municipal que el cabildo capitalino.



**Tabla IV. Resumen presupuesto aprobado y monto ejecutado enero-junio 2015, según ayuntamiento.**

Ayuntamiento	Presupuesto total vigente	Presupuesto asignado a servicios municipales		Presupuesto ejecutado en servicios municipales	
		Monto (RD\$)	Proporción asignada (%)	Monto (RD\$)	Porcentaje ejecutado (%)
Distrito Nacional	4,345.10	2,435.82	56.1%	Sin Publicar	Sin Publicar
Santo Domingo Este	2,491.32	524.40	21.0%	285.94	54.5%
Los Alcarrizos	477.50	148.70	31.1%	52.74	35.5%
Boca Chica	162.10	50.48	31.1%	25.04	49.6%
Santo Domingo Oeste	1,002.63	312.89	31.2%	83.67	26.7%
Santo Domingo Norte	695.64	211.91	30.5%	99.82	47.1%
Guerra	97.83	41.18	42.1%	17.99	43.7%

**Fuente:** elaborado por ODC en base a información del SISMAP municipal.

Por otra parte, se evidencia un contraste significativo entre los montos formulados inicialmente para los servicios municipales y la ejecución de estos a lo largo del año, siguiendo patrones similares de desempeño de años anteriores. La formulación del presupuesto revela que solo en dos de los siete ayuntamientos estudiados en el Región Ozama –Distrito Nacional y Guerra- se programaron recursos en servicios municipales por encima del tope legal vigente (31%), no obstante, a la hora de verificar la ejecución real de los recursos, casi todos –excepto Santo Domingo Oeste- sobrepasan de manera significativa dicha asignación.

Es evidente que los ayuntamientos de la Región Ozama incurren en prácticas de subestimación de los costos

reales de los servicios municipales, dinámica recurrente y que en muchos casos parece estar estimulada por aparentar cumplir con el tope legal vigente, por registrar buenos resultados en indicadores de desempeño presupuestario o por quedar en buena posición de cara a rankings de medición de procedimientos como el SISMAP municipal.

La consecuencia de esta subestimación tiende a hacerse evidente, posteriormente, en reducciones de partidas a otros programas –como el de obras públicas municipales, por ejemplo- o en incurrir en préstamos adicionales para cubrir dichas obligaciones, práctica última que tiende a reflejarse en obligaciones por pago de deudas.

## F. ¿CUÁLES SON LAS METAS Y PROGRAMAS PRIORIZADOS PARA EL AÑO 2015?

La tabla V muestra las metas establecidas en el Programa 12, *Gestión y Administración de Servicios Públicos*, labor aplicada en cuatro de los siete cabildos estudiados. El servicio de recolección de desechos

sólidos es el único que figura en las metas de 2015 de todos los ayuntamientos, de hecho, es el único servicio con metas concretas programadas para el caso de los ayuntamientos de Santo Domingo Este y Boca Chica.

### Tabla V. Cuadro resumen de metas y producción en programa 12 Servicios Municipales, año 2015

	Componentes	Unidad de medida	Estimado 2014	Estimado 2015
Distrito Nacional	Recolección de residuos sólidos	Toneladas/Día	2,185	1,950
	Seguimiento y control a la instalación de publicidad exterior	Cantidad permisos otorgados	621	600
	Gestión de intervenciones en el espacio público	Cantidad permisos otorgados	1,172	1,700
	Adecuación y gestión de los Mercados de Cristo Rey y Villa Consuelo.	Cantidad de mercados	2	2
	Mejora de la planta física de cementerios del DN	Cantidad de Cementerios	-	2
	Instalación de equipos de monitoreo de rutas con sistema de posicionamiento global (GPS) en unidades propias y de empresas contratadas.	Unidades/Módulos	60	80
	Implementación nuevas rutas de barrido en sectores del D.N	Rutas/Sectores	6	10
	Consolidación del barrido automatizado en avenidas, elevados y túneles del DN.	wKm	1,875	1,875
	Incrementada la capacidad de la Policía Municipal en los espacios públicos.	Agentes incorporados	50	150
Boca Chica	Recolección de desechos Solidos	Toneladas / dia 100	38,000.00	40,000.00
	Incorporación de Nuevo camión Compactador	Uds	1.00	1.00
	Contenedores Para recoger la basura	Uds	50.00	60.00
	Incorporación de nuevo hidráulico para recoger basura	Uds	1.00	1.00
Los Alcarrizos	Aumentar la calidad del servicios de la Recogida de desechos	Tonelada	-	4800
	Taller de ama tu municipio		-	
	Taller de disposición y entrega de residuo domiciliarios	Cada tres meses	-	Cada tres meses
	Acondicionamiento visual tramo correspondiente a la autopista Duarte	-	-	-
	Creación de ruta crítica para el viacrucis	Ruta	-	1
Santo Domingo Este	<b>Meta 1:</b> lograr retirar de las calles y áreas del municipio un total de 135,720.0 T.M. de desechos sólidos en el año 2015.	Toneladas métricas	93,600	135,720
	<i>Indicador (M.1): Retiro mensual de residuos sólidos</i>		7,958 T.M. / Mes	11,310 T.M. / Mes
	<i>Indicador (M.1): Seguir avanzando en el sistema de automatización de recolección y retiro de desechos sólidos</i>	Conectores Instalados: OMB	2097 (en existencia)	200
	<i>Indicador (M.2): Instalación de un promedio mensual de 17 contenedores en las áreas contempladas del sistema OMB</i>	Conectores Instalados: OMB	-	200

Fuente: elaborado por ODC en base a metas y programación en formularios FP-04 de cada cabildo, 2015

En el caso del Ayuntamiento de Los Alcarrizos se agregan actividades no vinculadas directamente con la naturaleza del programa de servicios municipales, como son la *realización de talleres* y la *creación de rutas para viacrucis*. El Ayuntamiento del Distrito Nacional es el que abarca mayor número de metas concretas en servicios. En adición al servicio de recolección de residuos sólidos, este cabildo ha programado resultados concretos a alcanzar para la gestión de espacios públicos y los mercados, la mejora de plantas físicas para los cementerios, monitoreo de rutas a unidades móviles

y la cantidad de agentes policiales municipales, entre otros.

El presupuesto por resultados, a diferencia del modelo tradicional de presupuesto, prevé una planificación estratégica en base a la identificación de productos medibles que se traduzcan en resultados que puedan ser disfrutados por la población con criterios de eficiencia y equidad. Sin embargo, los datos parecen evidenciar que el presupuesto por resultados es un mecanismo con un largo camino por recorrer en los gobiernos locales de la República Dominicana.

## G. ¿CUÁNTO CUESTAN LOS SERVICIOS MUNICIPALES?

Tomando como referencia solo los recursos programados en la partida completa de servicios municipales, es posible comprobar la proporción del gasto que representa cada servicio en el año 2015.

Una parte importante de los fondos destinados a estos servicios se van en el mantenimiento interno de la estructura institucional o burocrática: *gestiones administrativas internas* (contratación de servicios, materiales y suministros), *remuneraciones*, *contratación de servicios básicos internos* (agua, electricidad, teléfono), *publicidad*, *alquileres*, entre otros. La proporción de estos gastos varía según la administración local de referencia, representando 16 de cada 100 pesos de los recursos en el caso del ayuntamiento de Los Alcarrizos, y 29 de cada 100 pesos para el caso del ayuntamiento de Boca Chica.

Son evidentes también los compromisos financieros (deuda) que arrastran de años anteriores las administraciones locales. El ayuntamiento del

Los resultados muestran que la recolección de desechos sólidos es por mucho el servicio que más recursos le demanda a cada ayuntamiento, llegando a absorber la mitad del presupuesto en servicios en los ayuntamientos de Boca Chica y Santo Domingo Este, y más del 40% de los recursos de los Ayuntamientos de Distrito Nacional y Los Alcarrizos.

Distrito Nacional es el más endeudado de todos, tanto en términos absolutos como en proporción a su asignación anual: 33 de cada 100 pesos que maneja este cabildo para el renglón de servicios municipales están comprometidos en el pago de deudas relacionadas con la provisión de esos mismos servicios. Los pagos de deudas de esta institución, ascendente a más de RD\$ 790 millones, siendo casi 7 veces mayor al resto de los cabildos objeto de estudio.



**Tabla VI. Resumen cantidad y proporción de recursos destinados a servicios municipales por ayuntamientos, año 2015/ En millones de RD\$.**

Componentes Monto (RD\$)		Santo Domingo Este		Distrito Nacional		Los Alcarrizos		Boca Chica	
		%	Monto (RD\$)	%	Monto (RD\$)	%	Monto (RD\$)	%	
01	<b>Normas, políticas y administración municipal</b>	117.29	22.2%	413.70	17.2%	23.99	16.1%	13.62	29.0%
11	<b>Obras Públicas Municipales</b>	10.17	1.9%	18.00	0.7%	10.04	6.7%	-	0.0%
12	<b>Gestión y administración de servicios públicos</b>	292.78	55.5%	1,112.89	46.2%	84.29	56.7%	29.63	63.1%
.-	<i>Administración de los servicios públicos</i>	0.01	0.0%	4.03	0.2%	1.00	0.7%	-	0.0%
.-	<i>Ornato y saneamiento de calles, plazas y parques</i>	15.10	2.9%	0.50	0.0%	6.00	4.0%	-	0.0%
.-	<i>Manejo de residuos sólidos</i>	260.79	49.4%	1,047.17	43.5%	60.53	40.7%	23.47	50.0%
.-	<i>Supervisión y administración de cementerios</i>	0.10	0.0%	2.60	0.1%	-	0.0%	0.39	0.8%
.-	<i>Administración y reparación de unidades motorizadas</i>	14.94	2.8%	43.18	1.8%	4.60	3.1%	0.86	1.8%
.-	<i>Seguridad y vigilancia ciudadana</i>	1.85	0.4%	1.49	0.1%	2.39	1.6%	3.95	8.4%
.-	<i>Supervisión y administración de mercados</i>	-	0.0%	13.92	0.6%	9.77	6.6%	0.95	2.0%
13	<b>Saneamiento ambiental y forestal</b>	1.13	0.2%	12.25	0.5%	5.82	3.9%	0.33	0.7%
14	<b>Gestión y administración de servicios</b>		0.0%		0.0%	3.40	2.3%	2.95	6.3%
15	<b>Fomento de la cultura, deporte y recreación</b>	0.03	0.0%	-	0.0%	-	0.0%	0.44	0.9%
16	<b>Promoción y participación comunitaria</b>	0.09	0.0%	-	0.0%	2.28	1.5%	-	0.0%
96	<b>Deuda pública y otras operaciones financieras</b>	98.67	18.7%	791.15	32.8%	18.93	12.7%	-	0.0%
98	<b>Adm. De contribuciones especiales (transferencias)</b>	7.50	1.4%	61.60	2.6%	-	0.0%	-	0.0%
<b>Total cuenta servicios municipales</b>		<b>527.66</b>	<b>100%</b>	<b>2,409.59</b>	<b>100%</b>	<b>148.75</b>	<b>100%</b>	<b>46.97</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaborado por ODC en base a datos de presupuestos de los respectivos cabildos y SISMAP municipal, 2015.

En este boletín no han sido ponderados los distintos contextos de cada administración local en materia de recursos, de personal de planta o de las características sociales del entorno geográfico de cada administración local. El descontento ciudadano por la prestación deficitaria de la mayoría de los servicios municipales, solo subraya los grandes retos y desafíos que en materia de programación, ejecución y evaluación de los servicios municipales han de afrontar las administraciones locales.



# Resumen y conclusiones finales

Los hallazgos más relevantes de esta edición #10 del Observatorio de Derecho a la Ciudad (ODC) se resumen a continuación:

- ④ El marco normativo municipal ofrece una delimitación clara de las responsabilidades de los gobiernos locales en la provisión de servicios públicos;
- ④ En el manual de clasificación presupuestaria municipal se recogen los lineamientos que marcan las pautas de servicios de jurisdicción municipal. El referido instrumento no recoge, sin embargo, la clasificación del gasto por destino de fondos establecido en la Ley Municipal;
- ④ Para el año 2014 fueron registrados mayores niveles de opacidad y falta de transparencia en los ayuntamientos ubicados a la periferia de la Región Ozama: *Santo Domingo Norte, Santo Domingo Oeste y Guerra*. En el caso de *Pedro Brand* no se obtiene información alguna a través de su portal web;
- ④ En 2014 solo los ayuntamientos de Santo Domingo Este y Oeste (aunque sin detalles en este último caso) cumplieron con el tope presupuestario del artículo 21 de la Ley municipal;
- ④ El incumplimiento al artículo 21 de la Ley Municipal es significativo para el caso del Ayuntamiento del Distrito Nacional. Este cabildo gastó en 2014 casi dos terceras partes de su presupuesto en el pago de servicios municipales, mientras que para 2015 sus deudas son casi 7 veces mayores a las deudas combinadas de Santo Domingo Este, Los Alcarrizos y Boca Chica;
- ④ Al cierre de mayo 2015 solo los ayuntamientos de Santo Domingo Este, Los Alcarrizos y Boca Chica habían hecho público sus respectivos reportes de ejecución del gasto al primer trimestre. No obstante, durante la segunda mitad del año se ha intensificado el ritmo de publicaciones de la ejecución semestral del gasto en el SISMAP municipal.
- ④ En la región Ozama solo prevalecen rezagos en publicaciones de informes de ejecución trimestral para el caso del Ayuntamiento del Distrito Nacional;



- 🕒 La programación de metas y resultados es una práctica que se limita casi exclusivamente a la gestión de los desechos sólidos. Sólo el ayuntamiento del Distrito Nacional ofrece el detalle de las metas de los demás servicios municipales;
- 🕒 El servicio de recogida de desechos sólidos es, por mucho, el más cuantioso de todos los servicios, ocupando entre el 40% y el 50% de los montos programados por los ayuntamientos examinados.

Son destacables además algunos elementos analizados a raíz de este resumen de hallazgos:

En primer lugar, se entiende pertinente la fiscalización por parte de los órganos de control del Estado de una práctica común en varias administraciones locales al momento de distribuir el gasto por *destino de fondos*: sacar el monto programado por concepto de ingresos extraordinarios por percibir, préstamos solicitados, transferencias de capital, entre otras. El Ayuntamiento de Santo Domingo Este es un claro ejemplo de cabildos que incurrir en esta práctica. Es importante corregir estas ambigüedades y demandar transparencia en el uso y reporte de estos recursos.

En segundo lugar, es necesario una mayor afinidad del protocolo oficial de clasificación del gasto (Manual de Clasificación Presupuestaria de los Ayuntamientos) con el mandato constitucional que rige la provisión de servicios municipales.

Por otro lado, es resaltable la necesidad de un mayor control a las entidades municipales a la hora del diseño de su marco presupuestario. La programación de metas y resultados en los servicios municipales no deben limitarse a la gestión de los desechos sólidos, debe ser extrapolado a todos los servicios a fin de poder medir bajo parámetros más tangibles la cobertura, eficiencia, eficacia, equidad e inclusión con que son ofertados a los munícipes.

Por último, y en ánimo de aportar al debate sobre el proceso vigente de reforma municipal, consideramos que hace falta fortalecer los mecanismos de auditoría y control por parte de las instituciones del Estado, así como la apertura al diálogo y participación de la ciudadanía en la gestión municipal, una tarea pendiente y que lleva años truncada en el municipalismo dominicano.



**Número 10: Ejecución de los servicios en el presupuesto municipal: caso de la región Ozama**

**Director Ejecutivo:** Román Batista | **Revisión:** Román Batista, Juan Luis Corporán, Jenny Torres;

**Contenido:** Ana Belén Benito, Anthony Brice, Serafin Blas, Alberto Ortí y Rafael Jovine | **Fotografías:** Carolin Adames

**Fecha:** Agosto 2015

C/ Manuel Fernández Mármol (Antigua 31 Oeste) #15,  
Ens. Luperón, Santo Domingo.  
Tels. 809-681-7411 / 809-681-7436  
[www.porederechoalaciudad.com](http://www.porederechoalaciudad.com)  
Twitter: @DerechoCiudad  
Facebook: porederechoalaciudad



**MISEREOR**  
IHR HILFSWERK

