SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE FEDOMU EN PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

FEDOMU

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE FEDOMU EN PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

FORTALECIENDO CAPACIDADES PARA
LA GOBERNANZA LOCAL Y SERVICIOS DE CALIDAD,
INCLUSIVOS Y SOSTENIBLES

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE FEDOMU EN PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

Santo Domingo, República Dominicana
Abril, 2022

Federación Dominicana de Municipios – FEDOMU -
Calle Elvira de Mendoza #104,
Zona Universitaria, Distrito Nacional.
(809) 683-5145
www.fedomu.org

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA
DE FEDOMU EN PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

Edición: abril, 2022

Redacción: Ángela Malagón

Diagramación y diseño de cubierta:
Jesús Alberto de la Cruz

Editora Búho, S.R.L.
C/ Elvira de Mendoza No. 156
Zona Universitaria, Santo Domingo, D.N.
Tel.: 809 686 2241
E-mail: editorabuho@yahoo.com

Impreso en la República Dominicana / Printed in the Dominican Republic

CONTENIDO

PRESENTACIÓN 9

1. INTRODUCCIÓN 11

2. FEDOMU EN LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL: PRINCIPALES APRENDIZAJES 13

3. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL: COMPILACIÓN DE ACUERDOS 17

3.1 Del proceso de homologación metodológica y su importancia 17
3.2 Condiciones de gobernabilidad requeridas para garantizar la implementación de los procesos de la planificación municipal 20
3.3 Órgano consultivo de participación de los actores locales en los procesos de planificación del desarrollo municipal y la gestión de la inversión pública: consideraciones para una nueva edición de la Guía para la Conformación y Modelo de Reglamento. 22
3.4 Alcance territorial de la planificación municipal 26
3.5 Instrumentos de planificación municipal 28
3.5.1 El Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 28

PRESENTACIÓN

Para los gobiernos locales dominicanos es imprescindible contar con herramientas que les orienten en la aplicación de políticas públicas municipales que redunden en una mejor y mayor calidad de vida para la gente en el lugar donde vive, sus territorios.

Fedomu, en su misión de contribuir al fortalecimiento de la gestión municipal pone a disposición la presente serie de publicaciones. Estas herramientas complementan la asistencia técnica que Fedomu ofrece a los ayuntamientos dominicanos. Es gracias al apoyo de la Unión Europea, a través del proyecto "Fortaleciendo capacidades para la gobernanza local y servicios de calidad, inclusivos y sostenibles" que se han hecho posible los siguientes documentos:

1. Guía de Gestión Ambiental, del Riesgo de Desastres, y Adaptación al Cambio Climático a Escala Municipal.
2. Guía Estándares de Calidad en Obras de Presupuesto Participativo Municipal y Componente del Sistema de Control y Transparencia.
3. Guía para el despliegue del Sistema de Calidad en la Gestión de los Servicios se Residuos Sólidos - Municipio Santo Domingo Este.
4. Guía para la Conformación y/o Fortalecimiento del Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) y Modelo de Reglamento de Funcionamiento Interno.
5. Guía para la Verificación del Presupuesto Participativo Municipal en el SISMAP – Municipal.
6. Plan Municipal de Desarrollo (PMD) - Guía Metodológica para su Formulación.
7. Protocolo de Actualización del Plan Municipal de Desarrollo (PMD).
8. Sistematización de la experiencia de FEDOMU en planificación municipal.
9. Sistematización de la función de rectoría de Fedomu en el Presupuesto Participativo Municipal.

Estas publicaciones resultantes de la recopilación de la experiencia de más de 10 años de acompañamiento a los ayuntamientos se han producido teniendo en cuenta los ejes estratégicos delineados por Fedomu para el período 2022-2026, los cuales priorizan mejorar la calidad de los servicios públicos municipales, con el propósito de alcanzar una alta satisfacción ciudadana y fortalecer los procesos de gestión administrativa y rendición de cuenta de los ayuntamientos, con el propósito de lograr mayor confianza ciudadana y un desarrollo local sostenible.

Desde Fedomu nos reafirmamos en el compromiso de acompañar a los alcaldes y alcaldesas de todo el país en realizar una gestión municipal sostenible.

Kelvin Cruz
Presidente
Federación Dominicana de Municipios

1. INTRODUCCIÓN

La Federación Dominicana de Municipios llevó a cabo, desde el año 2015 hasta el 2020, un proceso de sistematización de su accionar en el acompañamiento a los ayuntamientos dominicanos en materia de planificación del desarrollo municipal, en consideración a la importancia del análisis de la experiencia y el rescate de los aprendizajes adquiridos para la construcción conjunta de nuevos conocimientos orientados a fortalecer la gestión pública local y, en consecuencia, la gestión del desarrollo integral y sostenible.

Este proceso de sistematización rescata, además de los aprendizajes de los técnicos de Fedomu durante la implementación de las metodologías de planificación municipal implementadas por los ayuntamientos con el acompañamiento técnico de esta entidad, abarca también el aprovechamiento de los saberes de los técnicos de los ayuntamientos dominicanos y sus observaciones de mejora a las diferentes propuestas metodológicas.

Con este interés, FEDOMU inició en el año 2015, un proceso de reflexiones internas que tuvo como resultado, un primer ejercicio de sistematización de la experiencia de la entidad en materia de planificación municipal a partir del diseño de metodologías, la publicación de guías metodológicas, la sensibilización a autoridades locales, la capacitación a técnicos municipales y el acompañamiento técnico a los ayuntamientos en la formulación de sus planes municipales de desarrollo.

A partir de este proceso interno de reflexión y análisis de los procesos y sus resultados, se manifiesta la necesidad de unificar criterios conceptuales y metodológicos con el fin de disponer de un marco orientador único para los procesos de planificación del desarrollo municipal y del ordenamiento territorial, puesto que quedó evidenciada la existencia de una diversidad metodológica que resultaba en la formulación de planes municipales de desarrollo de diversa calidad técnica, con escasos niveles de implementación y de vinculación con el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNIP). Asimismo, se identificó la necesidad de simplificar y unificar procesos que el sistema solicita que realicen los gobiernos locales, generando duplicación de esfuerzos y agotamiento de los recursos humanos y disminución del interés ciudadano de involucrarse a través de los órganos de participación.

Estas reflexiones dieron lugar a la experiencia de coordinación interinstitucional para la homologación conceptual y metodológica de la planificación municipal, llevada a cabo entre los técnicos de FEDOMU y de la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del MEPyD, hoy Viceministerio de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional (VIOTDR), durante los meses de febrero del 2016 hasta mediados del 2018, tomando como base un primer ejercicio de sistematización realizado por FEDOMU en el año 2020.

El interés en la sistematización de esta experiencia radica en las ventajas que sus resultados representan para la continuación de los procesos de construcción de una propuesta metodológica y de contenidos única para la planificación municipal en el país, así como los beneficios que de ello se derivarían para las labores de acompañamiento técnico a los ayuntamientos, y de interlocución que realiza la entidad

con los órganos rectores en temáticas propias de la gestión municipal. Por estas razones, se implementa dicho ejercicio con el objetivo de recuperar los conocimientos, herramientas y productos generados, así como el establecimiento de contenidos mínimos necesarios para garantizar la calidad técnica de los instrumentos de planificación formulados por los gobiernos locales.

Estos proyectos se caracterizaron por ofrecer a los ayuntamientos un acompañamiento técnico y capacitación en la acción posibilitando la instauración de una cultura de planificación y la instalación de capacidades logísticas y técnicas que fortalecieron la gestión municipal. Asimismo, se produjo un conjunto de guías y manuales que contaron con el aval de la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial DGODT/MEPyD. Se dieron, además, encuentros con representantes de organizaciones de la sociedad civil que abrieron camino a la formulación e implementación de proyectos a favor de la planificación y participación social en los procesos de desarrollo municipal.

2. FEDOMU EN LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL: PRINCIPALES APRENDIZAJES

El ejercicio de acompañamiento técnico a los ayuntamientos en materia de planificación municipal generó en el equipo técnico de FEDOMU una serie de análisis, observaciones, reflexiones acerca de la realidad encontrada en el territorio. Fue así como se realizaron reuniones de reflexión y retroalimentación que derivaron en la conformación coyuntural de la Mesa Técnica de Planificación de FEDOMU, conformada por los técnicos del programa, así como de las áreas de FEDOMU relacionadas con procesos de desarrollo territorial.

Uno de los principales hallazgos de la reflexión interna fue la identificación de la aplicación de diversas variantes de la metodología de planificación desde los diferentes proyectos implementados por FEDOMU a la fecha, que derivó en la construcción conjunta de una única posición conceptual y metodológica institucional orientadora del accionar de FEDOMU en el acompañamiento a los ayuntamientos en esta materia, y la construcción de una propuesta de visión sistémica de la planificación e inversión pública municipal en el marco del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.

Una segunda parte de este ejercicio fue la realización de un levantamiento de las experiencias de planificación que habían sido o estaban siendo acompañadas al momento por otros actores, lo cual evidenció la existencia de una diversidad de enfoques y metodologías que buscaban el mismo resultado. Estos hallazgos se convirtieron en el ente dinamizador para la implementación de esta coordinación interinstitucional para la homologación conceptual y metodológica de la planificación municipal.

En este orden se han identificado dos **categorías de análisis**:

- Estrategia de comunicación e interlocución, en orden de identificar factores de éxito y/o de mejora para la consecución de este tipo de intercambios interinstitucionales; manejo del consenso y del disenso, y generación de acuerdos; manejo de relaciones interinstitucionales y con órgano rector, lecciones aprendidas y limitaciones encontradas.
- Producción de consenso en orden conceptual y metodológico: recopilación de conclusiones y consenso por áreas temáticas, identificación de puntos de disenso, productos obtenidos en materia de actualización de guías y herramientas, lecciones aprendidas y limitaciones encontradas.

A continuación, se presentan, a modo de resumen, los principales hallazgos del proceso de sistematización de esta experiencia, con el objetivo de aprovechar el aprendizaje generado a través del mismo y fortalecer, a partir de ese *know how*, el quehacer de los técnicos de FEDOMU en materia de acompañamiento efectivo de los ayuntamientos en los temas propios de la planificación. De una manera sucinta se procuró identificar los principales logros de esta experiencia de coordinación interinstitucional, así como las lecciones aprendidas durante el proceso y las sugerencias de mejora de la misma.

Entre los **principales logros** de esta experiencia se destaca la construcción de una vía de interlocución propositiva entre las instituciones involucradas; lo que permitió el fortalecimiento de los niveles de coordinación e interlocución a nivel técnico. Se destaca, además, el posicionamiento de la planificación municipal como tema de importancia en las agendas de otras instituciones vinculadas a los ayuntamientos. Y, en este orden, los acuerdos arribados entre el equipo técnico y la potencialidad de que éstos puedan ser retomados en el presente para dar continuidad al proceso.

En materia técnica y metodológica se destacan como logros los siguientes:

- Nivel de consenso técnico en aspectos claves, como el reconocimiento de desfases, identificación de potenciales soluciones a las mismas, el interés en la definición de un conjunto de criterios "mínimos" que garanticen la calidad técnica de los procesos;
- Reconocimiento de la necesidad de combinar procesos de planificación con el objetivo de simplificar y eficientizar el tiempo y recursos de los actores involucrados;
- Avance en el diseño de una propuesta metodológica coherente, adaptada a la realidad del país, que cuenta con reconocimiento técnico y pautas para escalar; y, finalmente,
- La sinergia generada entre los técnicos involucrados en el proceso de manera que se trabajaba como un equipo único en torno a un objetivo común.

Uno de los **aprendizajes** de esta experiencia es que la decisión política es un factor determinante para el éxito de los procesos y la implementación de los resultados. Por otro lado, en materia técnica y metodológica, se identifican las siguientes, como lecciones aprendidas:

- La planificación territorial debe ser participativa, multidisciplinaria e interinstitucional.
- Una metodología para la formulación de instrumentos de planificación municipal debe partir de la valoración del territorio, tomando como elemento fundamental la participación social.
- Es importante el reconocimiento de todos los actores de la necesidad de unificar los aspectos metodológicos para la planificación, a fin de salvar las brechas existentes en la actualidad para el logro de la articulación de la planificación local con la nacional.
- Se requiere de interés de los equipos técnicos para el impulso de agendas que permitan resolver los casos encontrados y mejorar la forma de acompañar a los municipios en sus procesos, de forma que se dejen instaladas las capacidades técnicas en los territorios.

En el plano institucional, esta sistematización esclareció la necesidad de lograr que, durante todo el proceso, el interés político potencie el impacto del diálogo técnico, por lo que se propone el establecimiento de un acuerdo previo con los incumbentes de Fedomu y de los ministerios participantes en estos procesos, para garantizar el reconocimiento de los resultados, antes de iniciar y llevar a efecto la práctica. Es decir, la firma de un acuerdo y la definición de un protocolo que garanticen la disposición de las instituciones de asumir las conclusiones y consensos como política institucional.

Asimismo, se destacó la importancia de involucrar oportunamente todas las instancias del órgano rector de la planificación, puesto que cada una juega un rol distinto y complementario en el proceso de planificación. Además, se haría énfasis en la ampliación de la convocatoria de todos los actores que tengan incidencia en la temática para la generación de consenso y validación de los productos. Finalmente, se visibilizó la necesidad de trabajar en una estrategia de comunicación y difusión de avances de este proceso que permita mantener el tema en la agenda pública, así como el empoderamiento de todos los actores involucrados.

A partir de la sistematización realizada, se pudo analizar todo el proceso llevado a cabo, desde los diversos participantes e instancias, permitiendo considerar que el hecho de contar con un discurso y una metodología únicos para los procesos de planificación a escala municipal fortalecería la cultura de planificación en los gobiernos locales, unificaría los procesos, y facilitaría la articulación del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNIP) en sus ámbitos supramunicipal y local. Esto potenciaría la posibilidad de lograr en los territorios el ejercicio de una gestión más articulada, participativa y planificada del desarrollo municipal, impulsando alcanzar niveles mayores de implementación de lo planificado.

Retomar este proceso interinstitucional de reflexión, utilizando la sistematización de experiencias, ha facilitado la construcción de un mensaje claro para la interlocución con los actores relacionados y/o interesados en la temática de la planificación y el acompañamiento técnico a los ayuntamientos en estos procesos. El proceso ha sido una ganancia, porque ha permitido, primero, el reconocimiento de que sistematizar no es simplemente realizar una reconstrucción histórica de etapas y pasos cronológicos de una experiencia, sino que va más allá, a una interiorización de la misma, a una recuperación de vivencias que permitan el análisis crítico y la construcción y/o aprovechamiento de nuevos conocimientos.

En este orden, esta experiencia de sistematización ha reforzado el empoderamiento del equipo de planificación de FEDOMU acerca de todo el conocimiento producido durante el período en que la experiencia sistematizada se llevó a cabo, y del capital que el mismo representa para el cumplimiento de la misión y rol de la institución en el acompañamiento a los gobiernos locales en materia de planificación, así como en la articulación de actores y labores de incidencia en beneficio de la instalación de capacidades en sus equipos técnicos redundando en el desarrollo de los municipios y por ende, de toda la nación.

3. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL: COMPILACIÓN DE ACUERDOS

El siguiente acápite presenta el conjunto de consideraciones y acuerdos metodológicos resultantes de la experiencia de coordinación entre FEDOMU, DGODT, y, en su momento, otras entidades citadas, como fueron el Consorcio de Organizaciones de la Sociedad Civil, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MIMARENA), la Federación Dominicana de Distritos Municipales (FEDODIM), ICMA-INTEC, técnicos y autoridades del MEPyD, entre otros.

En consecuencia, este acápite contiene las conclusiones y acuerdos a las que se llegó durante el trabajo conjunto de estas entidades durante los dos años correspondientes al período comprendido entre el 2016 y 2018, en temas como la importancia de la construcción de una metodología única, las condiciones de gobernabilidad necesarias para garantizar la implementación de los procesos propios de la planificación municipal, sobre el alcance territorial de la planificación municipal, sobre los instrumentos de planificación municipal, así como acerca de las ventajas de la formulación de un instrumento único de planificación que abarque lo estratégico y lo territorial.

El objetivo de esta compilación es garantizar la inclusión de estos acuerdos en la segunda edición de guías e instrumentos orientadores que se redactarán, publicarán y difundirán desde FEDOMU con la intención de ofrecer a los ayuntamientos las herramientas necesarias para facilitar el fortalecimiento de sus capacidades de planificación del desarrollo de sus territorios, y que dichas guías e instrumentos cuenten con el aval del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), en su calidad de órgano rector de los procesos de planificación e inversión pública en el país.

Las conclusiones y acuerdos se encuentran redactados en presente, en tanto los temas a los que atienden siguen teniendo vigencia en la realidad actual y siguen presentándose como retos para FEDOMU y todos los actores relacionados con el proceso de planificación nacional y municipal.

3.1 DEL PROCESO DE HOMOLOGACIÓN METODOLÓGICA Y SU IMPORTANCIA

El proceso de homologación metodológica **busca fortalecer la capacidad de planificación en los ayuntamientos dominicanos**. Aunque se reconoce que es necesario el acompañamiento técnico, el objetivo es que esa necesidad sea cada vez menor. Se recomienda que la Guía resultante de este proceso plantee cuáles son los mínimos necesarios para que el plan municipal de desarrollo alcance el suficiente rigor técnico y sea útil para la gestión del desarrollo, garantizando el menor acompañamiento posible[1].

El proceso de homologación e implementación de una metodología única debe atender además tanto la necesidad de capacitación como de acompañamiento técnico; de manera que se pueda llegar a

1 Reunión DGODT-FEDOMU. 7 junio 2016.

productos que tengan suficiente calidad y rigor técnico, pero que sean aplicables en los territorios independientemente de la diversidad de ayuntamientos existentes y que sean verdaderos instrumentos para la implementación[2].

Se necesita **apoyo técnico, fundamental y articulado** para que los ayuntamientos lleven a cabo este proceso; por lo que se propone que este esfuerzo integrado se enfoque no solamente en la metodología, sino también en cuál es la estrategia que se va a implementar para garantizar la operatividad de la misma[3].

Se reconoce la necesidad de que la **metodología resultante** del proceso de homologación, en el que deben considerarse, además de las guías de FEDOMU, los distintos procesos y metodologías implementados por cada una de las direcciones que conforman el MEPyD, debe caracterizarse por ser **común a todos los actores, manejable, practicable y sencilla[4], pero sin menoscabo del rigor técnico[5]**. Importancia de integrar, en la medida de lo posible, a las sectoriales en este proceso, para que se vaya asimilando el **carácter articulador del ejercicio de la planificación** de la inversión pública en los territorios[6].

En este orden, se plantea la necesidad de articulación de todas las direcciones del Viceministerio de Planificación del MEPyD, así como de otros organismos del Estado, de manera que se asegure el cierre del ciclo de la inversión pública y se garantice el impacto en los territorios y en la calidad de vida de la gente. Ello implica incorporar el ciclo posterior al MEPyD que integra a Hacienda, DIGEPRES entre otros, y definir una agenda de actuación en ese sentido[7].

Sobre el **rol de rectoría del MEPyD**, se plantea la necesidad de que las orientaciones del mismo lleguen a los territorios de manera unificada y que, en calidad de órgano rector de la planificación, emita las pautas únicas para la implementación metodológica para estos fines, así como la identificación de los mínimos en cuanto a contenido de los instrumentos de planificación de los ayuntamientos para ser refrendados[8].

Se promueve el aprovechamiento de esta alianza MEPyD – FEDOMU para garantizar una aplicación más coherente de la inversión pública nacional, mediante la **construcción de una estrategia nacional y un discurso únicos**, en consideración de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es decir, cómo conectar la planificación del desarrollo y ordenamiento de los territorios y la equidad en la territorialización de la inversión pública, con las políticas públicas nacionales e internacionales[9].

Que el **proceso de planificación se construya en torno a principios** como la efectividad, la simplicidad, la replicabilidad, el huir de los pilotos y la garantía de que sea realizable, dando las posibilidades a la ciudadanía de ser "dueña de su propio destino". La gente no puede seguir esperando a que el "modelo perfecto" acabe de perfeccionarse o desarrollarse, por lo que el proceso debe garantizar el derecho de ciudadanía y la articulación del gobierno central con los gobiernos locales[10].

2 Reunión con MEPyD. 13 octubre 2017.

3 Reunión MEPyD. 6 octubre 2017.

4 Reunión MEPyD. 12 diciembre 2017.

5 Reunión con MEPyD. 13 octubre 2017.

6 Reunión con MEPyD. 13 octubre 2017.

7 Reunión con MEPyD. 13 octubre 2017.

8 Reunión MEPyD. 6 octubre 2017.

9 Reunión MEPyD. 6 octubre 2017.

10 Reunión con MEPyD. 13 octubre 2017.

Como resultado del proceso, se plantea la necesidad de contar con **instrumentos coherentes y aplicables** independientemente de las capacidades instaladas en los ayuntamientos actualmente. Asimismo, se señala la necesidad de contar con un instrumento, que a la vez que sea flexible, represente un instrumento único, aplicable y que proporcione resultados. Importancia de concentrarse en la gestión e implementación de lo acordado en la planificación[11].

La realidad de los municipios en materia de planificación, presentaba, al momento de realización de este ejercicio de homologación, aspectos que se convierten en retos y oportunidades de mejora a tomar en cuenta. Entre estos, se comenta que los planes municipales de desarrollo presentan gran diversidad en cuanto a la calidad y alcance de los contenidos, lo que evidencia la necesidad de contar con una directriz clara del órgano rector acerca de estos aspectos que garanticen unos estándares mínimos.

Asimismo, los PMD son vinculantes para el ayuntamiento, sin embargo, se necesitaría que los mismos sean vinculantes para todos los actores que tienen incidencia en el ámbito del desarrollo local, en especial, para las sectoriales del gobierno central, ámbito en el que se determina y concentra la mayor cantidad de inversión pública en el territorio[12].

En materia del ordenamiento del territorio en el ámbito municipal, se presentan como necesidades la construcción de un lenguaje común, el desconocimiento de este tema a nivel técnico y en materia de gestión e implementación, por lo que se destaca la importancia de que los productos resultantes de este proceso de coordinación deben caracterizarse por su simplicidad y practicidad, de manera que su implementación quede garantizada. Además, señala que es imprescindible que el proceso de acompañamiento a los ayuntamientos permita y priorice la transferencia de conocimientos a sus técnicos[13].

Otra de las temáticas que es necesario fortalecer, tanto en los técnicos que ofrecen acompañamiento a los ayuntamientos, como en los técnicos municipales, es la inclusión en los procesos de planificación y en la formulación de los planes municipales de desarrollo (PMD), de aspectos como la prevención, mitigación y gestión del riesgo a desastres y cambio climático, y la construcción de resiliencia socio-económica y ambiental mediante acciones claramente establecidas en los planes.

En este orden, se aspira a que los compromisos resultantes de cualquier proceso de planificación a nivel territorial sean específicos, asumibles, realizables y objetivos para todos los actores involucrados, considerando su ámbito competencial y los 4 tipos de acciones que se desprenden de él[14]:

- Acciones realizadas por el Ayuntamiento con fondos propios desde la transferencia ordinaria (NO SNIP).
- Acciones realizadas por el Ayuntamiento con fondos adicionales (SNIP - Ayuntamiento).
- Acciones realizadas por otro ente público con sus fondos (SNIP - Sectorial).
- Acciones realizadas por otro actor no público (NO SNIP). Oportunidad para la integración de las ASFL y los mecanismos que prioricen asignaciones presupuestarias desde el gobierno central en base a los procesos de planificación, sobre todo las coordinadas por el Viceministerio de Cooperación Internacional.

Finalmente, a partir de la identificación de este abanico de iniciativas de inversión, se requiere el fortalecimiento de las capacidades de formulación, gestión, implementación y evaluación de los proyectos de inversión pública municipal en el marco de las normas técnicas y metodológicas del MEPyD para que los ayuntamientos puedan insertar sus iniciativas en el SNIP.

11 Reunión con MEPyD. 13 octubre 2017.

12 Reunión con MEPyD. 13 octubre 2017.

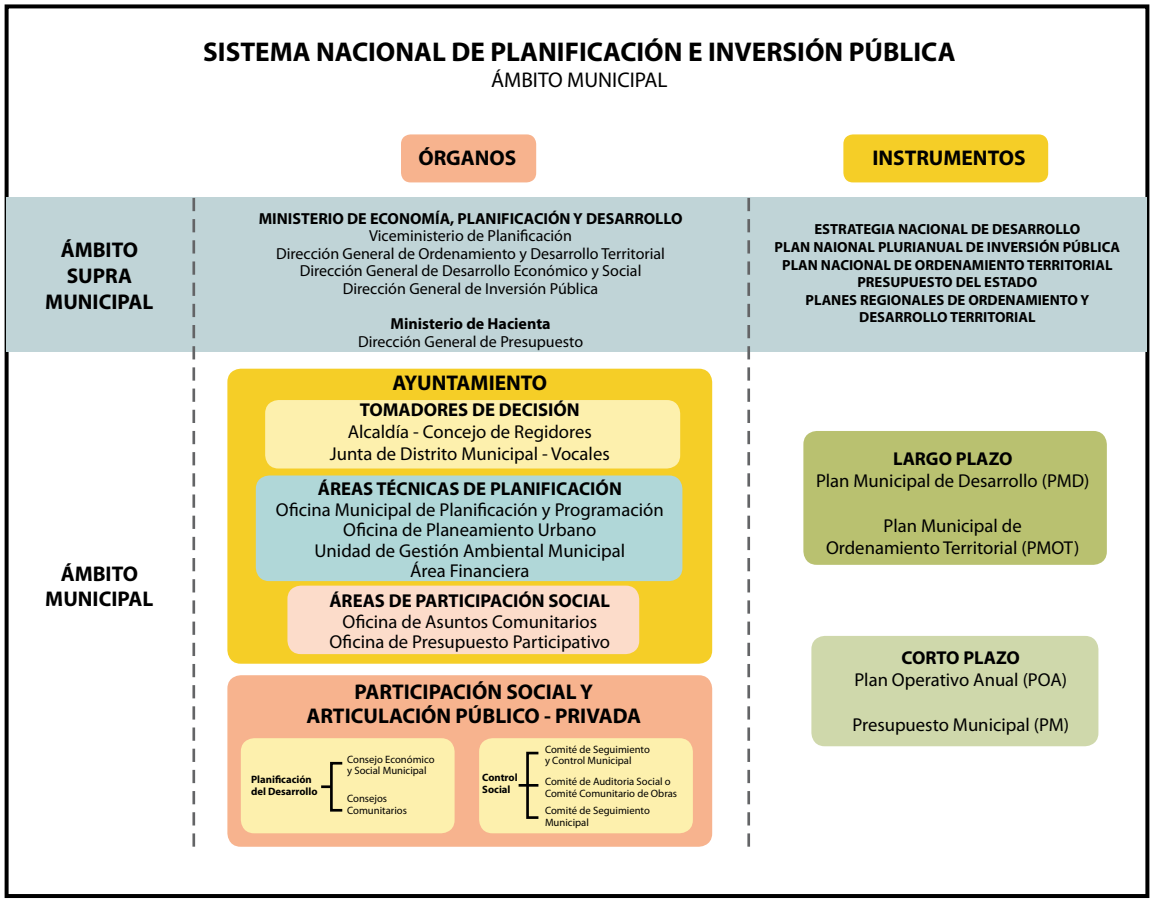
13 Reunión con MEPyD. 13 octubre 2017.

14 Reunión con MEPyD. 13 octubre 2017.

3.2 CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD REQUERIDAS PARA GARANTIZAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROCESOS DE LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

Uno de los primeros productos a los que se arribó como parte del ejercicio de coordinación interinstitucional DGODT – FEDOMU para la homologación metodológica, es el diseño, aprobación, explicación y publicación del diagrama que explica la implementación del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública en el ámbito municipal, que fue publicado en el Manual de Gestión Municipal del Ministerio de Administración Pública (MAP), en el año 2016, y actualizado en la nueva edición del 2020, con el objetivo de impulsar una visión integrada del SNIP como sistema, que abarque y vincule los actores, órganos, procesos e instrumentos de la planificación municipal con los correspondientes a la planificación en los ámbitos provincial, regional y nacional. La generación y comprensión de esta visión sistémica e integral de la planificación del desarrollo y de la territorialización de las políticas públicas es uno de los desafíos que caracterizan la realidad actual en esta temática, tanto por parte de los gobiernos locales, como de las sectoriales y órganos rectores.

Diagrama No. 1
La planificación municipal en el marco del
Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNIP)



Fuente: Esquema de Elaboración propia conjuntamente desarrollado desde la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT) con la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)

Con la convicción de que deben fortalecerse y consolidarse las experiencias de planificación de los gobiernos locales creando bases sólidas sobre las cuales estos se cimentan, los esfuerzos de generación de consenso interinstitucional se cifraron en analizar las necesidades de contar con una Oficina Municipal de Planificación y Programación (OMPP), que será el órgano técnico del ayuntamiento que liderará los procesos de planificación y servirá de brazo técnico de las autoridades, del equipo técnico y del órgano de participación en los procesos de planificación, el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM).

Otro de los temas abordados fue el relativo a la Oficina de Planeamiento Urbano (OPU), su relación con la OMPP en lo relativo a los procesos de planificación del desarrollo territorial, y la identificación de los roles y funciones de ambas oficinas técnicas. Asimismo, la necesidad de integrar en estos procesos a las Unidades de Gestión Ambiental Municipal (UGAM) fortaleciendo así sus funciones y aprovechando sus conocimientos en materia de gestión, prevención y mitigación del riesgo y de los efectos del cambio climático. Asimismo, una de las consideraciones importantes que se identificaron como requerimiento clave para el éxito y fluidez de los procesos es la sensibilización, capacitación e inclusión del Concejo de Regidores.

En el caso de la Oficina Municipal de Planificación y Programación (OMPP), se concluyó que la apuesta es contar con una instancia[15] fuerte, empoderada y con capacidad técnica instalada que le permita liderar el proceso de planificación en el municipio; y un CDM también fortalecido y empoderado.

Asimismo, se recomienda la creación de un **equipo técnico institucional** conformado por los responsables de departamentos y áreas administrativas tomadores de decisión del ayuntamiento. Esto garantiza un acompañamiento técnico más eficiente, orientado a generar y/o incrementar en estos dos órganos las capacidades técnicas necesarias para liderar desde el ayuntamiento y desde la sociedad civil los procesos de planificación del desarrollo municipal y el seguimiento a lo planificado.

Para este fin, el alcalde se hará acompañar de los encargados departamentales, para garantizar una visión integral de los resultados durante el proceso; el involucramiento directo en las distintas etapas del ciclo de planificación municipal; la facilitación y análisis de información, entre otros. Se sugiere que este conjunto de personas se convierta en un equipo técnico permanente que acompañe al alcalde en la toma de decisiones incluso durante toda la gestión. O que se potencie la inclusión de estos técnicos en la Carrera Administrativa Municipal.

Este equipo técnico estaría liderado por el alcalde y, a consideración del mismo, y se sugiere incluir al presidente y/o un representante del Concejo de Regidores, al director o encargado de la gerencia financiera y/o tesorería, presupuesto, planeamiento urbano, obras públicas municipales, entre otras. Las funciones de coordinación técnica estarán a cargo del encargado de la OMPP. Asimismo, en esta etapa la instancia antes mencionada, en los casos en los que sea necesario, podrá orientar a los directores y presidentes de juntas de distritos municipales acerca de la conformación de los respectivos Consejos Comunitarios en sus demarcaciones. También los directores de juntas distritales pueden conformar, si así lo consideran, sus propios comités técnicos que los acompañarán en el proceso.

Lo que garantiza la descentralización del proceso de planificación es el fortalecimiento de la OMPP. La práctica ha demostrado que la calidad de los planes, del proceso interno de formulación del PMD y del seguimiento de su implementación, es directamente proporcional a la existencia de una OMPP capacitada, fortalecida, empoderada y con un técnico comprometido; casos en los cuales, el mismo accionar de la oficina modifica la forma de hacer gestión del ayuntamiento.

15 Reunión DGODT-FEDOMU. 15 julio 2016.

En este sentido, la guía para la conformación y funcionamiento de este órgano técnico debe formularse con el objetivo de que sea la OMPP la responsable del proceso de formulación del PMD, iniciando con el levantamiento y análisis de la información de cara al diagnóstico. En el marco del acuerdo de colaboración firmado entre FEDOMU y MEPyD, y la Liga Municipal Dominicana, se debería garantizar la capacitación a los técnicos y darles el acompañamiento necesario para garantizar el rigor del proceso, pero siempre apuntando a la generación de capacidades internas de los ayuntamientos y al empoderamiento del proceso por parte de sus técnicos y de los miembros de los consejos de desarrollo municipal.

Aunque se reconoce que se necesita el **acompañamiento técnico**[16], el mismo debe ser **cada vez menor**, por lo que la labor de **empoderamiento y capacitación en acción** debe hacerse desde el inicio del proceso. En este sentido, la guía deberá plantearse en términos que permitan que los técnicos de los ayuntamientos y la sociedad civil interesados puedan llevar el proceso por iniciativa propia.

En este orden, se recomienda capacitar, empoderar y fortalecer a los técnicos de las OMPP para que lideren este proceso y se encarguen del seguimiento a los consejos, además de fungir como brazo técnico de estos. Asimismo, destacar el rol de las Oficinas de Asuntos Comunitarios en el proceso de conformación como enlace idóneo para el reconocimiento de las organizaciones existentes, la actualización de un registro de las mismas y la realización de las convocatorias iniciales.

Se acuerda que la existencia de la OMPP con un técnico capacitado es una condición indispensable tanto para la conformación de los consejos como para la implementación del proceso de planificación municipal, la formulación de los planes municipales de desarrollo y la inserción del municipio en el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública. Por lo tanto, se considera la **creación y fortalecimiento de esta oficina como paso previo condicionante para estos procesos**.

3.3 ÓRGANO CONSULTIVO DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES LOCALES EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL Y LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA: CONSIDERACIONES PARA UNA NUEVA EDICIÓN DE LA GUÍA PARA LA CONFORMACIÓN Y MODELO DE REGLAMENTO

Con relación al Consejo Económico y Social Municipal, como órgano consultivo en los procesos de planificación y gestión del desarrollo y la inversión municipales, se consensuó utilizar el nombre de **Consejo de Desarrollo Municipal**, por ser el nombre que, además de que le da vinculación con el SNIP, representa el fin último que se busca con su conformación . Además de que el Sistema plantea tres órganos con la misma naturaleza y el mismo nombre a diferentes escalas: municipal, provincial y regional; se considera que el concepto `desarrollo´ es más abarcadora, obliga a una visión más holística del rol de este órgano, y no lo circunscribe, desde el entender de las organizaciones, solo a lo social y económico.

Se comprendió, además, que es necesario integrar en una misma **definición de este órgano**, tanto el carácter horizontal que le imprime la Ley 176-07, con un rol más permanente y de acompañamiento al gobierno local en los procesos de planificación del desarrollo; y el carácter vertical, integrador del SNIP a través de los tres niveles de consejos (municipal, provincial y regional), conforme la Ley 498-06, que le imprime un rol de gestión de las demandas municipales que requieren fondos públicos por parte del SNIP, por ser de competencia compartida, o del gobierno central, o, por ser un proyecto estratégico de alto impacto que, aunque sea de competencia municipal, exceda la capacidad financiera del gobierno local.

16 Reunión DGODT-FEDOMU. 11 julio 2016.

Se observa, además, la necesidad de ampliar la definición del consejo, en el sentido de su importancia para servir de espacio de generación de posibles alianzas público-privadas que faciliten el proceso de implementación de lo planificado, siempre bajo el entendido de que el consejo es un órgano consultivo de carácter participativo para la definición de la política pública y el accionar de los tomadores de decisión, pero no para su diseño, o toma última de decisión. Finalmente, con respecto a la definición de este órgano, se consideró válido presentar, en la actualización de la guía para su conformación y funcionamiento interno, una propuesta más ampliada e integral, que presente las definiciones que ofrecen las leyes 498-06 y 176-07, y que, además, se amplíe con la inclusión de las anteriores consideraciones.

Otra de las inquietudes que generaba la conformación del CDM giraba en torno al alcance de la participación, si es municipal o institucional, es decir, si se corresponde al municipio o al gobierno local. En este orden, la mesa técnica de coordinación interinstitucional comentó que el CDM es un órgano de participación del municipio en los procesos de planificación y gestión del desarrollo; sin embargo, el mismo tiene que estar refrendado por el Concejo de Regidores para validar el proceso social implementado para su conformación y darle legitimización frente a otros consejos que se puedan crear en el municipio.

La **iniciativa de creación del consejo** puede tomarla tanto el ayuntamiento, en cumplimiento al mandato del marco legal, como la sociedad civil organizada, amparada por el derecho de petición, como una de las vías de participación que manda la Ley 176-07, artículo 232.

El consejo debe ser **representativo** de todas las estructuras de la sociedad y contar con la participación del ayuntamiento como miembro, para que se trate del órgano que plantean las leyes 176-07 y 498-06. Asimismo, de cara a la formalización y legitimización de este órgano, el mismo debe estar refrendado por una resolución municipal, documento que le da validez en el territorio, en correspondencia con el Párrafo II del artículo 252 de la Ley 176-07; y su conformación debe ser informada al MEPYD, procedimiento que le da reconocimiento y validez en el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, conforme el artículo 14 del Decreto 493-07.

El proceso de conformación de los consejos debe empoderar a las autoridades y líderes comunitarios. El trabajo de entidades como FEDOMU y los órganos rectores debe ser de facilitación y acompañamiento, no de implementación y operativización. Asimismo, se debe procurar la comprensión de la importancia que tienen los consejos para el desarrollo de los diversos sectores de la dinámica socioeconómica del municipio, en tanto, conforme los artículos 80 y 82 del Decreto 493-07, del reglamento de aplicación de la Ley 498-07 que instituye el SNIP, el hecho de que los proyectos sean sometidos a una priorización participativa por medio de los consejos es un requisito para su inclusión en el Plan Nacional Plurianual del Sector Público.

Sin embargo, cabe destacar que los proyectos que se integren al SNIP deberían surgir del Plan Municipal de Desarrollo y del presupuesto municipal, los cuáles deben ser los instrumentos de vinculación y gestión de la inclusión de proyectos municipales en los planes gubernamentales, y no solamente la iniciativa de los consejos.

Asimismo, en el caso de proyectos de inversión local que no sean de competencia municipal y que hayan sido priorizados por los consejos en el marco del Plan Municipal de Desarrollo, es importante que estos cuenten con el apoyo técnico necesario para elevar sus propuestas y que estas sean acogidas por las sectoriales para su inclusión en el SNIP y su posible ejecución, conforme el párrafo único del artículo 15 de la Ley 498-06.

En este orden, se sugiere que en una actualización de la guía de conformación y reglamento de funcionamiento interno del CDM se especifique como una de sus funciones la importancia de su incidencia en que los proyectos priorizados y acordados con las autoridades locales sean incluidos en el presupuesto

municipal, de forma que se garantice que lo determinado de manera participativa, llegue al SNIP mediante este instrumento.

Se acuerda proponer que, como parte del abordaje de **legitimización** de un consejo en caso de que, debido a problemas de gobernabilidad no se logre la resolución del concejo de regidores, se aborde de la siguiente manera: si un consejo cuenta con las condiciones mínimas de conformación exigidas por la ley y presenta medios de verificación de que fue conformado mediante un proceso participativo y que cuenta con legitimización social y el apoyo del alcalde, y en un plazo determinado el concejo de regidores no emite la resolución, dicho consejo automáticamente quede refrendado por resolución administrativa. La **coordinación** del consejo se escoge de manera libérrima entre cada uno de sus miembros representativos.

Sobre el **alcance territorial** de este órgano de participación se concuerda que el consejo de desarrollo municipal es un órgano único de participación en la planificación del desarrollo municipal, por lo que debe abarcar y ser representativo del tejido social y económico de todo el territorio municipal incluyendo los distritos municipales, los cuales forman parte del territorio municipal conforme el artículo 77 de la Ley 176-07.

Conforme lo especifica el párrafo I del artículo 252 de la Ley 176-07, que establece que *"en las secciones y comunidades rurales, y en las delegaciones barriales, podrán constituirse **consejos comunitarios** elegidos en asamblea por las organizaciones existentes en las localidades debidamente certificadas por el ayuntamiento. Estos tendrán la misma finalidad que el Consejo Económico y Social Municipal",* desde el accionar de FEDOMU se promoverá la conformación de estos consejos comunitarios en los distritos municipales, así como la representación de los mismos en el CDM.

Para garantizar la legitimidad de la participación y la inclusión de los consensos de los actores clave de los distritos en los procesos de planificación del ayuntamiento, las decisiones y propuestas de los consejos comunitarios serán incluidas en un acta y llevadas por escrito a las sesiones del consejo de desarrollo municipal por los representantes del distrito municipal en dicho órgano de participación. Asimismo, este representante lleva a su territorio las consultas que sean necesarias para fijar la posición en el tema de que se trate en la sesión del consejo económico y social municipal.

Esta **representación** recae en el Director de la Junta del Distrito, conforme el artículo 14 de la Ley 498-06, que dice que formarán parte del consejo económico y social municipal cada uno de los encargados de las juntas municipales. Sin embargo, se promueve que el Director de la Junta del Distrito se acompañe además de un representante de la sociedad civil que el consejo comunitario haya delegado de entre sus miembros para estos fines. Asimismo, se promoverá que la selección de los representantes de cada uno de los sectores que componen el tejido social y económico del municipio de cara a la conformación del consejo de desarrollo municipal se realice de entre los actores locales de todo el territorio municipal, es decir, municipio y distritos municipales.

En cuanto al rol del consejo, se asumen las **funciones** que plantea la Ley 498-06. Se requiere la **definición de una agenda operativa** que abarque el qué (sistema de seguimiento a la implementación del plan), el cómo (marco operativo de acción) y el quién (responsable del seguimiento dentro del consejo y a quién va a reportar). Es necesario determinar su agenda operativa para conocer cuáles serían las necesidades en materia de financiamiento, considerando, además, que los miembros del consejo tienen **carácter honorífico**. Asimismo, en una actualización de la guía de conformación del consejo de desarrollo municipal se necesita incluir un instrumento que presente las funciones del consejo que define la Ley 498-06 y que contenga una propuesta de cómo operativizar dichas funciones.

Se aclara que la **representación** es sectorial, no personal ni institucional. También debe plantearse un mecanismo de representación que garantice que las opiniones aportadas en el consejo por cada uno

de sus miembros encarnen el sentir del sector que representan; así como la retroalimentación constante a los diferentes sectores sociales sobre los resultados de las sesiones de este órgano de participación.

Con el objetivo de garantizar la inclusión y representatividad de las particularidades del territorio, se propone presentar una matriz de posibles actores como menú sugerido de opciones a considerar, aclarando que cada municipio puede hacer en la misma los ajustes necesarios para completar el perfil del tejido socioeconómico existente, conforme la vocación y dinámica propia del territorio.

En este menú sugerido se incluirán también todas aquellas opciones de **participantes con voz, pero sin voto,** en sentido de señalar la importancia de su participación en cuestiones puntuales, y la diferencia existente entre ser integrante o miembro activo, que implica ser parte responsable de, y participar como invitado en un tema.

Otra propuesta de mejora a incluir en la actualización de la Guía se trata de la definición una **estructura orgánica** para el funcionamiento interno del consejo. Se propone la conformación de mesas de trabajo por temas sectoriales, para darle seguimiento a dimensiones específicas del desarrollo en la estrategia, en el presupuesto nacional, en los planes de las sectoriales, así como seguimiento a la realidad municipal en cada uno de los temas que se decidan prioritarios en la agenda, entre otras. Que estas mesas temáticas rindan cuentas en las sesiones del consejo. Sin embargo, este tipo de actividades implica recursos que garanticen la sostenibilidad de este órgano, ya que la representación de los miembros del consejo es de carácter honorífica.

Acerca de la **aprobación de la conformación** de este órgano mediante resolución[17] se plantean inquietudes relacionadas al detalle de dichos instrumentos normativos, en tanto, actualmente, los modelos de resolución no solo aprueban la conformación del Consejo de Desarrollo, sino que incluye los nombres de los miembros e instituciones representadas, así como el cargo que la persona ostenta como miembro del Consejo, lo que ameritaría una nueva resolución cada 4 años, lo cual puede ser una ventaja si se entiende como un mecanismo de renovación y validación de actores que conforman dicho órgano. Por otro lado, el que aparezcan en la resolución los nombres de las personas e instituciones que ostentan la representación de los sectores que conforman el tejido social del municipio imprime compromiso y claridad acerca de cuál es su interlocutor en el mismo.

Se plantea que debe reenfocarse el modelo de resolución de forma que apruebe la conformación del órgano, garantice que la representación sea sectorial, no institucional ni personal. Se evidencia, además, la necesidad de fortalecer el tejido social para que se empodere y se sienta también representado en el consejo y que sepa que dispone de este espacio de participación social en la gestión del desarrollo de su municipio y que trabajen para que esto funcione. Asimismo, se requeriría fortalecer el trabajo de las oficinas de los gobiernos locales encargadas de los asuntos comunitarios, que los ayuntamientos cuenten con un registro actualizado de las organizaciones de la sociedad civil y comunitarias.

Finalmente, se plantea la redacción y promoción de una propuesta de **reglamento estándar** de participación social que regule el funcionamiento de las instancias de agregación social en el territorio y que trace pautas de integración entre estas, los consejos de desarrollo municipal, y los ayuntamientos. Se requiere, además, que se produzca un modelo único de reglamento, conformación y funcionamiento interno de los consejos, y una propuesta de modelo único de resolución municipal, con respuesta a las inquietudes anteriormente planteadas acerca de la representación, de la conformación y de la renovación de los miembros.

17 Taller DGODT-FEDOMU. 06 julio 2016.

3.4 ALCANCE TERRITORIAL DE LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

Del proceso de coordinación interinstitucional, se concluyó que en la planificación, el territorio debe verse como un todo, ya que la segmentación del mismo se convierte en una limitación para el aprovechamiento de oportunidades y el reconocimiento de las vocaciones territoriales que permiten identificar y alcanzar una visión de desarrollo.

En el caso de los **Distritos Municipales,** se hace referencia a la sentencia del Tribunal Constitucional TC/0152/13 sobre el caso del Distrito Municipal de Verón, del Municipio de Higüey, que delimita las competencias de estas demarcaciones territoriales a la jurisdicción de los ayuntamientos. Asimismo, basados en las leyes 498-06 y 176-07, los distritos municipales se definen como entes operativos, administrativos, con autonomía presupuestaria; en cambio, la planificación y ordenamiento del territorio, así como la permisología de uso de suelo son una facultad de los ayuntamientos.

Los planes municipales de desarrollo son planes de la integralidad del territorio, es decir, que se formulan para todo el territorio municipal, incluyendo los distritos municipales. La planificación desde el enfoque de cohesión territorial facilita la identificación y aprovechamiento de las potencialidades y el reconocimiento de las vocaciones y características únicas del territorio que se convierten en ventajas comparativas y oportunidades para la gestión del desarrollo municipal.

En este sentido, la formulación del PMD debe favorecer la visión integral del territorio al considerar el municipio como un todo que integra a sus distritos municipales, con una única visión y ejes estratégicos de desarrollo; pero asegurando que las necesidades diferenciadas, sus identidades y las prioridades de inversión de los distritos municipales, se reflejan en el plan. El Plan Municipal de Desarrollo contemplará proyectos de abordaje conjunto que ameriten el compromiso de todos los gobiernos locales involucrados, así como proyectos que, atendiendo a situaciones particulares, se implementarán directamente en alguna demarcación territorial específica.

Para esto se hace necesario que los distritos municipales participen activamente en el proceso de planificación, para garantizar que las necesidades, problemas, potencialidades y vocación de su demarcación territorial y de su población sean debidamente insertadas en el Plan Municipal de Desarrollo.

Se propone incluso que, si cada uno de los distritos municipales así lo desea, lleve cada uno su propio proceso de planificación participativa; pero que, sin embargo, tiene que darse el momento en el que lo construido por los distritos municipales sea insertado en el proceso de planificación del ayuntamiento, para garantizar la planificación integral en el territorio. Por tanto, se debe identificar una visión, líneas estratégicas y objetivos de desarrollo para la integralidad del territorio, así como proyectos de abordaje conjunto.

La formulación del plan municipal de desarrollo, se contemplará entonces como un ejercicio único abarcador de todo el territorio, en el que participará el consejo de desarrollo municipal, representativo del tejido social y económico del municipio cabecera y los distritos municipales, y además, los encargados de las juntas de distrito y los representantes de los consejos comunitarios conformados en cada uno de los distritos.

Como resultado se tendría un diagnóstico único de todo el territorio, destacando especificidades territoriales; una visión, líneas estratégicas únicas y objetivos únicos, proyectos comunes e independientes, y una matriz de programación de la inversión local para el municipio cabecera y para cada uno de los distritos municipales, que permita luego la apropiación política en el territorio de lo planificado, la elaboración de cada plan operativo anual independiente y el seguimiento a la implementación de lo planificado a través del presupuesto de cada demarcación.

El Plan Municipal de Desarrollo contemplará la Programación de la Inversión Local (PIL) de cada una de las administraciones locales por separado. Del gran menú de proyectos que se identifiquen como necesarios para alcanzar la visión de desarrollo consensuada y definida como municipio deseable en el largo plazo, cada ayuntamiento y junta de distrito municipal determinará los proyectos de competencia municipal que asume la responsabilidad de implementar durante el período de gestión que esté vigente conforme a su proyección presupuestaria. A esto se sumará el conjunto de proyectos de competencia de otras entidades (gobierno central, sector privado, cooperación internacional) que el gobierno local gestionará desde el Consejo de Desarrollo Municipal.

El Plan Municipal de Desarrollo es el instrumento que inserta los proyectos de los distritos municipales en el banco de proyectos del SNIP. Para cada uno de los proyectos incluidos en las matrices de Programación de la Inversión Local se completará una ficha técnica conforme al modelo propuesto por el Sistema de Planificación e Inversión Pública (SNIP); con las informaciones claves que describan el proyecto para optar por un código que permita su inclusión en el sistema. En consecuencia, es a través del PMD que los distritos municipales acceden al SNIP y tienen la oportunidad de enlazar sus necesidades de inversión local con la planificación de la inversión pública nacional.

Estas consideraciones también aplican para la formulación y seguimiento del **Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT),** como instrumento "que define los lineamientos generales de organización del uso del suelo y la ocupación del territorio de un municipio en relación a su rol dentro del contexto en que se encuentra"[18]. El mismo abarca todo el territorio municipal, rural y urbano, incluyendo los distritos municipales, y se formula a partir del análisis de los elementos que coexisten en el territorio, sus recursos geográficos, su relación con otros municipios del entorno, sus potencialidades, lugares en riesgo (donde hay población vulnerable a alguna amenaza), entre otros.

La **participación de los distritos municipales en estos procesos** de planificación del municipio puede ser tan representativa como ambos niveles de gobierno acuerden; puede ser tan mínima como que participe solamente la persona del Director de la Junta del Distrito o tan representativa como se defina en el proceso, pero se debe enfatizar la importancia de su inclusión e involucramiento activo. Este equipo de trabajo interinstitucional se orienta a la construcción de pactos territoriales con la finalidad de hacer viable, de manera operativa, la planificación del territorio. Habría que delimitar, por tanto, cuál es el alcance de cada uno de estos gobiernos en ese proceso de planificación del territorio. Se plantea la necesidad de definir el cómo se lograría esta articulación, principalmente en aquellos casos en los que existan conflictos políticos y/o administrativos.

El Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) es el órgano de participación ciudadana en la planificación municipal. La formulación del Plan Municipal de Desarrollo se realiza de manera participativa desde el Consejo de Desarrollo Municipal, órgano único de participación en la planificación del desarrollo municipal, por lo que debe abarcar y ser representativo del tejido social y económico de todo el territorio municipal, incluyendo los distritos municipales.

La conformación del consejo de desarrollo municipal deberá garantizar la inclusión, en las asambleas de selección de sus miembros, de todas las organizaciones sociales y actores económicos de todo el municipio, es decir, municipio cabecera y distritos municipales. Para la formulación del plan, se propone que cada distrito municipal haga su propio proceso participativo de planificación que les permita generar consenso y trabajar en base a lo planificado, pero, asimismo, elevar por escrito lo consensuado en cada distrito municipal a la planificación del municipio en general.

18 Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. 2016. Guía Metodológica para la Formulación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Santo Domingo, Rep. Dom. Pág. 14.

Cada distrito municipal podrá crear un **Consejo Comunitario**[19], que tendrá en su territorio las funciones de identificar las prioridades para las inversiones en el distrito municipal, que serán incorporadas en el Plan Municipal de Desarrollo. El Consejo Comunitario deberá garantizar la representatividad del tejido económico y social del distrito municipal. Las **decisiones y propuestas recogidas en el distrito municipal a través del Consejo Comunitario** deberán ser incluidas en un acta y llevadas por escrito a las sesiones del Consejo de Desarrollo Municipal por los representantes del distrito municipal en dicho órgano de participación. Asimismo, esos representantes llevan a su territorio las consultas que sean necesarias para fijar la posición en el tema de que se trate en la sesión del Consejo de Desarrollo municipal.

3.5 INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

En materia de instrumentos de planificación, los esfuerzos de generación de consenso y unificación de criterios se concentraron en los instrumentos que plantean el enfoque estratégico y territorial de la planificación del desarrollo municipal, el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) y el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT).

Se reconoce la necesidad de establecer con claridad la vinculación práctica que debe existir entre los planes de largo, mediano y corto plazo, es decir, los planes municipales de desarrollo y de ordenamiento territorial; los planes operativos anuales municipales (POA Municipal), y el presupuesto municipal. Asimismo, se manifestó continuamente la necesidad de repensar el proceso de presupuesto participativo municipal, amparado ahora bajo el marco de una planificación estratégica y territorial del desarrollo municipal.

Además, se identificó también la necesidad de crear mecanismos que garanticen la vinculación de los instrumentos de planificación territoriales con los instrumentos de planificación y orientación del desarrollo a escala nacional y los compromisos del país en el ámbito internacional en materia de desarrollo, entendiendo entre estos a la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030; así como la necesidad de generar mecanismos que vinculen de manera práctica y real los instrumentos territoriales y los proyectos resultantes de estos procesos, con el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNIP) y que permitan una mejor distribución de la inversión pública en el territorio nacional.

Otro aspecto que generó inquietud, pero que no se alcanzó a su abordaje durante este proceso interinstitucional de homologación metodológica, fue la necesidad de diseñar una calendarización única del ciclo de la planificación municipal, que contemple todas las etapas del proceso, y todos los instrumentos que deben formular e implementar los ayuntamientos; y que garantice el cumplimiento de los plazos establecidos por ley y se evite la duplicación de los esfuerzos, de la funciones y de los recursos.

A continuación, se presentan los acuerdos a los que se llegó en materia de cada uno de estos instrumentos de planificación del desarrollo municipal y del ordenamiento territorial:

3.5.1 El Plan Municipal de Desarrollo (PMD)

En este sub-acápite se presentan las consideraciones metodológicas que, a partir de la práctica, se han evidenciado como requerimientos para la actualización de la Guía para la Formulación del Plan

19 Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios. Art. 252.

Municipal de Desarrollo (PMD). En este orden, se consensuó que el **Plan Municipal de Desarrollo (PMD)**[20] debe ser estratégico, con una visión de desarrollo, líneas estratégicas y objetivos de desarrollo válidos para el largo plazo, que debe revisarse y actualizarse al inicio de cada período de gestión. Como plazo mínimo del PMD se propone al menos dos períodos completos de gestión, y, como plazo máximo, el determinado por el plazo de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Como **pacto social y compromiso colectivo**, este instrumento, al contar con un componente estratégico que trasciende la gestión e incluir a todos los actores, y en cuyo proceso de formulación, implementación y seguimiento está directamente involucrado el Consejo de Desarrollo Municipal, es una garantía para la continuidad de Estado y el respeto y continuación de procesos de planificación del desarrollo refrendados por la ciudadanía. Esto convierte el PMD en un pacto social, y no en un listado de proyectos.

Por otro lado, se reconoce que el PMD tiene aspectos que no necesariamente trascienden un período de gestión, por lo que hay que definir reglamentos claros en los que se especifique el qué y el cómo de ese proceso de revisión, evaluación, ajuste y actualización del PMD cada cuatro años al inicio de una gestión, así como garantizar y definir, también en este proceso, los niveles y momentos de participación ciudadana. Estos ajustes deben ser refrendados por el Concejo de Regidores.

La implementación de este **proceso de revisión** es una de las maneras de garantizar que las nuevas autoridades electas se apropien del PMD y de esta práctica de gestión participativa. En tal sentido, se recomienda que, con el inicio de cada gestión se realice una nueva edición y publicación del PMD que incluya una evaluación de la implementación del PMD hasta la fecha, una actualización del diagnóstico, una revisión del componente estratégico del Plan y un nuevo Plan de Inversión Local correspondiente al nuevo período de gestión, todo ello refrendado por el Concejo de Regidores mediante Resolución Municipal. Este proceso debe llevarse a cabo durante los primeros 6 meses de la gestión.

Asimismo, previo a esto, se recomienda **que la gestión saliente realice una evaluación** del proceso de planificación e implementación del PMD[21], que sirva de rendición de cuentas de su programación de la inversión local. Esta revisión se contempla, tanto para las autoridades locales, como para los miembros del Consejo de Desarrollo Municipal. La gestión entrante debe realizar entonces la actualización del PMD.

Se resalta la necesidad de trabajar un **mecanismo de monitoreo y seguimiento de la implementación** de los planes municipales de desarrollo. Se necesita elaborar un protocolo de seguimiento del PMD, en el que se aclare el responsable de este seguimiento y la metodología.

Se plantea **que la guía incluya en su contenido tres aspectos**: cómo hacer un plan desde cero, cuál es el procedimiento en caso de que ya exista un plan vigente al momento del inicio de una gestión, y un componente que explique el monitoreo y seguimiento del plan.

Hacer énfasis que el PMD es una apuesta estratégica del territorio, cuya dimensión estratégica sobrepasa la frontera de la toma de posesión de un alcalde a otro. Asimismo, el hecho de que el PMD esté alineado con las metas país trazadas en la Estrategia Nacional de Desarrollo, garantiza esta dimensión estratégica. Esto puede reforzarse si la evaluación del PMD en el período intermedio de cada gestión, para que lo que se evalúe sea el cumplimiento de las metas del plan y la eficiencia del gestor para alcanzarlas.

20 Reunión DGODT-FEDOMU. 18 abril 2016.

21 Reunión DGODT-FEDOMU. 15 julio 2016.

El hecho de que el PMD sea la apuesta del territorio por el desarrollo, no va en detrimento del liderazgo de los alcaldes. Por el contrario, hay que sensibilizarlos y empoderarlos de su rol de gestores y líderes protagónicos del desarrollo de su municipio, conforme manda la Ley 176-07, y del proceso de formulación e implementación del plan.

Se hace referencia a la necesidad de enfatizar la coherencia que debe existir entre los distintos componentes del PMD, como diagnóstico, enunciados de proyectos, objetivos, líneas estratégicas de desarrollo, visión de desarrollo, considerando los ejes de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Asimismo, se reitera la necesidad de contar con mecanismos de información a la sociedad civil desde el consejo de desarrollo, que la ciudadanía se entere de que existe un consejo de desarrollo y un plan municipal de desarrollo, así como el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas por parte del gobierno local, tanto al consejo como al resto de la ciudadanía.

En este sentido, se recomienda, para los fines de actualización de la guía para la formulación / actualización del PMD, resaltar que todo ayuntamiento y consejo de desarrollo que formule este instrumento de planificación, deberá disponer de **mecanismos de información y retroalimentación a la ciudadanía y la sociedad civil organizada**, de acuerdo a sus recursos y a la naturaleza de su municipio, entre los que se encuentran, un mural, un portal web, visiteo casa por casa, afiches con el resumen del Plan, entre otros.

Se destaca la diferencia existente entre el Plan Municipal de Desarrollo y el Plan Estratégico Institucional. Habiendo ya definido el primero, se reconoce que el segundo se corresponde más directamente con el **Plan de Acción Institucional (PAI)[22],** que es el plan de mejora que debe hacer el ayuntamiento bajo la rectoría del Ministerio de Administración Pública (MAP), con la metodología del CAF, y que recoge los proyectos orientados a la generación de capacidades técnicas y de fortalecimiento de la estructura organizativa del ayuntamiento. Asimismo, el PMD debe contemplar una línea estratégica orientada al fortalecimiento institucional, la cual servirá de marco para la formulación y/o actualización de este instrumento.

El **Plan de Inversión Local (PIL)[23]** es el componente del Plan Municipal de Desarrollo que presenta las obligaciones de inversión local a las que se comprometen el ayuntamiento como gobierno local y los actores del sector público y privado durante un período de gestión. Abarca las obligaciones de todos los actores, en el sentido de que el mismo tiene la finalidad de programar la prioridad: la inversión municipal no se debe separar dependiendo de los actores. El alcance temporal del PIL se corresponde con un período de gestión municipal, por lo que este componente del PMD se considera el instrumento de planificación de mediano plazo.

El ayuntamiento como gobierno local necesita claridad respecto a lo que debe implementar y gestionar (lograr) en un período de gestión determinado, tanto de inversión en proyectos de competencia municipal como de competencia de otros actores, para alcanzar un acercamiento óptimo a la visión de desarrollo deseada. La ejecución de los proyectos de competencia municipal son su responsabilidad, pero también, la gestión de los otros, mediante mesas de negociación y coordinación con las sectoriales y el sector privado.

El PMD, como instrumento de gestión del desarrollo municipal de carácter sistémico, tiene **relación directa con los otros instrumentos de planificación** que conforman el SNIP en el ámbito municipal. El PMD es el instrumento marco, ya que integra y orienta el accionar de todos los actores que inciden la

22 Reunión DGODT-FEDOMU. 18 abril 2016.

23 Reunión DGODT-FEDOMU. 18 abril 2016.

dinámica municipal y traza las estrategias a seguir en el largo y mediano plazos para alcanzar la visión de desarrollo consensuada.

En este mismo orden, el **Plan Municipal de Desarrollo y el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT)**, como instrumentos de planificación también de largo plazo, con un enfoque sistémico, holístico e integral, son planes complementarios, en tanto, el primero traza las pautas estratégicas, así como el escenario actual y deseable del municipio en materia de desarrollo, apoyadas por un ejercicio de concertación ciudadana y pacto social ; y el segundo, orienta la clasificación, ocupación, uso y transformación del territorio, de manera tal que permita la implementación de las estrategias y objetivos de desarrollo plasmados en el PMD, con un enfoque sostenible y competitivo.

El PMOT, al determinar la zonificación del territorio, debe estar directamente relacionado con la propuesta estratégica definida en el PMD. En este orden, los planes, programas y proyectos identificados en el proceso de formulación del PMOT deben incluirse en la Programación de la Inversión Local (PIL), en el PMD, para garantizar su inclusión en el SNIP.

El nivel de interrelación entre ambos planes se evidencia en el sentido de que es el PMOT el instrumento que dice si lo que se plantea como apuesta estratégica (PMD) es factible de realizarse en el territorio (PMOT). En este orden, en aquellos municipios que cuenten con un PMOT, deben usar el mismo como insumo clave al momento de realizar el proceso de formulación, revisión y actualización del PMD, y viceversa.

Las estrategias definidas en el PMD se expresan en objetivos de desarrollo que, a su vez, se concretizan en programas y proyectos que el municipio requiere para alcanzar el escenario deseado; de ahí que el **PMD sea el instrumento que da origen a los planes operativos anuales, como expresión física del presupuesto municipal**. En este sentido, el PMD traza la pauta para la formulación de estos instrumentos de corto plazo, lo cual garantiza la gestión e implementación de lo acordado en ese pacto social por el desarrollo.

Asimismo, el **PMD es el marco orientador del proceso de Presupuesto Participativo Municipal (PPM)**, del que toma éste su componente de visión de desarrollo, y el sentido de las obras y necesidades que pueden ser priorizadas, las cuales deberán estar alineadas con las líneas estratégicas y objetivos de desarrollo definidos en el PMD. En este sentido, las asambleas comunitarias propias del proceso de PPM, servirán como mecanismo de sensibilización de los munícipes acerca de estos temas, incrementando su comprensión de las acciones de competencia municipal, de la disponibilidad presupuestaria para abordarlas, de la importancia de escoger demandas de impacto estratégico, y de cuáles serían aquellas necesidades que se gestionarían ante el gobierno central porque no son de competencia municipal. Esta comprensión puede generar un fortalecimiento del compromiso de los munícipes para la cogestión de este tipo de demandas.

Conforme a lo establecido en el Plan Operativo Anual (POA) y en el Plan Municipal de Desarrollo (PMD), el ayuntamiento elabora y aprueba anualmente el **Presupuesto Municipal,** definido como el conjunto de la planificación económica del ayuntamiento, a ser ejecutada en un período de un año denominado año fiscal y que se corresponde con el año calendario. Contiene la previsión de ingresos y gastos para las actividades que desarrollará el ayuntamiento, para responder al pago de personal, la oferta de servicios, la inversión en infraestructura y los programas sociales.

La Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), del Ministerio de Hacienda, reglamenta la estructura general y clasificadores presupuestarios en base a los que se elabora el Presupuesto Municipal, que contempla tanto los ingresos propios como los que se le transfieren por la ley 166-03 de participación de los ayuntamientos en el total de ingresos del Estado.

Asimismo, debe contener todas las especificaciones de los gastos, cómo serán ejecutadas cada una de las acciones de conformidad con lo establecido en la Ley 423-06 Orgánica de Presupuesto, la Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública, la Ley 126-01 sobre Contabilidad Gubernamental, las leyes 10-04 y 10-07 de control interno y externo de la administración pública, y los topes de gasto establecidos en la Ley 176-07, Art. 21.

Esta edición de
SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE FEDOMU EN PLANIFICACIÓN MUNICIPAL,
de FEDOMU,
se terminó de imprimir en abril de 2022
en los talleres gráficos de Editora Búho, S.R.L.
Santo Domingo, República Dominicana.

@fedomurd
www.fedomu.org

Fundación Solidaridad

UNIÓN EUROPEA

FEDOMU