

www.porelderechoalaciudad.com

Ayuntamiento del Distrito Nacional: una mirada al desempeño presupuestario del cabildo



Ciudad Alternativa 2014. Santo Domingo, República Dominicana



Introducción

El cabildo de la ciudad capital es, por mucho, la institución municipal que mayores recursos maneja de todo el país. Tiene entre sus principales funciones la administración de servicios municipales y la generación de infraestructura comunitaria para cerca de un millón de personas que viven en las tres circunscripciones que conforman sus 94 km².

En esta edición el Observatorio de Derecho a la Ciudad (ODC) describe y analiza el desempeño presupuestario del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), examinando cuáles han sido las prioridades de inversión impulsadas por esta institución de cara a responder preguntas fundamentales relacionadas con: la formulación de su presupuesto anual, las áreas priorizadas, los programas que ejecuta, su nivel de transparencia, los niveles de ejecución del Presupuesto Participativo Municipal (PPM) y dónde se centra la mayor parte de su inversión.

El monitoreo realizado comprende los presupuestos de ingresos y gastos formulados y ejecutados, según disponibilidad de información, entre los años 2013 y 2014. Se inicia abordando las fuentes de financiamiento de la institución para luego adentrarse en la formulación de los presupuestos anuales de cada año, según algunos de los principales clasificadores del gasto municipal. Se enfatizan las modificaciones realizadas a los presupuestos una vez aprobados, así como en su ejecución trimestral y final.

Se destacan además irregularidades, desfases y precariedades puestas al descubierto con el propósito de emplazar al gobierno local a ofrecer las explicaciones de lugar.

El ODC, como herramienta técnica y analítica de Ciudad Alternativa, procura que el contenido aquí expuesto contribuya al acercamiento de las autoridades municipales y las organizaciones sociales que hacen vida en los barrios más empobrecidos de la ciudad capital, con miras a buscar soluciones concertadas a los principales problemas de las comunidades, desde y con las mismas comunidades.



Punto de partida: Ingresos del ayuntamiento

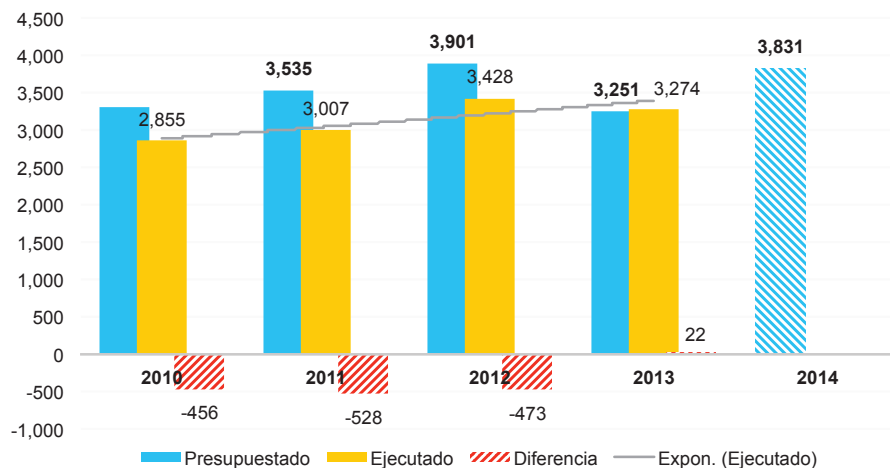
¿QUÉ TANTO LE INGRESA AL AYUNTAMIENTO?

Durante el período 2010-2013 los ingresos anuales estimados por el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) para su desempeño han promediado unos RD\$ 3,500 millones. No obstante, los ingresos efectivamente ejecutados en este mismo período han promediado los RD\$ 3,141 millones.

En este período se registró por tanto un déficit entre ingresos estimados e ingresos ejecutados que ascendió a RD\$ 456 millones en 2010, RD\$ 528 millones en 2011 y RD\$ 473 millones en 2012. En pocas palabras: al ayuntamiento le ingresaron menos recursos de los que programó inicialmente. En cambio, para el año 2013, fruto de un aumento declarado de RD\$ 479.4 millones en "ingresos no previstos", se habría terminado con un superávit de RD\$ 22.4 millones.

Gráfico I. Ingresos estimados y ejecutados del ADN, 2010-2013 y formulado 2014.

(En millones de RD\$)



Fuente: elaboración propia en base resumen de ingresos estimados y ejecutados 2010-2013 y formulados 2014; ADN.

Para el año 2014 fueron programados ingresos por RD\$ 3,831.3 millones, cifra que excede en un 17% el monto de ingresos ejecutados en el año anterior.

De hecho, entre 2010 y 2013, los ingresos ejecutados por el ADN promediaron un crecimiento anual de 4.9%, por lo que el crecimiento estimado para 2014 en los ingresos

sería tres veces mayor que el promedio registrado en los tres años precedentes.

Dicho lo anterior, conviene preguntarse cuáles han sido las fuentes de ingreso que ha estado programando el ADN en los últimos años y qué hará en 2014 para aumentar aún más estas recaudaciones.

¿POR MEDIO A CUÁLES FUENTES LE HAN ENTRADO RECURSOS AL ADN?

En el gráfico II se muestra cuál ha sido el origen de los ingresos ejecutados por el cabildo en el período 2010-2013 y cómo se han estimado los correspondientes al año 2014. Entre 2010 y 2013, en promedio, 48 de cada 100 pesos que le ingresaron al cabildo procedían de transferencias realizadas desde el gobierno central, mientras que 36.5 de cada 100 correspondían a impuestos y tasas cobrados directamente por la institución. Estas dos fuentes combinadas han representado, en el período señalado, 84 de cada 100 pesos que le han ingresado a la institución. La tercera fuente de ingresos, aunque de menor peso, son los pasivos financieros o préstamos tomados a la banca local para cubrir compromisos institucionales, los cuáles han promediado 6.8 de cada 100 pesos que le ingresaron al cabildo en dicho período.

Al margen de la composición de estos ingresos, si se examina la tasa de crecimiento anual promedio de estas tres fuentes se obtiene una lectura alternativa a lo acontecido. Entre 2010 y 2013 las transferencias realizadas desde el gobierno central apenas han crecido 1.7% como promedio anual, mientras que los impuestos y tasas lo han hecho en 17.7% promedio anual. Los pasivos financieros, en cambio, crecieron a un promedio anual de 44.2%, incidido sobre todo por un aumento sustancial en montos de préstamos tomados en el año 2012.

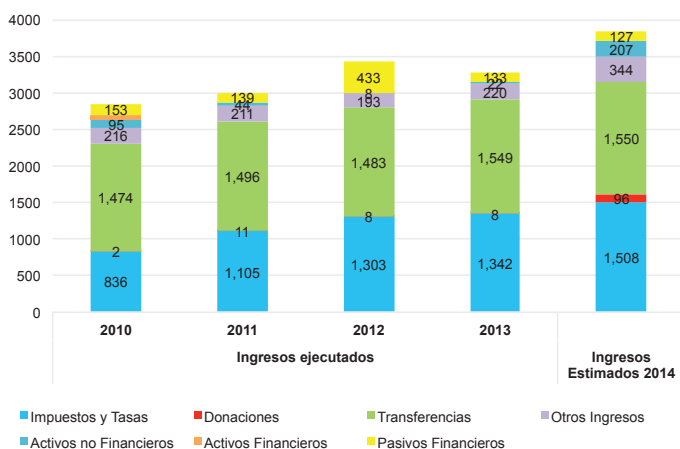
¿QUÉ PASÓ CON LOS INGRESOS DE 2013?

El 27 de septiembre de 2013 fue aprobado en el Concejo de Regidores la Resolución No. 31/2013¹ que modifica la asignación presupuestaria del cabildo para el año en curso por valor de RD\$ 479.4 millones, a la vez que transfiere recursos entre programas por valor de RD\$ 298.7 millones. No obstante, el 24 de octubre de 2013 el Ayuntamiento del Distrito Nacional anunció que percibió "ingresos no previstos" por RD\$ 479.4 millones.²

En tal sentido, cabe preguntarse: ¿fueron realmente ingresos extraordinarios estos recursos o solo una reasignación del gasto? al observar la programación original de

Los recursos con los que cuenta el ADN tienden a depender cada vez más de su capacidad recaudatoria y de endeudamiento interno que de las transferencias que, por disposición legal, el gobierno central debe realizarle.

Gráfico II. Ingresos del ADN, según fuente de origen.
(En millones de RD\$)



Fuente: elaboración propia en base resumen de ingresos ejecutados 2010-2013 y formulados 2014.

ingresos previstos para 2013 -ascendente a RD\$ 3,251.2 millones- y contrastarlo con la ejecución final registrada -ascendente a RD\$ 3,273.6 millones- se observa que, de haberse percibido "ingresos no previstos" por RD\$ 479.4 millones, los ingresos estimados habrían de dispararse a RD\$ 3,730.6 millones para todo el año.

Bajo este último escenario, el superávit en ingresos registrados de RD\$ 22.5 millones en el saldo final del año no se corresponde con el monto de "ingresos no previstos" revelados, ya que explica menos del 5% de los fondos extraordinarios que alega el propio ADN que recibió.

¹ Resolución No. 31/2013 del Concejo de Regidores, Ayuntamiento del Distrito Nacional, págs. 44-47: <http://bit.ly/1rTllad>.

² Ayuntamiento del Distrito Nacional percibió "ingresos no previstos" por RD\$479 millones; periódico Diario Libre, 24 de octubre de 2013: <http://bit.ly/1yfe>.



¿QUÉ SE HA PROGRAMADO EN 2014?

Para el año fiscal 2014 se presenta una distribución de ingresos menos concentrada que la ejecutada en años anteriores. Se ha estimado que, del total de ingresos por percibir ascendentes a RD\$ 3,831.3 millones, el 40.5% sean fruto de transferencias del gobierno central, 39.4% de impuestos y tasas cobradas por el cabildo, 9.0% de otros ingresos (venta de servicios, rentas de propiedades, concepciones municipales, recargos, multas y contribuciones), 5.4% por concepto de activos no financieros (venta de terrenos), 3.3% por pasivos financieros (préstamos tomados) y 2.5% por donaciones.

La formulación de ingresos para 2014 supone un incremento de más de RD\$ 580.1 millones respecto a lo ejecutado en 2013. Más de tres cuartas partes de este incremento se explican por aumentos en fuentes de origen propio (impuestos y tasas, otros ingresos y activos no financieros). De hecho, las transferencias del gobierno central apenas crecerían un 5.2% y los pasivos financieros decrecerían en 11.2%.

Llama particularmente la atención el aumento en ingresos programados a recibir por concepto donaciones, que se incrementan en 306% respecto al ejecutado del año anterior debido a que el cabildo espera recibir RD\$ 75.0 millones en donaciones del sector privado y alrededor de RD\$ 20.7 millones por concepto de cooperación internacional.

Por otra parte, es llamativo el incremento de 89% previstos en ingresos por activos no financieros (venta de activos fijos e intangibles), los cuales pasan de RD\$ 109.5 millones ejecutados en 2013 a RD\$ 206.9 millones programados para 2014. Esta fuente de ingreso es justamente la que menos se ha percibido en los últimos dos años, a la vez que representa casi dos terceras partes del déficit acumulado por la entidad en el período 2010-2013, dejando de percibir más de RD\$ 920 millones por este concepto. Si estos recursos siempre se caen, ¿Por qué se insiste tanto en programarlos año tras año? y ¿Qué garantiza que en 2014 sí se ejecuten tal cual están contemplados?



Entre los años 2013 y 2014 la presente administración del cabildo capitalino se ha caracterizado por violaciones continuas a la ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios (Ley Municipal), falta de transparencia en la ejecución del gasto y una caída estrepitosa en la inversión de capital en el territorio.

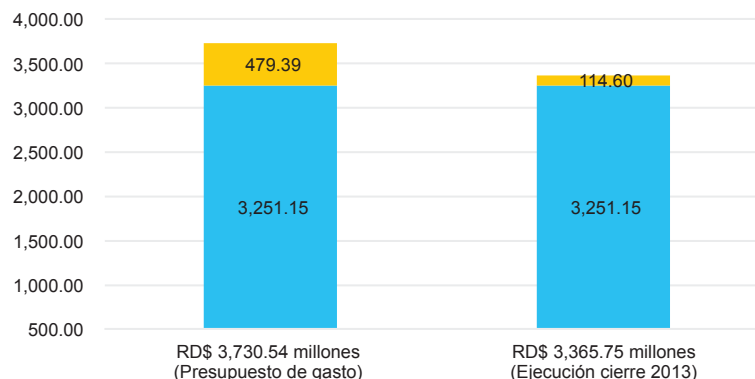
¿CUÁL FUE EL DESEMPEÑO GENERAL DEL ADN DURANTE EL AÑO 2013?

Para el año fiscal 2013, el ADN formuló un presupuesto inicial ascendente a RD\$ 3,251.15 millones, monto que coincidía con su programación original de ingresos previstos. Esta cifra, sin embargo, es casi un 17% menor que los RD\$ 3,900.69 millones que la institución reporta haber ejecutado para el cierre del año fiscal 2012.

Fruto del adendum aprobado al presupuesto original a finales de septiembre de 2013 por el Concejo de Regidores, fueron asignados RD\$ 479.4 millones adicionales por concepto de los "ingresos no previstos" que se habrían generado durante el año. En tal sentido, el presupuesto vigente (presupuesto reasignado luego de modificaciones) pasó a ser de RD\$ 3,730.54 millones, de los cuáles se terminó ejecutando al cierre de dicho ejercicio fiscal RD\$ 3,365.75 millones, es decir un 90.2% del monto vigente.

Los ingresos adicionales generados habrían de ser distribuidos en distintas áreas programáticas, sobre todo aquellas vinculadas con el manejo de residuos sólidos y amortización de intereses a préstamos tomados por el cabildo adeudados de años anteriores. Aun así cabe preguntarse: si fueron generados estos "ingresos no previstos": ¿Por qué no se ejecutó el monto total reasignado?

Gráfico III. Monto presupuestado y ejecutado del ADN en 2013, según original formulado y modificado.



Fuente: elaboración propia en base a presupuesto formulado original 2013, Resolución No. 31/2013 e informe de ejecución del gasto octubre-diciembre 2013, ADN.

¿CÓMO SE PROGRAMÓ DESTINAR EL GASTO?

En 2013 el gasto programado originalmente, según el destino de los fondos, se concentró en un 23.8% de gastos de personal (Salarios, pensiones, seguridad social y relacionados), 50.3% en Servicios Municipales (recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos, limpieza vial, ornato, planeamiento urbano, etc.), en 21.5% en inversión de capital (infraestructura urbana y obras municipales) y en un 4.4% de programas educativos, de género y salud.

Tras la modificación de dicho presupuesto, la asignación proporcional destinada a la inversión de capital se redujo en 7.5 puntos porcentuales, hasta situarse en solo un 14.0% del gasto total; los gastos de personal a su vez se redujeron en 3 puntos porcentuales hasta situarse en 20.8% y la asignación a los programas educativos, de género y salud se redujo en 0.1 punto porcentual para quedar en 4.3%. No obstante, la asignación a los servicios municipales se incrementó en 10.6 puntos porcentuales hasta llegar al 60.9% del total presupuestado para el año.

Tabla I. Distribución normativa, aprobada y vigente del presupuesto 2013

	Distribución Ley 176-07		Distribución aprobada		Distribución modificada	
	Porcentajes	Montos	Monto	Porcentajes	Monto	Porcentajes
Gasto de Personal	Hasta 25%	812.79	774.38	23.8%	776.25	20.8%
Servicios municipales	Hasta 31%	1,007.86	1,635.48	50.3%	2,270.87	60.9%
Inversión de capital	Al menos el 40%	1,300.46	698.94	21.5%	523.84	14.0%
Programas educativos, de género y salud	4%	130.05	142.35	4.4%	159.58	4.3%
TOTAL	100%	3,251.15	3,251.15	100%	3,730.54	100%

Fuente: elaborado en base a ley 176-07 y presupuestos aprobados y modificados del ADN, 2013.

Tanto la distribución original aprobada como la modificada durante el año 2013 violan el artículo 21 de la ley municipal en relación al gasto máximo permitido para los servicios municipales y la inversión mínima establecida para la inversión en infraestructura.

En 2013 el monto asignado a servicios municipales fue 125% mayor que el máximo establecido por la ley municipal, al mismo tiempo que la inversión en infraestructura fue 60% menos que el mínimo establecido por la misma legislación.

Por otra parte, al examinar la ejecución de cierre del año fiscal, se observa que el gasto de personal cerró el año con una ejecución aproximada al 98.5%, seguida de un 92.6% de ejecución registrada en los programas educativos, de género y salud y un 92.1% en los programas vinculados a los servicios municipales. No obstante, la inversión vinculada a obras de infraestructura apenas se ejecutó en un 69.2% al cierre del año, siendo el rubro más sacrificado del año.

En 2013, el monto final ejecutado en capital (RD\$ 362.74 millones) fue 4 veces menor que lo contemplado en la ley municipal.

¿EN CUÁLES ÁREAS SE PRIORIZÓ EL GASTO?

Para responder esta pregunta es necesario adentrarse en la estructura programática de la institución. Esta la conforman 10 cuentas (ver Tabla II), en las que 7 de estas son programas sustantivos y las 3 restantes pago de deuda y transferencias a entes públicos y privados.

Las modificaciones al monto global presupuestado originalmente tocan varios de los programas delimitados. No obstante, tanto en el presupuesto original como en el vigente, más del 70% del gasto del Cabildo se programó para 3 programas específicos:

I. Normas, políticas y administración municipal: que contiene los gastos de gestión interna de la institución. Incluye asignaciones al concejo de regidores, contraloría, despacho del alcalde y áreas de gestión interna, servicios administrativos, entre otras;

II. Gestión y administración de servicios públicos: que incluye las asignaciones para tránsito y movilidad urbana, ornato y embellecimiento, aseo urbano, administración y supervisión de cementerios, equipos de transporte y administración y supervisión de mercados;

III. Obras públicas municipales: que concentra la mayor proporción del gasto de capital o de infraestructura urbana. Contiene la coordinación e iluminación de plazas, parques, calles y avenidas; así como construcción de obras

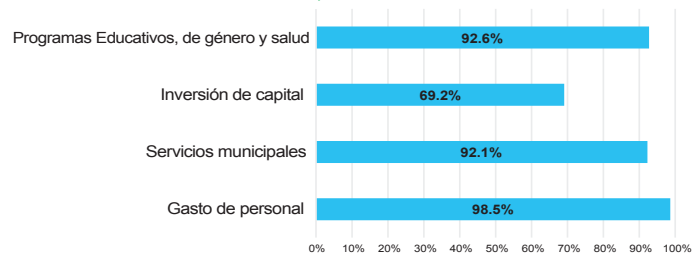
de comunicación, urbanísticas, hidráulicas y sanitarias, edificaciones y de energía.

De estos tres programas, resulta significativo el aumento experimentado en gestión y administración de servicios públicos, programa cuyo monto asignado originalmente se disparó en más de 50% en el transcurso del año y terminó ejecutándose en un 96.3%. De hecho, en una nota explicativa del presupuesto formulado de ese año el ADN expresa que buena parte de las deudas contraídas van directamente al pago de la actividad *aseo urbano o manejo de residuos sólidos* de este programa.

Contrario al caso anterior, el programa de obras públicas municipales sufrió recortes por más de RD\$ 155 millones (17.6% menos). Más aún, la ejecución final del monto ya reducido fue la más baja de todos los programas presupuestados (81.8%). En la sección 2.4 se analiza más en detalle lo sucedido.

No obstante, las reducciones en obras comunitarias no

Gráfico IV. Porcentaje de ejecución del gasto, según desOno de fondos, ADN 2013.



Fuente: elaboración propia en base a reportes de presupuestos ejecutados por ADN en 2013.

se comparan con los recortes realizados al programa de "Promoción y participación comunitaria", al cual se le redujo el 44.1% de su monto asignado tras el reajuste presupuestario realizado. En medio de este escenario las

deudas del cabildo (programa 96: Deuda pública y otras operaciones financieras) se incrementaron en casi 30%.

Tabla II. Presupuesto aprobado, vigente y ejecutado, según estructura programática, año 2013.
(En millones de RD\$)

Detalle de programa		Presupuesto aprobado	Presupuesto Modificado	Monto devengado	Porcentaje devengado
1	Normas, políticas y administración municipal	592.2	678.8	602.8	88.8%
11	Obras públicas municipales	883.2	728.1	595.7	81.8%
12	Gestión y administración de servicios públicos	829.4	1,250.4	1,203.7	96.3%
13	Saneamiento ambiental y forestal	64.7	63.3	63.2	99.9%
14	Gestión y administración de servicios sociales	149.5	144.2	141.2	97.9%
15	Fomento de la cultura, deportes y recreación	46.4	49.2	42.5	86.3%
16	Promoción y participación comunitaria	19.7	11.0	10.7	97.0%
96	Deuda pública y otras operaciones financieras	562.7	726.4	627.5	86.4%
98	Administración de contribuciones especiales	83.2	63.2	62.8	99.2%
99	Adm. de activos, pasivos y transferencias	20.0	15.9	15.7	98.4%
TOTAL		3,251.2	3,730.5	3,365.8	90.2%

Fuente: elaborado en base a presupuesto formulado y reportes de ejecución, ADN 2013.

2013: Más recursos para pago de deudas, menos para obras municipales y participación comunitaria.

¿QUÉ SUCEDIÓ CON EL GASTO EN OBRAS MUNICIPALES?

Como se adelantó en apartados precedentes, a este programa se le había asignado inicialmente un monto total de RD\$ 883.2 millones. Sin embargo, cabe destacar que no todo el gasto programado fue asignado propiamente a obras municipales, de hecho, solo el 62.4% del monto total (RD\$ 551.3 millones) fue previsto para inversión de capital y –de este monto– fueron programados específicamente para Construcciones y Mejoras la suma de RD\$ 465.3 millones, es decir que apenas poco más de la mitad (52.7%) del monto total previsto para el programa 11 de Obras Públicas Municipales fueron asignados propiamente para tales fines.

¿A qué se destinó el resto de los recursos del programa de obras? un 32.6% (RD\$ 288.0 millones) del monto total asignado habría de dirigirse a servicios municipales –para este caso pago de factura eléctrica– y un 4.9% (RD\$ 43.9 millones) a gastos de personal.

Y ¿cómo influyó la modificación del presupuesto original en estas asignaciones? tras la modificación realizada al presupuesto aprobado, la asignación general del programa 11 fue recortada en alrededor de RD\$ 155.1 millones, quedando RD\$ 728.1 millones para todo el año fiscal 2013. Con estas modificaciones se alteró por igual todas las asignaciones según el destino de los fondos ya que el gasto en sueldos y salarios se incrementó en RD\$ 8.3 millones y en factura eléctrica de este programa se incrementó la asignación en RD\$ 14.6 millones, mientras que la inversión de capital vinculada propiamente a obras municipales se redujo en RD\$ 206.6 millones.

En cuanto a la ejecución final del gasto, mientras los gastos vinculados a salarios de personal y pago de factura eléctrica se ejecutaron en casi su totalidad, el vinculado directamente a las obras se ejecutó en apenas un 55.8%.



Tabla III. Distribución de recursos formulados y ejecutados en 2013 Programa 11: Obras públicas Municipales, según destino de fondos, Objeto y Cuenta. (En millones de RD\$)

	Presupuesto formulado			Ejecutado	
	Original	Modificación	Vigente	Monto	Porcentaje
Gasto de personal	43.88	8.28	52.15	51.50	98.8%
Servicios Municipales	288.00	14.65	302.65	302.10	99.8%
Inversión de capital	551.33	-178.06	373.27	242.08	64.9%
Servicios no personales	28.45	18.05	46.49	44.91	96.6%
Materiales y suministros	6.55	16.26	22.81	17.28	75.8%
Activos no financieros	516.34	-212.37	303.97	179.88	59.2%
.- Maquinaria y Equipos	51.00	-7.38	43.62	33.92	77.8%
.- Construcciones y Mejoras	465.34	-206.56	258.78	144.40	55.8%
Otros activos	-	-	-	-	-
Programas educativos, de género y salud	-	-	-	-	-
TOTAL	883.21	-155.13	728.08	595.69	81.8%

Fuente: elaborado en base a datos del informe de ejecución trimestral octubre-diciembre 2013

Y... ¿DÓNDE SE GASTÓ?

En 2013, el nivel de desagregación del presupuesto del ADN no permite ver en detalle la distribución geográfica del gasto total del cabildo. Un ejercicio de este tipo solo es posible hacerlo parcialmente con el programa 11 de Obras Públicas Municipales.

Según el reporte de cierre de ejecución presupuestaria de 2013, el ADN había ejecutado directamente en las tres circunscripciones del Distrito Nacional la suma de RD\$ 150.12 millones, de los cuales RD\$ 102.27 millones habrían sido correspondientes a obras del año en curso (68.1%) y RD\$ 47.85 millones (31.9%) habrían correspondido a pagos de obras adeudadas de años anteriores. El cabildo reporta además gastos administrativos o "no territorializados" en obras por valor ascendente a RD\$ 29.52 millones.

En total, entre obras del 2013 y obras adeudadas de años anteriores, el ADN reporta la suma de RD\$ 179.64 millones. Del total de recursos asignados por circunscripción, RD\$ 114.03 millones (76.0%) habrían de destinarse a la C1, RD\$ 25.06 millones (16.7%) a la C2 y RD\$ 11.05 millones (7.4%) a la C3. Sin embargo, al examinar en detalle cuáles obras corresponden al año en ejercicio y cuáles a obras adeudadas de años anteriores, se observa que, mientras estas últimas apenas representan

En el programa que está prevista la inversión en obras municipales se termina gastando RD 157 millones más en pago de factura eléctrica que en las propias obras programadas.

el 21.1% del monto ejecutado en la C1 y el 57.9% de lo ejecutado en la C2, para el caso de la C3, estas obras adeudadas de años acumulados representan un 83.7% de lo ejecutado en 2013.

Lo expuesto anteriormente deja en evidencia que el monto invertido por circunscripción en obras para 2013, que es "efectivamente de obras de 2013", habría sido de RD\$ 89.94 millones en la C1, para el 87.9% del total; RD\$ 10.54 millones en la C2, para el 10.3% del total; y solo RD\$ 1.80 millones para la C3, lo cual apenas representa el 1.5% del monto total gastado en todo el año.

Si dividimos estos montos correspondientes al ejercicio fiscal 2013 entre el total de la población por circunscripción, según los datos del Censo Nacional de Población y Viviendas 2010, tendríamos que la inversión de capital estimada por habitantes para la C1 sería de RD\$ 289.7 por habitantes, en la C2 sería de RD\$ 35.8 por habitantes y en la C3 de apenas RD\$ 5.0 por habitante.

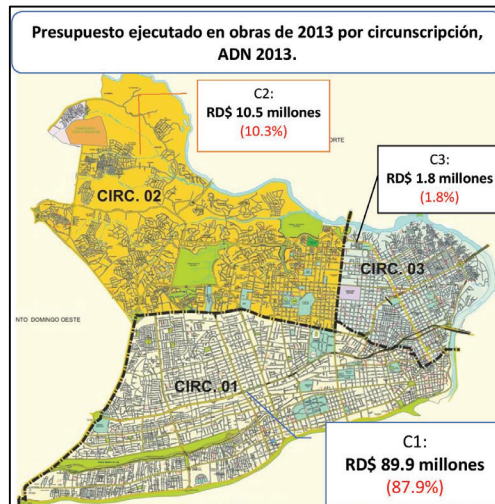
Los datos publicados revelan además que del total gastado en obras en todo el año, solo el 9.13% -apenas RD\$ 16.40 millones- corresponden a gastos vinculados

a obras elegidas por las comunidades por medio a asambleas de Presupuesto Participativo Municipal.

Tabla IV. Síntesis devengado en obras por circunscripción, 2013. (En millones de RD\$)

	C1	C2	C3
Total obras pagadas del año (Cuenta 63)	89.94	10.54	1.80
Total obras años anteriores (Cuenta 87)	24.10	14.51	9.25
Total por territorio	114.03	25.04	11.05
Total no territorializado	29.52		
TOTAL	179.64		
- Devengado obras generales	163.24		
- Devengado obras PPM	16.40		

Fuente: elaborado en base a datos del informe de ejecución trimestral octubre-diciembre 2013.



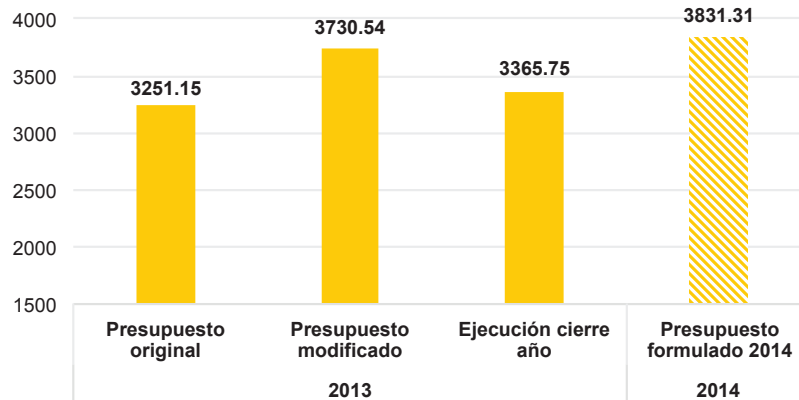
Formulación presupuestaria 2014: ¿Qué diferencia se aporta para este año?

El Ayuntamiento del Distrito Nacional formuló para el año 2014 un presupuesto que ascendería a RD\$ 3,831.31 millones, monto que supera en un 17.8% la formulación inicial y en 13.8% la ejecución final registrada en el año 2013.

Hasta el cierre del mes de noviembre de 2014, el ADN solo había hecho pública la ejecución del cierre del trimestre enero-marzo, la cual ascendía a RD\$ 888.59 millones, equivalente al 23.2% del presupuesto original aprobado.

Al cierre del mes 11 del año 2014, el ADN solo había hecho pública las ejecuciones del gasto en los tres primeros meses del año. El ADN tardó 5 meses en publicar alguna ejecución del gasto que diese cuenta del desempeño de la institución en el año en curso.

Gráfico V. Montos presupuestados y ejecutados en 2013 y formulado 2014, ADN.
(En millones de RD\$)



Fuente: elaborado en base a presupuestos formulado y ejecutado en 2013, y formulado 2014; ADN.

¿CÓMO SE PROGRAMÓ GASTAR EN 2014?

Para el año 2014 solo el rubro concerniente a gasto de personal se ajusta a la distribución proporcional que establece el artículo 21 de la ley municipal, al no pasar del 25% estipulado. Los servicios municipales, al igual que en el año anterior, concentran cerca de la mitad de todo el presupuesto del cabildo; mientras que la asignación establecida para inversión de capital (infraestructura urbana) apenas representa 22.4% del total programado.

El gasto asignado a programas educativos, de género y salud representa un 4.8% del presupuesto del año.

La ejecución de estos fondos muestra que el grueso de lo gastado al primer trimestre del año se concentró en los servicios municipales (31.4%) y los programas educativos, de género y salud (27.7%). El gasto de personal se ejecutó en 20.4% en este período, mientras que el consolidado de inversión de capital apenas se ejecutó el 7.8% al cierre de este trimestre.

Para 2014 el monto asignado a servicios municipales excede en más de RD\$ 650 millones la distribución que le correspondería por ley, mientras que lo asignado en infraestructura urbana y obras municipales es al menos 675 millones menor que lo estipulado legalmente.

Tabla V. Distribución normativa, aprobada y vigente del presupuesto 2014 (En millones de RD\$)

	Distribución Ley 176-07		Distribución aprobada		Distribución modificada	
	Porcentajes	Montos	Monto	Porcentajes	Monto	Porcentajes
Gasto de Personal	Hasta 25%	957.83	948.87	24.77%	948.77	24.76%
Servicios municipales	Hasta 31%	1,187.70	1,851.25	48.32%	1,841.05	48.05%
Inversión de capital	Al menos el 40%	1,532.52	847.59	22.12%	857.89	22.39%
Programas educativos, de género y salud	4%	153.25	183.60	4.79%	183.60	4.79%
TOTAL	100%	3,831.31	3,831.31	100%	3,831.31	100%

Fuente: elaborado en base a ley 176-07 y presupuestos aprobados y modificados del ADN, 2014.

¿CUÁLES PROGRAMAS FUERON PRIORIZADOS?

Los programas de 01 (Normas, Políticas y Adm. Municipal), 11 (obras públicas municipales y 12 (gestión y administración de servicios públicos) concentran el 75.8% del gasto programado de 2014.

El programa 96 de Deuda Pública y otras operaciones financieras se reducen en casi un 24% en relación al monto asignado al último año, aun así, es el que registra mayor ejecución al término del primer semestre con casi

un 67%, en contraste con el programa 16 de Promoción y participación comunitaria en donde apenas se ejecutó el 9.3% de lo contemplado del año, siendo el más bajo de toda la estructura programática de la institución.

No obstante, se destaca que de entrada el programa 11 de obras públicas municipales presenta una asignación superior a la registrada en 2013, aunque su ejecución al cierre del trimestre enero-marzo 2014 apenas ascendiese a 13.6%.

Tabla VI. Presupuesto aprobado y ejecutado enero-marzo, según estructura programática, año 2014. (En millones de RD\$)

Detalle de programa		Monto asignado	Composición	Devengado primer trimestre	Porcentaje devengado
01	Normas, políticas y adm. municipal	885.46	23.1%	145.09	16.4%
11	Obras públicas municipales	997.49	26.0%	135.73	13.6%
12	Gestión y adm. de servicios públicos	1,022.72	26.7%	149.99	14.7%
13	Saneamiento ambiental y foresta	58.91	1.5%	9.70	16.5%
14	Gestión y adm. de servicios sociales	138.58	3.6%	34.86	25.2%
15	Fomento de la cultura, deportes y recreación	84.08	2.2%	20.30	24.1%
16	Promoción y participación comunitaria	18.42	0.5%	1.72	9.3%
96	Deuda pública y otras operaciones financieras	554.84	14.5%	370.86	66.8%
98	Adm. de contribuciones especiales	51.20	1.3%	16.08	31.4%
99	Adm. de activos, pasivos y transferencias	19.60	0.5%	4.27	21.8%
TOTAL		3,831.31	100%	888.59	23.2%

Fuente: elaborado en base a presupuesto formulado y reportes de ejecución trimestral, ADN 2014.

¿QUÉ HA PASADO CON EL GASTO EN OBRAS MUNICIPALES?

Al igual que en el año 2013, para el año 2014, no todo el gasto computado a este programa se formula y se ejecuta propiamente en obras municipales. La inversión en capital representa el 72.2% (RD\$ 720.63 millones) del total asignado al programa, un 20.3% (RD\$ 202.00 millones) se destinaría a servicios municipales relacionados con el pago de factura eléctrica y el restante 7.5% (RD\$ 74.86 millones) a gasto de personal.

La ejecución publicada del trimestre enero-marzo da cuentas de que, a pesar de ser un programa enfocado para gasto de capital vinculado a obras de infraestructura urbana, el mismo no fue la prioridad del gasto. Más del 70% de todo el dinero ejecutado en el primer trimestre corresponden a pagos de factura eléctrica (RD\$ 95.9 millones de RD\$ 135.7 millones), mientras que apenas un 3.22% de todo lo gastado en este trimestre (RD\$ 17.3 millones) corresponde realmente a inversión directa en obras de infraestructura.

En 2014 se repite la historia. En el programa que está prevista la inversión en obras municipales se gasta 5.5 veces más en pago de electricidad que en construcción de obras.



Tabla VII. Distribución de recursos formulados 2014 y ejecutado primer trimestre Programa 11: Obras públicas Municipales, según destino de fondos, Objeto y Cuenta. (En millones de RD\$)

	Presupuesto formulado			Ejecutado	
	Original	Modificación	Vigente	Monto	Porcentaje
Gasto de personal	74.86	-	74.86	13.40	17.90%
Servicios municipales	202	-	202	95.88	47.47%
Inversión	720.63	-	720.63	26.44	3.67%
Servicios no personales	68.84	-	68.84	1.53	2.23%
Materiales y suministros	80.15	-	80.15	4.76	5.94%
Activos no financieros	571.64	-	571.64	20.15	3.53%
.- Maquinaria y Equipos	34.3	-	34.3	2.87	8.37%
.- Construcciones y Mejoras	537.34	-	537.34	17.28	3.22%
Otros activos	-	-	-	-	-
Programas educativos, de género y salud	-	-	-	-	-
TOTAL	997.49	-	997.49	135.73	13.61%

Fuente: elaborado en base a datos del informe de ejecución trimestral enero-marzo 2014

¿DÓNDE SE HA GASTADO?

Al igual que en años anteriores, el gasto territorial solo es posible monitorearlo a través del programa 11 de Obras Públicas Municipales.

En el reporte de cierre de ejecución presupuestaria del primer trimestre 2014, único disponible a la fecha de publicación de este boletín, se revela que el ADN había realizado pagos directos en las tres circunscripciones por un monto de RD\$ 22.5 millones, monto del cual un 55% habría correspondido a pagos por obras atrasadas de años anteriores. En esta ocasión, la circunscripción con mayor proporción de pagos a obras adeudadas de otros años habría sido la C2, con el 82% de su monto asignado comprometido para tales fines, seguida de la C3 con el 51.5% y la C1 con el 46.5%. El gasto no territorializado reportado por el cabildo ascendía a RD\$ 6.9 millones al primer trimestre de 2014.

Al tomar como base solo la inversión realizada en obras del año corriente pagadas al cierre del primer trimestre del año (cuenta 63) y dividirlo entre la cantidad de habitantes censados al 2010 en cada circunscripción, se observa que mientras la inversión de capital estimada por habitantes para la C1 sería de RD\$ 27.9 por persona, en la C2 sería de RD\$ 3.1 por persona y en la C3 de apenas 1.6 por persona.

Por último, del total reportado como pagado en obras al primer trimestre del año, solo el 15% habría correspondido a pagos en obras frutos de asambleas de Presupuesto Participativo Municipal.

Tabla VIII: Comparación entre presupuesto inicial, vigente y ejecutado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, año 2013 (En millones de RD\$)

	C1	C2	C3
Obras pagadas (Cta. 63)	8.68	0.92	0.59
Obras años anteriores (Cta. 87)	7.55	4.16	0.63
Total por territorio	16.22	5.08	1.22
Total no territorializado	6.98		
TOTAL	29.50		
.- Devengado obras generales	24.99		
.- Devengado obras PPM	4.51		

Fuente: elaborado en base a datos del informe de ejecución trimestral enero-marzo 2014.

Consideraciones finales: ¿Qué tan "participativo" es el presupuesto?

La participación efectiva de la ciudadanía en la gestión del gobierno local de su municipio, distrito municipal o comunidad es un derecho reconocido y consagrado en la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios.

No obstante, es en el artículo 236 –que versa sobre el Presupuesto Participativo Municipal (PPM)- en donde se hace más explícito este mandato. El referido artículo define el PPM como un sistema que tiene por objeto 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.

En virtud del marco legal vigente, cada año una importante proporción de los ayuntamientos del país formulan el PPM en base a asambleas territoriales en la que delegados/as comunitarios eligen distintas obras de interés y necesidad para sus respectivas comunidades.

Para el año 2014, el ADN tiene en carpeta la ejecución de 181 obras de infraestructura, todas en el marco del programa 11 de obras públicas municipales.

De la cantidad contemplada, al menos 100 de estas (el 55%) fueron electas en asambleas de PPM e incluye no solo obras elegidas del año en curso, sino también aquellas adeudadas de años anteriores, como se expuso por igual en apartados anteriores.

A pesar de que en cantidad las obras de PPM ocupan una proporción importante en 2014, en cuanto monto presupuestado su contribución es ínfima. El total de recursos programado en PPM para 2014 es 22.3% menos que el programado

inicial en 2013. Al margen de lo anterior, los 97.9 millones programados apenas representan el 18.2% de la cuenta *construcciones y mejoras*, el 11.4% de todo el gasto de capital y apenas del 2.6% de todo el presupuesto general del cabildo.

En adición a lo anterior, la distribución interna de los

Tabla IX. Recuento de cantidad y tipos de obras, según denominación; ADN 2014.

Tipos de proyectos	Obras admiración	Obras PPM	Total
Obras Urbanísticas	25	18	43
Vías de Comunicación	18	25	43
Obras Hidráulicas y Sanitarias	21	47	68
Edificaciones	10	10	20
Obras de Energías	5	0	5
Obras y Plantaciones Agrícolas	2	0	2
Total	81	100	181

Fuente: elaborado en base a cantidad de proyectos del reporte de ejecución enero-marzo 2014

Tabla X. Presupuesto Participativo Municipal dentro del presupuesto global formulado, ADN 2013-2014. (En millones de RD\$)

Categoría	2013	2014	
Presupuesto total formulado	3,251.15	3,831.31	
Inversión en capital	698.94	857.89	
Construcciones y mejoras	465.34	537.34	
Formulado en obras a través de asambleas de PPM	Circunscripción No.1	48.63	34.99
	Circunscripción No.2	39.67	29.50
	Circunscripción No.3	37.71	30.42
	No territorializado	-	3.00
	Total PPM	126.01	97.91
.- Proporción PPM dentro del presupuesto general	3.9%	2.6%	
.- Proporción PPM dentro de inversión de capital	18.0%	11.4%	
.- Proporción PPM dentro de <i>Construcciones y mejoras</i>	27.1%	18.2%	

Fuente: Elaborado en base a presupuestos formulados 2013 y 2014, ADN.

montos formulados entre obras de presupuesto participativo y obras administrativas revela marcados contrastes en las asignaciones de fondos. En solo 10 de los proyectos vinculados a 81 obras administrativas –no votadas en asambleas comunitarias- se concentra el doble de recursos que en las 100 obras programadas en base al PPM.

Tabla XI. Diez de los principales proyectos de obras administrativas que ejecuta el ADN en 2014
(En millones de RD\$)

Nombre		Montos
1	Construcción Paseo Marítimo en Ave. 30 de Mayo C-1	35.00
2	Parque Iberoamérica	
	Construcción Parque Iberoamérica, en Ave. Bolívar esq. Ave. Tiradentes C-1 (2da. Etapa).	20.00
	Construcción de aceras perimetrales y contenes del Parque Iberoamérica C-1	15.50
	Drenaje Pluvial en el perímetro del Parque Iberoamérica C-1	1.25
3	Construcción Paseo Litoral Sur (Ave. George Washington-Malecón) C-1	15.00
4	Construcción Paseo Peatonal Máximo Gómez tramo entre G. Washington hasta Ave. J.F. Kennedy (2da etapa).	20.00
5	Suministro e Instalación de Elementos Decorativos de Navidad, en Vías y Calles	19.61
6	Reconstrucciones en el edificio sede del ayuntamiento	
	Reconstrucción del parqueo del edificio sede del ADN, Centro de Los Héroes. C-1	11.60
	Adecuación del Sistema Eléctrico del edificio sede del ADN, Centro de los Héroes. C-1	9.90
	Remodelación y Acondicionamiento de diversas áreas del edificio Sede del ADN y del Palacio	7.60
7	Construcción de Gimnasios en diferentes puntos del Distrito Nacional C1, C2, C3	15.00
8	Plaza Buhonero, en la Calle Paris, C-3	13.00
9	Sistema de Alcantarillado pluvial y sanitario, Santa Bárbara, Zona Colonial C-1	10.40
10	Planta de Compostaje en el Parque Mirador Sur. C-1	7.50
Total		201.36

Fuente: elaborado en base a presupuesto formulado 2014, ADN.

Solo en construcción del Paseo Marítimo de la Ave. 30 de mayo, se destina igual cantidad de recursos que en todas las obras de PPM programadas para la Circunscripción 1 y, en los trabajos vinculados a reconstrucciones del edificio sede del cabildo (parqueo, sistema eléctrico y remodelación), casi la misma cantidad que en todas las obras de PPM de la Circunscripción 2. Por su parte, en los trabajos vinculados al Parque Iberoamérica se destina un monto superior a todo lo asignado a obras de PPM programadas para la Circunscripción 3.

Esta distribución de recursos plantea importantes interrogantes, no solo sobre cuál es la prioridad del gobierno local a la hora de definir proyectos de intervención en el territorio, sino también sobre la importancia real que el cabildo le otorga a los municipios a la hora de definir su política de gasto.

Conclusiones

Las formulaciones y ejecuciones de las finanzas del Ayuntamiento del Distrito Nacional de los últimos años, particularmente en los ejercicios fiscales 2013 y 2014, dejan sobre el tapete serias dudas sobre la capacidad programática de la institución y sus prioridades reales de inversión municipal.

Los presupuestos formulados tanto en 2013 como en el presente 2014 no dejan claro qué busca alcanzar el cabildo con los recursos que propone gastar, ni cuáles son las metas propuestas de los programas.

Lo que si deja claro el desempeño presupuestario de los últimos dos años son deficiencias en el manejo fiscal de la institución, entre las cuáles se destacan:

- 🏠 Estimación desacertada de los ingresos anuales que han terminado generando déficits pronunciados en las finanzas del cabildo;
- 🏠 Deudas municipales que superan los RD\$ 500 millones año tras año;
- 🏠 Violaciones continuas y reiteradas a la distribución de fondos establecida en la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los municipios;
- 🏠 Modificaciones administrativas a los presupuestos por programas sin que se conozcan cómo estas influyen en el logro de resultados esperados (que tampoco se conocen cuáles eran);
- 🏠 Bajos niveles de transparencia en la ejecución del gasto: las ejecuciones del presupuesto 2014 llegaron a acumular 8 meses de atraso en su publicación;
- 🏠 Un desmonte continuo de la inversión en capital, y con ello de la participación comunitaria en las decisiones de hacia dónde enfocar los recursos de cada año.

En adición a todo lo anterior, la distribución de recursos por circunscripción hace pensar que cada año el cabildo formula y ejecuta un presupuesto que dista mucho de las necesidades del territorio, invirtiendo menos en quien más lo necesita.

Ciudad Alternativa considera indignante el bajo nivel en inversión de capital registrado en la Circunscripción 3 en los últimos dos años. La escasa inversión en este territorio contrasta con el hecho de que acumule la mayor proporción de la población del Distrito Nacional (37%, según el Censo 2010) y encima –según el Atlas de Pobreza 2010 del MEPyD– aglutine gran parte de los sectores con mayor proporción y número de hogares pobres y con necesidades básicas insatisfechas.

Ante este escenario, lo que el Ayuntamiento llama “Presupuesto Participativo” termina siendo tan solo un espejismo sobre el cual, año tras año se realizan promesas de soluciones a problemas comunitarios que nunca llegan, lo cual no hace más que abultar la enorme deuda social acumulada de la presente administración del cabildo, a la cual nunca le han faltado recursos a la hora de emprender de manera discrecional proyectos multimillonarios de gran envergadura donde menos se necesitan.

El Ayuntamiento del Distrito Nacional tiene la oportunidad de empezar a corregir estas deficiencias en la planificación y gestión municipal en la medida en que formule un presupuesto 2015 que se ajuste a su ejecución real de ingresos del año, a la distribución legal establecida y las necesidades del territorio y los/as municipales a los/as que tiene que responder.



Número 6-7 : Ayuntamiento del Distrito Nacional: una mirada al desempeño presupuestario del cabildo.

El Observatorio de Derecho a la Ciudad es una herramienta de análisis lanzada por Ciudad Alternativa.

Edición: Alberto Ortí / Juan Luis Corporán
 Investigación y análisis: Rafael Jovine
 Fotografía: Luz Sosa / Fran Afonso
 Diciembre 2014

C/ Manuel Fernández Mármol (Antigua 31 Oeste) # 15, Ens. Luperón, Santo Domingo.
 Tels. 809-681-7411 / 809-681-7436 / www.derechoalaciudad.org
 Twitter: @DerechoCiudad / Facebook: ciudad.alternativard

Auspicio: MISEREOR IHR HILFSWERK

