

**Ensayo Final:**

**Tema Elegido:**

Políticas Públicas: Sistemas de monitoreo en los servicios públicos

**Subtema:**

Los reportes comunitarios como sistema de monitoreo y veeduría social de los servicios públicos de Progresando con Solidaridad (PROSOLI)

**Autor:**

**Eddy Skinner Ozuna Martínez, M. A.**

Santo Domingo, D. N.

Noviembre, 2017

## Tabla de contenido

Tabla de Contenido .....	2
Glosario .....	6
Índices especiales (Tablas, Gráficos, Figuras y Anexos) .....	8
Resumen.....	13
<b>CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>15</b>
1.1 Antecedentes de la investigación y estado de la cuestión .....	17
1.2 Problema de Investigación .....	21
1.2.1 Enunciación del problema .....	21
1.2.2 Formulación del problema .....	23
1.2.2.1 Pregunta Principal .....	23
1.2.2.2 Preguntas Secundarias .....	23
1.3 Justificación de la investigación .....	23
1.4 Delimitación de la investigación .....	25
1.5 Objetivos .....	25
1.5.1 Objetivo general .....	25
1.5.2 Objetivos específicos .....	25
1.6. Limitaciones Iniciales .....	26
<b>CAPÍTULO II. MARCO DE REFERENCIA</b>	
2.1 Marco Conceptual .....	26
2.2 Marco Teórico .....	29
2.2.1 La planificación, gestión y participación de la ciudadanía en la concertación de políticas públicas de protección social .....	29
2.2.1.1 La planificación de políticas públicas de protección social por la igualdad .....	34
2.2.2 Análisis y métodos para la gestión de las políticas públicas de protección social .....	37

2.2.2.1	Modelo de análisis de políticas públicas.....	39
2.2.3	Antecedentes de la política social del Estado Dominicano y los reportes comunitarios.....	40
2.2.4	El Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) y su implicación en el PROSOLI y los Reportes Comunitarios .....	42
2.2.5	Breve descripción del Programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) .....	44
2.2.6	Los Reportes Comunitarios .....	47
2.2.6.1	Experiencias a nivel global de los reportes comunitarios.....	47
2.2.6.2	Surgimiento de los reportes comunitarios en República Dominicana .....	48
2.2.6.3	El equipo responsable de la implementación de los reportes comunitarios .....	51
2.2.6.4	Proceso de implementación de los reportes comunitarios .....	52
2.2.6.4.1	Capacitación y Coordinación con los Equipos Operativos de PROSOLI .....	53
2.2.6.4.2	Cuestionarios en los reportes comunitarios .....	54
2.2.6.4.3	Selección de la muestra.....	54
2.2.6.4.4	Capacitación.....	55
2.2.6.4.5	Coordinación .....	56
2.2.6.4.6	Las reuniones de reportes comunitarios.....	56
2.2.6.4.7	La autoevaluación de los proveedores de servicios .....	59
2.2.6.4.8	Reuniones de interface .....	59
2.2.6.4.9	Reunión de cierre .....	61
2.3	Formulación de Hipótesis .....	62
2.3.1	Variables independientes (causas) .....	62
2.3.2	Variables Dependientes (efectos).....	62

### **CAPÍTULO III. METODOLOGÍA**

3.1	Tipo de Investigación.....	62
3.2	Diseño de la Investigación .....	63
3.3	Estrategias metodológicas .....	63

3.3.1 Fuentes de información .....	63
3.3.2 Técnicas de recolección de información.....	64
3.3.3 Población y Muestra .....	64
3.3.3.1 Población.....	64
3.3.3.1. 1 Población A:.....	64
3.3.3.1. 2 Población B:.....	66
3.3.3.2 Muestra.....	66
3.3.3.2.1 Criterios de selección de la muestra de la Población A .....	66
3.3.3.2.2 Criterios de selección de la muestra de la Población B .....	68
3.3.4 Procedimiento o fases de la investigación .....	68

## **CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS**

4.1 Los reportes comunitarios como sistema de monitoreo y veeduría social para la planificación y concertación de políticas públicas de protección social de Progresando con Solidaridad (PROSOLI) .....	69
4.1.1 Modelo adoptado para el análisis de la planificación y concertación de políticas públicas en los reportes comunitarios del PROSOLI .....	69
4.1.2 Herramientas aplicadas a beneficiarios del PROSOLI que han participado en los reportes comunitarios para la presentación e interpretación de resultados .....	71
4.1.3 Presentación, interpretación y análisis de los resultados en los servicios de educación .....	72
4.1.4 Presentación, interpretación y análisis de los resultados en los servicios de Salud .....	77
4.1.5 Presentación, interpretación y análisis de los resultados en los servicios de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) .....	79
4.2 Incidencia de los reportes comunitarios en la capacidad de los beneficiarios para influir en la formulación de políticas de protección social dentro del PROSOLI .....	83
4.2.1 Influencia de los reportes comunitarios para generar capital social y voz ciudadana ..	84

4.3 Los métodos y procesos utilizados en los reportes comunitarios del PROSOLI como generación de consenso en la concertación de políticas de protección social ..... 93

    4.3.1. Métodos para el fortalecimiento de las relaciones entre el PROSOLI y los beneficiarios ..... 93

    4.3.2 Métodos y herramientas para la sostenibilidad y el financiamiento de los reportes comunitarios..... 94

    4.3.3 Inclusión de las nuevas tecnologías de la información (TIC’s) en los reportes comunitarios..... 96

**CAPÍTULO V. CONCLUSIÓN**

5.1 Conclusiones ..... 97

5.2 Recomendaciones..... 98

5.3 Implicaciones para investigaciones futuras ..... 100

Bibliografía ..... 102

Anexos ..... 104

## GLOSARIO

ADESS:	Administradora de Subsidios Sociales
BM:	Banco Mundial
CEP:	Comer es Primero
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CTC's:	Centros Tecnológicos Comunitarios
CTRIS:	Comités Técnicos Regionales Intersectoriales
DO:	Dirección de Operaciones del Programa Progresando con Solidaridad
DT:	Dirección de Tecnología del Programa Progresando con Solidaridad
DVI:	Dirección de Vinculación Interinstitucional del Programa Progresando con Solidaridad
END:	Estrategia Nacional de Desarrollo
GCPS:	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales
ILAE:	Incentivo a la Asistencia Escolar
ILPES:	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
MEPyD:	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MINERD:	Ministerio de Educación de la República Dominicana
MSP:	Ministerio de Salud Pública
NFS:	Núcleo de Familias Solidarias
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OSC:	Organizaciones de la Sociedad Civil
ONGs:	Organizaciones No Gubernamentales
PROSOLI:	Programa Progresando con Solidaridad

RC:	Reportes Comunitarios
SIUBEN:	Sistema Único de Beneficiarios
TMC:	Transferencias Monetarias Condicionadas
TICs:	Tecnologías de la Información y Comunicación
UNAP:	Unidades de Atención Primaria de Salud

**Índices especiales (Tablas, Gráficos, Figuras y Anexos)**

**Índice de Tablas**

<b>Tabla No. 1</b>	Agenda de capacitación de día completo para el personal local de PROSOLI sobre la implementación del RC.....	56
<b>Tabla No. 2</b>	Agenda de la reunión de reportes de beneficiarios.....	58
<b>Tabla No. 3</b>	Agenda de la reunión de interface .....	60
<b>Tabla No. 4</b>	Agenda de la reunión de retroalimentación .....	61
<b>Tabla No. 5</b>	Calendario de expansión de reportes comunitarios julio – noviembre 2014..	65
<b>Tabla No. 6</b>	Selección de la muestra correspondiente a los Núcleos de Familias Solidarias (NFS) .....	67



## Índice de Gráficos

<b>Gráfico No. 1</b>	Países en el mundo donde el Banco Mundial ha apoyado la aplicación de la técnica de reportes comunitarios (RC) .....	48
<b>Gráfico No. 2</b>	¿Considera usted que las reuniones de reportes comunitarios han contribuido a mejorar los recintos escolares y la disponibilidad de libros en su comunidad? .....	73
<b>Gráfico No. 3</b>	¿Considera usted que las reuniones de reportes comunitarios han mejorado la disponibilidad de maestros(as) y la asistencia a clases en las escuelas a las que asisten sus hijos(as)? .....	74
<b>Gráfico No. 4</b>	¿Considera usted que los servicios de educación han mejorado con las reuniones de los reportes comunitarios en los centros educativos o escuelas donde asisten sus hijos? .....	75
<b>Gráfico No. 5</b>	¿Cómo califican los servicios que reciben actualmente de la escuela o centro educativo donde estudian sus hijos/as? .....	76
<b>Gráfico No. 6</b>	¿Considera usted que las reuniones de reportes comunitarios han mejorado los servicios de salud en las Unidades de Atención Primaria de Salud (UNAP) o centros de salud a los que asiste? .....	77
<b>Gráfico No. 7</b>	¿Considera usted que las reuniones de reportes comunitarios han contribuido a mejorar la disponibilidad de equipos médicos y personal de salud (enfermeras y médicos) en las Unidades de Atención Primaria de Salud (UNAP) o centros de salud? .....	78
<b>Gráfico No. 8</b>	¿Los reportes comunitarios influyen en la fijación de los precios y los servicios de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) en los colmados donde usted utiliza la tarjeta solidaridad? .....	80
<b>Gráfico No. 9</b>	¿Cómo califican los servicios que reciben actualmente de los colmados donde utilizan su tarjeta? .....	81
<b>Gráfico No. 10</b>	¿Con qué frecuencia se revisan los planes de acción y compromisos asumidos por los proveedores y PROSOLI? .....	84
<b>Gráfico No. 11</b>	Nivel de cumplimiento con los planes de acciones .....	85

---

<b>Gráfico No. 12</b>	¿Las reuniones de los reportes comunitarios permiten sugerir o proponer soluciones para los servicios que usted recibe? ..... 86
<b>Gráfico No. 13</b>	¿Los espacios que brinda el PROSOLI han permitido que los usuarios expresen su opinión sobre el programa y otros servicios relacionados? ..... 87
<b>Gráfico No. 14</b>	¿Las reuniones de reportes comunitarios permiten reportar los problemas en sus comunidades y los servicios que ofrece el PROSOLI? ..... 88
<b>Gráfico No. 15</b>	¿Los espacios que brinda PROSOLI han servido para reportar los problemas que afectan en su comunidad? ..... 89
<b>Gráfico No. 16</b>	¿Las reuniones de reportes comunitarios han contribuido a que usted se sienta más comprometido con resolver los problemas en su comunidad? ..... 89

**Índice de Figuras**

**Figura 1** Organigrama del GCPS ..... 44

**Figura 2** Mapa Institucional de Progresando con Solidaridad PROSOLI ..... 46

**Figura 3** Proceso de los Reportes Comunitarios ..... 53

## Índice de Anexos

### Entrevistas:

<b>Anexo No. 1</b>	Entrevista a: Licda. Evangelista Cornelio, Encargada de Vinculación Interinstitucional PROSOLI y de Reportes Comunitarios, 6 mayo 2015 ....	104
<b>Anexo No. 2</b>	Entrevista a: Andrea Gallina, Evaluador Reportes Comunitarios, Banco Mundial, 7 de mayo 2015 .....	110
<b>Anexo No. 3</b>	Entrevista a: Lic. Ezequiel Vólquez, Director de Planificación del PROSOLI, 15 de mayo 2015 .....	116
<b>Anexo No. 4</b>	Entrevista a: Licda. María Consuelo Pichardo, Asistente Técnico de la Dirección de Vinculación Interinstitucional (DVI) PROSOLI, 6 mayo 2015 .....	119
<b>Anexo No. 5</b>	Fotografías de los encuentros para guías y/o encuestas:	
<b>Ilustración 1</b>	Grupo de beneficiarios asistentes, Los Alcarrizos 11/3/2016 .....	123
<b>Ilustración 2</b>	La Licda. Fátima González del PROSOLI, explica a los beneficiarios el motivo de la reunión, Los Alcarrizos 11/3/2016 .....	123
<b>Ilustración 3</b>	El autor explica a los asistentes cómo deben llenar la Guía y/o Encuesta, Los Alcarrizos 11/3/2016 .....	123
<b>Ilustración 4</b>	El autor junto al equipo de apoyo, Supervisores y Enlaces Familiares del PROSOLI, Los Alcarrizos 11/3/2016 .....	124
<b>Ilustración 5</b>	Parte de los beneficiarios asistentes leen y llenan la Guía y/o Encuesta, La Victoria 11/3/2016 .....	124
<b>Ilustración 6</b>	El autor junto a parte de los beneficiarios del PROSOLI asistentes a la reunión, La Victoria 11/3/2016 .....	124
<b>Anexo No. 6</b>	Guía y/o encuesta a beneficiarios del PROSOLI para el levantamiento de información y evaluación de impacto de los reportes comunitarios .....	125

## RESUMEN

Determinar la manera en que los reportes comunitarios constituyen un instrumento para el monitoreo y veeduría social de los servicios públicos, verificar si estos mecanismos propician la participación de la ciudadanía en la construcción de una nueva cultura para la planificación de políticas públicas de protección social, y analizar si estas herramientas favorecen la mejora de la calidad de la prestación de los servicios y a generar capacidades en los beneficiarios del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) para influir en la formulación y concertación de estas políticas, implica asumir un estudio minucioso sobre su influencia en estas políticas de protección social.

Por otro lado, propiciar reflexiones que promuevan el uso de estas herramientas para la mejora de la calidad de la prestación de los servicios y a generar capacidades en los beneficiarios de estos programas para que puedan influir en el monitoreo, vigilancia en su implementación y formulación y concertación de políticas públicas, es un reto que toda gestión pública moderna y eficiente debe asumir.

Si observamos de manera particular el mecanismo de los reportes comunitarios instaurado en la República Dominicana, el cual es considerado como un instrumento idóneo de veeduría social para el programa de transferencias monetarias condicionadas “Progresando con Solidaridad (PROSOLI)”, se pueden levantar informaciones relevantes relacionadas a los servicios de salud, educación y transferencias monetarias condicionadas (TMC) que se ofrecen en el PROSOLI que permiten valorar la participación de los(as) ciudadanos(as) en el monitoreo y evaluación de este programa.

En tal sentido, proponemos reflexiones sobre la implementación de los reportes comunitarios, examinando sus herramientas para el monitoreo, la veeduría social, la planificación y concertación de políticas de protección social para favorecer oportunidades de mejora mediante la utilización de estos espacios de participación que contribuyen a transformar el entorno de las comunidades mediante la toma de decisiones, más inclusivas y democráticas.

Todo esto implica la irrenunciable tarea de una gestión pública moderna que fomente una nueva cultura democrática en la utilización de los mecanismos de participación ciudadana, necesarios para incentivar y lograr un mayor nivel de coordinación en el proceso de toma de decisiones de los asuntos públicos que interesan a los(as) ciudadanos(as).

Además, superar la baja confianza, los débiles espacios de participación y la opacidad en la gestión mediante la auditoría social y el monitoreo de los servicios inciden en conferir a la administración pública mayor legitimidad y a la generación de capital social mediante la planificación y concertación de políticas de protección social, decididas no desde el laboratorio u escritorio de “expertos”, sino, mediante la implicación colectiva de los beneficiarios y ciudadanos(as) que influyen en la detección de los problemas colectivos que afectan sus comunidades.

**Palabras claves:** políticas públicas, planificación, concertación, participación ciudadana, reportes comunitarios, monitoreo, auditoría o veeduría social, políticas de protección social, progresando con solidaridad (PROSOLI), República Dominicana.

## **CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN**

La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y su actuación en la construcción de políticas públicas conlleva un estudio minucioso de los avances que se han fomentado a través de los mecanismos de consulta ciudadana u otros instrumentos que preconizan la cultura de una democracia directa.

La participación política, por ejemplo, como mecanismo de interacción y comunicación conlleva un amplio número de “actividades que se dan al interior de la sociedad de forma individual o colectiva, demandando, influyendo o tomando parte en el proceso de decisiones políticas” (Ortiz, 2011, p. 105).

Es por esto que los instrumentos que propician la planificación y concertación de políticas públicas mediante la utilización de los mecanismos de participación de la ciudadanía o veeduría social como los reportes comunitarios son objetos de estudio de esta investigación que nos permitirá analizar el impacto que estos tienen en la mejora de la calidad de los servicios, y en la generación de capacidades en los(as) beneficiarios(as) del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), y si los mismos pueden influir en la formulación de políticas públicas en dicho programa.

Para esto debemos instruir a los interesados en el estudio de este fenómeno sobre los métodos, herramientas y procesos necesarios que pueden ayudar a generar un adecuado consenso en la concertación de políticas públicas a través de los reportes comunitarios de Progresando con Solidaridad (PROSOLI).

En este sentido, pretendemos en esta investigación identificar los instrumentos de participación popular y de consulta ciudadana en el marco del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), y observar si los mecanismos de auditoría o veeduría social como los reportes comunitarios implementados por el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) constituyen formas para que los(as) ciudadanos(as) puedan influir sobre las organizaciones e instituciones que tienen la responsabilidad de tomar las decisiones sobre las políticas públicas de protección social en la ejecución de este Programa.

Es por esto que la concertación de las políticas de protección social implica la incorporación de mecanismos de legitimación del poder en el sistema político mediante el involucramiento de la ciudadanía en la “construcción del bien común, a partir del dialogo de intereses y de la construcción de acuerdos mínimos” (Ortiz, 2011, p. 105).

Además, es necesario que mediante un estudio se pueda observar si el fomento de la relación entre las instituciones públicas encargadas de definir y coordinar la política social del Gobierno y los(as) ciudadanos(as) puede ser un modo de conseguir una mayor participación popular en el proceso de planificación y concertación de políticas de protección social, y a qué nivel ellos pueden influir en la formulación de las mismas para favorecer una cultura democrática capaz de poner en equilibrio los intereses del sector público, el empresarial o privado, los usuarios y los proveedores de servicios a través de grupos organizados, ya sea de forma colectiva o individual.

En tal sentido, a través de este examen daremos a conocer las teorías, criterios doctrinales y conceptos que permitan favorecer una mayor participación popular, y el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo y veeduría social para la elaboración, formulación y concertación de las políticas de protección social del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI). También, las características y elementos que contribuyen a generar las condiciones necesarias que hacen de los reportes comunitarios un instrumento de amplio uso para dar respuestas al interés colectivo en los procesos de planificación de las instituciones públicas.

También, verificaremos las características y naturaleza de los mecanismos que incentivan la capacidad de los(as) ciudadanos(as) para tener una participación activa en la toma de decisiones e influir en la formulación de las políticas de protección social del mencionado programa; y reflexionamos sobre la implementación de los reportes comunitarios, examinando sus herramientas para la planificación y concertación de políticas públicas y oportunidades de mejora.

Para el estudio de los mecanismos de monitoreo y veeduría social de los servicios públicos de Progresando con Solidaridad (PROSOLI) utilizamos la metodología aplicable para la investigación descriptiva. Realizamos entrevistas a funcionarios del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) y a expertos de organismos multilaterales, como el Banco Mundial, que participaron en el proceso de diseño e implementación del instrumento de monitoreo participativo de servicios sociales que constituyen los reportes comunitarios.

Se incluyen entrevistas mediante guías y/o encuestas a beneficiarios para el levantamiento de información y evaluación de impacto de los reportes comunitarios realizadas en el Municipio de Los Alcarrizos, Provincia Santo Domingo, y el Distrito Municipal de La Victoria, Municipio Santo Domingo Norte, Provincia Santo Domingo, a un total de 105 usuarios del PROSOLI.



Esto condujo a levantar informaciones relevantes relacionadas a los servicios de salud, educación y transferencias monetarias condicionadas (TMC) que se ofrecen en el PROSOLI, y a medir la participación de los ciudadanos en el monitoreo y evaluación de los programas.

### **1.1 Antecedentes de la investigación y estado de la cuestión**

Los mecanismos de participación de la ciudadanía y veeduría social han sido estudiados por investigadores que han caracterizado estos instrumentos de planificación y concertación de políticas de protección social. Entre ellos Rio (2003) quien analiza las concepciones que dieron origen a la participación popular durante el socialismo que primó en la primera mitad del siglo XIX al manifestar que “el problema de la relación entre el poder político y la participación popular ocupó un lugar de primera importancia en el socialismo europeo del siglo XIX” (p. 7).

Otros autores han pretendido vincular los mecanismos de participación popular, entre ellos la consulta ciudadana, al ámbito de la municipalidad o los gobiernos locales. Montesinos (2007) estudia los límites de la modernización municipal y la participación ciudadana en Chile en el proceso que se inició en 1994 hasta el año 2000 que dio origen a la reforma de la gestión pública en los gobiernos de la concertación. “Compara la participación ciudadana que se produce en dos instrumentos de planificación local utilizados en la gestión municipal chilena” (p. 319), entre ellos el programa de modernización municipal y los presupuestos participativos. Además, este autor determina los factores que explican la participación ciudadana en los presupuestos participativos y si éstos se encuentran relacionados con los “modelos de la gobernanza de proximidad” (p. 1). Incluye “la implementación y fiscalización ciudadana de la gestión municipal” (p. 1) en los procesos de consulta popular y su diagnóstico.

Por otro lado, en el año 2006 la Secretaría de la Función Pública de México, publicó una extraordinaria versión en español del documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) titulado “Participación Ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas”, redactado originalmente por Gramberger en el año 2001.

El manual de la OCDE se convirtió en un excelente ensayo para la elaboración de políticas públicas mediante la información, la consulta y la participación con el intento de consolidar estructuras sólidas destinadas a “involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones” (p.5). A partir de ahí, los países miembros de la OCDE empiezan a fortalecer las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

El manual citado precedentemente se considera una “fuente excepcional de informaciones comparativas sobre medidas tomadas para reforzar el acceso de los ciudadanos a la información, la consulta y la participación en la elaboración de políticas públicas” (p. 5).

Las prácticas más avanzadas relacionadas con la información, la consulta y la participación de la ciudadanía en la compleja responsabilidad que tienen los servidores públicos de elaborar las políticas públicas son abordadas en el valioso manual de la OCDE, y aporta un conjunto de herramientas que se pueden utilizar tales como crear una estructura, y el gran aporte que puede significar el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) en este proceso.

En otro aspecto, Marsiglia (2008) reflexiona “sobre las relaciones entre los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil. Analiza las principales restricciones y potencialidades para avanzar en los mecanismos de gestión concertada en el escenario territorial” (p. 167).

En el año 2007 Ahedo e Ibarra empiezan a inducir las dificultades y retos que enfrenta la democracia participativa como instrumentos para cambiar la realidad, y “no como un conjunto de medidas destinadas” a cambiar “las desacreditadas democracias representativas”, sino, como una herramienta para transformar el poder. Proponen una relación entre las instituciones y la ciudadanía para transformar y “generar una nueva cultura democrática” en los sujetos que deciden las políticas públicas y los ciudadanos que influyen en la toma de decisiones. Este estudio reflexiona sobre la importancia de la “participación y de la democracia participativa para generar un verdadero desarrollo humano” (p. 14).

En este momento se empieza a tratar la democracia participativa como aquella que cuestiona el poder y su ejercicio y pretende que “el poder sea ejercido por otros u otras. Que sean otros u otras las que decidan sobre los asuntos públicos” (Ahedo e Ibarra, 2007, p. 14); mientras que la participación hace referencia a “transformaciones en el seno de la sociedad en general y de la civil en particular” (p. 15).

A partir de este criterio la participación adopta un perfil no solo electoral, sino también la capacidad de los ciudadanos y ciudadanas de influir en la formulación de las políticas públicas en las instituciones, lo cual induce a una modalidad tendente a mejorar el desarrollo humano.

En ese mismo sentido, Welp (2008) refiere:

En un estudio comparado de Argentina, Ecuador y Perú las consultas populares, la iniciativa ciudadana y la revocatoria de mandato podrían contribuir, por un lado, a fortalecer la “democracia delegativa”, esto es el protagonismo del Poder Ejecutivo basado en el apoyo popular (...) o por otro lado, incrementar la calidad de la democracia introduciendo mecanismos de control y de participación en la toma de decisiones por parte del ciudadano (p. 117).

También, versados en temas sobre gobierno local, como Hevia (2011) estudian los instrumentos de participación popular y consulta ciudadana, pero desde las políticas de asistencia social en Brasil. Considera relevante cómo “las conferencias y los consejos gestores, impactan positivamente en la generación de una red sectorial "vertical", donde puede controlarse la política pública desde la federación hasta las localidades” (p. 95).

La consulta ciudadana y los mecanismos de monitoreo y veeduría social adoptan, a través de la participación popular una concepción moderna cuando otros autores asumen su relación con la democracia y los derechos humanos como Ortiz (2011), quien define la participación como “tomar parte activa, voluntaria y personalmente (...) es ponerse en marcha por uno mismo, no que otros te pongan en marcha ni que te movilicen desde arriba” (p. 75).

Posteriormente Duran-Esmela (2011) propone una teoría, abordada desde el punto de vista del republicanismo y el constitucionalismo popular, que presenta las prácticas necesarias para la búsqueda de “legitimidad institucional a través de la participación política por parte de los ciudadanos” (p. 170) para la construcción de las políticas públicas y el bien común.

En su tesis o memoria sobre “participación de la ciudadanía en el proceso de formación de las leyes en la Cámara de Diputados durante el período 2006-2010” Jaques (2011) analiza el contexto de la participación ciudadana en el conjunto de actividades realizadas por la Cámara de Diputados de la República Dominicana con el “Programa de Modernización y Reforma Institucional del Congreso Nacional. Incluye la reforma del Reglamento de Administración Interior donde se acreditan mecanismos de intercambios con la ciudadanía en el proceso de formación de las leyes” (p. xiv Introducción Párrafo II). Considera, además, el uso de la iniciativa popular y la “e-democracia o democracia electrónica.

Por otro lado, otra investigación o memoria final de Rodríguez (2011) trata sobre la “apertura y participación en la gestión municipal caso Ayuntamiento del Distrito Nacional durante el período 2007-2010”, la cual estudia, desde la óptica de la municipalidad, este fenómeno; realiza una descripción de los niveles y mecanismos de participación en la gestión municipal del ayuntamiento del Distrito Nacional durante el período 2007-2010, tomando como referencia los mandatos contenidos en la ley No. 176-07: sobre régimen municipal y del Distrito Nacional.

Considera en su estudio que “solo una parte de los mecanismos de participación han sido implementados, y apunta a que algunos deben ser mejorados”. Cita como escollos la superación del “centralismo que prima en el gobierno municipal” y realiza una comparación con otros países latinoamericanos respecto a los mecanismos de apertura de los gobiernos locales.

Las consideraciones de esta investigación abordan las precariedades de los presupuestos participativos y los cabildos abiertos como modelos necesarios para fortalecer y superar las tareas pendientes en materia de participación ciudadana y toma de decisiones.

Valdivieso (2012) trató en un estudio el capital social y la participación desde una perspectiva que incluye el Cono Sur de América: Porto Alegre, Montevideo y Santiago de Chile, y ahí acierta con “evidencias sobre la participación ciudadana y el Capital Social (CS)” (Valdivieso, p.1) en estos tres casos sudamericanos. Considera que el capital social “es el resultado de decisiones racionales de las personas, y los diseños políticos, las instituciones y la cultura política tienen efectos en esas decisiones” (Valdivieso, p.129).

El estudio de las políticas públicas como medio de legitimación de los gobiernos democráticos y creadores de valor para la sociedad ha sido minuciosamente analizado en artículos como el de Aguilar (2012), quien al tratar el tema de políticas públicas lo hace de forma prospectiva: hacia el presente y al futuro. Reflexiona que “mientras en Estados Unidos el objetivo fue asegurar la eficacia directiva de las decisiones de los gobiernos (...) en América Latina acentuó adicionalmente la naturaleza pública de las políticas” (p. 41).

Otro aspecto técnico en el análisis de las políticas públicas se evidencia en el estudio de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008) que incluye propuestas de gestión para estudiantes, funcionarios públicos o miembros de organizaciones no gubernamentales con “voluntad de trascender de los marcos nacionales tradicionales, ofreciendo una perspectiva de análisis común de las políticas hoy en curso en el escenario europeo” (p. 5).

En lo que respecta a la República Dominicana, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) publicó un interesante compendio titulado “Sistema Nacional de Planificación: nuevo marco institucional para la planificación nacional” (2011), el cual despliega aspectos conceptuales y metodológicos que sustentan y posibilitan el marco legal que instituye el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y los órganos rectores. Además, incluye una reflexión sobre “la nueva institucionalidad de la planificación y de la administración financiera del Estado” de los consultores Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón, en donde también se “interrelacionan los sistemas de planificación e inversión pública, presupuesto y crédito público” (MEPyD, p. 8).

En lo concerniente a las teorías modernas sobre la planificación Màttar y Perrotti (2014b) elaboran con contribuciones de expertos, consultores y antiguos funcionarios del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) un conjunto de principios para comprender el proceso histórico de desarrollo de la planificación económica y social, sus vertientes territoriales. También, “los planes y los presupuestos, a la implementación práctica de la gestión para resultados, y a los lazos que unen la gestión pública con el desarrollo económico; un análisis prospectivo de la región” (p. 15).

En otra reflexión, Màttar y Perrotti (2014a) observan el fenómeno de la revalorización de la planificación transcurrido en el siglo XXI como “una herramienta coadyuvante para transitar el camino hacia el desarrollo” (p. 5).

## **1.2 Problema de investigación:**

### **1.2.1 Enunciación del problema**

El Estado dominicano, en ocasiones, ha implementado el uso de mecanismos de concertación para el establecimiento de políticas públicas, por ejemplo: la Ley Orgánica No. 1-12 sobre Estrategia Nacional de Desarrollo, y otras experiencias relacionadas con el presupuesto participativo a nivel municipal o gobiernos locales, y a nivel nacional, mediante el Consejo Económico y Social (CES).

Sin embargo, para fomentar una cultura democrática en la utilización de los mecanismos necesarios para incentivar la participación popular a través de consultas ciudadanas, mesas de diálogo, debates, foros o veedurías sociales para lograr un mayor nivel de coordinación en el proceso de toma de decisiones de los asuntos públicos que interesan a los ciudadanos es pertinente superar los factores como la “baja confianza, espacios de participación débiles, opacidad en la

gestión, ausencia de voluntad política” (Crook, 2010, citado por Gallina, 2014b, p. 2) que influyen en la legitimidad de las políticas de protección social, y son desafíos dignos de estudio para hacer propuestas de mejoras conforme a otras experiencias de mecanismos de gestión participativa y veedurías sociales como los reportes comunitarios u otras prácticas exitosas en la región.

Por esta razón, el Estado moderno se ve en la necesidad de establecer nuevas relaciones con sus ciudadanos(as) para evitar la pérdida de confianza en la administración pública y reforzar la legitimidad de las políticas de protección social, y la República Dominicana no escapa a esa realidad.

Es por esto que la consulta y la participación popular en los procesos de concertación y elaboración de estas políticas se ven afectadas si no son implementadas de forma estratégica. Además, las escasas publicaciones a las que recurrir para encontrar una visión de conjunto y consejos sobre aspectos prácticos para su aplicación dificultan el estudio y comprensión de este fenómeno.

A pesar de que la República Dominicana cuenta con un marco jurídico moderno, y legislaciones muy específicas como la Ley de Planificación e Inversión Pública No. 498-06, el Estado dominicano adolece de instrumentos que permitan generar un adecuado debate entre sus instituciones, el sector empresarial o privado y las organizaciones de la sociedad civil en la concertación de políticas públicas.

Dada la dificultad que implica propiciar acuerdos de integración entre estos agentes y organizaciones, que permitan recobrar el verdadero significado de los mecanismos de monitoreo y veeduría social en la formulación, implementación y evaluación de políticas de protección social, la administración pública debe enfocarse en perseguir el interés común en la toma de decisiones, por lo que, a través de los reportes comunitarios, es pertinente observar la mediación de estos actores y verificar el nivel de influencia que tienen en la elaboración de estas políticas y en la mejora de la calidad de los servicios que se ofrecen en el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI).

Es por estas razones que las políticas de protección social no solo ameritan una excelente coordinación, conllevan también el fomento de la participación de los beneficiarios e implica un estudio profundo sobre los procesos de empoderamiento y toma de conciencia de estos sobre el monitoreo y veeduría de la calidad de los servicios.

Ya que los reportes comunitarios, como mecanismo de veeduría social para el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), incentivan la rendición de cuentas del gasto público e involucran a la ciudadanía para determinar la sostenibilidad del referido programa, es imprescindible incluir en este análisis aspectos relacionados con su pertinencia como instrumento capaz de propiciar la formulación de políticas de protección social, el monitoreo de la calidad de los servicios, y el impacto que tiene en los beneficiarios y prestadores de servicios para generar consensos y soluciones de necesidades colectivas en la política social del gobierno.

Sin embargo, en cuanto a la planificación y concertación de políticas públicas, los reportes comunitarios deben ser analizados para comprobar si son instrumentos capaces de propiciar el monitoreo, veeduría y formulación de estas políticas, y su impacto en los beneficiarios y prestadores de servicios para ver si es adecuado a través de estos mecanismos generar consensos para soluciones de necesidades colectivas en la política social del gobierno.

### **1.2.2 Formulación del problema**

#### **1.2.2.1 Pregunta principal**

¿De qué manera los reportes comunitarios son instrumentos para el monitoreo y veeduría de los servicios y políticas públicas de protección social en el Programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI)?

#### **1.2.2.2 Preguntas secundarias**

1. ¿Cuál es la incidencia de los reportes comunitarios en la generación de capacidades en los(as) beneficiarios(as) de este programa para influir en la mejoría de los servicios y en la formulación de políticas públicas de protección social dentro del PROSOLI?
2. ¿Cuáles métodos y herramientas se pueden utilizar para que los reportes comunitarios generen un adecuado consenso en la concertación de políticas públicas de protección social?

### **1.3 Justificación de la investigación**

Los procesos de planificación y concertación de políticas de protección social ameritan un estudio sobre las formas en que el Estado moderno confiere legitimidad en el proceso de su elaboración e implementación mediante los distintos instrumentos de participación popular como las consultas

ciudadanas, mesas de diálogo, debates, foros, veedurías sociales, y en especial los reportes comunitarios.

Es por esto que el análisis y estudio de este fenómeno implica una conciencia crítica y comprometida con las necesidades surgidas por los asuntos públicos y del delicado proceso que conlleva generar consenso a través de la participación de los beneficiarios de los programas sociales para que los mismos puedan influir en la definición de las prioridades de la colectividad que forman parte.

La búsqueda de una mayor participación popular en la elaboración de las políticas públicas de protección social como el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) nos permitirá indagar sobre la importancia que tienen los reportes comunitarios en el proceso de planificación, y si su efectividad tiene relación con los niveles de capacidad de concertación que debe propiciar el Estado dominicano para la elaboración de las políticas que demanda la ciudadanía, y muy específicamente, los beneficiarios del referido programa.

Además, es adecuado comprobar si los mecanismos de reportes comunitarios pueden describirse como instrumentos idóneos en el proceso de planificación y abordaje de las políticas públicas de protección social para programas como Progresando con Solidaridad (PROSOLI).

Por estas razones, el estudio de la relación entre instituciones como el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) y la ciudadanía constituye la posible vía para la búsqueda de instrumentos pertinentes que permiten transformar y propiciar una cultura democrática, tanto en los sujetos que deciden las políticas públicas, como en los usuarios o beneficiarios del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) que participan en la construcción y movilización de intereses en los procesos de toma de decisiones.

A través de esta investigación pretendemos enriquecer los mecanismos de participación ciudadana de auditoría o veeduría social como los reportes comunitarios, y contribuir a fomentar el uso de estos instrumentos en el proceso de formulación, elaboración y concertación de políticas públicas y sociales. Tomando en cuenta que para propiciar niveles de mayor calidad en la participación es necesario dotar a las instituciones públicas de una guía metodológica que les permita aplicar frecuentemente estos instrumentos, y es pertinente analizar y proponer las herramientas y procesos necesarios para generar un adecuado uso de estos.



En tal sentido, el examen de estos instrumentos permitirá lograr obtener elementos novedosos para aumentar los niveles de legitimidad de las políticas públicas de protección social que se implementan a través del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), y facilitar el proceso de toma de decisiones en la gestión estratégica.

#### **1.4 Delimitación de la investigación**

**Tiempo:** Esta investigación comprende el período comprendido desde el mes de mayo 2014 hasta el mes de marzo del año 2016.

**Espacio:** República Dominicana, Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS).

**Universo:** programa Progresando con Solidaridad; Monitoreo Participativo de Servicios Sociales Mediante Reportes Comunitarios; y Ley de Planificación e Inversión Pública no. 498-06. Funcionarios del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) encargados(as) de las áreas de monitoreo y evaluación; planificación; vinculación interinstitucional; y experto designado por el Banco Mundial para los reportes comunitarios. Además, el levantamiento de evaluación de impacto realizado por la firma Gallup (2014); y guías y/o encuestas de elaboración propia aplicadas en el Municipio de Los Alcarrizos, Provincia Santo Domingo; y el Distrito Municipal de La Victoria, Municipio Santo Domingo Norte, en donde se implementa este mecanismo de veeduría social de reportes comunitarios.

#### **1.5 Objetivos:**

##### **1.5.1 Objetivo general**

Determinar la manera en que los reportes comunitarios son instrumentos para el monitoreo y veeduría de los servicios y políticas de protección social en el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI).

##### **1.5.2 Objetivos específicos**

- a) Analizar la incidencia de los reportes comunitarios en la generación de capacidades en los(as) beneficiarios(as) para influir en la mejoría de los servicios y en la formulación de políticas públicas de protección social dentro del PROSOLI;

- b) Formular los métodos y herramientas necesarios para que los reportes comunitarios generen un adecuado consenso en la concertación de políticas públicas de protección social en el PROSOLI.

### 1.6 Limitaciones Iniciales

La periodicidad con que se efectúan las reuniones para los reportes comunitarios y el proceso de capacitación de los equipos encargados de la implementación en este proceso no se realizan con frecuencia.

Por esta razón, como no se realizan con sistematicidad dichos reportes comunitarios y los procesos de capacitación de equipos encargados de la implementación, nos apoyaremos en las reuniones de interface, que es donde se incorpora el plan de acción semestral; también utilizaremos los datos proporcionados sobre el nivel de cumplimiento de los planes de acción y las evaluaciones de impacto que se desarrollaron durante el año 2014 por la firma encuestadora Gallup.

## CAPÍTULO II. MARCO DE REFERENCIA

### 2.1 Marco Conceptual

Para el estudio, análisis y mejor comprensión de los reportes comunitarios como sistema de monitoreo y veeduría social de los servicios públicos de Progresando con Solidaridad (PROSOLI), es importante conocer los siguientes conceptos claves:

**Auditoría social:** se considera como un mecanismo de control de las políticas públicas con el cual los usuarios o involucrados persiguen la mejoría de los servicios públicos y generan capital social influenciando directamente en los proveedores de los servicios. El Banco Mundial se refiere a este instrumento como medio que otorga legitimidad y mejor desempeño al Estado, y en el que la comunidad, actor principal de la auditoría social, contribuye en la búsqueda de soluciones comunes a los desafíos que les afecta.

**Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC`s):** conforme al artículo 1 del decreto No. 489-12, es una herramienta con la que se procura articular y coordinar las estrategias de creación de capital humano y social mediante el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC`s) e involucra a la comunidad mediante el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI).

**Concertación:** consiste en establecer acuerdos de integración entre agentes y organizaciones para materializar entre los sectores público y privado el desarrollo productivo o la economía. Implica la adopción de compromisos recíprocos y verificables que permitan transformar las políticas estatales en políticas públicas.

**Consulta ciudadana:** es un mecanismo de participación popular que involucra al (la) ciudadano (a) en el proceso de discusión, elaboración y formulación de las políticas públicas.

**Coordinación:** “hace referencia a una adecuada ejecución de las políticas públicas (...) tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política (...) se trata de dirigir con un sentido estratégico, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto” (Martin, 2005, p. 17).

**Democracia participativa:** es aquella que lo que “cuestiona es el poder y su ejercicio (...) plantea y exige que el poder sea ejercido por otros y otras. Que sean otros y otras las que decidan sobre los asuntos públicos” (Ahedo e Ibarra, 2007, p. 14).

**Participación:** es “una acción o actitud a través de la que un individuo o grupo, que no está a priori formalmente designado para tomar las decisiones políticas, pretende intervenir en ese proceso”; consiste en “tomar parte activa, voluntaria y personalmente (...) es ponerse en marcha por uno mismo, no que otros te pongan en marcha ni que te movilicen desde arriba” (Ortiz, 2011, p. 75).

**Participación ciudadana:** considerada como “intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales” es vista como una “relación difusa entre Estado y sociedad civil, a una acción de ésta sobre la primera...” (Correa y Noe, 1998, p. 15).

**Participación popular:** entiéndase por participación popular, de manera indistinta, tanto los mecanismos e instrumentos de la participación de la ciudadanía como la consulta ciudadana.

**Planificación:** sistema conformado por un conjunto de principios, normas, órganos y procesos a través de los cuales se fijan las políticas, objetivos, metas y prioridades del desarrollo económico y social evaluando su cumplimiento. Se entiende como el “proceso mediante el cual se racionaliza la ejecución de un proyecto nacional de desarrollo, y a partir del cual se identifica una imagen-objetivo y se elige racionalmente el itinerario para su consecución” (Máttar y Perrotti, 2014a, p. 15).

**Políticas públicas:** proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado

a solucionar o prevenir una situación definida como problemática (...) hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez, 2009, p. 156).

Es también, toda forma de organización de decisiones que persigue fines de interés común (Martin, 2005, p. 16).

**Presupuesto participativo:** implica abrir los espacios de participación y discusión sobre la gestión local (Montesinos, 2007, p. 321), y el proceso de asignación del presupuesto, gasto e inversión pública de los gobiernos locales.

**Red de protección social:** es un sistema para ejecutar la política social bajo la responsabilidad del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS); está conformado por programas e iniciativas para mejorar la calidad de vida de las personas en situación de pobreza extrema, elevar el nivel del capital humano y social de la población pobre y vulnerable, y garantizar la equidad. Su estructura abarca tres ejes o programas principales: transferencias condicionadas, de desarrollo humano y social, y de inclusión económica.

**Reportes comunitarios:** entendido como un mecanismo de auditoria social o veedurías que incluye la participación popular o de la comunidad mediante la integración de los núcleos de familias solidarias y usuarios del servicio o beneficiarios del programa Progresando con Solidaridad.

**Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública:** conforme al art. 1 de la ley 498-06 es aquel que está integrado por el conjunto de principios, normas, órganos y procesos a través de los cuales se fijan las políticas, objetivos, metas y prioridades del desarrollo económico y social evaluando su cumplimiento.

**Toma de decisiones:** es un proceso mediante el cual se observan las circunstancias del fenómeno sobre el cual se va a inferir, y luego mediante razonamientos basados en fuentes de información confiables, se elige una o varias alternativas que mejor contribuyan a resolver un conflicto.

**Veeduría:** es un mecanismo de participación y auditoria social en la que los (as) ciudadanos (as) e instituciones de la sociedad civil evalúan, dan seguimiento a la ejecución de las políticas públicas, planes y programas, o al cumplimiento de las obligaciones, compromisos, competencias y funciones de la administración pública.

## **2.2 Marco Teórico**

### **2.2.1 La planificación, gestión y participación de la ciudadanía en la concertación de políticas públicas de protección social**

Las corrientes de pensamientos en las que se suscribe el proceso de planificación en Latinoamérica está relacionado a distintas épocas o etapas; por ejemplo, en la década correspondiente a los años cincuenta y sesenta primaba la cultura de fijar objetivos estratégicos de características cualitativas, en los años setenta se dio un giro hacia modelos cuantitativos que permitían fijar los resultados por alcanzar con metas puntuales.

En este contexto, la planificación era muy rígida en la asignación de los recursos económicos, esto trajo como consecuencia, producto de las reformas neoliberales, que su utilización se despreciara desde los años ochenta hasta los noventa. Ya para los años noventa la planificación de corto plazo tuvo auge y condujo a grandes avances en materia de eficiencia en la gestión pública.

En la primera década de este siglo la planificación ha adquirido un matiz que muestra una sólida vigencia. Hoy en día se ha asumido esta práctica con aspectos cualitativos relacionados al mejoramiento del bienestar social y la sostenibilidad; pero además, combinados con metas cuantitativas como crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), disminución de la pobreza y la desigualdad, entre otros, sin dejar a un lado las cuestiones del buen manejo de la gestión pública eficiente y moderna, que contribuya a “unas finanzas públicas sanas con esquemas de planificación plurianual del presupuesto” (Màttar y Perrotti 2014a, p. 51).

Este contenido histórico es relevante para comprender las tendencias actuales en la que se suscribe nuestra investigación, en el sentido de que el nuevo paradigma se encuentra en “la participación de la ciudadanía en la concepción y práctica del proceso de planificación, así como en la ampliación del horizonte planificador para incluir el largo plazo” (Màttar y Perrotti 2014a, p. 51).

Esto implica que la participación popular en la planificación induce a los ciudadanos a ser los partícipes en la consolidación de la realización del bien común, y que los mecanismos de monitoreo y veeduría social, son instrumentos necesarios para propiciar la concertación de aquellas políticas públicas que requiere la sociedad.

Este nuevo paradigma de la planificación permite estimular la democracia participativa en la toma de decisiones y es una relación que permite a los ciudadanos compartir su poder con sus representantes y actores e instituciones políticas. Ya que la exclusividad del poder no recae

únicamente en los funcionarios públicos, esto se ha transformado, porque junto a otros sectores de la sociedad deben equilibrar las decisiones sobre las políticas públicas de protección social.

En consecuencia, del examen anterior se induce que la creación de una visión de país como meta a largo plazo conlleva lo que Màttar y Perrotti (2014a) denominan “un amplio consenso ciudadano que le otorgue legitimidad” (p. 52). De esta manera asumimos la teoría de generar mayores niveles de participación de los ciudadanos a través del monitoreo y veeduría social en los procesos de planificación y concertación de las políticas públicas de protección social.

Al abordar las distintas teorías de la planificación Màttar y Perrotti (2014b) afrontan los desafíos en el comienzo del siglo XXI, en el entendido de que el debate sobre este tema ha sido “enriquecido y se ha distanciado de la planificación normativa, indicativa o tradicional” (...) Esto ha permitido que los procesos, métodos y técnicas de la planificación hayan “experimentado cambios sustanciales” (p. 55).

Bajo estos supuestos es evidente asumir que las tendencias más recientes sobre el proceso de la planificación se alinean a aspectos “estratégicos y fórmulas ampliamente participativas” (Màttar y Perrotti, 2014b, p. 55). Lo que indica a nuestro parecer mayores niveles de incidencia y participación de los ciudadanos en los métodos y técnicas de coordinación, concertación y evaluación de políticas públicas de protección social.

En el sector público, durante la última década del siglo XXI, la planificación ha dejado de ser un proceso meramente práctico o tradicional para convertirse en un “proceso de construcción de visiones de futuro como en los planes para alcanzarlas” (Màttar y Perrotti, 2014b, p. 55).

En Latinoamérica, la planificación adopta un perfil más democrático, ya que su acepción se debió a un contexto de una “ciudadanía exigente, participativa y colaboradora, por lo que los planificadores aprovechan este espacio de diálogo para alimentar y retroalimentar la construcción, el seguimiento y la evaluación de planes y programas” (Medina Vázquez, Becerra y Castaño, 2012, citado por Màttar y Perrotti, 2014b, p. 55).

Para esta investigación son relevantes las teorías y perspectivas que Màttar y Perrotti (2014b) inducen al proceso de planificación, ya que, es pertinente enfocar nuestro análisis desde la participación de la ciudadanía en el monitoreo y veeduría social de los servicios, así como en la elaboración y formulación de políticas públicas de protección social; es decir, que bajo estas teorías

la “planificación puede constituirse en un ingrediente central de las políticas públicas orientadas a ese fin” (p. 15).

En tal sentido, sustentamos la revalorización de la planificación que se da con la visión estratégica en el diseño y ejecución de políticas, pero además, la que confiere importancia al carácter participativo a través de la veeduría social, la anticipación del futuro, y las funciones de coordinación de las acciones y evaluación de los resultados. Así es como concebimos la descripción moderna de un proceso de planificación.

Sin embargo, “el mayor reto consiste en que la planificación se consolide como un instrumento de la política de desarrollo, especialmente en apoyo al diseño, seguimiento y evaluación de políticas y programas para el desarrollo” (Màttar y Perrotti, 2014b, p. 57).

Otro reto de la planificación moderna consiste en fortalecer los mecanismos de concertación y coordinación, en lo cual también coinciden estos autores. Para esto es imprescindible profundizar en los mecanismos de participación entre el Estado, el sector empresarial o privado, y las organizaciones de la sociedad civil; y por supuesto, mejorar los instrumentos de evaluación del proceso mismo de la planificación.

Por estas razones asumimos la utilidad que Màttar y Perrotti (2014a) le confieren a la planificación como un instrumento del Estado “para coordinar el proceso hacia un desarrollo con igualdad, que necesariamente es de largo plazo” (p. 13) y aceptamos como novedosa la definición de planificación para el desarrollo, la cual busca incorporar en su proceso la consulta o discusión con los actores sociales, políticos y económicos, pero que además, incluye una visión holística al tomar en cuenta las variables de carácter económico, social y ambiental.

En tal sentido, en lo que respecta a la postura sobre la planificación, apoyamos la concepción de que la visión de país conlleva “procesos participativos liderados por el Estado, de modo que la sociedad se empodere de esa visión y, más allá de los sesgos que cada gobierno pueda imprimir a sus políticas” (Màttar y Perrotti 2014a, p. 13). De esta manera se sientan “las bases para la transformación hacia esa imagen de nación que se construye colectivamente”.

Esta es la razón por la que vinculamos el proceso de planificación con los instrumentos de veeduría social, de consulta ciudadana, de concertación y coordinación para una visión moderna y estratégica de la gestión pública.

En efecto, los asuntos sobre la participación popular lo relacionamos con las teorías y tendencias que se han suscitado a raíz del movimiento social y político del siglo XX. Más que una concepción de tipo limitativa, en la que el (la) ciudadano(a) solo se le permite opinar, vemos en nuestra investigación la participación popular a través de la veeduría social y/o monitoreo de los servicios públicos, como una relación de poder, aquella que busca el Estado para legitimarse, negociar con la sociedad y arbitrar los conflictos de intereses.

Es por esto que nos resulta atractivo el pensamiento de Rio (2003), en el sentido de ver la participación popular como las acciones, actividades o iniciativas de los “movimientos populares” (p. 13) y su relación con el poder político. Sigue considerando que: “la participación no debería ceñirse a la vía electoral indirecta. A ella podrían sumarse las diversas formas de democracia semidirecta” (p. 131), y propone mecanismos necesarios para incentivar la participación popular como por ejemplo: la iniciativa legislativa y el referéndum; participación en deliberaciones; vigilancia sobre la aplicación de las decisiones, como la rendición de cuentas u otras formas de control de los cargos públicos, y la intervención ciudadana para el control popular.

La participación popular está estrechamente relacionada con la consulta ciudadana, ya que este es uno de los mecanismos e instrumentos que instituye el Estado moderno en su relación con los particulares. De la participación popular es que se extraen los principios, normas y precedentes que utiliza la consulta ciudadana, y el sistema democrático se sustenta en propiciar esta relación de poder con la construcción de respuestas colectivas de los problemas que desean solucionar sus ciudadanos. Estos son, para Rio (2003), los instrumentos que considera como el camino de legitimación del Estado moderno a través de una mayor participación popular en los asuntos públicos.

Asimismo, es necesario diferenciar la participación política de la participación popular o ciudadana; y es que, la primera se inclina a la búsqueda de posiciones de poder y aumentar la “influencia sobre el Estado o reforzando su presencia en el” (Rio, 2003, p. 64) por parte de los grupos sociales. Mientras que la segunda busca la transformación de la sociedad, generando capacidades en los ciudadanos para influir en la toma de decisiones en las instituciones públicas con el objetivo de mejorar la calidad de vida. Esta es la concepción de participación popular en la que nos amparamos en esta investigación.

De ahí que para fomentar la transparencia en el Estado es indispensable propiciar el debate público y los instrumentos de veeduría social, monitoreo y control para la participación popular.



El debate actual sobre la participación popular está asociado a dos discusiones principales, en un primer nivel están los que afirman, de manera empírica, que existen pocos niveles de incentivos por parte del Estado o que el poder político no estimula debidamente para generar una masiva participación, o lo que es lo mismo, que los poderes públicos la inhiben o no la favorecen. Por otro lado, están los partidarios de que existe cierto pesimismo en la población sobre la participación o poca disposición de los ciudadanos en tomar acciones colectivas.

En tal sentido, se observa una lucha entre dos teorías: “la voluntad de participar y las vías abiertas para la participación y las medidas destinadas a propiciarla haciendo frente a la inaccesibilidad del poder” (Rio, 2003, p. 134).

Lo anterior apunta hacia la conclusión de que debemos abocarnos al criterio esgrimido anteriormente de que la participación popular no debería limitarse a la vía electoral, sino que ello implica actividades directas sobre la deliberación colectiva, el intercambio de opiniones, la reflexión conjunta en la formulación de las políticas públicas. Es por esta razón que nos inclinamos a la postura que promueve la responsabilidad del Estado para “favorecer el activismo social” (Rio, 2003, p. 135). Las instituciones públicas deben disponer de los medios que fomenten la participación de los sectores de la sociedad, sin mayores dificultades para participar, porque “la vida democrática solo se puede reforzar con más participación” (Rio, 2003, p. 136).

Por otro lado, asumimos la relevancia que tiene para el “desarrollo de la democracia participativa la creación de los espacios de decisión ciudadana propios, autónomos, diferenciados, y también formalmente desconectados del territorio político institucional” (Ahedo e Ibarra, 2007, p. 15).

Todo esto implica que la participación conlleva las “transformaciones en el seno de la sociedad en general y de la civil en particular. Nos propondrá que los ciudadanos y ciudadanas participen más en sus propias organizaciones o en los espacios públicos, a la hora de formular sus demandas a las instituciones políticas” (Ahedo y Ibarra, 2007, p. 14). Y que dicha participación esté cimentada sobre mecanismos confiables para la veeduría u auditoría social y el monitoreo de los servicios, de los planes, programas, compromisos y acciones de la administración pública, pero sobre todo, de una especial valoración cuando se trata de las políticas públicas de protección social.

En este orden, las decisiones a través de las consultas ciudadanas implica una revalorización de la comunidad que interviene en este proceso, y con la mediación institucional se incrementan las

experiencias participativas en los asuntos que afectan al bienestar y los intereses generales de los ciudadanos y ciudadanas.

### **2.2.1.1 La planificación de políticas públicas de protección social por la igualdad**

Las políticas sociales tendentes a disminuir la pobreza y la desigualdad han sido ampliamente estudiadas en América Latina. La experiencia en la región indica que a pesar del significativo crecimiento económico aún persisten marcadas diferencias en la búsqueda de la equidad, los objetivos del desarrollo y el fortalecimiento del capital humano.

Así lo indican Jarquín y Caldera (2000) al expresar que no es posible lograr crecimiento con equidad, reducción de la pobreza y disminución de la desigualdad “si no se mejoran la capacidad y habilidades de la población en América Latina y el Caribe para que ésta pueda acceder a las oportunidades de generación de riqueza y bienestar” (p. xi).

Continúan formulando los autores que “si bien la educación es primordial para el fortalecimiento del capital humano y el logro de la equidad, se podría aseverar que la participación ciudadana es el gran camino que (...) puede generar cambios profundos en nuestras sociedades” (Jarquín y Caldera, 2000, p. xi).

Del examen anterior se advierte que para propiciar el cambio en América Latina que implique igualdad, generación de riquezas y capital humano, las políticas sociales deben ir encaminadas hacia la educación y la participación ciudadana como mecanismos fundamentales de la lucha contra la pobreza. De esta manera, se combaten los “altos grados de exclusión socioeconómica (...), y la precariedad de las instituciones democráticas que prevalecen en muchos de los países de la región” (Jarquín y Caldera, 2000, p. vii).

Ahora bien, Schneider, C. (2007) en sus tesis doctoral hace una diferenciación entre participación ciudadana y participación social o participación asociativa, la cual refiere a “el involucramiento ciudadano en las actividades de una pequeña comunidad con el fin de producir bienes públicos o colectivos y/o en la vida de las organizaciones civiles y voluntarias por motivos sociales, políticos, culturales o recreativos” (p. 44).

Sin embargo, se considera que:

(...) el Estado juega un rol protagónico al cual no puede renunciar... debe velar por más democracia y más igualdad... por el lado de la democracia, el Estado debe apostar por mejorar la calidad de la política en sus procedimientos, por agendas estratégicas que reflejen la deliberación de un amplio espectro de actores y por una voluntad popular que se traduzca en pactos que provean legitimidad y garanticen políticas en el mediano y largo plazo (CEPAL, 2013, p. 7).

En el aspecto de la igualdad, la CEPAL (2013) considera que: “el Estado debe ocuparse por incrementar la participación de los sectores excluidos y vulnerables en los beneficios del crecimiento” (p. 7). Se refiere a igualdad de la ciudadanía para vincular la política con la igualdad social.

La crisis de la gobernabilidad trajo consigo la necesidad de la creación de consensos para contrarrestar la creciente deslegitimación del poder político durante la década de los años noventa. Por esta razón Ruiz (2002) considera que “el fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social” (p. 54).

Es evidente que la nueva gestión pública conlleva la instauración de mecanismos de participación ciudadana para legitimar el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas dirigidas a disminuir los niveles de desigualdad, para crear mayor bienestar social con mayor inclusión y redistribución equitativa de las riquezas; además, que generen capital social a todos los niveles.

Las tendencias en América Latina indican que se debe favorecer la institucionalización de los procesos de consulta ciudadana y los mecanismos de democracia directa para permitir introducir en la esfera pública espacios de participación ciudadana que contribuyan a la democratización de la administración pública. Esta democratización debe guiar la nueva gestión pública a espacios de participación de la comunidad, quienes son actores fundamentales en la lucha del combate a la pobreza, la desigualdad, y desde donde se extraen las necesidades fundamentales que tienen los ciudadanos de las esferas de la sociedad más excluidos, lo que permitirá generar un clima de políticas públicas que incluya en su esquema la igualdad y programas de protección social.

Por ejemplo, en estas tendencias sobresale la experiencia de Brasil cuando se afirma:

(...) se ha podido construir una verdadera reforma política, que incluye la participación de los ciudadanos en diversos campos de política pública, por medio del ejercicio directo de la soberanía, tanto en mecanismos de democracia directa como en la incorporación de la participación de los ciudadanos en los campos de protección social y reforma urbana (Avritzer 2007b; Dagnino 2002, citado por Hevia 2011, p. 96).

Reiter y Lezama (2013) son considerados en nuestra investigación como expertos que hacen grandes aportes al tema de las políticas de transferencias condicionadas de dinero, las cuales, han sido extraordinariamente valoradas en Brasil y referidas como “un ejemplo de política social” (p. 456).

Es por esto que estimamos relevante la opinión de estos autores de que “las políticas de inclusión social son económicamente eficientes porque el costo de la exclusión, en términos de crecimiento económico y cohesión social, es demasiado alto” (Reiter y Lezama, 2013, p. 456).

También, a juicio de Reiter y Lezama (2013)

“Las políticas educativas son centrales en los procesos de inclusión porque retornan el mayor beneficio individual y colectivo en el mediano y largo plazo (...), y es la condición sine-qua-non para la inserción formal en el mercado laboral, garantizando la generación de ingresos de los más necesitados” (p. 456).

Todo esto implica que para la mejoría de las condiciones económicas, el crecimiento con equidad, la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad, se necesita crear una cultura de visión a largo plazo de planificación en prospectiva de las políticas públicas. Es por esto que insistimos que la planificación adopta de esta manera “complejidades en materia económica y social, que no se registraban en la etapa inicial de la planificación” (Màttar y Perrotti, 2014b, p. 5).

### **2.2.2 Análisis y métodos para la gestión de las políticas públicas de protección social**

Subirats et al. (2008) proponen un esquema analítico para estudiar de forma empírica las distintas políticas públicas desde la realidad de diferentes países europeos, en especial Suiza, Francia y España, como soporte teórico para los responsables de la formulación, implementación y evaluación de dichas políticas.

Es relevante destacar que para el análisis de políticas públicas es pertinente comprender que las respuestas e interrogantes fundamentales deben responder al nivel de legitimidad, eficacia y la continuidad o sostenibilidad de las acciones públicas. Esto se debe a que lo que hoy denominamos “Nueva Gestión Pública” implica también la “reinvención o modernización del Estado”, lo cual debe incluir formas innovadoras y directas, menos encerrada en las instituciones.

A estos aspectos está relacionada la “Gobernanza” de los asuntos públicos, donde se adoptan “nuevas visiones de defensa de lo público que postulan encontrar formas más compartidas socialmente de definir los intereses generales” (Subirats et al., 2008 p. 7).

Por estas razones, la forma de análisis de políticas públicas que adoptamos es la propuesta por Subirats et al. (2008) la cual toma en cuenta “tres características principales: un análisis de las interacciones entre actores públicos y privados; un análisis en términos de problemas públicos; un análisis comparativo” (p. 8).

El análisis y gestión de las políticas públicas desde las interacciones entre los actores públicos y privados parte de la visión que tiene Subirats et al. (2008) de que el sistema político administrativo debe ser “interpretado desde su influencia sobre la economía y la sociedad” (p. 8).

Además de tomar en cuenta las instituciones existentes y las que estarían por crearse esta postura implica verificar los servicios que se prestan a los ciudadanos de manera efectiva.

Desde este punto del análisis de las interacciones entre los actores públicos y privados es menester entender las políticas públicas desde las interrelaciones que se producen con la acción pública del Estado para examinar las instituciones públicas con sus oportunidades, obstáculos y lo que estas representan para los que toman las decisiones de las políticas públicas.

Todo lo anteriormente expuesto quiere decir que se trata de estudiar el Estado en acción y sus actores tanto públicos como privados en distintos ámbitos de intervención y los recursos que

estos utilizan; hablamos de una combinación entre actores (públicos y privados), recursos e instituciones.

Desde este nivel de examen que proponen Subirats et al. (2008) se entiende que el análisis debe iniciar con observar “la actividad cotidiana de las administraciones públicas y el estudio de los servicios que generan, lo cual permite situar a los actores públicos en un tiempo y un espacio determinado y analizar la acción pública en ese contexto” (p. 9).

Esto permite determinar el contexto en que se desarrollan los reportes comunitarios bajo la modalidad de identificar los espacios de participación y el contacto entre el Estado y la sociedad civil; pero además, los niveles de mediación entre estos actores públicos y privados, o lo que es lo mismo, la forma en que las relaciones entre ambos conlleva a la concertación de las políticas públicas.

Es por esto que las consideraciones en cuanto al análisis de políticas públicas desde la perspectiva de Subirats et al. (2008) “pretende identificar ciertos fenómenos que se manifiestan de manera recurrente en las interacciones entre actores públicos y privados” (p. 9), lo que permite aplicar esta teoría al ámbito de la concertación que se produce entre los beneficiarios, proveedores de servicios y el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) en cuanto a la formulación de políticas públicas a través de los reportes comunitarios.

Por otro lado, el análisis y gestión de la acción del Estado en términos de problemas públicos aclara la postura de que el fin en sí mismo no lo constituye la mejora del funcionamiento del sector público, sino que es “uno de los medios que han de acabar permitiendo brindar servicios públicos de calidad” (Subirats et al., 2008, p. 9). Esto se adapta a la necesidad de que lo importante y relevante es verificar la mejora en la calidad de los servicios de salud, educación y transferencias monetarias condicionadas al momento de estudiar los reportes comunitarios como sistema de monitoreo y veeduría social de los servicios públicos del PROSOLI, y su incidencia en la formulación de políticas públicas o su contribución para solucionar problemas colectivos.

En esta línea de pensamiento se trata de afrontar la acción pública desde la perspectiva de la legitimidad política y el análisis de políticas públicas desde los niveles de mayor eficacia de la intervención del Estado. Se debe ver quién gana y quién pierde con cada alternativa planteada, y de los efectos que tiene sobre los grupos sociales implicados en el problema.

En tal sentido, con estos planteamientos nunca se pierden de vista la mejora de los resultados y efectos de las políticas públicas, y no solo una optimización “recurso por recurso”.

Por último, un análisis de forma comparativa permite confrontar la calidad de las políticas públicas de protección social y su realización efectiva en diferentes instituciones y administraciones públicas, o lo que originalmente se llama “benchmarking”.

Se comparan varias administraciones y políticas públicas para identificar los factores que generan éxito o fracaso en estas y los efectos que pueden tener en distintos ámbitos y tiempos de aplicación. Todo esto permite que las instituciones públicas compartan sus experiencias y enriquezcan sus procesos de aprendizaje.

### **2.2.2.1 Modelo de análisis de políticas públicas**

El análisis de políticas públicas que aquí asumimos es como lo han concebido Subirats et al. (2008) relativo a un modelo que busca interpretar la política y el Estado “desde la perspectiva de (los resultados de) sus políticas públicas, más que en función de diversas estrategias de poder” (p. 11).

Es por esto que consideramos pertinente “tomar en cuenta las estructuras y los procesos institucionales en los que se sustenta la legitimidad democrática” (p. 11), toda vez que las reglas institucionales son elementos imprescindibles en el examen de estas políticas.

El proceso de análisis de las políticas públicas debe ser realizado sobre el criterio de que tratamos con un conjunto de decisiones y acciones tomadas por actores, tanto públicos como privados, “orientadas hacia la solución de un problema público claramente delimitado” (Subirats et al., 2008, p. 11). También es pertinente, valorar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones en la administración pública de una situación social que se considera problemática e inaceptable.

Otro enfoque adoptado en esta investigación lo constituyen las herramientas que aporta en el análisis de políticas públicas la evaluación, la cual se caracteriza por “explicar los resultados de la acción pública y sus efectos en la sociedad basándose en los objetivos que persigue y/o a sus efectos indirectos o no previstos” (Subirats et al., 2008, p. 23).

La perspectiva de la evaluación de los efectos de la acción pública aporta matices importantes para el modelo de análisis de políticas públicas que preconizamos, ya que, como considera Subirats et al. (2008) “si se quiere saber cuál es el efecto de la política pública en el

problema colectivo que pretende resolver, el conocer y medir los efectos de esa política resulta muy significativo” (p. 25).

Ese es un elemento imprescindible para la reforma del estado, ya que la evaluación de las políticas públicas cumple con un requisito democrático, es un incentivo idóneo para modernizar y racionalizar la acción pública. Producir conocimientos sobre las intervenciones públicas, muy especialmente sobre sus resultados y efectos a través de la evaluación ayuda a los responsables de la toma de decisiones a mejorar la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, la coherencia, la eficacia y el impacto de sus políticas. La evaluación también debe permitir a los ciudadanos determinar la relevancia de estas políticas.

Finalmente, en lo que respecta al modelo de análisis de políticas públicas que consideramos idóneo para este estudio, es necesario ver las políticas públicas como respuestas a problemas sociales, lo que indica que un problema público reconocido por el Estado es una intervención, por acción u omisión, del sistema político-administrativo a una realidad social que se supone como políticamente inaceptable.

### **2.2.3 Antecedentes de la política social del Estado Dominicano y los reportes comunitarios**

En el mes de septiembre del año 2004 el Poder Ejecutivo emitió el Decreto No. 1082-04, mediante el cual se creó e integró los gabinetes de política institucional, de política económica, de política social, y de política medioambiental y desarrollo físico.

En lo que respecta al gabinete de política social, mediante este decreto la coordinación de estas políticas, según el artículo 3, estuvo integrada por los secretariados, hoy ministerios de: administrativo de la Presidencia, educación, salud pública y asistencia social, trabajo, deportes, educación física y recreación, mujer, juventud, cultura y educación superior, ciencia y tecnología.

Es a partir de este momento que en la República Dominicana se crea el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de pobreza, y que mediante Decreto No. 474-12 se delegó el liderazgo del Gabinete en la Vicepresidencia de la República.

Posteriormente, mediante Decreto No. 1251-04, del 22 de septiembre del año 2004, se dio inicio a un proceso de integración de un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para integrar como miembros en los distintos gabinetes a organizaciones no gubernamentales (ONGs). Conforme



al artículo 4 del mencionado decreto: “tendrán la misión de coadyuvar al Gabinete de Política Social en la definición de la política social, la formulación de sus programas y planes, y seguimiento y evaluación de la ejecución de los mismos”. Desde ese momento se da prioridad a la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre asuntos relacionados con las políticas públicas y/o sociales.

La política social de la República Dominicana ha avanzado por distintos procesos de reestructuración en materia de coordinación de las políticas. Un primer esfuerzo lo constituye el decreto No. 536-05, del veintiséis (26) de septiembre del año dos mil cinco (2005), con el cual fue creado el programa “Solidaridad” dentro de la Red de Protección Social. Conforme al artículo primero del referido decreto presidencial su objeto era el de “implementar la estrategia de salida de la pobreza, dando apoyo al mejoramiento del ingreso y a la inversión en capital humano de las familias en pobreza extrema, mediante el otorgamiento de transferencias condicionadas”.

El Programa Solidaridad estuvo integrado por tres componentes: comer es primero, con el objetivo de dar asistencia a los hogares en extrema pobreza para complementar su alimentación básica; el incentivo de asistencia escolar, para disminuir la deserción escolar; y dominicanos con nombre y apellido, con el cual se promovió y se facilitó mecanismos de registros de nacimientos y obtención de documentación a personas vulnerables.

En el año 2012 mediante decreto No. 488-12 el Poder Ejecutivo procedió a transferir el programa “Progresando” a la Red de Protección Social del Gobierno, el cual estuvo, hasta ese entonces, bajo la dirección del Despacho de la Primera Dama.

Desde ese momento, se dispuso que dicho programa estaría operando y se articularía con el programa “Solidaridad”, y como resultado de esta integración es que surge el programa “Progresando con Solidaridad” bajo la conducción del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS).

Además, el Poder Ejecutivo transfirió mediante decreto No. 489-12, del 21 de agosto del año 2012, el programa de “Centros Tecnológicos Comunitarios” (CTC’s) a la Red de Protección Social del Gabinete Social, ya que anteriormente estuvo bajo la dirección y ejecución del Despacho de la Primera Dama. En lo adelante, dicho proyecto se destinó bajo la dirección general de “Progresando con Solidaridad” para la creación de habilidades y capacidades a los beneficiarios de dicho programa con las herramientas de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs).

Para el año 2010 la Vicepresidencia de la República puso en ejecución el proyecto de “monitoreo participativo de servicios sociales mediante reportes comunitarios” para el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) a través del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) con el apoyo y financiamiento del Banco Mundial. La entidad implementadora de este proyecto se asignó a la Dirección de Vinculación Interinstitucional de PROSOLI (DVI).

El propósito de este proyecto de monitoreo participativo consiste en la implementación de mecanismos de auditoría social o veedurías; además, surgió por el interés de fortalecer la promoción social del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) para empoderar a sus usuarios en la toma de decisiones y para que tengan un rol activo en la superación de la pobreza.

Por consiguiente, el “monitoreo participativo de servicios sociales mediante reportes comunitarios” se organizó con la intención de contribuir al “fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación comunitaria en el Programa de Transferencias Condicionadas (TMC) de “Progresando con Solidaridad” (PROSOLI)” (Gabinete de Coordinación de Políticas Públicas, 2013, p. 2).

#### **2.2.4 El Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) y su implicación en el PROSOLI y los Reportes Comunitarios**

Es imprescindible describir el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (en lo adelante “el Gabinete” o “GCPS”), su visión, misión, estructura, componentes; en especial el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) y el proyecto de monitoreo participativo de servicios sociales mediante reportes comunitarios.

El GCPS fue creado mediante Decreto No. 1251-04, del 22 de septiembre del año 2004; la resolución No. 2 del GCPS en su artículo 3 se refiere a que es una instancia u órgano de articulación de:

(...) los procesos de la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas sociales del Gobierno. Está integrado por un conjunto de instituciones públicas, establecidas por el Poder Ejecutivo, con el objetivo de coadyuvar a la definición, establecimiento y seguimiento de la agenda estratégica de la política social; conocer, atender y dar seguimiento a las demandas sociales; recomendar acciones preventivas para el abordaje de problemas reales y

potenciales que pudieren afectar el sector social; y dar seguimiento a la ejecución de estos programas y planes.

Este Gabinete vela por los programas incluidos en el Sistema de Protección Social de República Dominicana en tres ejes: las transferencias condicionadas, el desarrollo humano y social, y la inclusión económica.

Ese organismo tiene como misión institucional:

(...) definir y coordinar la política social del Gobierno, articular los objetivos y coordinar las acciones de los programas sociales, eliminando la dispersión y superposición de funciones, promover la articulación de la oferta de servicios sociales públicos con la demanda social a nivel nacional, y realizar el seguimiento y evaluación de impacto de los programas sociales.

Su visión es:

(...) ser la principal entidad de carácter público que promueva la equidad como centro de las acciones en materia social al implementar las estrategias e intervenciones innovadoras de política social bajo criterios de eficiencia y eficacia para entregar a la sociedad el mayor valor público en materia social.

En lo relativo a la conformación del GCPS, cuenta con una Dirección Técnica, una Dirección Administrativa, la Unidad de Proyectos, y un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil; otras instituciones públicas también forman parte como miembros adscritas al Gabinete.

En su función de coordinación de la política social del Gobierno para reducir la pobreza extrema el GCPS ha integrado en la Red de Protección Social tres iniciativas: el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI); el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN); y la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS).

A continuación presentamos el organigrama del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS), cuyo organismo está a cargo de la Vicepresidencia de la República:

**Figura 1. Organigrama del GCPS**



Fuente: <http://vicepresidencia.gob.do/vice/organigrama/>

### 2.2.5 Breve descripción del Programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI)

Después de la crisis económica de los años 2003-2004 el Gobierno dominicano adoptó nuevas estrategias de asistencia social fundamentada en la racionalización y reordenamiento de los programas de protección social no contributivos, y se puso en funcionamiento el primer programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, denominado “Solidaridad”.

El Programa “Solidaridad” inició con un plan piloto de 5,000 hogares en el año 2004, y aun no se había sobrepasado la primera década cuando alcanzó una cobertura significativa comparados con otros programas de la región como los de Brasil y México, ocupando el quinto lugar en la región en cuanto a cobertura de un programa de este tipo con el 22.6 por ciento de su población total (Szekely 2012, citado por Gallina, 2014a, p. 10).

La inversión en salud y educación se incentivaba en el programa “Solidaridad” para las familias beneficiarias mediante corresponsabilidades en dos componentes: Comer es Primero (CEP) e Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE).

Durante la implementación del programa denominado “Solidaridad” se introdujo la creación de un trípode institucional e instrumentos claves para el desarrollo del sistema de protección social compuesto por tres instituciones:

- 1) El Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), encargado de clasificar los hogares según niveles de pobreza conforme a datos geográficos y de los hogares. A través de esta institución se focaliza el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), el Seguro Nacional de Salud Subsidiado (SENASA), y también subsidios del gas y electricidad;
- 2) el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC); y,
- 3) la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS), responsable de transferir los subsidios a las tarjetas de los beneficiarios, denominada Tarjeta Solidaridad.

Por otro lado, el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) fue creado en el mes de agosto del año 2012 mediante Decreto No.488-12 que transfiere el programa “Progresando” a la Red de Protección Social, el cual estuvo bajo la dirección del Despacho de la Primera Dama.

Al realizarse la transferencia e integración entre los programas “Progresando” y “Solidaridad” es que surge Progresando con Solidaridad (PROSOLI), una fusión que se efectuó como parte del proceso de reestructuración y racionalización del sector social para lograr mayor reorientación e incremento de las acciones del Gobierno en las políticas sociales.

Este programa constituye un nuevo modelo de desarrollo para la prosperidad y la inclusión social mediante la reducción de la pobreza extrema y da apoyo al mejoramiento del ingreso de las familias. Está conformado por los componente o líneas de impacto siguientes: salud integral; educación; identificación o registro de niños, niñas, adolescentes y personas adultas; formación en valores y conciencia ciudadana; seguridad alimentaria, nutrición y generación de ingresos; acceso a tecnologías de la información y la comunicación; habitabilidad y medio ambiente.

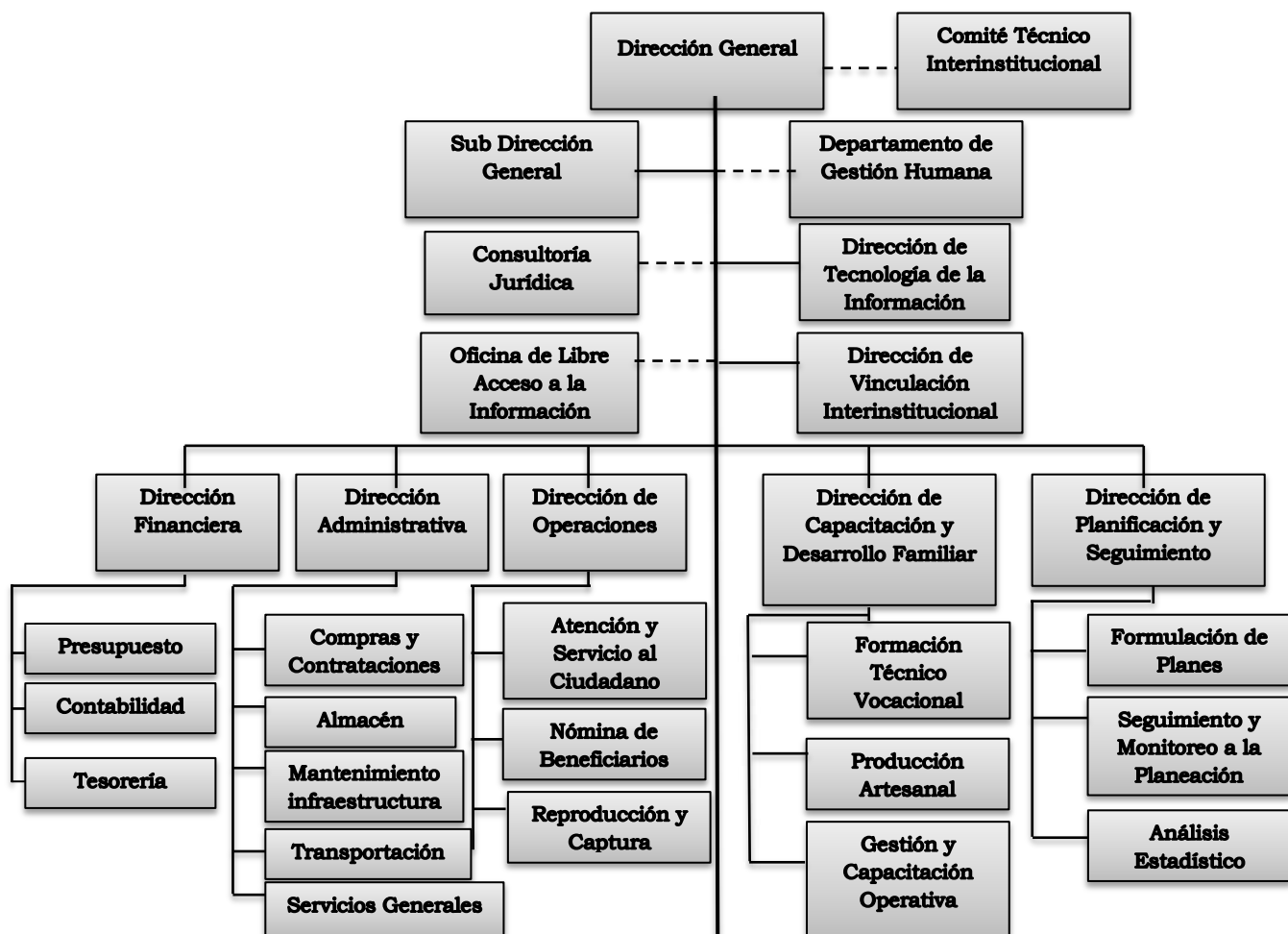
El programa PROSOLI constituye a partir de esta fusión una política social con énfasis en las intervenciones socioeducativas para proveer a las familias beneficiarias: Transferencias monetarias condicionadas; acompañamiento socioeducativo a través de enlaces voluntarios con las familias; acceso a los Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC’s), y a los Centros de Capacitación y Producción Progresando; y conexiones con otros programas y servicios públicos, en especial los servicios de salud, educación, agricultura, entre otros.

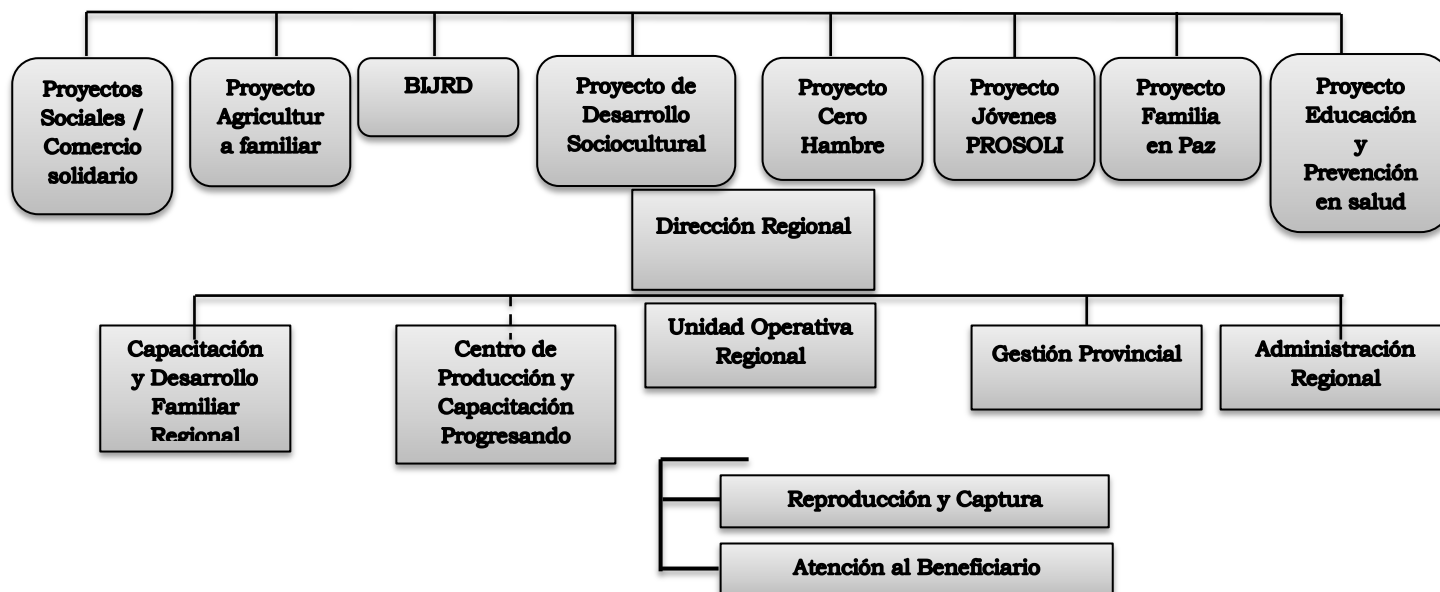
Progresando con Solidaridad (PROSOLI) es un programa que cuenta con un proyecto de “monitoreo participativo de servicios sociales mediante reportes comunitarios” apoyado y financiado por el Banco Mundial. Es implementado como un mecanismo de auditoría social o

veedurías que involucra los clubes, iglesias, Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC's), los usuarios o beneficiarios del programa, y los proveedores de servicios.

A continuación presentamos el mapa institucional de Progresando con Solidaridad (PROSOLI) a los fines de percibir los diversos organismos de esta institución y su funcionamiento, el cual, al momento de realizar nuestra investigación se encuentra en proceso de reestructuración para la eficiencia y eficacia de su gestión organizacional con miras al logro de las metas del alto desempeño acorde al proceso de creación de estructuras, manuales y funciones. El objetivo consiste en estandarizar estos procesos conforme al manual de cargos y de funciones para el Estado, emitido por el órgano rector, Ministerio de Administración Pública (MAP), para asegurar el cumplimiento de las regulaciones correspondientes de la Dirección Interinstitucional de Recursos Humanos y de Desarrollo Organizacional.

**Figura 2 Mapa Institucional de Progresando con Solidaridad PROSOLI, estructura Funcional**





**Fuente:** Manual de Operaciones de Progresando con Solidaridad

## 2.2.6 Los Reportes Comunitarios

### 2.2.6.1 Experiencias a nivel global de los reportes comunitarios

En lo que respecta a las experiencias a nivel global en la implementación de los reportes comunitarios y de las iniciativas de auditoría social apoyadas por el Banco Mundial (BM), los resultados de las evaluaciones de impacto demuestran que, por ejemplo, en Uganda se han mejorado la prestación de los servicios en el sector educativo “generando información a partir de las comunidades que brinda líneas de acción concretas” (Reinnika & Svensson, 2004; Barr et al., 2012, Citado por Gallina, 2014b, p. 4).

También, a través de los reportes comunitarios se han generado en Uganda eficientizar los servicios en el sector salud y disminuyendo la mortalidad infantil en un 33% (Bjorkman & Svensson, 2009, citado por Gallina, 2014b, p. 4).

En Pakistán se ha evidenciado una mejora en los exámenes escolares en un 11% en los centros educativos conforme a los resultados de las evaluaciones de impacto del Banco Mundial (BM) según lo refiere Gallina (2014b), citando a Andrabi Das & Khwaja, 2013.

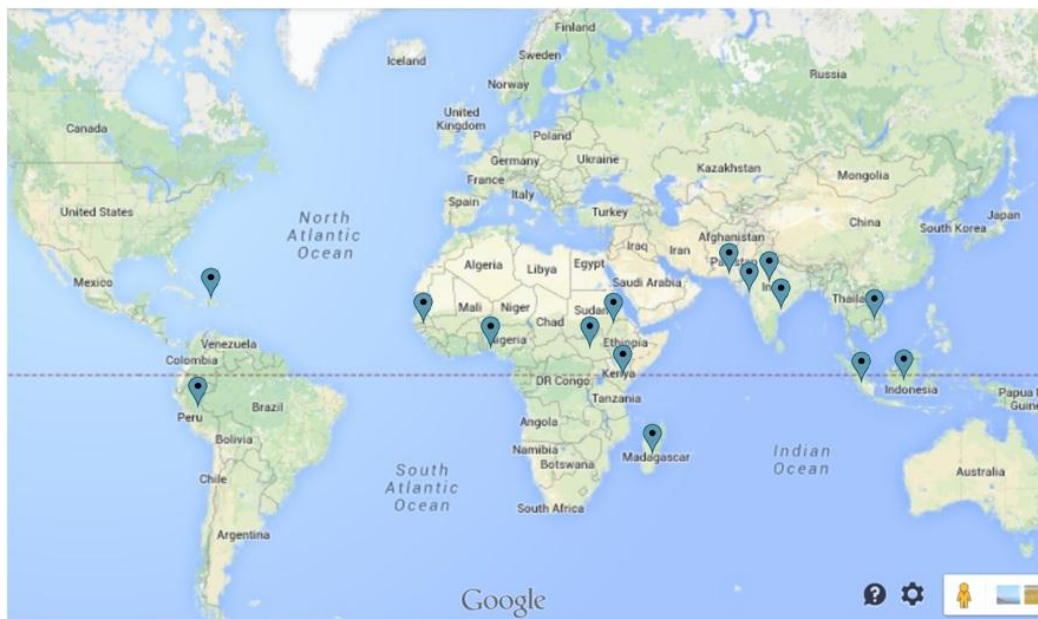
Además, “se resolvió el 71% de los problemas identificados a nivel de Colmados, 82% a nivel de atención médica, y 72% de educación en República Dominicana (Park, 2014, citado por Gallina, 2014b, p. 4).

La experiencia en nuestra región evidencia que:

...utilizando espacios de participación para mejorar el entorno de toma de decisiones, 169 Municipios de Brasil que usan presupuesto participativo han destinado en promedio un 3% más del presupuesto en salud y saneamiento, lo que ha resultado en una reducción de la mortalidad infantil (Goncalves, 2013 & Wampler, 2013, citado por Gallina, 2014b, p. 4).

A continuación, presentamos un esquema ilustrativo de los países en el mundo donde el Banco Mundial ha apoyado la aplicación de la técnica de reportes comunitarios:

**Gráfico No. 1 Países en el mundo donde el Banco Mundial ha apoyado la aplicación de la técnica de reportes comunitarios (RC)**



Fuente: Gallina, 2014b, p. 5

### **2.2.6.2 Surgimiento de los reportes comunitarios en República Dominicana**

En lo relativo a los reportes comunitarios en la República Dominicana estos surgieron en un momento en el que se propiciaba un cambio en la aplicación de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), y la voluntad del Gobierno dominicano de promover estos programas y monitorear su desempeño. Como consecuencia de este nuevo paradigma, en nuestro país el programa de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) había cambiado de un programa de



Transferencia Monetaria no Condicionada, en el cual los favorecidos recibían una dádiva; esto fue cambiado a un programa condicionado, lo cual le dio más credibilidad y mejoras en los servicios de educación, salud y los mecanismos de rendición de cuentas.

Este movimiento consistía en que las familias beneficiarias, en vez de recibir mensualmente del Gobierno únicamente los recursos económicos asumían también el compromiso de enviar sus hijos a la escuela y observar que los padres y madres acudieran de manera periódica a las Unidades de Atención Primaria de Salud (UNAP) para recibir las atenciones médicas de ellos y sus hijos, incluyendo, las vacunas imprescindibles para su desarrollo, y la detección temprana de cualquier enfermedad.

En ese momento, el Gobierno dominicano recibió la asistencia técnica del Banco Mundial y de México, basado en la ejecución del Proyecto de Inversión en Protección Social, para adoptar los reportes comunitarios, produciéndose un Benchmarking para aprender de ese modelo de oportunidades de México.

El mecanismo de reporte comunitario se adecuaba bien a la realidad de la República Dominicana, porque se observó que al momento de elegir un modelo de monitoreo social o de rendición de cuentas, la elección de la herramienta constituye una decisión trascendental. Se tomó en cuenta el énfasis en la resolución de problemas y la eficacia del programa, ya que los reportes comunitarios aportaban al país dos cimientos que necesitábamos: “la evaluación comunitaria de los proveedores de servicios y las reuniones públicas que demandan acción de estos y los funcionarios directivos del Gobierno” (Gallina, 2014a, p. 9).

La oportunidad que tuvo la República Dominicana de beneficiarse de la experiencia de México y sus reportes de las promotoras comunitarias en el Programa Progres/Oportunidades permitió a las autoridades del país y a los expertos del Banco Mundial decidirse por el mecanismo de reportes comunitarios, debido a una cultura similar y el contexto de las transferencias monetarias condicionadas en ambos países.

En una primera etapa no estaba claro en las discusiones entre el Gobierno dominicano y los expertos del Banco Mundial que prestaban asesoría técnica en cuanto a la forma de apoyar nuestro país en la adopción de un plan de monitoreo comunitario. Primero se pensó en “quemar etapas empezando con un plan a gran escala debido a que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) dominicanas y el público no estaban familiarizados con las herramientas de rendición de cuentas y de monitoreo” (Gallina, 2014a, p. 9). Muchas de las OSC que frecuentemente movilizaban sus

activistas en protestas parecían incapaces de traducir estos reclamos en lo que los expertos del BM en ese momento llamaban “una retroalimentación constructiva o en una solicitud de cambio” (Gallina, 2014a, p. 9).

El Banco Mundial decidió por iniciar en el país introduciendo la creación de capacidades y coaliciones para las reformas en la estrategia de alianza con el país, a partir de ahí surgieron los instrumentos y actividades de fortalecimiento de las capacidades de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas. Esto trajo como consecuencia la promoción del Gobierno para facilitar el acceso a la ciudadanía a las informaciones relacionadas con el presupuesto y el gasto público de forma amigable en internet, y además, capacitar a la Sociedad Civil sobre presupuesto participativo y análisis del gasto y la inversión.

De forma paralela se convencía al Gobierno dominicano sobre los beneficios de una herramienta de monitoreo como los reportes comunitarios. También, el mismo adiestramiento que recibieron los miembros de las Organizaciones de la Sociedad Civil, se le instruyó en calidad de formadores para socializar y divulgar en las demás provincias y comunidades locales las capacidades y competencias adquiridas.

Después de la crisis financiera internacional del año 2008, el Programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) inició un proceso de evolución para crear las condiciones que vinculen efectivamente las Transferencias Monetarias con el cumplimiento de corresponsabilidades de parte de los beneficiarios del servicio. Esto dio inicio a fases de reflexión y lluvia de ideas que evidenciaron la necesidad de instaurar mecanismos de monitoreo ciudadano que permitieran verificar el cumplimiento por parte del Estado de su corresponsabilidad de entregar los insumos necesarios en el mismo Programa de TMC, en los colmados afiliados a la Red de Abasto Social para suplir de alimentos a los beneficiarios con la Tarjeta Solidaridad. Simultáneamente con esto, los servicios públicos de educación y salud, que junto a la obligación de las instituciones públicas de ofrecer servicios de calidad en estas áreas, también las familias debían corresponder con el cumplimiento de la asistencia a clases de sus hijos de manera ininterrumpida y la vigilancia y asistencia de su salud.

Con el objetivo de mejorar la implementación y el monitoreo, el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) propició una alianza con el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, creando una nueva institucionalidad para implementar las TMC mediante un Comité Técnico

Intersectorial en el cual estaban integrados los Ministerios de Salud y Educación. Esto ayudó a desconcentrar operativamente la coordinación intersectorial y a atender con mayor oportunidad a las familias; se crearon Comités Técnicos intersectoriales Regionales y se escogió un plan piloto de reportes comunitarios para monitorear los servicios de salud, educación y Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC).

En este contexto de profundas reformas, esfuerzos de sensibilización y creación de competencias y capacidades en la Sociedad Civil, el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) introdujo por vez primera los reportes comunitarios como herramienta de autoevaluación del desempeño de los programas y políticas de inclusión social, y un mecanismo de monitoreo ciudadano. Los reportes comunitarios en esta etapa fueron introducidos por los técnicos y expertos del Banco Mundial como:

...un instrumento de evaluación informativa que contribuiría a fortalecer las operaciones de los programas sociales y las reformas políticas en el país. Tal delimitación era importante para reducir una posible resistencia de los ministerios, ya que esta era la primera herramienta de monitoreo ciudadano a ser introducida en el país. El equipo se apalanco en el hecho de que el Gobierno también necesitaba demostrar que el programa de TMC no era meramente un instrumento de campaña política, y establecer su credibilidad (Gallina, 2014a, p. 9).

### **2.2.6.3 El equipo responsable de la implementación de los reportes comunitarios**

Es imprescindible referirnos al equipo responsable de la coordinación e implementación de los reportes comunitarios para poder conocer el impacto de la intervención para esta herramienta.

En la República Dominicana la unidad coordinadora del proceso de monitoreo ciudadano o reportes comunitarios en el PROSOLI lo constituye la Dirección de Vinculación Interinstitucional (DVI), la cual forma parte de manera integral del programa de Transferencias Monetarias Condicionadas del PROSOLI que coordina el Gabinete Social.

La pertinencia de seleccionar a la DVI como unidad coordinadora surge por razones relacionadas a las funciones de esta Dirección. Su rol, antes de la implementación de los reportes comunitarios, consistía en coordinar y fortalecer las relaciones interinstitucionales con los diferentes

ministerios, oficinas, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y Organizaciones de la Sociedad Civil para facilitar las operaciones de los programas sociales. De ahí surge su principal fuente de cooperación con los Ministerios de Salud y Educación en la fase de validación del cumplimiento de las corresponsabilidades en favor de los beneficiarios con las condicionalidades relacionadas a cada rama para las transferencias.

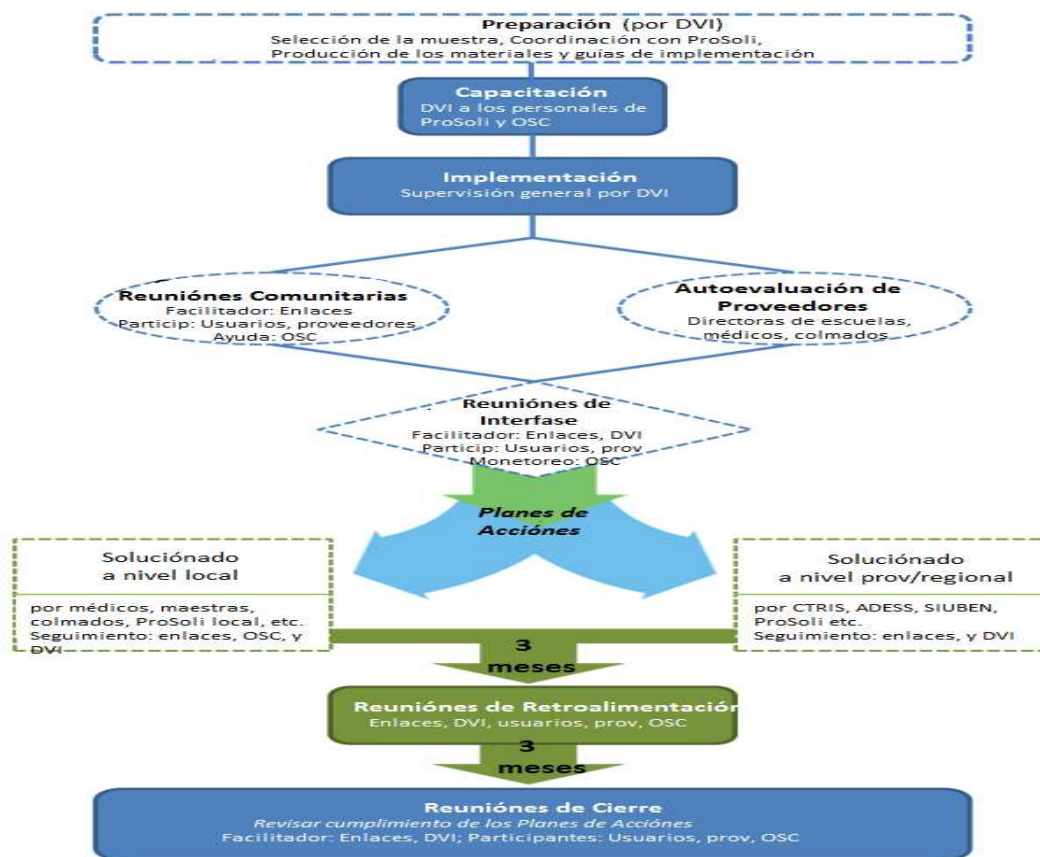
La DVI y el equipo que lo integra mantenían una cooperación institucional directa y fluida con estas instituciones públicas y las OSC, era la idónea para cumplir con el requerimiento imprescindible para los reportes comunitarios de informar a los Ministerios de Salud y Educación sobre la retroalimentación de la comunidad respecto a la calidad de los servicios, y asegurar el seguimiento. Estos motivos resultaron claves para designar a la Dirección de Vinculación Interinstitucional (DVI) del PROSOLI como la responsable de la implementación de los reportes comunitarios, y desde su origen así ha sido.

La DVI a los fines de tener acceso a la información de los participantes y garantizar el apoyo del personal local en la preparación y facilitación de las reuniones locales inició la implementación de los reportes comunitarios trabajando estrechamente con la Dirección de Operaciones (DO) del Progresando con Solidaridad, ya que esta entidad trabaja con la base de datos de los beneficiarios, proveedores y la red de personal de PROSOLI en todo el país, además, trabaja con los hogares participantes en el Programa.

#### **2.2.6.4 Proceso de implementación de los reportes comunitarios**

A continuación, presentamos un esquema gráfico que describe el proceso de implementación de los reportes comunitarios, que será explicado a los fines de vislumbrar el funcionamiento de este mecanismo.

**Figura 3 Proceso de los Reportes Comunitarios**



**Fuente:** Manual de Operaciones de Progresando con Solidaridad

En lo que respecta a la fase de implementación de los reportes comunitarios debemos referir que cada paso del proceso, tanto en los aspectos técnicos de su diseño y lo relativo a la experiencia de la implementación, aunque en los detalles podrían diferir, los componentes principales permanecen, los cuales son:

- a) Las evaluaciones de los proveedores de servicios por parte de la comunidad;
- b) La identificación colectiva de las soluciones de los temas identificados; y
- c) El seguimiento al cumplimiento de los compromisos por parte de los proveedores.

#### **2.2.6.4.1 Capacitación y Coordinación con los Equipos Operativos de PROSOLI**

En la fase previa a la implementación de los reportes comunitarios se desarrollan de manera minuciosa trabajos que incluyen: preparar los cuestionarios para los reportes comunitarios, tanto para los beneficiarios como para los proveedores, los cuales son revisados por las instituciones involucradas. Se selecciona el área y la muestra de beneficiarios donde se llevará a cabo la implementación y se identifican los proveedores en colaboración con las direcciones de

Operaciones y Tecnología del PROSOLI. Se preparan los materiales de formación y capacitación para el personal del PROSOLI que efectuará los reportes comunitarios; y se organiza la logística necesaria para la implementación.

#### **2.2.6.4.2 Cuestionarios en los reportes comunitarios**

En la elaboración de los cuestionarios para los reportes comunitarios se incluyen los temas relacionados al conocimiento de los participantes sobre los beneficios y responsabilidades del programa; la disponibilidad, acceso y calidad de los servicios de salud y educación; y el proceso para adquirir y utilizar las tarjetas ATM de transferencias monetarias.

La Dirección de Vinculación Interinstitucional (DVI) y el Banco Mundial integraron a los cuestionarios preguntas que van de la mano con el mandato legal, incluyendo criterios tales como la disponibilidad de libros en las escuelas, le existencia de vacunas y productos farmacéuticos en los centros de salud, o la presencia de maestros y médicos según el caso, condiciones de higiene. Con respecto a los servicios que ofrecen los colmados y proveedores de alimentos se incluyeron preguntas en el cuestionario tales como acceso a los establecimientos para realizar las compras con las tarjetas de transferencias monetarias condicionadas, y sobre la fijación de precios transparentes de los comestibles.

En los cuestionarios para los proveedores cada tipo correspondía según el área de servicios, ya sea de salud, educación, colmados o establecimientos para expendio de alimentos, de manera que sea posible hacer una referencia cruzada de las respuestas ofrecidas por los beneficiarios y las de los proveedores de servicios.

#### **2.2.6.4.3 Selección de la muestra**

La selección de los participantes para los reportes comunitarios, beneficiarios, proveedores de servicios y Organizaciones de la Sociedad Civil se realiza en la fase de preparación. Los beneficiarios son escogidos en el Núcleo de Familias Solidarias (NFS) entre 40 o 50 hogares beneficiarios que residan en la misma comunidad o vecindarios adyacentes. Para las provincias, el 5% del número total de NFS se selecciona sobre los siguientes criterios: NFS con la mayor proporción de hogares que reciben transferencias monetarias educativas, incentivo a la asistencia escolar (ILAE) y nutricional, y Comer es Primero (CEP).

Esta muestra se estratifica entre zonas urbanas y rurales de manera que los NFS seleccionados se asemejen a la proporción real de la provincia.

Los proveedores que brindan los servicios a los NFS seleccionados son elegidos como participantes para los reportes comunitarios, entre ellos los centros educativos, Unidades de Atención Primaria de Salud (UNAP) y colmados o establecimientos de expendio de alimentos; además, se invitan a las OSC mejor vinculadas al PROSOLI en la comunidad de tipo religiosas, asociaciones de padres y amigos de la escuela o juntas de vecinos para que brinden apoyo y supervisión al proceso.

#### **2.2.6.4.4 Capacitación**

Antes de la implementación de los reportes comunitarios se contempla la realización de jornadas de capacitación tanto a los enlaces familiares, los supervisores de estos enlaces, a los beneficiarios, proveedores, y OSC.

Esta fase de capacitación es liderada por la DVI, quienes visitan cada una de las oficinas regionales y provinciales del PROSOLI para capacitar al personal sobre la metodología de los reportes comunitarios y cómo facilitar las reuniones y manejar el proceso para dar seguimiento a los proveedores. En las capacitaciones también son involucradas las instituciones: Ministerio de Educación y Ministerio de Salud a través de los distritos escolares y zonas de salud, respectivamente.

La Dirección de Vinculación Interinstitucional (DVI) lleva las directrices y supervisa el proceso de capacitación conjuntamente con el personal local o regional del PROSOLI, quienes son responsables de la mayor parte del trabajo de campo que se realiza en los reportes comunitarios.

En estas capacitaciones de un día completo se explican los objetivos de los reportes comunitarios, los pasos en el proceso completo, mecanismos para facilitar la reunión de reportes comunitarios y la reunión de interface. Tiene la particularidad de que el material que se utiliza en las capacitaciones es distribuido previamente al inicio de cada entrenamiento.

A continuación mostramos la agenda que se utiliza en cada capacitación para el personal del PROSOLI sobre la implementación de los reportes comunitarios.

**Tabla No. 1 Agenda de capacitación de día completo para el personal local de PROSOLI sobre la implementación del RC**

<b>Actividad</b>	<b>Tema</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Introducción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos de la Capacitación</li> <li>- Presentación de los participantes y de sus expectativas</li> <li>- Reglas durante el taller</li> <li>- Rol de los participantes en el RC</li> <li>- Metodología del RC</li> <li>- Importancia de la dinámica de las reuniones</li> <li>- Cómo conformar grupos y trabajar con estos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ayudar a comprender la importancia del rol de los participantes en el RC para mejorar los programas sociales</li> </ul>
<b>Discusión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentar los conceptos de:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Auditorias sociales</li> <li>o Participación social</li> <li>o Transparencia</li> <li>o Acceso a la Información</li> <li>o Reportes Comunitarios</li> </ul> </li> <li>- Implementación del RC                             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Administración del cuestionario a los beneficiarios</li> <li>o Entrevistas a los proveedores de servicios</li> <li>o Reuniones de interface para producir planes de acción</li> <li>o Reuniones de retroalimentación para dar seguimiento a los avances en los planes de acción</li> <li>o Reuniones de cierre para concluir el ciclo de los planes</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ayudar a comprender cómo el RC utiliza estos conceptos</li> <li>- Ayudar a comprender el proceso para que el personal del PROSOLI, las OSC y los representantes de los Ministerios se perciban como participantes claves y comprometidos con el proceso</li> <li>- Poner en práctica lo que han aprendido</li> <li>- Identificar las debilidades</li> </ul>



	de acción	en la facilitación y discutir cómo superarían los obstáculos que puedan encontrar en las reuniones
	- Instrucciones sobre cómo facilitar las reuniones	
	- Demostraciones y practicas	- Ayudar a comprender la importancia de la logística para el éxito del RC
	- Evaluación de las practicas	
	- Coordinación de las reuniones de RC	
	o Calendario	
	o Selección de las localidades apropiadas	
	o Sedes de reuniones	
<b>Cierre</b>	- Evaluación del Taller	- Agradecer a los participantes en el taller y reconocer sus contribuciones

**Fuente:** Manual de Reportes Comunitarios, DVI

#### 2.2.6.4.5 Coordinación

Después de que la Dirección de Vinculación Interinstitucional (DVI) informa a la oficina regional sobre las Provincias, Municipios y comunidades donde se estarán realizando los reportes comunitarios y cuáles son los Núcleos de Familias Solidarias (NFS) seleccionados, estas oficinas proceden a notificar al personal de campo correspondiente sobre su deber de asistir a las capacitaciones y de facilitar el proceso. En esta fase las oficinas regionales reciben de manera previa el material de capacitación, los manuales, la guía de implementación y los cuestionarios.

#### 2.2.6.4.6 Las reuniones de reportes comunitarios

Las reuniones de los reportes comunitarios son realizadas dos semanas después de concluir las capacitaciones, regularmente realizadas en una escuela, iglesia o centro comunitario de la localidad. Participan de manera conjunta los Núcleos Familiares de Salud (NFS) seleccionados, los funcionarios y el personal de campo del PROSOLI, quienes sirven de facilitadores, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

Al inicio se presentan los objetivos de los reportes comunitarios, se explica cómo asignar las calificaciones y se instruye en la importancia de respetar la diversidad de ideas y opiniones. Durante dos o tres horas y con la asistencia del más del 50% de los hogares de los Núcleos de Familias Solidarias (NFS) se efectúa la reunión.

A continuación presentamos la agenda que se lleva a cabo en las reuniones de los reportes comunitarios.

**Tabla No. 2 Agenda de la reunión de reportes de beneficiarios (duración planificada: 2 horas)**

<b>Actividad</b>	<b>Tema</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Introducción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos de la reunión</li> <li>- Instrucciones sobre el procedimiento de reporte comunitario</li> <li>- Presentación de los participantes y de sus expectativas</li> <li>- Conformación de grupos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ayudar a comprender la importancia de la colaboración de los participantes en el RC para mejorar los programas sociales</li> <li>- Alentarlos a expresar opiniones libremente</li> </ul>
<b>Discusión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentar los conceptos de:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Auditorías Sociales</li> <li>o Participación social</li> <li>o Transparencia</li> <li>o Acceso a la información</li> <li>o Reportes comunitarios</li> </ul> </li> <li>- Dinámica de la Reunión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ayudar a comprender la importancia de estos conceptos</li> <li>- Transmitir un mensaje claro de que ellos son los participantes claves del proceso de los RC</li> </ul>
<b>Calificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación del RC (administración de los cuestionarios)</li> <li>- Compartir las opiniones de los beneficiarios sobre el RC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obtener retroalimentación de los beneficiarios del programa PROSOLI y de los servicios asociados</li> </ul>

---

<b>Cierre</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Evaluación del proceso por parte de los beneficiarios</li><li>- Explicar los próximos pasos en el proceso</li><li>- Proporcionar un calendario de las próximas actividades</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ayudar a comprender los procesos siguientes</li><li>- Garantizar el compromiso con los siguientes pasos</li></ul>
---------------	--	---

---

**Fuente:** Manual de Reportes Comunitarios, DVI

En la fase de implementación de los reportes comunitarios los beneficiarios se dividen en grupos de cinco personas y cada grupo completa un conjunto de cuestionarios en donde evalúan los servicios de salud, educación y servicios sociales que reciben. Cada grupo cuenta con el apoyo y supervisión de un Enlace Comunitario; luego, las respuestas son completadas por cada grupo, y posteriormente se procede a requerir a los participantes explicar de forma oral sus opiniones, libremente.

#### **2.2.6.4.7 La autoevaluación de los proveedores de servicios**

Durante el mismo período de las reuniones de los reportes comunitarios es realizada la autoevaluación de los proveedores de servicios de la localidad seleccionada, de forma individual y por lo general en las oficinas o negocios de los proveedores. Para esto el personal del PROSOLI visita los centros de salud o Unidades de Atención Primaria de Salud (UNAP), las escuelas y los colmados, y una vez allí explican los objetivos de los reportes comunitarios, y se les requiere que completen el formulario de evaluación, no sin antes manifestarles a los proveedores para que participen en las próximas reuniones.

Los cuestionarios que se utilizan para la autoevaluación de los proveedores de servicios en los reportes comunitarios se equiparan con los respondidos por los beneficiarios, esto permite realizar una referencia cruzada de las respuestas ofrecidas.

#### **2.2.6.4.8 Reuniones de Interface**

Durante las reuniones de interface, realizadas después de transcurrir un mes después de las autoevaluaciones de los proveedores de servicios, la DVI procede a recopilar y recuperar los reportes comunitarios de cada provincia o región, los digitaliza y se resumen las respuestas dadas por los beneficiarios y los proveedores. Esto permite identificar los problemas más relevantes

relativos a educación, salud, colmados y servicios sociales; y se comparan las respuestas entre beneficiarios y proveedores a fin de identificar problemas comunes y homogéneos.

En esta fase se elabora una lista de los problemas centrales para cada NFS por tipo de servicios y se discuten en la reunión de interface.

En las reuniones de interface participan los beneficiarios, los directores de escuela, médicos de las Unidades de Atención Primaria de Salud (UNAP), los dueños de colmados y las OSC, las cuales brindan apoyo y supervisión.

El objetivo de estas reuniones consiste en identificar respuestas colectivas a los problemas, determinar quiénes serían los responsables de ejecutar las soluciones y en qué plazo se estima que cada solución propuesta estaría completada. Estas se incorporan a un Plan de Acción semestral, usualmente se escribe en un tablero o pizarrón visible para todos durante la reunión.

En la siguiente tabla se presenta la forma en que se realizan las reuniones:

**Tabla No. 3 Agenda de la reunión de interface (duración planificada: 2 horas)**

<b>Actividad</b>	<b>Tema</b>
<b>Introducción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos de la reunión</li> <li>- Instrucciones sobre el procedimiento de la reunión</li> <li>- Presentación de la lista de problemas identificados a través del RC</li> </ul>
<b>Discusión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discusión sobre las soluciones potenciales para cada uno de los problemas presentados</li> <li>- Identificación y anotación de las soluciones acordadas en el “Plan de Acción”, y se asocia cada solución a una persona responsable y a un plazo de tiempo</li> <li>- Revisión de las soluciones acordadas</li> <li>- Confirmación o ratificación de los acuerdos, de los principales responsables, y de los plazos</li> <li>- Compartir información sobre el proceso de seguimiento y de los siguientes pasos</li> </ul>
<b>Cierre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación del proceso</li> </ul>

**Fuente:** Manual de Reportes Comunitarios, DVI

Posterior a la reunión de interface se procura el monitoreo de los acuerdos alcanzados y los planes de acción durante los seis meses. En la implementación de estos planes el personal local, regional o provincial del PROSOLI y las OSC dan seguimiento a la ejecución conjuntamente con los beneficiarios quienes observan los avances, ya que utilizan los servicios de manera permanente.

Luego se produce una reunión de retroalimentación que se realiza tres meses luego del inicio del período de implementación del plan de acción. En esta etapa los beneficiarios y los proveedores de servicios se reúnen una vez más para intercambiar sobre el estado actual de la ejecución de los compromisos acordados, las soluciones planteadas y para identificar acciones futuras. Esto permite verificar el progreso de los planes de acción, determinar los desafíos que tienen los proveedores en las soluciones y llegar a acuerdos sobre las alternativas, de ser necesario, antes del cierre del ciclo.

A continuación, presentamos una guía de la agenda que se lleva a cabo en las reuniones de retroalimentación:

**Tabla No. 4 Agenda de la reunión de retroalimentación (duración planificada: 1.5 horas)**

<b>Actividad</b>	<b>Tema</b>
<b>Introducción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos de la reunión</li> <li>- Instrucciones sobre el procedimiento de la reunión</li> </ul>
<b>Discusión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación de qué tanto se ha avanzado en la solución de los problemas identificados en el Plan de Acción (por parte del facilitador)</li> <li>- Búsqueda de soluciones alternativas a los temas pendientes que no han sido abordados, de ser necesario</li> <li>- Acuerdo sobre nuevas soluciones propuestas, participantes responsables, y plazos en los tres meses siguientes</li> </ul>
<b>Cierre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación del Proceso</li> </ul>

**Fuente:** Manual de Reportes Comunitarios, DVI

#### **2.2.6.4.9 Reunión de Cierre**

Después de transcurridos los seis meses del período de implementación de los planes de acción se procede a convocar una reunión de cierre para revisar el cumplimiento de estos planes. Si aún persisten problemas pendientes los participantes determinan a quien o cual institución debería dirigirse, la solución viable y cómo puede la comunidad monitorearlo.

Con esta reunión de cierre concluye el ciclo de los reportes comunitarios y los resultados son enviados a la Dirección General del PROSOLI, las Comisiones Mixtas de educación y salud y los Comités Regionales Intersectoriales correspondiente.

### 2.3 Formulación de Hipótesis

Los reportes comunitarios constituyen instrumentos idóneos para el monitoreo y veeduría de los servicios públicos en el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), a la formulación, concertación y planificación de políticas públicas de protección social, y a mejorar la calidad de la prestación de los servicios y capacidades en los beneficiarios del programa.

#### 2.3.1 Variables independientes (causas)

- Los reportes comunitarios

#### 2.3.2 Variables dependientes (efectos)

- Monitoreo y veeduría de los servicios
- Formulación, concertación y planificación de políticas públicas de protección social
- Mejora en la calidad de la prestación de los servicios
- Capacidades en los beneficiarios

## CAPÍTULO III. METODOLOGÍA

### 3.1 Tipo de investigación

El tipo de investigación que se desarrolla en el transcurso del presente estudio es **descriptivo**: con el uso de un lenguaje claro y conciso se darán a conocer las teorías, criterios doctrinales y conceptos que permitan presentar las distintas formas de propiciar una mayor participación popular en el monitoreo y veeduría social de los servicios públicos de Progresando con Solidaridad (PROSOLI), y si contribuyen a la elaboración, formulación y concertación de las políticas públicas de protección social en el referido programa. También, las características y elementos que favorecen a generar las condiciones necesarias para que los reportes comunitarios sean un

instrumento de amplio uso para dar respuesta al interés colectivo en los procesos de planificación de las instituciones públicas.

Además, con el estudio descriptivo verificamos las características y naturaleza de los mecanismos que incentivan la capacidad de los(as) ciudadanos(as) a tener una participación activa en la toma de decisiones e influir en la formulación de las políticas públicas del mencionado programa.

### **3.2 Diseño de la investigación**

En este estudio se utilizó la **investigación no experimental** mediante la observación de fenómenos como el monitoreo participativo de servicios sociales mediante reportes comunitarios del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), para luego analizar la incidencia que tienen estos instrumentos en el proceso de planificación de las políticas públicas.

En consecuencia, el tipo de diseño elegido ha sido el **transeccional descriptivo**, el cual nos permite indagar la incidencia de los reportes comunitarios en la concertación y planificación de políticas públicas dentro del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) en el momento presente.

Este tipo de diseño **transeccional descriptivo** permitió analizar la modalidad existente para el monitoreo y veeduría social de los servicios, y para la formulación, concertación y planificación de políticas públicas de protección social y el nivel de mejora en la calidad de la prestación de los servicios en el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) a través de los reportes comunitarios mediante la utilización de los grupos de personas y responsables involucrados en la implementación de este mecanismo de participación.

### **3.3 Estrategias metodológicas**

#### **3.3.1 Fuentes de información**

**Primarias:** se incorporan datos e informaciones de primera mano obtenidas de manera directa mediante realización de entrevistas de preguntas abiertas a funcionarios del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) encargados(as) de las áreas siguientes: monitoreo y evaluación; planificación; vinculación interinstitucional entre el PROSOLI y los reportes comunitarios. También al experto y consultor designado por el Banco Mundial para los reportes comunitarios; a enlaces familiares, supervisores; beneficiarios y proveedores de servicios.

Otras fuentes primarias que se utilizan son los planes de acción de los reportes comunitarios del año 2015, el Plan Estratégico del PROSOLI, 2012-2016.

**Secundarias:** a través de la búsqueda bibliográfica de diversos documentos (libros, papers, leyes, periódicos, revistas y publicaciones de expertos en la materia o investigaciones de organismos de cooperación internacional) se ampliaron de manera estructural y diáfana las informaciones que se obtuvieron. Analizamos estos escritos conjuntamente con la más experimentada doctrina sobre nuestro título de investigación.

La base de datos de la Bibliotecas nacionales e internacionales constituyó una de las principales vías de acceso a estos documentos a través de Digitalia y Ebsco (Academic Search Complete).

### **3.3.2 Técnicas de recolección de información**

**Fichado:** mediante el uso de fichas se extrajeron las informaciones, datos e ideas necesarias que permitieron analizar el contenido y los conceptos de mayor relevancia, conjuntamente con las teorías que contienen los textos del tema investigado. De esta manera se organizó la lista de referencias que tratan sobre la veeduría social, el monitoreo de los servicios públicos, la consulta ciudadana, planificación, políticas públicas de protección social y mecanismos de participación y concertación, reportes comunitarios, entre otros.

### **3.3.3 Población y Muestra**

#### **3.3.3.1 Población**

##### **3.3.3.1.1 Población A:**

Considerada la población como “el conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones” (Selítiz, 1974, citado por Hernández Sampieri, Fernández y Baptista, p. 262) la población objeto de este estudio está compuesta por el total de los 835 Núcleos de Familias Solidarias (NFS) diseminadas en las 31 provincias del país y el Distrito Nacional, donde cada uno de ellos está integrado por un grupo de 40 o 50 hogares beneficiarios que residen en la misma comunidad y vecindarios adyacentes individualizados en la siguiente tabla:



**Tabla No. 5 Calendario de expansión de reportes comunitarios julio – noviembre 2014**

<b>Regiones</b>	<b>Provincias</b>	<b>Cantidad NFS</b>
Valdesia	Monte Plata	38
	San Cristóbal	48
	San José de Ocoa	10
	Peravia	15
El Valle	Azua	34
	San Juan	44
	Elías Pina	12
Enriquillo	Bahoruco	11
	Independencia	6
	Pedernales	3
	Barahona	30
Distrito Nacional	Distrito Nacional	49
Santo Domingo	Santo Domingo Este	50
	SDN: La Victoria	3
	Los Alcarrizos	31
	Pedro Brand	16
Este	La Altagracia	16
	La Romana	22
	San Pedro de Macorís	30
	El Seibo	13
	Hato Mayor	13
Nordeste	Samaná	12
	María Trinidad Sánchez	13
	Duarte	36
	Hermanas Mirabal	13
Cibao Central	Monsenor Nouel	14

	Sánchez Ramírez	19
	La Vega	37
NorCentral	Españat	28
	Santiago	77
	Puerto Plata	38
Noroeste	Dajabón	10
	Montecristi	15
	Santiago Rodríguez	9
	Valverde	20
<b>TOTAL DE NFS</b>		<b>835</b>

**Fuente:** Dirección de Vinculación Interinstitucional PROSOLI

### 3.3.3.1. 2 Población B:

Se ha seleccionado como población B aquella comprendida entre los funcionarios y expertos del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) del programa PROSOLI.

### 3.3.3.2 Muestra

Se considera la muestra como “un subgrupo de la población... un subconjunto de elementos que pertenecen a ese conjunto definido en sus características al que llamamos población” (Selítiz, 1974, citado por Hernández et al., p. 263).

A continuación, presentamos la muestra seleccionada y los criterios utilizados para su selección.

#### 3.3.3.2.1 Criterios de selección de la muestra de la Población A

Durante el proceso de implementación de los reportes comunitarios se ha evidenciado que la selección de los participantes (beneficiarios, proveedores de servicios y organizaciones de la sociedad civil) se realiza con los siguientes parámetros:

Los beneficiarios que participan en las reuniones de reportes comunitarios se eligen en el Núcleo de Familias Solidarias (NFS), el cual es un grupo de 40 o 50 hogares beneficiarios que residen en la misma comunidad y vecindarios adyacentes. En cada provincia el 5% del número total

de NFS se selecciona sobre la base de los siguientes criterios: por mayor proporción de hogares que reciben las transferencias monetarias educativas, incentivos a la asistencia escolar (ILAE) y nutricional y comer es primero (CEP).

Dicha muestra se estratifica entre zonas urbanas y rurales de manera que la proporción de NFS seleccionada se asemeje a la proporción real de la provincia.

Por otro lado, los proveedores de servicios seleccionados son los correspondientes a aquellos que atienden los NFS seleccionados, incluyendo los centros educativos, Unidades de Atención Primaria de Salud (UNAP) y colmados.

Las organizaciones de la sociedad civil seleccionadas durante el proceso de implementación de los reportes comunitarios son las más involucradas al programa de la zona, incluyendo las religiosas, asociaciones de padres, juntas de vecinos, entre otras.

De la población A, descrita precedentemente, hemos seleccionado la muestra correspondiente a los Núcleos de Familias Solidarias (NFS) comprendidos en dos (2) Municipios de la Provincia Santo Domingo: Distrito Municipal de La Victoria del Municipio Santo Domingo Norte; y el Municipio Los Alcarrizos, detallados de la siguiente manera:

**Tabla No. 6 Selección de la muestra correspondiente a los Núcleos de Familias Solidarias (NFS)**

Regiones	Provincias	Cantidad NFS
Santo Domingo	Santo Domingo Este	50
	<b>SDN: La Victoria</b>	<b>3</b>
	<b>Los Alcarrizos</b>	<b>31</b>

Esta selección de la Muestra implica 34 Núcleos de Familias Solidarias (NFS): Dicha muestra es no probabilística, dadas las características y la naturaleza del proceso de selección diseñado durante la implementación de los reportes comunitarios.

Esta muestra fue seleccionada tomando en consideración las características de la investigación y de que la misma es organizada por un procedimiento que no es mecánico, ni depende de la probabilidad, sino por la discreción o exclusividad de la Dirección de Vinculación Interinstitucional del PROSOLI según el procedimiento previamente descrito.

Durante las reuniones de interface que realizamos en el Distrito Municipal de La Victoria, y el Municipio de Los Alcarrizos se aplicaron en cada una de ellas las entrevistas y/o encuestas cualitativas siguientes: a sesenta y cuatro (64) beneficiarios comprendidos en tres (3) Núcleos de Familias Solidarias (NFS) en el Municipio de Los Alcarrizos; y a cuarenta y un (41) beneficiarios comprendidos en dos (2) Núcleos de Familias Solidarias (NFS) en el Distrito Municipal de La Victoria. Esta muestra incluyó a un total de 105 beneficiarios que en los instrumentos de recolección de datos nos permitieron medir las variables de interés de la investigación.

La pertinencia de la realización de las entrevistas durante el proceso de las reuniones de interface se debió a que en esta etapa confluyen la posibilidad de verificar los problemas identificados en las evaluaciones, los acuerdos de cómo resolverlos, los responsables de ejecutar las soluciones y los plazos convenidos; además, que de estas reuniones sale el plan de acción semestral.

#### **3.3.3.2.2 Criterios de selección de la muestra de la Población B**

La muestra seleccionada de la población B es de cuatro (4) funcionarios y expertos encargados(as) de: 1) monitoreo y evaluación del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS); 2) de vinculación interinstitucional del PROSOLI y de Reportes Comunitarios; 3) director(a) de planificación del PROSOLI; y 4) el consultor(a) designado por el Banco Mundial para los reportes comunitarios; quienes mediante la realización de entrevistas con preguntas abiertas nos proporcionaron las informaciones necesarias para realizar esta investigación.

Esta muestra es no probabilística, dadas las características y la naturaleza del proceso de implementación de los reportes comunitarios, el cual está bajo la coordinación de la Dirección de Vinculación Interinstitucional del PROSOLI (DVI), y los funcionarios y expertos seleccionados están estrechamente relacionados y responsabilizados de este mecanismo.

En tal sentido, el proceso de selección de la muestra ha sido conforme a las características de la investigación y de que la misma es organizada por un procedimiento que no es mecánico, ni depende de la probabilidad, sino por la naturaleza misma de las funciones que desempeñan los entrevistados y el conocimiento que poseen sobre el tema.

#### **3.3.4 Procedimiento o fases de la investigación**

Fue creada una base de datos para almacenar y organizar por fichas los libros, papers, leyes, periódicos, revistas y publicaciones de expertos en la materia o investigaciones de organismos de cooperación internacional.

Posteriormente, se analizó cada documento de donde se extrajeron las ideas y reflexiones más relevantes sobre el objeto de estudio.

Durante la etapa de investigación se efectuaron entrevistas a funcionarios del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales y a expertos en la materia que enriquecieron las informaciones sobre el proceso de monitoreo participativo de servicios sociales mediante reportes comunitarios aplicado al programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI). Esto permitió facilitar en nuestras conclusiones las propuestas de mejoras y comparaciones con otras experiencias exitosas en la región.

## **CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS**

### **4.1 Los reportes comunitarios como sistema de monitoreo y veeduría social para la planificación y concertación de políticas públicas de protección social de Progresando con Solidaridad (PROSOLI)**

#### **4.1.1 Modelo adoptado para el análisis de la planificación y concertación de políticas públicas en los reportes comunitarios del PROSOLI**

La planificación, gestión y concertación de políticas públicas, según hemos indicado, está relacionada con aspectos cualitativos de mejoramiento del bienestar social de los(as) ciudadanos(as) y la sostenibilidad del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI); también, combinada con metas cuantitativas como disminución de la pobreza y la desigualdad, sin dejar de lado cuestiones como buen manejo de la gestión pública.

Es en esta dirección que previamente propusimos en nuestro marco teórico que la forma de análisis de políticas públicas que adoptamos es aquella que interpreta el sistema político administrativo desde su influencia sobre la economía y la sociedad, en cuanto a las interacciones entre actores públicos y privados; además, la que verifica los servicios que se prestan a los ciudadanos de manera efectiva.

Todo lo anterior implica que no debemos dejar de estudiar los servicios que genera la administración pública a través del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), por lo que, corresponde analizar la acción pública que los mismos realizan.

Este modelo de análisis adoptado permite determinar el contexto en que se desarrollan los reportes comunitarios, identifica los espacios de monitoreo y veeduría social como garantes de la participación de la ciudadanía y el contacto entre el Estado y la sociedad civil; pero además, interrelaciona los niveles de mediación entre los actores públicos y privados, o lo que es lo mismo, la forma en que las relaciones entre ambos conlleva a la formulación y concertación de las políticas públicas de protección social que se suscita entre los beneficiarios, proveedores de servicios de Progresando con Solidaridad (PROSOLI) a través de los reportes comunitarios.

En este sentido, al momento de determinar la manera en que los reportes comunitarios son instrumentos para el monitoreo y veeduría social para la planificación y concertación de políticas públicas de protección social en el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), es pertinente observar la calidad de los servicios que se ofrecen en las áreas de educación, salud y transferencias monetarias condicionadas (TMC).

Además, debemos destacar que para el análisis de la planificación y concertación de las políticas públicas de protección social que se implementan en el PROSOLI, hemos adoptado que respondan a los niveles de legitimidad, eficacia, continuidad o sostenibilidad de las acciones que allí se realizan.

Este modelo de análisis propuesto, de gestión de las políticas públicas a través de los mecanismos de monitoreo y veeduría social como los reportes comunitarios, propicia la observación de dichas políticas en términos de problemas públicos, en el sentido de que el fin de las soluciones en esta investigación no lo constituye exclusivamente la mejora del funcionamiento de la institución que coordina y dirige esta iniciativa, sino que, debemos verificar, como nos indica Subirats et al. (2008) “uno de los medios que han de acabar permitiendo brindar servicios públicos de calidad” (p. 9).

Es decir, que nos avocamos a verificar si la mejora en la calidad de los servicios de salud, educación y transferencias monetarias condicionadas (TMC) al momento de estudiar el instrumento de monitoreo y veeduría social aplicado en PROSOLI, denominados reportes comunitarios, y si su incidencia en la formulación de políticas públicas de protección social ha contribuido a solucionar problemas colectivos.

Afrontamos el análisis de la planificación y concertación de las políticas públicas de protección social a través del mecanismo de monitoreo y veeduría social de los reportes comunitarios desde la perspectiva de la legitimidad de la intervención del Estado y los niveles de mayor eficacia, y como hemos planteado precedentemente, de los efectos que tienen sobre los grupos sociales implicados en el problema, y la mejora de los resultados de las políticas públicas sobre los beneficiarios.

#### **4.1.2 Herramientas aplicadas a beneficiarios del PROSOLI que han participado en los reportes comunitarios para la presentación e interpretación de resultados**

El modelo de análisis adoptado para determinar la manera en que los reportes comunitarios son instrumentos de monitoreo y veeduría social de los servicios públicos, para la planificación y concertación de políticas públicas en el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), conllevó a diseñar y realizar la guía y/o encuesta en el Municipio de Los Alcarrizos, Provincia Santo Domingo, y el Distrito Municipal de La Victoria, Municipio Santo Domingo Norte, a un total de 105 beneficiarios del programa durante las reuniones de interface.

Con esta herramienta pudimos levantar informaciones relevantes para la evaluación de impacto de los reportes comunitarios, las cuales contienen, entre otras, las preguntas relacionadas que permiten monitorear los servicios de salud, educación y transferencias monetarias condicionadas (TMC) (ver anexo no. 5).

Las interrogantes a las preguntas del instrumento señalado precedentemente, y sus respuestas por parte de los beneficiarios, nos permitieron presentar un análisis con los resultados e interpretar cada una de estas cuestiones, tomando como base las guías y/o encuestas para el levantamiento de información y evaluación de impacto de los reportes comunitarios realizadas el 11 de marzo del año 2016 en el Municipio de Los Alcarrizos, Provincia Santo Domingo, y el Distrito Municipal de La Victoria, Municipio Santo Domingo Norte (ver anexo no. 5).

Además, a los fines de realizar un análisis comparativo de los resultados presentados en esta investigación, se incluye una breve reflexión sobre el instrumento de levantamiento de evaluación de impacto realizada en el año 2014 por la firma Gallup. El cual nos permitió enriquecer nuestros resultados originales, ya que fue efectuada mediante encuestas de hogares para evaluación de impacto y línea de base de mecanismo de monitoreo participativo mediante reportes comunitarios aplicado en el programa de transferencias condicionadas de Progresando con Solidaridad (PROSOLI).

El instrumento indicado contribuyó al análisis y estudio minucioso de los aspectos relacionados con la mejora de los servicios y la implementación del sistema de monitoreo y veeduría social (reportes comunitarios) de Progresando con Solidaridad (PROSOLI), ya que la misma tiene los objetivos siguientes para medir el impacto de estos en:

- a) La promoción de la participación social y comunitaria;
- b) La motivación y valoración que tienen los hogares de participar en su comunidad;
- c) La capacidad de identificar problemas que afectan a la comunidad o propiamente al hogar, limitando el acceso efectivo a servicios sociales;
- d) El conocimiento de los hogares sobre sus deberes y derechos sociales y disposición para involucrarse en los procesos de mejora de los servicios del programa y de su propia comunidad;
- e) La planificación y búsqueda de soluciones a los problemas de servicios sociales a nivel comunitario, en conjunto con sus mismos prestadores de servicios;
- f) La mejora de la percepción que tienen los hogares acerca de la calidad, oportunidad, y el acceso efectivo a los servicios sociales en su comunidad;
- g) Medir la satisfacción de los beneficiarios con los servicios brindados por el programa y con la labor de enlaces comunitarios, entre otras variables de interés (Gallup, 2014, p. 1).

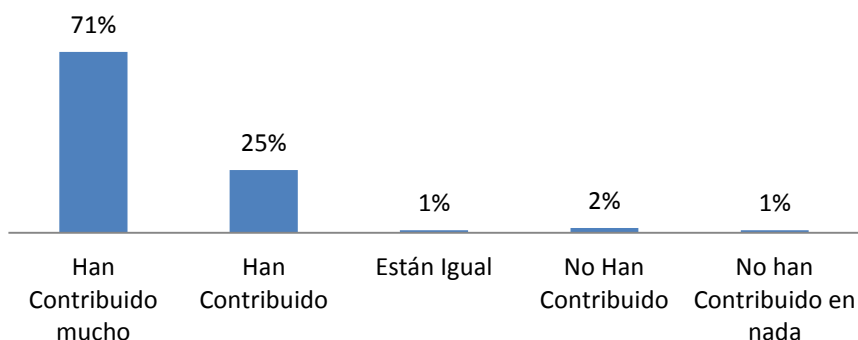
#### **4.1.3 Presentación, interpretación y análisis de los resultados en los servicios de educación**

En el capítulo anterior se expuso en detalles la forma en la cual se eligió la muestra para realizar la encuesta a un total de 105 beneficiarios del Municipio de Los Alcarrizos, Provincia Santo Domingo y el Distrito Municipal de La Victoria, Municipio Santo Domingo Norte.



Los resultados obtenidos, tabulados e ilustrados fueron los siguientes:

**Gráfico No. 2 ¿Considera usted que las reuniones de reportes comunitarios han contribuido a mejorar los recintos escolares y la disponibilidad de libros en su comunidad?**



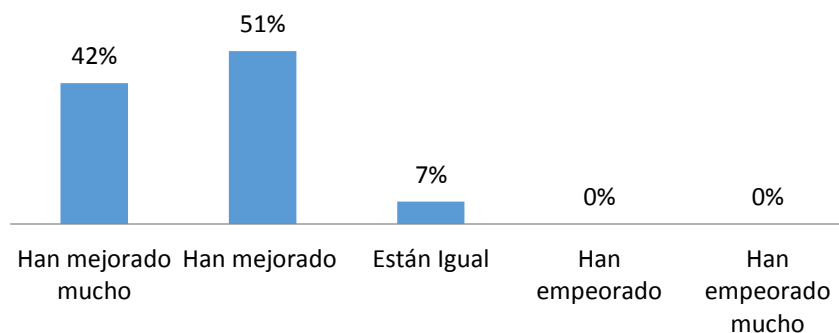
**Fuente:** Guías y/o encuestas para el levantamiento de información y evaluación de impacto de los reportes comunitarios del 11/3/2016. Elaboración propia.

Al momento de indagar a los beneficiarios del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) sobre si consideran que las reuniones de reportes comunitarios han contribuido a mejorar los recintos escolares y la disponibilidad de libros en su comunidad, pudimos observar que del total de encuestados el 96% ha considerado que las reuniones de reportes comunitarios han contribuido o han contribuido mucho a mejorar los recintos escolares y la disponibilidad de libros en su comunidad; mientras que los que consideran que están igual, que no han contribuido o no han contribuido en nada no superan el 4%.

Estos resultados comprueban que un alto porcentaje se siente representado cuando considera que las reuniones de reportes comunitarios han contribuido mucho o han contribuido a mejorar los recintos escolares y la disponibilidad de libros en su comunidad. Esto implica que los reportes comunitarios como instrumentos o sistema de monitoreo y veeduría social de este servicio, y para la planificación y concertación de políticas públicas han sido idóneos para que los beneficiarios del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) puedan determinar soluciones colectivas respecto a los problemas que puedan presentarse, tanto en los recintos escolares como en la necesidad de dotar de libros suficientes a la comunidad donde funcionan las escuelas.

En un segundo aspecto de nuestra guía utilizada como instrumento de recolección de datos incluimos la siguiente cuestión:

**Gráfico No. 3 ¿Considera usted que las reuniones de reportes comunitarios han mejorado la disponibilidad de maestros(as) y la asistencia a clases en las escuelas a las que asisten sus hijos(as)?**



**Fuente:** Guías y/o encuestas para el levantamiento de información y evaluación de impacto de los reportes comunitarios del 11/3/2016. Elaboración propia.

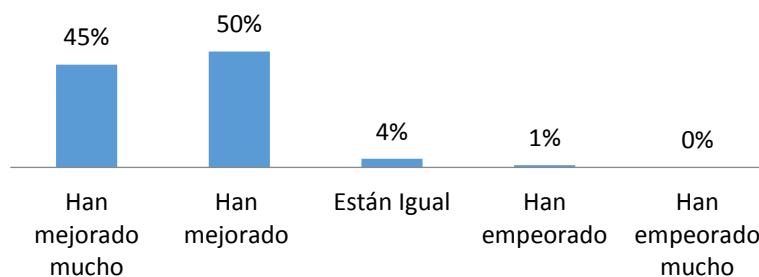
En estos resultados podemos manifestar que un porcentaje relevante, representado en un 93% de beneficiarios que respondieron que las reuniones de reportes comunitarios han mejorado o han mejorado mucho la disponibilidad de maestros(as) y la asistencia a clases en las escuelas a las que asisten sus hijos(as); mientras que, quienes consideraron que están igual, que han empeorado o que han empeorado mucho constituyen una cifra por debajo del 7%.

Estos datos ofrecidos en la ilustración nos permiten sostener la importancia que tienen los reportes comunitarios en la mejoría de la asistencia a clases de los hijos(as) de los beneficiarios, y también a suplir necesidades impostergables como la disponibilidad de maestros(as) en las escuelas, lo cual se traduce en referir que este instrumento de veeduría social, constituye una vía idónea para el monitoreo de este servicio y para la planificación y concertación de políticas públicas de protección social que conllevan el abordaje de problemas colectivos en la comunidad, e implica una mejoría para los recursos humanos más importantes del sector educativo: alumnos y maestros.

También, en nuestra guía y/o encuesta para el levantamiento de información y evaluación de impacto de los reportes comunitarios realizadas el 11 de marzo del año 2016 en el Municipio de Los Alcarrizos, Provincia Santo Domingo, y el Distrito Municipal de La Victoria, Municipio Santo

Domingo Norte (ver anexo no. 5), incluimos otra pregunta relacionada con la prestación de los servicios de educación. Quisimos saber, de manera general, si los beneficiarios consideran si este servicio ha mejorado con las reuniones de los reportes comunitarios en los centros educativos o escuelas donde asisten sus hijos.

**Gráfico No. 4 ¿Considera usted que los servicios de educación han mejorado con las reuniones de los reportes comunitarios en los centros educativos o escuelas donde asisten sus hijos?**



**Fuente:** Guías y/o encuestas para el levantamiento de información y evaluación de impacto de los reportes comunitarios del 11/3/2016. Elaboración propia.

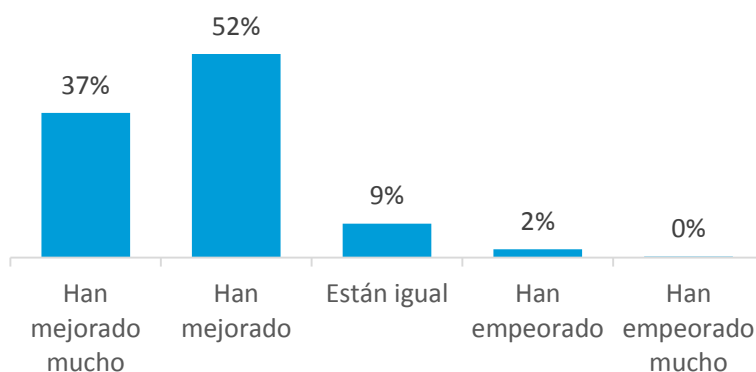
Los resultados obtenidos del total de los beneficiarios encuestados determinaron que un alto porcentaje, el 95% de los beneficiarios, han sido coherentes al indicar que los servicios de educación han mejorado mucho o han mejorado con las reuniones de los reportes comunitarios en los centros educativos o escuelas donde asisten sus hijos; mientras que un porcentaje irrelevante, que no supera el 5%, expresó que están igual, han empeorado o han empeorado mucho.

En definitiva, en lo que respecta a nivel general sobre los servicios de educación, se evidencia que los reportes comunitarios han impactado como mecanismo, tanto para eficientizar los servicios en las escuelas y centros educativos donde acuden los(as) hijos(as) de los beneficiarios del PROSOLI, como a ser instrumentos para la veeduría social y la concertación de acciones tendentes a la formulación de políticas públicas de protección social.

Los datos recolectados, procesados y presentados por nosotros coinciden y apoyan nuestras consideraciones, si lo comparamos con los resultados de la encuesta sobre los reportes comunitarios según análisis cuantitativo a través del levantamiento para evaluación de impacto efectuado por la Gallup en el año 2014.

En la encuesta realizada por Gallup se muestra la percepción de la satisfacción de los usuarios sobre los servicios de educación. Ante la pregunta: ¿cómo califican los servicios que reciben actualmente de la escuela o centro educativo donde estudian sus hijos/as? Se presentan los resultados en la siguiente gráfica:

**Gráfico No. 5 ¿Cómo califican los servicios que reciben actualmente de la escuela o centro educativo donde estudian sus hijos/as?**



**Fuente:** Resultados de los Reportes Comunitarios según análisis cuantitativo, a través del levantamiento para Evaluación de Impacto (Gallup, 2014), ubicado en Gallina, 2014, p. 27

Aquí se refuerza nuestro análisis cuando un 89% de los beneficiarios consideran que ha mejorado mucho o ha mejorado su percepción de satisfacción de los servicios de educación según los resultados ofrecidos por la Gallup (2014); por lo que se comprueba, que en cuanto a la prestación de los servicios de educación, los reportes comunitarios han contribuido considerablemente en ser instrumentos de monitoreo y veeduría social para la planificación y concertación de políticas públicas en esta área de servicios que brinda el PROSOLI.

Para el análisis de los resultados presentados sobre la prestación de los servicios de educación, y a los fines de determinar la manera en que los reportes comunitarios constituyen un instrumento para el monitoreo, la veeduría social para la planificación, gestión y concertación de políticas públicas de protección social en el PROSOLI, hemos procedido a relacionar estas deducciones con aspectos cualitativos de mejoramiento del bienestar social de los(as) ciudadanos(as).

Este ha sido el modelo de análisis de políticas públicas adoptado en nuestra investigación: la que verifica los servicios que se prestan a los(as) ciudadanos(as) de manera efectiva, que son aquellos que ofrece el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), entre ellos, la educación.

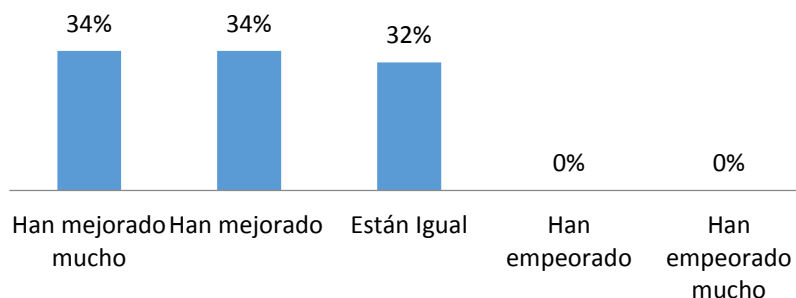
Esto nos permite afirmar que la mejora del servicio de educación a través de la veeduría social que propician los reportes comunitarios es de muy alta valoración, lo cual nos permite verificar que este espacio de diálogo y concertación incentiva el seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes y programas para mejorar la disponibilidad de libros y tener recintos escolares idóneos en la comunidad, la disponibilidad de maestros(as) y la asistencia a clases en las escuelas a las que asisten los hijos de los beneficiarios del PROSOLI.

Todo esto nos permite deducir que este instrumento ha permitido revalorizar la planificación, el diseño y ejecución de políticas públicas de protección social a través de un sistema para el monitoreo y veeduría social de los servicios, como los reportes comunitarios, para favorecer que hayan suficientes maestros(as) en las escuelas y que mejore la asistencia a clases de los estudiantes sin interrupciones.

#### 4.1.4 Presentación, interpretación y análisis de los resultados en los servicios de Salud

Incluimos también, resultados relacionados con las Unidades de Atención Primaria de Salud (UNAP) para considerar de igual manera aspectos relacionados con este servicio. En tal sentido, se realizaron las siguientes indagatorias:

**Gráfico No. 6 ¿Considera usted que las reuniones de reportes comunitarios han mejorado los servicios de salud en las Unidades de Atención Primaria de Salud (UNAP) o centros de salud a los que asiste?**

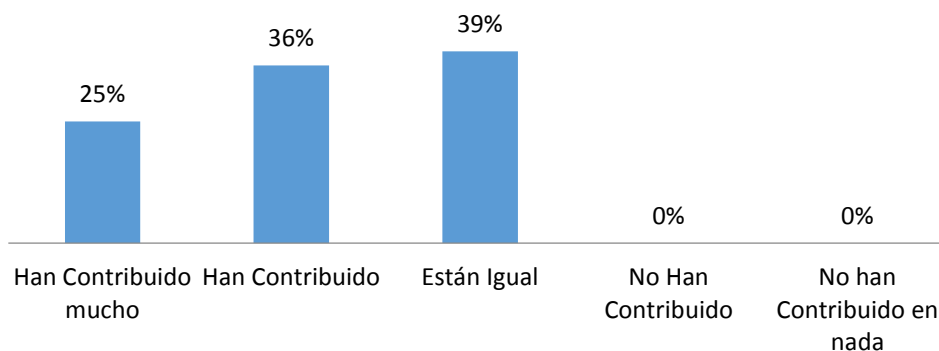


**Fuente:** Guías y/o encuestas para el levantamiento de información y evaluación de impacto de los reportes comunitarios del 11/3/2016. Elaboración propia.

Los resultados obtenidos nos muestran que un 68% de los encuestados respondió que las reuniones de reportes comunitarios han mejorado o han mejorado mucho los servicios de salud en las Unidades de Atención Primaria de Salud (UNAP) o centros de salud a los que asiste; sin embargo, se observa que un porcentaje importante (32%) infirió que estos servicios que ofrecen las UNAP están igual.

Además, en cuanto a la disponibilidad de equipos médicos en las UNAP se obtuvieron los siguientes datos que han sido tabulados a continuación:

**Gráfico No. 7 ¿Considera usted que las reuniones de reportes comunitarios han contribuido a mejorar la disponibilidad de equipos médicos y personal de salud (enfermeras y médicos) en las Unidades de Atención Primaria de Salud (UNAP) o centros de salud?**



**Fuente:** Guías y/o encuestas para el levantamiento de información y evaluación de impacto de los reportes comunitarios del 11/3/2016. Elaboración propia.

Los resultados obtenidos, del total de los 105 beneficiarios encuestados en el Municipio de Los Alcarrazos y el Distrito Municipal de La Victoria, determinaron que un 61% respondió que la disponibilidad de equipos médicos y personal de salud (enfermeras y médicos) en las Unidades de Atención Primaria de Salud (UNAP) o centros de salud a los que asisten han mejorado mucho o han mejorado; sin embargo, un porcentaje apreciable, el 39%, estima que están igual.

Al momento de analizar los resultados previamente descritos para evidenciar si los reportes comunitarios contribuyen a la formulación, concertación y planificación de políticas públicas de protección social en el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), y si a través de este

instrumento de monitoreo y veeduría social se puede contribuir a mejorar la calidad de la prestación de los servicios en el aspecto de la salud, los resultados presentados nos permiten inferir que:

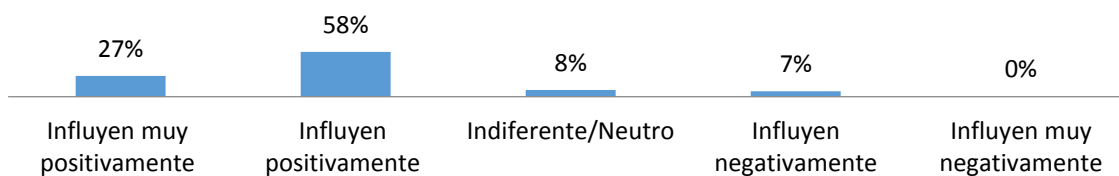
- a) En cuanto a si las reuniones de los reportes comunitarios han contribuido a mejorar los servicios de salud en las Unidades de Atención Primaria de Salud (UNAP) o centros de salud a los que asisten los usuarios los resultados generales implican observar que es pertinente fortalecer los mecanismos de monitoreo, seguimiento y control sobre los problemas colectivos relacionados a las UNAP, y por supuesto, hace falta mayor esfuerzo para mejorar la calidad de la prestación de los servicios en esta materia, a los fines de que un porcentaje superior al 50% pueda responder que han mejorado mucho;
- b) En lo que respecta a determinar si las reuniones de reportes comunitarios han contribuido a mejorar la disponibilidad de equipos médicos y personal de salud en las UNAP, podemos observar que al momento de evaluar la calidad de la prestación de los servicios en esta área, y la planificación y concertación de políticas públicas, es pertinente fortalecer los mecanismos de veeduría social e incentivar la participación ciudadana para legitimar el proceso de formulación, implementación y evaluación de este tipo de políticas públicas dirigidas a generar un clima de protección social más eficiente en materia de salud.

Nuestro análisis está sustentado en que un porcentaje considerable de los beneficiarios, entre el 32 y 39 por ciento, han referido que están igual los servicios de salud en las UNAP, y la disponibilidad de equipos médicos y personal de salud, respectivamente. Lo que indica la necesidad de redoblar los esfuerzos con el objetivo de que los reportes comunitarios como sistema de monitoreo y veeduría social contribuyan a fortalecer los niveles de planificación y concertación de políticas públicas y a la mejora en la prestación de los servicios relacionados al sector salud.

#### **4.1.5 Presentación, interpretación y análisis de los resultados en los servicios de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC)**

Otro de los servicios que se prestan a través del PROSOLI con el que presentamos datos que permiten determinar la manera en que los reportes comunitarios son instrumentos idóneos para el monitoreo, la veeduría social y la planificación y concertación de políticas públicas de protección social está relacionado a las transferencias monetarias condicionadas (TMC), cuyos resultados de nuestra guía y/o encuesta son los siguientes:

**Gráfico No. 8 ¿Los reportes comunitarios influyen en la fijación de los precios y los servicios de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) en los colmados donde usted utiliza la tarjeta solidaridad?**



**Fuente:** Guías y/o encuestas para el levantamiento de información y evaluación de impacto de los reportes comunitarios del 11/3/2016. Elaboración propia.

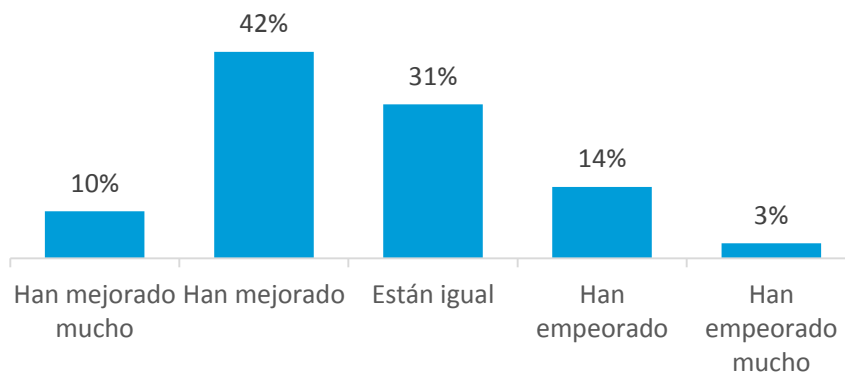
Los resultados obtenidos del total de los beneficiarios encuestados determinaron que un porcentaje considerable, representado en un 85% de los usuarios, consideran que los reportes comunitarios influyen muy positivamente e influyen positivamente en la fijación de los precios y los servicios de transferencias monetarias condicionadas (TMC) en los colmados donde utilizan la tarjeta solidaridad. Lo cual, comparado con apenas el 15% que se mostró indiferente o neutro y consideró que influyen negativamente, evidencia que en cuanto a los servicios relativos a las transferencias monetarias condicionadas (TMC) los reportes comunitarios como sistema de monitoreo y veeduría social han sido un mecanismo idóneo para la planificación y concertación de políticas públicas tendentes a mejorar la transparencia en los precios de los alimentos que se venden en los colmados, y por supuesto, a eficientizar los servicios que reciben los beneficiarios.

Nuestro análisis se fortalece con el resultado sobre la percepción de satisfacción de los usuarios sobre los servicios de transferencias monetarias condicionadas (TMC) de la encuesta Gallup (2014), citada anteriormente.

En la encuesta Gallup se les preguntó a los beneficiarios del PROSOLI que: en comparación con el año anterior, ¿cómo califican los servicios que reciben actualmente de los colmados donde utilizan su tarjeta? Se presentan los resultados en la siguiente gráfica:



**Gráfico No. 9 ¿Cómo califican los servicios que reciben actualmente de los colmados donde utilizan su tarjeta?**



**Fuente:** Resultados de los Reportes Comunitarios según análisis cuantitativo, a través del levantamiento para Evaluación de Impacto (Gallup, 2014), ubicado en Gallina, 2014, p. 25

Conforme al levantamiento de evaluación de impacto realizada en el año 2014 por la firma encuestadora Gallup, se determinó como los usuarios califican, en comparación con el año anterior, los servicios que ofrece el PROSOLI, y proyectó que un 52% dijo que los servicios de transferencias monetarias condicionadas (TMC) han mejorado mucho o han mejorado después de la implementación de los reportes comunitarios.

En tal sentido, y observando los resultados presentados a través de las guías y/o encuestas realizadas a 105 beneficiarios del PROSOLI en el Municipio de Los Alcarrizos, y el Distrito Municipal de La Victoria, en cuanto a los servicios de transferencias monetarias condicionadas (TMC), determinamos que los reportes comunitarios contribuyen, tanto a mejorar la calidad de la prestación de este servicio, como a la formulación, concertación y planificación de políticas públicas en el programa Progresando con Solidaridad.

Lo anterior fortalece el criterio adoptado en nuestro marco teórico de que la creación de espacios de decisión ciudadana propios, como los reportes comunitarios, promueven la democracia participativa y el desarrollo de iniciativas que conllevan a la solución de los problemas colectivos.

Nuestro juicio coincide con lo externado por el experto del Banco Mundial, Andrea Gallina, quien en entrevista que le realizamos en fecha 7 de mayo del año 2015 (ver anexo no. 2), al preguntársele ¿cómo ayudan los reportes comunitarios a la formulación de políticas públicas y a la planificación en el PROSOLI? expresó: “los reportes comunitarios es una de las varias técnicas que se utilizan para captar la retroalimentación ciudadana, o sea, lo que es la percepción y los niveles de reclamación, satisfacción y sugerencia de los ciudadanos, y esos mecanismos son la puerta para entender lo que los usuarios de los servicios priorizan, necesitan, lo que funciona y lo que no funciona”.

Además, en la entrevista realizada a la encargada de vinculación interinstitucional del PROSOLI y de reportes comunitarios, Licda. Evangelista Cornelio, el 6 de mayo del año 2015 (ver anexo no. 1), al preguntársele: ¿Cuál es el vínculo y cómo se articula la planificación estratégica del PROSOLI y los reportes comunitarios? esta nos expresó que: “a partir del año 2010, que fue cuando el programa inicio la implementación de este mecanismo de monitoreo participativo mediante reportes comunitarios, es que mucho de lo que se ha estado incluyendo en la planificación estratégica, sobre todo la que inicio a partir del año 2012, está vinculado a lo que ha sido el resultado de esos reportes, o sea, lo que los reportes comunitarios han ido identificando como necesidad planteada desde los propios beneficiarios, y ha sido parte de los insumos a tomar en cuenta para la planificación”.

Las entrevistas citadas precedentemente robustecen nuestro análisis sobre la vinculación existente entre los reportes comunitarios como sistema de monitoreo, veeduría social y de planificación, formulación y concertación de políticas públicas de protección social en el PROSOLI.

En sentido general, podemos señalar que, en cuanto a los servicios de salud, educación y transferencias monetarias condicionadas (TMC) que ofrece el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), los reportes comunitarios han contribuido en el monitoreo, la veeduría social y en la formulación, concertación y planificación de políticas públicas de protección social, y a mejorar la calidad de la prestación de estos servicios que ofrece el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), lo que ha dotado de mayores niveles de legitimidad, eficacia, continuidad o sostenibilidad las acciones que se realizan a través de este instrumento de veeduría social para solucionar problemas colectivos. Dando con esto adecuada respuesta a la pregunta principal, al objetivo general y al objetivo específico número 1 de esta investigación.

#### **4.2 Incidencia de los reportes comunitarios en la capacidad de los beneficiarios para influir en la formulación de políticas de protección social dentro del PROSOLI**

A los fines de medir la incidencia de los reportes comunitarios en la capacidad de los beneficiarios para influir en la formulación, gestión y concertación de políticas públicas, es pertinente indicar que partimos de la premisa de que la participación de la ciudadanía y los mecanismos de monitoreo y veeduría social en el proceso de planificación implica ampliar el horizonte para incluir los sectores involucrados y generar mayores niveles de consenso en la definición de los problemas públicos reconocidos por ellos y el Estado.

Es por esta razón que en la guía y/o encuesta realizada en el Municipio de Los Alcarrizos, Provincia Santo Domingo, y el Distrito Municipal de La Victoria, Municipio Santo Domingo Norte, a beneficiarios del PROSOLI durante las reuniones de interface, pudimos levantar información relevante para la evaluación de la incidencia de los reportes comunitarios. Estas contienen preguntas relacionadas a determinar la capacidad de los beneficiarios para influir en la formulación de políticas públicas dentro del PROSOLI (ver preguntas 6, 8, 9 y 10 del anexo no. 5).

Además, para verificar si el mecanismo de veeduría social de los reportes comunitarios ha servido para generar capacidades en los beneficiarios, y si se han podido crear las condiciones necesarias para propiciar una participación activa en la elaboración y formulación de las políticas de protección social en el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), presentamos un análisis de los datos en cada una de las cuestiones planteadas con la herramienta utilizada en el capítulo anterior: las guías y/o encuestas para el levantamiento de información y evaluación de impacto de los reportes comunitarios realizadas el 11 de marzo del año 2016 en el Municipio de Los Alcarrizos, Provincia Santo Domingo, y el Distrito Municipal de La Victoria, Municipio Santo Domingo Norte.

Esta herramienta ofrece dos aspectos fundamentales al momento de medir los niveles de participación de la ciudadanía y la capacidad de los beneficiarios para influir en la formulación de políticas públicas de protección social dentro del PROSOLI: la voz ciudadana y el capital social.

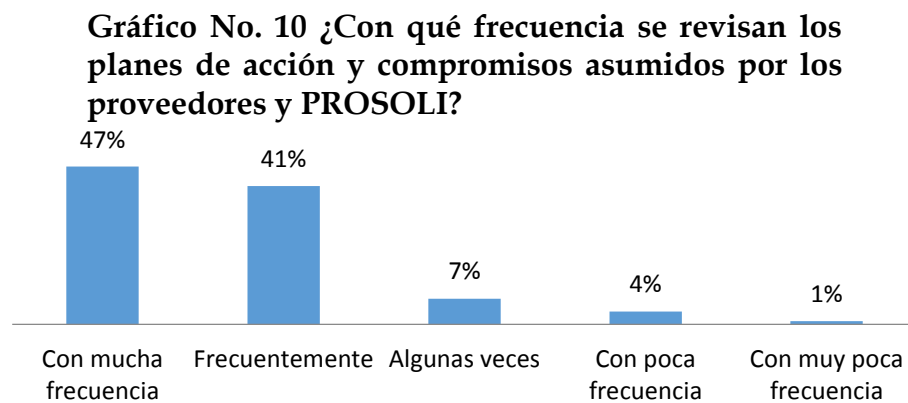
En el primer caso, la voz ciudadana, se observa si los espacios que brinda el PROSOLI contribuyen: a) a que los usuarios expresen su opinión sobre el programa y otros servicios relacionados; b) si han servido para reportar los problemas que afectan en su comunidad; y c) si han permitido identificar los problemas más importantes que afectan al programa y a los servicios relacionados.

Sobre el segundo aspecto, el capital social, entendido como “el resultado de decisiones racionales de las personas, y los diseños políticos, las instituciones y la cultura política que tienen efectos en esas decisiones” (Valdivieso, 2012, p.129); o también, como lo considera Ruiz (2002):

...el conjunto de recursos sociales y culturales de un grupo humano, imprescindible para la concreción de ciertos beneficios para el grupo que no se darían sin ello. Se nutre de valores culturales de reciprocidad y respeto por normas, así como de relaciones sociales de parentesco, y se plasma en instituciones sociales de cooperación y de manejo de recursos comunes que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear más sociedad, es decir, una conciencia más difundida sobre las responsabilidades de los individuos y los grupos respecto del conjunto del sistema, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos, y participación directa de ellos en la creación y disfrute de bienes públicos y bienes de valor social (p. 35).

#### 4.2.1 Influencia de los reportes comunitarios para generar capital social y voz ciudadana

De las guías aplicadas a un total de 105 beneficiarios incluidos en el Municipio de Los Alcarrizos, Provincia Santo Domingo; y el Distrito Municipal de La Victoria, Municipio Santo Domingo Norte, en el instrumento señalado precedentemente, se incluyen las preguntas contenidas en el anexo no. 5, cuyas respuestas nos permiten inferir e interpretar lo siguiente:



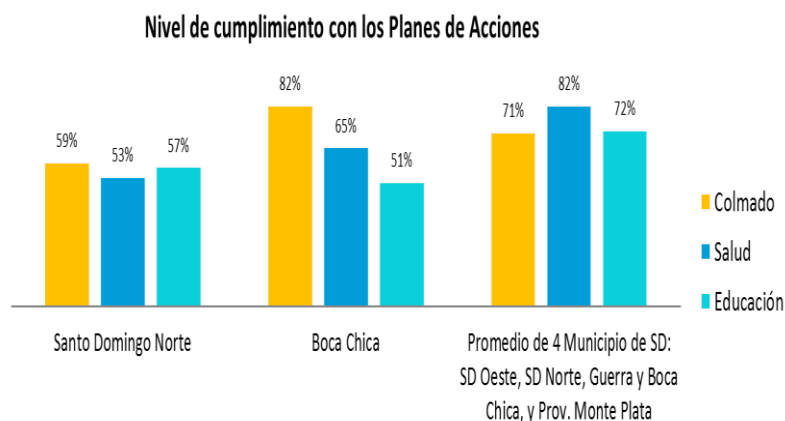
**Fuente:** Guías y/o encuestas para el levantamiento de información y evaluación de impacto de los reportes comunitarios del 11/3/2016. Elaboración propia.

En esta pregunta pudimos observar que una parte considerable de los beneficiarios, el 88%, respondió que los planes de acción y los compromisos asumidos por los proveedores de servicios y PROSOLI se revisan frecuentemente o con mucha frecuencia; tan solo un porcentaje de no más del 12% dijo que los planes y compromisos se revisan algunas veces, con poca frecuencia o con muy poca frecuencia.

Los resultados aquí presentados indican que el nivel de compromiso asumido por los responsables de la implementación de los reportes comunitarios ha sido ampliamente valorado por los usuarios del programa, lo que influye muy directamente en la capacidad de los beneficiarios de monitorear, evaluar y dar seguimiento a los planes de acción y acuerdos arribados.

Si confrontamos nuestros resultados y los que en el año 2014 presentó la firma encuestadora Gallup sobre el nivel de cumplimiento de los planes de acción en los reportes comunitarios la ilustración es la siguiente:

**Gráfico No. 11 Nivel de Cumplimiento con los planes de acciones**



**Fuente:** Resultados de los Reportes Comunitarios según análisis cuantitativo, a través del levantamiento para Evaluación de Impacto (Gallup, 2014), ubicado en Gallina, 2014, p. 9

Estos resultados están relacionados con evidencias en la mejora como consecuencia de los reportes comunitarios, según lo explica Gallina (2014b), como por ejemplo:

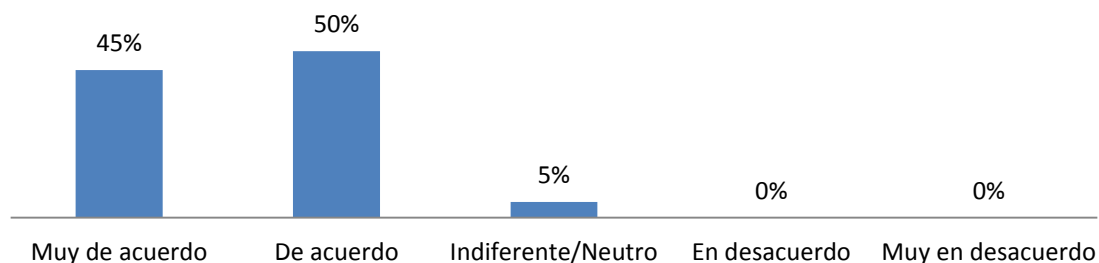
...los precios en los colmados no aumentan cuando los usuarios compran con la tarjeta de PROSOLI; los colmados colocan las listas de precios y de productos que no corresponden a

la canasta básica, los productos son pesados correctamente, las escuelas tienen bibliotecas, las escuelas cuentan con las butacas necesarias, los baños arreglados, y materiales gastables y didácticos entre otras cosas, las UNAP/CPN cumplen el horario establecido (p. 9).

Para comprobar estos resultados realizamos entrevista al experto evaluador de reportes comunitarios por el Banco Mundial, Andrea Gallina, en fecha 7 de mayo del año 2015 (ver anexo no. 2) quien, al preguntársele sobre ¿Cuáles aspectos políticos, sociales y culturales influyen, contribuyen o dificultan la implementación de los reportes comunitarios? Nos expresó: “este mecanismo de una forma ha obligado no solo a ser transparente, si no a comprometerse con la ejecución de los planes de acciones que se han acordado con las comunidades. O sea, al rendir cuentas es un paso más importante, y tener también la capacidad de definir responsabilidades muy precisas... tiene la posibilidad de romper con esos esquemas clientelares porque también transparenta los procesos de priorización de problemas y de búsqueda de soluciones de una forma muy democrática, porque las votaciones son plurales y se busca una forma de consensuar las soluciones... y le permite a los grupos más vulnerables de expresar su voz y participar en el proceso de cambio”.

Otro aspecto de los resultados obtenidos en nuestro trabajo de campo muestra información relevante para verificar el nivel de incidencia de los beneficiarios en las soluciones propuestas, lo cual se ilustra en el gráfico siguiente:

**Gráfico No. 12 ¿Las reuniones de los reportes comunitarios permiten sugerir o proponer soluciones para los servicios que usted recibe?**



**Fuente:** Guías y/o encuestas para el levantamiento de información y evaluación de impacto de los reportes comunitarios del 11/3/2016. Elaboración propia.

En este fase pudimos observar que un gran número de encuestados inclinaron su respuesta a afirmar que un 95% están muy de acuerdo o de acuerdo en que las reuniones de los reportes

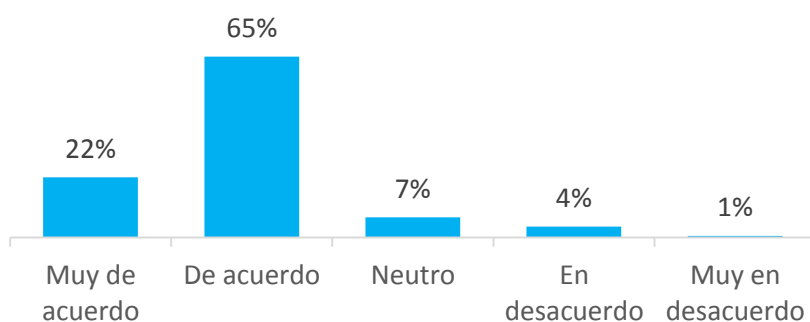
comunitarios permiten sugerir o proponer soluciones para los servicios que reciben; un porcentaje muy reducido, que no sobrepasa el 5%, adoptó una respuesta indiferente y/o neutro, mientras que nadie dijo estar en desacuerdo o muy en desacuerdo.

Al evaluar los resultados que implica si los beneficiarios tienen capacidad para sugerir o proponer soluciones para los servicios que reciben a través del PROSOLI y el alto porcentaje de beneficiarios que se mostró muy de acuerdo o de acuerdo, se ha evidenciado la posibilidad de una participación efectiva por parte de los actores sociales involucrados (beneficiarios y proveedores de servicios) en los asuntos que ameritan una respuesta colectiva para solucionar problemas de la comunidad.

Aquí se demuestra un factor de cohesión social en la creación de consensos para contrarrestar los inconvenientes que se presentan durante los servicios, y una preocupación resuelta de incrementar la participación de sectores excluidos y vulnerables en los beneficios que otorga una política social exitosa.

Si examinamos nuestros resultados con los ofrecidos por el levantamiento para evaluación de impacto (Gallup, 2014), de la cual se extrae el gráfico mostrado a continuación, podemos convenir en la coherencia de ambos resultados.

**Gráfico No. 13 ¿Los espacios que brinda el PROSOLI han permitido que los usuarios expresen su opinión sobre el programa y otros servicios relacionados?**



**Fuente:** Resultados de los Reportes Comunitarios según análisis cuantitativo, a través del levantamiento para Evaluación de Impacto (Gallup, 2014), ubicado en Gallina, 2014, p. 14

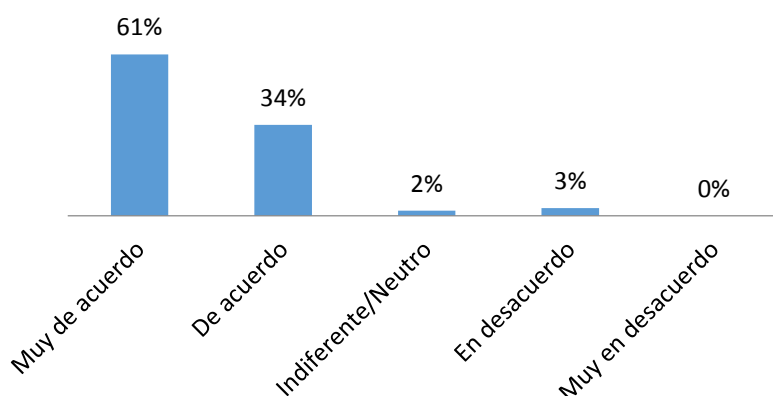
Según este gráfico es muy considerable el porcentaje (87%) de usuarios que están muy de acuerdo o de acuerdo en su opinión sobre de que han sido escuchados en relación al PROSOLI y otros servicios que ofrece el programa.

Esto evidenció en la encuesta a la que hemos hecho referencia el espíritu de apertura hacia la participación sin restricciones, y que los usuarios así lo perciben.

Aquí se observa el elemento del capital social; y es muy evidente, conforme al porcentaje de beneficiarios que estuvo muy de acuerdo o de acuerdo en que las diversas opiniones de las demás familias que reciben los servicios les ha permitido fortalecer las relaciones sociales, la reciprocidad y la cooperación entre los Núcleos de Familias Solidarias (NFS) que participan en los reportes comunitarios, y muestran espacios de deliberación abiertos para todos(as) los(as) ciudadanos(as).

También, valoramos en esta investigación la importancia de determinar si los reportes comunitarios permiten reportar los problemas en las comunidades.

**Gráfico No. 14 ¿Las reuniones de reportes comunitarios permiten reportar los problemas en sus comunidades y los servicios que ofrece el PROSOLI?**



**Fuente:** Guías y/o encuestas para el levantamiento de información y evaluación de impacto de los reportes comunitarios del 11/3/2016. Elaboración propia.

Los resultados obtenidos del total de los 105 beneficiarios encuestados en el Municipio de Los Alcarrazos y el Distrito Municipal de La Victoria determinaron que un porcentaje muy alto de beneficiarios, el 95%, respondió que están muy de acuerdo o de acuerdo en que las reuniones de reportes comunitarios les permiten reportar los problemas en sus comunidades y los servicios que ofrece el PROSOLI; tan solo un porcentaje no mayor del 5% se mostró indiferente y/o neutro, en desacuerdo o muy en desacuerdo.

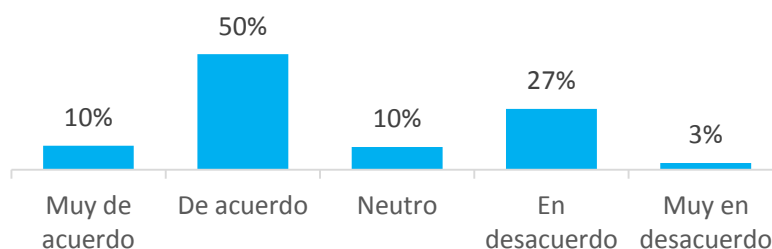
Al momento de indagar y mostrar los resultados correspondientes para determinar si los reportes comunitarios permiten reportar los problemas durante la prestación de los servicios en sus comunidades y observar el alto porcentaje que se pronunció en estar muy de acuerdo o de acuerdo



nos permite concluir que la tendencia de este mecanismo de monitoreo y veeduría social ha sido hacia la generación de capacidades para que los beneficiarios puedan influir de manera efectiva en la formulación de políticas públicas de protección social para el PROSOLI.

Comparando estos resultados con los datos presentados por la Gallup (2014), se hacen más evidente nuestras consideraciones, si tomamos en cuenta las variables del levantamiento para la evaluación, lo cual está ilustrado en el siguiente gráfico que da certeza de un porcentaje muy valorado (60%) de beneficiarios que responde en muy de acuerdo o de acuerdo en la pregunta consultada.

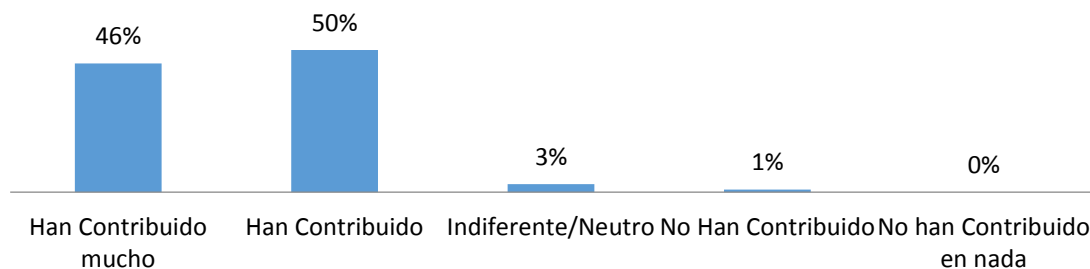
**Gráfico No. 15 ¿Los espacios que brinda PROSOLI han servido para reportar los problemas que afectan en su comunidad?**



**Fuente:** Resultados de los Reportes Comunitarios según análisis cuantitativo, a través del levantamiento para Evaluación de Impacto (Gallup, 2014), ubicado en Gallina, 2014, p. 15

Finalmente, los resultados tabulados e ilustrados sobre el compromiso de los beneficiarios del programa PROSOLI nos indican lo siguiente:

**Gráfico No. 16 ¿Las reuniones de reportes comunitarios han contribuido a que usted se sienta más comprometido con resolver los problemas en su comunidad?**



**Fuente:** Guías y/o encuestas para el levantamiento de información y evaluación de impacto de los reportes comunitarios del 11/3/2016. Elaboración propia.

Los resultados obtenidos del total de los beneficiarios encuestados determinaron que un 96% respondió que las reuniones de reportes comunitarios han contribuido o han contribuido mucho a que ellos se sientan más comprometidos para resolver los problemas en su comunidad; mientras que un porcentaje muy mínimo de no más de un 4% se mostró indiferente y/o neutro, o respondieron que no han contribuido.

Sobre este asunto, y a los fines de comprobar el nivel de compromiso que los reportes comunitarios crean a los beneficiarios del PROSOLI para que se sientan en capacidad de resolver, conjuntamente con ellos, los problemas que afectan su comunidad, los resultados presentados que refieren un alto porcentaje de beneficiarios que han dicho que este instrumento ha contribuido mucho y ha contribuido nos permite aseverar que es mecanismo idóneo para influir en la formulación de políticas públicas de protección social.

De acuerdo a este análisis, la manera en que inciden los reportes comunitarios en la capacidad de los beneficiarios del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) y el nivel de influencia que estos tienen en la formulación de las políticas públicas, se ha comprobado por la cultura creada para revisar los compromisos y planes de acción asumidos; por la capacidad de los beneficiarios de sugerir o proponer soluciones para los servicios que reciben; por la posibilidad que tienen los mismos de reportar los problemas de sus comunidades y los servicios que ofrece el PROSOLI; y por el nivel de compromiso que ellos han asumido con los reportes comunitarios.

De esta manera, se evidencia el empoderamiento de los ciudadanos que son beneficiarios del programa, y la generación de una mayor participación popular en el proceso de implementación de los reportes comunitarios; además, aumentan la inclusión social y la veeduría ciudadana.

En el proceso de retroalimentación de la ciudadanía para mejorar la prestación de los servicios del programa Progresando con Solidaridad, el Banco Mundial consideró como motivación inicial que el involucramiento de los ciudadanos y las comunidades en el monitoreo de los servicios que se ofrecen a través de las políticas sociales y en la administración pública, “constituye una forma de promover la rendición de cuentas y la transparencia, y así contribuir en resolver los problemas que afectan la entrega de los servicios públicos” (Gallina, 2014a, p. 7).

Es por esto que consideramos, que un análisis minucioso sobre los mecanismos de veeduría social como reportes comunitarios evidencia que la intervención de la ciudadanía incrementa de manera considerable la calidad y cantidad de la prestación de los servicios, tanto de salud, educación, como de las transferencias monetarias condicionadas (TMC).

En tal sentido, se puede considerar que la intervención de los usuarios de servicios mediante este mecanismo de veeduría social como los reportes comunitarios, donde “las propias comunidades evalúan la calidad de los servicios, y hacen que los proveedores rindan cuentas y supervisan las mejoras o falta de éstas en la prestación de servicios” (Gallina, 2014a, p. 1), contribuye de manera significativa a propiciar soluciones tendentes a superar los desafíos que puedan afectar el desempeño, y por supuesto, la mejora considerable de la prestación de los servicios sociales.

En su presentación en Palacio Nacional el especialista Sénior en Desarrollo Social del Banco Mundial (BM) Andrea Gallina (2014b) consideró y propuso diversos supuestos en las intervenciones de auditoría social “que generan incentivos en todos los actores involucrados en mejorar los servicios públicos y genera capital social” (p. 3), y evidencia las siguientes razones:

- a) Al sentirse controlados los funcionarios públicos deberían cambiar sus comportamientos;
- b) Los usuarios del servicio tendrían el espacio y el mecanismo para poder influenciar directamente en los proveedores de los servicios;
- c) Los políticos podrían ganar legitimidad con un mejor desempeño del Estado;
- d) La comunidad contribuye a la búsqueda de soluciones comunes a los desafíos que les afecta (Gallina, 2014b, p. 3).

Es por esto que Gallina (2014a) considera los reportes comunitarios como:

...un instrumento comunitario de veeduría, retroalimentación, de evaluación, y de resolución de problemas. Proveen un canal formal para que los beneficiarios del programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) de la República Dominicana, Progresando con Solidaridad (PROSOLI), puedan expresar sus opiniones sobre el Programa de TMC así como los servicios de educación, salud, y otros servicios sociales que reciben en el marco de PROSOLI (p. 1).

Aquí los planes de acción y seguimiento surgen por el abordaje que se da entre la detección de los problemas en la prestación de los servicios públicos con la identificación por parte de los prestadores o proveedores de servicios de las soluciones. En este proceso los beneficiarios tienen, junto al personal operativo del PROSOLI, una labor de seguimiento a los compromisos adoptados, por lo que se fortalece su participación en el proceso de formulación de las políticas públicas tendentes a mejorar su calidad de vida con buenos servicios de salud, educación y Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC).

La forma más creativa para resolver los problemas que se suscitan en la prestación de los servicios públicos en las políticas sociales del Gobierno lo constituye la manera en que se involucran los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en instrumentos que promuevan el monitoreo, la veeduría social y la evaluación, pero también en la transparencia, como lo hacen los reportes comunitarios.

Estos criterios que hemos adoptado se fortalecen con la opinión externada en la entrevista que le realizamos a Andrea Gallina, experto del Banco Mundial (ver anexo No. 2) cuando nos refiere que: "... esos planes de acciones han permitido resolver problemas muy concretos... lo que nosotros vimos es que primero los ciudadanos se sienten más empoderados, porque se le da la posibilidad de expresar su voz; segundo, esa voz se toma en cuenta, y esto es muy importante porque hay una cierta desconfianza y una cierta fatiga también de participar en consultas; y tercero, hay la posibilidad de monitorear el comportamiento de los proveedores de servicios, que si un colmado sube los precios cuando se le entrega el dinero en las tarjetas de los beneficiarios del PROSOLI, la gente tiene un mecanismo para quejarse".

Finalmente, aquí hemos evidenciado que los reportes comunitarios como sistema de monitoreo y veeduría social de los servicios que ofrece el PROSOLI inciden positivamente en la capacidad de los beneficiarios para que puedan influir en la formulación de políticas públicas de protección social en el PROSOLI por varios factores: en primer lugar, por el nivel de compromiso asumido por los responsables de la implementación de este instrumento para la evaluación y seguimiento de los planes de acción, lo cual se demostró en la opinión de los usuarios consultados que manifestaron que estos planes se revisan con mucha frecuencia; en segundo lugar, por el alto nivel de incidencia que tienen los beneficiarios para sugerir y proponer soluciones a problemas colectivos de los servicios que reciben; en tercer lugar, porque esta iniciativa les permite reportar los problemas que afectan a las comunidades y los servicios que presta el PROSOLI; y también, por el nivel del compromiso que los beneficiarios tienen con el programa para resolver los problemas en

su comunidad. Con lo cual damos adecuada respuesta a la pregunta secundaria número uno y objetivo específico identificado en la letra “a” de esta investigación.

### **4.3 Los métodos y procesos utilizados en los reportes comunitarios del PROSOLI como generación de consenso en la concertación de políticas de protección social**

Las instituciones públicas enfrentan grandes retos al momento de elaborar e implementar herramientas que garanticen el acceso a la información o para crear alternativas que posibiliten los mecanismos de monitoreo y veeduría social para la generación de consensos en la formulación de políticas públicas.

Por estas razones, en esta investigación hemos considerado imprescindible ofrecer métodos, herramientas y procesos tendentes a reforzar el acceso de los beneficiarios del PROSOLI a la información, la consulta y la participación para la elaboración de políticas públicas de protección social a través de los reportes comunitarios, para que los mismos contribuyan a fortalecer el monitoreo y la veeduría social de los servicios que se ofrecen en el programa.

#### **4.3.1 Métodos para el fortalecimiento de las relaciones entre el PROSOLI y los beneficiarios**

En primer lugar, es importante distinguir cuáles capacidades se deben desarrollar para llevar acciones concretas que refuercen las relaciones entre la ciudadanía y las instituciones públicas para que estos participen activamente en la elaboración de políticas públicas.

En el caso de los reportes comunitarios del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) entendemos que es pertinente para el fortalecimiento de las relaciones entre el programa y los beneficiarios los puntos siguientes:

- a) En cuanto a la estructura adecuada, se ha explicado que la Dirección de Vinculación Interinstitucional es la responsable de la coordinación e implementación de los reportes comunitarios; sin embargo, la labor de asesoría para las actividades particulares y otras tareas de evaluación deben recaer en organismos menos dependientes del PROSOLI, entre ellos, las Organizaciones de la Sociedad Civil u ONG’s, ya que estas, hasta el momento, solo realizan una labor de supervisión y apoyo en la implementación de los reportes comunitarios;

- b) A los fines de mejorar el acceso de los beneficiarios a los que toman las decisiones, y para involucrar a los(as) ciudadanos(as) en estos procesos, es pertinente la asignación de recursos financieros y humanos adicionales al presupuesto del PROSOLI a los reportes comunitarios, ya que, hasta el momento, esta herramienta funciona con recursos provenientes del financiamiento del Banco Mundial;
- c) En las sesiones de capacitación que ejecuta la Dirección de Vinculación Interinstitucional (DVI) del PROSOLI se incluyen temas relacionados con: la metodología de los reportes comunitarios, cómo facilitar las reuniones y manejar el proceso para dar seguimiento a los proveedores, cómo conformar grupos de trabajo, cómo facilitar las reuniones y aplicar los cuestionarios, entre otros. Consideramos pertinente integrar en las actividades de formación e instruir a los beneficiarios, proveedores de servicios, enlaces familiares, supervisores y todo el personal que interviene en la aplicación de los reportes comunitarios en temas que puedan crear experiencias y capacidades sobre técnicas de comunicación, y competencias para evaluar y administrar.

#### **4.3.2 Métodos y herramientas para la sostenibilidad y el financiamiento de los reportes comunitarios**

Otros métodos y herramientas necesarios para que los reportes comunitarios generen un adecuado consenso en la concertación de políticas públicas de protección social en el PROSOLI tiene que ver con los recursos financieros y humanos con que cuenta este instrumento.

En esta parte debemos indicar que para el fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones públicas y los(as) ciudadanos(as) los recursos financieros y humanos son imprescindibles, por esto es importante saber ¿de qué recursos se dispone para llegar a los diferentes públicos y alcanzar los objetivos deseados? Esto significa concretamente: ¿quién debe cumplir qué tarea? ¿Qué recursos materiales o qué servicios son necesarios? ¿Cuánto cuestan? ¿De dónde proviene el dinero y el personal?

Como hemos indicado, los recursos financieros para la implementación de los reportes comunitarios provienen de créditos otorgados por el Banco Mundial, lo que indica que no provienen de ingresos propios generados por el Estado dominicano para ser previstos en el presupuesto del sector de la administración pública que tiene la responsabilidad de aplicar este instrumento. En tal sentido, los recursos financieros no provienen de una política específica delimitada que no sea a

través del crédito público, o que permita generar ingresos propios para ser destinados a este instrumento.

Así se evidencia, en apoyo a nuestra propuesta, la opinión externada por la Licda. María Consuelo Pichardo, Asistente Técnico de la Dirección de Vinculación Interinstitucional (DVI) del PROSOLI, en la entrevista que le efectuamos el día 6 de mayo del año 2015 (ver anexo no. 4) cuando se le preguntó: ¿De qué manera se evidencia el nivel de compromiso del Gobierno Central con los reportes comunitarios? Esta manifestó lo siguiente: “el compromiso implica que es un proyecto financiado por el Banco Mundial, pero es responsabilidad del Gobierno central de pagar ese financiamiento; entonces ya hay un compromiso. Se está financiando pero hay un compromiso de pago”.

De igual forma, el Lic. Ezequiel Vólquez, Director de Planificación del PROSOLI, muestra su preocupación sobre la sostenibilidad de los reportes comunitarios cuando en la entrevista que le realizamos en fecha 15 de mayo del año 2015 (ver anexo no. 3), respondió a la misma interrogante afirmando: “mi preocupación va más allá, trasciende un poco lo cultural y social, más bien lo veo por el tema de que cuando cierre la operación con el Banco Mundial ¿qué va a pasar con los reportes comunitarios?, o sea, no sé si los que asignan presupuesto entienden la importancia de este tipo de iniciativa, si entienden este tipo de monitoreo, porque habría que asignarle recursos a los reportes comunitarios”.

En lo relativo a los recursos humanos se debe observar el tiempo que el personal puede dedicar a las actividades de los reportes comunitarios, de cuántas personas se dispone para realizar las tareas, con qué formación cuenta el personal para la planificación, implementación, evaluación y las necesidades de supervisión; en caso de ser imprescindible satisfacer estas cuestiones se debe acudir a los operadores políticos o los funcionarios de alto nivel para suplir cada una de ellas.

En cuanto a las evaluaciones, es evidente que las instituciones públicas, realizan una labor indispensable en el fortalecimiento de sus relaciones con los usuarios y en la prestación del servicio, pero si el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) desea obtener una opinión imparcial y neutral sobre el proceso de implementación de los reportes comunitarios y la generación de consensos para la planificación de políticas públicas pueden auxiliarse y pedir la intervención de expertos independientes que acompañen a la Dirección de Vinculación Interinstitucional (DVI) en la ejecución de este instrumento.

### **4.3.3 Inclusión de las nuevas tecnologías de la información (TIC's) en los reportes comunitarios**

Finalmente, nos inclinamos a ver como altamente relevante aprovechar las nuevas tecnologías de la comunicación (TIC's) como herramientas amigables para proporcionar y organizar datos de manera simultánea, y adaptadas a la estructura de los reportes comunitarios para el fortalecimiento de las relaciones entre el PROSOLI y los beneficiarios.

Entre estas herramientas se pueden seleccionar buzones electrónicos donde los(as) ciudadanos(as) pueden enviar sus respuestas y mensajes y obtener una retroalimentación por parte del PROSOLI; también, foros de discusión en la internet, para eficientizar la interacción entre los beneficiarios, enlaces familiares, supervisores, proveedores de servicios y el PROSOLI, para luego responder e interactuar sobre los problemas colectivos que afectan la comunidad.

Además, la utilización de los teléfonos para ofrecer a los(as) ciudadanos(as) comunicación directa con el PROSOLI donde puedan enviar y recibir informaciones sobre los servicios relacionados al programa, con llamadas gratuitas hacia un centro de información administrativa.



## CAPÍTULO V. CONCLUSIÓN

### 5.1 Conclusiones

El abordaje de los reportes comunitarios como sistema de monitoreo y veeduría social de los servicios públicos de Progresando con Solidaridad (PROSOLI) nos ha permitido determinar la influencia que tienen los beneficiarios del programa en la toma de decisiones de los problemas colectivos que se presentan en sus comunidades.

Además, hemos verificado que este mecanismo de veeduría social ha contribuido a mejorar la calidad de la prestación de los servicios, y a generar capacidades en los ciudadanos(as) que intervienen en el uso de esta herramienta.

Partiendo del problema inicial sobre la falta de cultura democrática en la utilización de los instrumentos que incentiven la participación popular, las consultas ciudadanas y la veeduría social para empoderar a los beneficiarios y/o usuarios de servicios públicos, los reportes comunitarios constituyen una vía idónea para evitar la pérdida de confianza y la opacidad en la gestión pública, y para reforzar la legitimidad de las políticas de protección social.

La hipótesis planteada, sobre si los reportes comunitarios constituyen instrumentos idóneos para el monitoreo y veeduría de los servicios públicos en el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), a la formulación, concertación y planificación de políticas públicas de protección social, y a mejorar la calidad de la prestación de los servicios y capacidades en los beneficiarios del programa, ha sido comprobada, y a través de este mecanismo se ha verificado la posibilidad de generar consensos para soluciones de necesidades colectivas en la política social del gobierno; ya que los reportes comunitarios, como mecanismos de veeduría social, incentivan la rendición de cuentas del gasto público e involucran a la ciudadanía en la sostenibilidad de programas tan relevantes como Progresando con Solidaridad (PROSOLI).

En cuanto al objetivo general, de determinar la manera en que los reportes comunitarios son instrumentos para el monitoreo y veeduría de los servicios y políticas de protección social en el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), ha sido demostrado con aspectos cuantitativos relacionados al mejoramiento del bienestar social de los beneficiarios como el mejoramiento de los recintos escolares y la disponibilidad de libros en la comunidad; la disponibilidad de maestros y una mayor asistencia a clases de los hijos de los beneficiarios; y en sentido general, por una mejoría en

los servicios de educación. Esto nos ha permitido verificar que este espacio de diálogo y concertación permite incentivar el seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes y programas en materia de educación.

Los resultados relativos a los servicios de salud permitieron también determinar que los reportes comunitarios han contribuido a mejorar dichos servicios en las Unidades de Atención Primaria de Salud (UNAP) o centros de salud a los que asisten los beneficiarios, pero que se necesita un mayor esfuerzo para mejorar la calidad de la prestación de este tipo de servicios, la disponibilidad de equipos médicos y personal de salud en las UNAP.

En cuanto a los servicios de transferencias monetarias condicionadas (TMC), los reportes comunitarios y las consultas aplicadas a los beneficiarios influyen positivamente en el rol del PROSOLI de propiciar la planificación y la concertación de políticas públicas tendentes a mejorar la transparencia en la fijación de precios en los colmados que brindan este servicio. Esto fortalece la veeduría social como mecanismo para el monitoreo del este servicio.

## **5.2 Recomendaciones**

En adición a los resultados y análisis presentados en nuestra investigación es propicio recomendar y proponer estrategias para superar las limitaciones identificadas que propicien el fortalecimiento de los mecanismos de veeduría social con que cuenta el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), y para que la planificación, gestión, concertación y ejecución de las políticas públicas de protección social que se diseñan a través de los reportes comunitarios promuevan una mayor participación de la ciudadanía y a vigorizar las capacidades de los beneficiarios en la construcción de respuestas colectivas, lo que al final deberá traducirse en una mejoría significativa de los servicios que reciben los(as) ciudadanos(as).

Tomando como base el conjunto de informaciones, consideraciones y conclusiones, estas permiten recomendar las siguientes propuestas:

- 1) Respecto a la participación de la ciudadanía e inclusión de nuevos actores para fortalecer su capacidad de influir en la formulación de políticas públicas de protección social:**

Respecto a la participación de la ciudadanía debemos observar que conforme al diseño actual de los mecanismos de veeduría social con que cuenta el PROSOLI, entre ellos, los reportes comunitarios, hasta el momento, las organizaciones de la sociedad civil involucradas solo realizan una labor de

apoyo y supervisión al proceso; esto indica que el liderazgo en el monitoreo y veeduría social las ONG's no tienen el protagonismo en el desarrollo e implementación de esta herramienta.

Aunque la experiencia regional indica que la mayoría de los reportes comunitarios son manejados por organizaciones de la sociedad civil, el gobierno de la República Dominicana ha dirigido el proceso de implementación de los reportes comunitarios desde su inicio hasta su ampliación en el entorno nacional.

Este aspecto que hemos observado imposibilita propiciar una ciudadanía más activa y comprometida con las políticas públicas y los mecanismos instituidos para fortalecer la capacidad de estos actores del proceso para influir en la formulación de dichas políticas en el PROSOLI.

En tal sentido, recomendamos que para la sostenibilidad de este mecanismo, es necesario dotar de un mayor nivel de participación, incidencia y liderazgo en la ejecución de estos procesos a las organizaciones de la sociedad civil, y otorgarle otros roles adicionales a los ya previstos. De esta forma se fortalecen las garantías de fiscalización y legitimidad que tienen estas herramientas.

## **2) Respecto a la participación de los proveedores de servicios:**

Para que la participación de los proveedores locales de servicios aumente durante todo el proceso de reportes comunitarios estos deben involucrarse en las etapas de capacitación de la misma forma que se invita a participar a las organizaciones de la sociedad civil y a los directivos locales de los ministerios.

Esto ofrece la oportunidad de que los proveedores de servicios puedan comprender y tener mayor nivel de compromisos con los reportes comunitarios, y que estos se sientan incluidos desde sus inicios. Así se evita que lo perciban como una confrontación o un cuestionamiento. Además, esto contribuye a estimular la participación de los proveedores de servicios en las reuniones y mejorar los niveles de monitoreo y rendición de cuentas a nivel local.

Su inclusión debe implicar, también, generar un mecanismo para asignar puntajes cuantitativos en la prestación de los servicios para medir el desempeño de los proveedores.

## **3) Sobre la sostenibilidad de los reportes comunitarios:**

Recomendamos incluir en el Presupuesto General de gastos e inversión pública o Ley de Presupuesto General del Estado la asignación correspondiente para la ejecución de los reportes comunitarios provenientes de ingresos propios del Estado dominicano, a los fines de mantener la

sostenibilidad y permanencia de este instrumento de veeduría social, ya que los mismos responden a la lógica de financiamiento y crédito del Banco Mundial.

Sin dejar de desconocer las ventajas de la cooperación para el desarrollo y el rol de los organismos internacionales para el otorgamiento de financiamientos adecuados, consideramos que el Estado dominicano debe contar con sus propios mecanismos legales e institucionales de veeduría social.

#### **4) Sobre la aplicación de los reportes comunitarios en otras instituciones y servicios:**

Recomendamos extender este mecanismo de participación de la ciudadanía, auditoría y veeduría social a otros servicios sociales: energía, agua, vivienda, infraestructura vial, gobiernos locales, etc. ya que se ha comprobado que es imprescindible la inclusión de los(as) ciudadanos(as) en la concertación y formulación de las políticas públicas para el mejoramiento de la prestación de los servicios que ofrece el Estado.

Para esto sugerimos la realización de benchmarking entre las instituciones públicas que brindan estos servicios y el PROSOLI, para que puedan aprovechar la experiencia de los reportes comunitarios.

#### **5) Sobre la inclusión de nuevas tecnologías de la información (TIC's):**

La inserción de nuevas tecnologías e instrumentos que cohabiten de manera conjunta el contacto personal con el procesamiento de datos e informaciones contribuye a eficientizar los reportes comunitarios; por esto recomendamos: a) Introducir TIC's que permitan la racionalización de los procesos y captura de los datos y opiniones de los beneficiarios, proveedores de servicios, y todos los participantes; b) la computación de datos que permitan obtener un análisis en tiempo real y la simplificación de los cuestionarios a los usuarios y proveedores; y c) transparentar la información de los planes de acción en la web y los niveles de implementación.

### **5.3 Implicaciones para investigaciones futuras**

En esta investigación hemos evidenciado la necesidad de fortalecer los mecanismos de monitoreo y veeduría en los programas de protección social y la relevancia que tiene incentivar la participación de la ciudadanía en la planificación y concertación de políticas públicas de protección social.

Para la sostenibilidad de los reportes comunitarios se ha propuesto identificar y fortalecer los instrumentos que incentiven la capacidad de los beneficiarios del programa Progresando con

Solidaridad (PROSOLI) a los fines de que los usuarios puedan influir en la solución de los problemas colectivos que afectan su comunidad.

Además, entendemos pertinente extrapolar este mecanismo de veeduría social a instituciones del Estado que ofrecen servicios en las áreas de energía, agua, vivienda, infraestructura vial, gobiernos locales, entre otros; ya que su utilización influye muy positivamente en la mejora de la prestación de los servicios, y a la inclusión social para la disminución de la pobreza y la desigualdad.

## Bibliografía

- Aguilar, L. (2012). *Política pública: una mirada al presente y al futuro*. Opera. (12), pp. 31-61.
- Ahedo, I., Ibarra, P. (2007). *Democracia participativa y desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Dykinson S. L.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). *Prospectiva y desarrollo. El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020*. Santiago de Chile.
- Correa, E. & Noe, M. (1998). *Nociones de una ciudadanía que crece*. Santiago de Chile: Editora Flasco.
- Durán-Smela, D. (2011). *Entre el republicanismo y el constitucionalismo popular. Cómo potenciar la participación democrática en la construcción de la política pública y constitucional del bien común?* Universitas No. 123, 169-202.
- Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS), Vicepresidencia de la República (2013). *Proyecto de Inversión en la Protección Social-Financiamiento Adicional (PIPS-FA)*. República Dominicana.
- Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS), Vicepresidencia de la República (2012). *Manual de Operaciones de los Reportes Comunitarios*. República Dominicana.
- Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS), Vicepresidencia de la República (2012). *Manual de Operaciones de Progresando con Solidaridad*. República Dominicana.
- Gallina, A. (2014a). *Retroalimentación de la Ciudadanía para Mejorar la prestación de servicios en República Dominicana*. Banco Mundial (BM).
- (21 de octubre 2014b). *Gobernanza, Transparencia y Servicios Públicos: El Caso de los Reportes Comunitarios en la República Dominicana*. Presentación realizada en Santo Domingo, con la colaboración de: Evangelista Cornelio, Directora de Vinculación Interinstitucional (Prosoli) y Roberto Verrier, Consultor (PROSOLI).
- Gallup (2014). *Encuesta de hogares para Evaluación de Impacto y Línea de Base de Mecanismo de Monitoreo Participativo Mediante Reportes Comunitarios aplicado en el Programa de Transferencias Condicionadas de Progresando con Solidaridad*, República Dominicana.
- Grambenger, M. (2001). *Participación Ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas de protección social*. México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (1991). *Metodología de la Investigación*. México: Editorial McGraw-Hill Interamericana de México, S. A.
- Hevia, F. (2011). *Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social*. Revista de estudios sociales de la Universidad de los Andes No. 39, pp. 95-108.
- Jarquín, E. & Caldera A. (2000). *Programas Sociales, pobreza y participación ciudadana*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Marsiglia, J. (2008). *Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil: desafíos para la gestión concertada*. Prisma No. 22, pp. 167-192.
- Martin, J. (2005). *Funciones básica de la planificación económica y social*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Máttar, J. & Perrotti, D. (2014a). *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe: tendencias y desafíos*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (2014b). *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda del desarrollo*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

- Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPyD) (2011). *Sistema Nacional de Planificación: nuevo marco institucional para la planificación nacional*. República Dominicana.
- Montesinos, E. (2007). *Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile: ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa?*. Gestión y política pública. Volumen 16, No. 2, pp. 319-351.
- Ortiz, W. (2011). *Democracia y participación política. Divergencias entre la teoría y la práctica*. Medellín: Ediciones Unaula.
- Reiter, B. & Lezama, P. (2013). *Transferencias condicionales y políticas de acción afirmativa en Latinoamérica: la diferencia que políticas de inclusión pueden hacer*. Investigación & desarrollo. Volumen 21, No. 2, pp. 453-478.
- Rio, E. (2003). *Poder político y participación popular*. Madrid: Talasa ediciones S. L.
- Ruiz, A. (2002). *Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un "nuevo consenso" en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y de Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas públicas de protección social*. Barcelona, España: Editorial Ariel, S. A.
- Valdivieso, P. (2012). *Capital Social y participación, una perspectiva desde el Cono Sur de América: Porto Alegre, Montevideo y Santiago de Chile*. Opiniao Pública. Volumen 19 No. 1, pp. 129-153.
- Velásquez, R. (2009). *Hacia una nueva definición del concepto "política pública"*. Desafíos No. 20, pp. 149-187.
- Welp, Y. (2008). *La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina*. Iconos. Flasco, Ecuador, No. 31, pp. 117-130.

### **Leyes, Decretos y Reglamentos de la República Dominicana:**

- Decreto No. 1082-04, *que crea e integra los Gabinetes de Política Institucional, de Política Económica, de Política Social y de Política Medioambiental y Desarrollo Físico*, del 3 de septiembre del año 2004.
- Decreto No. 1251-04, *que integra miembros a los Gabinetes de Política Social y de Coordinación de la Política Medioambiental y Desarrollo Físico, y establece un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, que tendrá como misión coadyuvar al Gabinete de Política Social en la formulación de sus planes y programas*, del 22 de septiembre del año 2004.
- Decreto No. 536-05 *que crea el Programa Solidaridad dentro de la Red de Protección Social, y dicta otras disposiciones*, del 26 de septiembre del año 2005.
- Decreto No. 488-12 *que transfiere el Programa Progresando, actualmente bajo la dirección del Despacho de la Primera Dama, a la Red de Protección Social*, del 21 de agosto del año 2012.
- Decreto No. 489-12, *que transfiere el Programa de Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC's) a la Red de Protección Social del Gabinete Social*, del 21 de agosto del año 2012.
- Ley de planificación e inversión pública, No. 498-06, del 28 de diciembre del año 2006.
- Reglamento del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS), resolución No. 2, de fecha 23 de agosto del año 2005.

## ANEXOS

### Entrevistas:

#### ANEXO NO. 1

**Entrevista a:** Licda. Evangelista Cornelio, Encargada Vinculación Interinstitucional PROSOLI y de reportes comunitarios, 6 de Mayo 2015, en el Banco ADOPEM

**1. ¿Cómo ayudan los Reportes Comunitarios a la formulación de políticas públicas y a la planificación en el PROSOLI?**

En el PROSOLI el aporte o los insumos que se constatan a través de los Reportes Comunitarios sirven para que el Programa haga mejoras en lo que tiene que ver con los propios servicios que presta a los hogares beneficiados, dado que el cuestionario que se elaboró para el levantamiento del Reporte incluye preguntas vinculadas al PROSOLI, o sea, que permiten cuestionar a la institución con lo que tiene que ver con los propios procesos que están a cargo del mismo frente a los hogares beneficiarios. Visitas domiciliarias, tramites de las solicitudes de los beneficiarios, tanto del PROSOLI como de las demás entidades del Gabinete de Coordinación de Políticas Publicas: SIUBEN y ADESS. O sea que los temas que nos vinculan de alguna manera se indagan problemáticas de los mismos a través de los reportes comunitarios.

Por otro lado, lo que constituye necesidad que hace que se hagan mejoras se incluyen en la planificación del programa.

**2. ¿Cuál es el vínculo y cómo se articula la planificación estratégica del PROSOLI y los reportes comunitarios?**

En lo que tiene que ver con la planificación estratégica, lo que ha estado ocurriendo con los reportes comunitarios a partir del año 2010 que fue cuando el programa inicio la implementación de este mecanismo de monitoreo participativo mediante reportes comunitarios, es que mucho de lo que se ha estado incluyendo en la planificación estratégica, sobre todo la que inicio a partir del año 2012 está vinculado a lo que ha sido el resultado de esos reportes, o sea, lo que los reportes comunitarios han ido identificando como necesidad planteada desde los propios beneficiarios, y ha sido parte de los insumos a



tomar en cuenta para la planificación. Y te cito, por ejemplo, el caso de la necesidad de orientación psicológica que tienen las escuelas, o sea que haya un personal para ese propósito, de alguna manera eso se ha estado promoviendo e incluyendo en lo que son los puntos a tratar en los mecanismos de vinculación interinstitucional que tiene establecido el PROSOLI con instituciones tanto del área de salud como de educación, por ejemplo, la necesidad de más colmados para la transacción de las tarjetas de SOLIDARIDAD, la ADESS ha estado tomando en cuenta las demandas que salen de los reportes comunitarios para el establecimiento de nuevos acuerdos con otros colmados.

Otra cosa que ha salido en los reportes comunitarios y que nosotros hemos estado tratando de incluir dentro de nuestra planificación estratégica es la parte que tiene que ver con la provisión de medicamentos, la parte que tiene que ver con la construcción de Unidades de Atención Primaria, El Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales tienen un acuerdo que lo financia el Banco Interamericano de Desarrollo BID que tiene que ver con el cierre de brechas que tiene el Ministerio de Salud frente a lo que tiene que ver con su población objetivo que son los hogares pobres del país y que son los beneficiarios de las Transferencias Monetarias Condicionadas.

Lo que sale de los reportes comunitarios es, definitivamente insumo para que lo que se está haciendo en el PROSOLI se haga. Muchas de las cosas que nosotros reforzamos y hacemos constar en nuestro plan operativo en forma de acciones e indicadores está ligado a la participación de los hogares beneficiarios, no solamente a través de los reportes comunitarios, sino a través de las escuelas de familia, que se hacen rutinariamente en el Programa donde los Beneficiarios tienen la oportunidad de expresar sus inquietudes en relación a los servicios que reciben.

**3. ¿Cómo contribuyen los reportes comunitarios en la mejora de la prestación del servicio en el PROSOLI o a empoderar a los ciudadanos en la formulación de políticas públicas?**

Lo de la mejora de la provisión de servicios, hay un vínculo directo entre lo que el PROSOLI incluye dentro de su planificación como acción tendente a la mejora de los servicios, tanto los propio de los otros proveedores, como dije, e PROSOLI mantiene una relación muy estrecha con los Ministerio, a través de comisiones mixtas que están

conformadas según los distritos escolares y según las zonas de salud, justamente para buscar e ir atendiendo lo que son las necesidades de la población, sobre todo las que están ligadas, al cumplimiento de las responsabilidades conjuntas.

Los servicios de salud, de educación que tienen que recibir nuestros beneficiario para poder evidenciar que se cumple con las responsabilidades conjuntas que tienen estas instituciones en esos territorios donde se han aplicado los reportes comunitarios, han mejorado significativamente, y ahí están las cifras y las evidencias que tú puedes verificar en los resultados que son de planes de acciones que se formulan entre proveedores de servicio y beneficiarios, no es que nosotros vamos y le preguntamos a los beneficiarios y de alguna manera nosotros mismos nos vamos a resolver, sino que ellos participan en la propia solución, de ahí el empoderamiento, porque los beneficiarios tienen la oportunidad de expresar sus inconvenientes en relación con los servicios y de ver mejoras, pero también se empoderan, ven que es posible que el programa le da la oportunidad de opinar sobre los servicios, incluyendo los servicios que ofrece el propio programa, y que más empoderamiento que ese.

Bueno, y otro mecanismo, otro actor que hace participación ciudadana, que no son los hogares beneficiarios y que se involucran en los reportes comunitarios y en todo lo que hace el programa son las asociaciones comunitarias locales. Cada proceso de los reportes comunitarios se convocan las asociaciones que forman parte de una red de apoyo al programa que tiene conformado el PROSOLI con más de cuatro mil organizaciones comunitarias que hacen veeduría, que apoyan todas las acciones del programa. Aquí hay también un empoderamiento de las organizaciones comunitarias y una participación en la toma de decisiones sobre políticas públicas.

#### **4. ¿Cómo se puede fortalecer el proceso de capacitación y conformación de los equipos de implementación y operativos de los reportes comunitarios?**

La mejora continua debe ser como el principio que guie a todo el proceso de capacitación. Evidentemente hay que fortalecerlo, sobre todo lo relacionado con la parte de derechos de los ciudadanos. Siento que las próximas capacitaciones de reportes comunitarios para el personal de implementación debe hacerse más énfasis en vincular las preguntas que aparecen en el formulario para los reportes con los derechos. O sea, si yo le estoy

preguntando a los hogares beneficiarios si en la Unidad de Atención Primaria donde les atienden cuentan con un médico que cumple con un horario tal, yo tengo que informarle primero en la capacitación al personal cuál es el horario que se debe cumplir en las Unidades de Atención Primaria, de manera que cuando ellos vayan a hacer las preguntas y el beneficiario le responda o le haga preguntas relacionadas con eso ellos tengan lo suficientemente informado, porque los prestadores de servicios tienen su propia norma de funcionamiento, y esas normas de funcionamiento están vinculadas a un tema de políticas públicas, pero no es menos cierto que existen desconocimiento y la gente está esperando una cosa.

Por ejemplo, la Unidad de Atención Primaria no tiene que tener laboratorios clínicos, y si tú le preguntas a un beneficiario sobre si están todos los equipos necesarios para realizar sus atenciones, ellos te pueden decir que no, a pesar de que la Unidad tenga lo necesario, o equipos básicos; sin embargo, ellos están entendiendo que la falta de equipos de laboratorio es una falta de la UNAP, y no le corresponde, por eso es importante que los beneficiarios estén debidamente informados sobre las condiciones que debe tener esa unidad.

Pasa lo mismo con el SENASA, ellos tienen una serie de derechos que adquieren todos los beneficiarios del Programa Progresando con Solidaridad en el régimen subsidiado pero muchas veces no lo conocen sus derechos, entonces, de repente se están quejando de una situación que pueden resolver vía simplemente por conocer esos derechos y nosotros ayudarle a que las instituciones cumplan con su deber. Ahí hay un tema de intercambio de información con la prestación del servicio que yo creo que debemos fortalecer en las capacitaciones.

**5. ¿De qué manera se evidencia el nivel de compromiso del Gobierno Central con los reportes comunitarios?**

Es tan evidente que hay un compromiso que ya llevamos dos préstamos del Banco Mundial que han sido aprobados con el componente de reportes comunitarios incluido; o sea, hay mucho compromiso para esta herramienta, y cada vez crece más, nos enteramos, por ejemplo, que hay proyectos de alcaldías, de los propios Ministerios como el de Educación, que está directamente aplicando reportes comunitarios y aplicando la herramienta para identificar problemáticas con la prestación de servicios.

Terminamos en el año 2015 de ejecutar el préstamo del Banco Mundial, y estamos con otro aprobado para los próximos cuatro años.

**6. ¿Cuáles aspectos políticos, sociales y culturales influyen, contribuyen o dificultan la implementación de los reportes comunitarios?**

Que lo dificulten esta todo el tema de que como se trata de un proceso que se implementa con un personal que está también vinculado a un montón de cosas, que son prestadores de servicios, y que implementan una herramienta para que los beneficiarios se expresen con relación al mismo servicios que ellos prestan... esto puede generar dificultades tanto en la disponibilidad de tiempo como en términos de que pudieran los beneficiarios sentirse un poco limitados para responder. A pesar de que es por escrito, y no hay que poner su nombre, sin embargo, los Reportes se aplican a los grupos de hogares. La carga de trabajo de un personal, que tiene además que hacer los reportes pero también por otro lado que ese mismo personal le presta servicio al beneficiario. Eso de alguna manera siempre se ha visto como una posible limitación, sin embargo, la experiencia hasta ahora no evidencia tanto que eso sea una limitación, a pesar de que se ha señalado.

Contribuye a que hay una respuesta bastante aceptable de los convocados a los reportes comunitarios, quienes acuden a más de una oportunidad durante un periodo relativamente corto, por ejemplo, ahora mismo nosotros estamos haciendo un proceso que va a implicar que durante un solo mes los beneficiarios sean convocados y sus proveedores del servicios en dos ocasiones, y estamos casi seguro de que sucederá así.

Vamos a presentar ahí los resultados que se hicieron a través de los reportes, quien no quiere ir a una reunión donde le van a hablar de los problemas que ellos mismos registraron en un cuestionario que en ese momento se van a presentar para fines de solución frente a sus proveedores de servicios.

Influye también el nivel de coordinación que tenemos con los Ministerios, positivamente, porque fortalece la vinculación y ayudan a resolver los problemas, pero también empoderan a la gente acerca de sus derechos y de su participación como sujetos de su propio desarrollo, o sea, lo hacen sentir que tienen algo que decir respecto a su propio

desarrollo. Pero, además de eso, fortalece las relaciones interinstitucionales del programa, porque en el momento en que hemos convocado a los beneficiarios para que se expresen frente a sus proveedores de servicios, y los proveedores de servicios tengan la oportunidad de orientarles en relación a los servicios, y formular planes de acciones donde todos juntos, y frente la persona que le presta el servicio.

Nos dificulta un poco el hecho que los beneficiarios del servicio sientan que es una dadiva, sino que es un derecho, y hay que fortalecerlo, y los reportes comunitarios contribuyen a eso, pero se tiene que insistir más en eso.

**7. ¿De qué manera se puede fortalecer la participación de los(as) ciudadanos(as) en la formulación e implementación de políticas públicas para el PROSOLI?**

Incluir algunas preguntas que tengan que ver con cosas adicionales que los beneficiarios quisieran, además de señalar los problemas que tienen con los servicios, quizás que puedan incluirse preguntas sobre propuestas de mejoras, más allá de los temas que le preguntamos, porque el reporte comunitario se hace mediante preguntas que están sistematizados en un cuestionario.

Hay que mostrarle las ventajas que tienen los reportes comunitarios, hicimos un levantamiento en noviembre del año 2014, y por diferentes razones no le hemos devuelto a los beneficiarios los resultados de ese levantamiento. Que estamos haciendo, nunca más en la vida nos vamos a dilatar, porque la gente le da calor y apoyo a las cosas cuando ve que eso le beneficia, entonces, hay que retroalimentar a la población sobre los beneficios que le generan los reportes comunitarios.

**8. ¿Cuáles propuestas de mejora se pueden lograr con los reportes comunitarios para los servicios de salud, educación y Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) que ofrece el PROSOLI?**

Todo lo que tenga que ver con los espacios de prestación de servicios, absolutamente todo, desde mejoras en acceso, en calidad de los servicios, cobertura; o sea, todo lo que tiene que ver con la prestación misma de los servicios.

Para nosotros, los reportes comunitarios es una herramienta por excelencia para lograr la mejora en los servicios a una comunidad determinada. Aparte de los protagonistas prestadores, hay unos protagonistas receptores que tienen que involucrarse.

## **ANEXO NO. 2**

**Entrevista a:** Andrea Gallina, Evaluador reportes comunitarios, Banco Mundial, 7 de mayo 2015 en las oficinas del Banco Mundial, Rep. Dom.

### **1. ¿Cómo ayudan los reportes comunitarios a la formulación de políticas públicas y a la planificación en el PROSOLI?**

Los reportes comunitarios es una de las varias técnicas que se utilizan para captar la retroalimentación ciudadana, o sea, lo que es la percepción y los niveles de reclamación, satisfacción y sugerencia de los ciudadanos y esos mecanismos son la puerta para entender lo que los usuarios de los servicios priorizan, necesitan, lo que funciona, lo que no funciona.

Entonces, en los casos de reportes comunitarios de PROSOLI se ha establecido un mecanismo a nivel nacional que cubre casi el 5% de la población beneficiaria, es una experiencia muy importante en el mundo entero, estamos ya en el segundo ciclo de ese esquema a escala nacional, y ya empezamos a ver los resultados.

Para responder a tu pregunta puntual, cómo cambian las políticas públicas, como se benefician de esa retroalimentación ciudadana. Bueno, la hipótesis es que conociendo y sabiendo lo que piensa la gente se pueden tomar medidas, eso es necesario pero no es suficiente, en el sentido que con el Reporte Comunitario se trata de captar esa información, pero la característica del Reporte Comunitario es que hay un mecanismo de interacción, con varias fases de interacción con la ciudadanía, que permite no solo escuchar la retroalimentación, preparar los planes de acciones, darle seguimiento y de nuevo escuchar lo que pasa con esos planes de acciones.

Sigue un ciclo un poquito más complejo, pero entero digamos, integro, de lo que se necesita en esos tipos de mecanismos de retroalimentación ciudadana, o sea no es un consulta básicamente, se le da seguimiento, y en el caso de PROSOLI esos planes de

acciones ha permitido resolver problemas muy concretos, eso tú lo tienes en la evaluación de impacto, en varios documentos, pero básicamente, lo que nosotros vimos es que primero los ciudadanos se sienten más empoderados, porque se le da la posibilidad de expresar su voz; segundo, esa voz se toma en cuenta, y esto es muy importante porque hay una cierta desconfianza y una cierta fatiga también de participar en consultas, y tercero, hay la posibilidad de monitorear el comportamiento de los proveedores de servicios, que si un colmado sube los precios cuando se le entrega el dinero en las tarjetas de los beneficiarios del PROSOLI, la gente tiene un mecanismo para quejarse, para sugerir que esto no pase, y en la práctica eso es exactamente lo que ha pasado, se crea un mecanismo para que los comportamientos malos se vayan suavizando gracias a la transparencia de esos sistemas de retroalimentación.

## **2. ¿Cuál es el vínculo y cómo se articula la planificación estratégica del PROSOLI y los reportes comunitarios?**

El reporte comunitario es uno de los mecanismos que tiene PROSOLI como punto de entrada para la interacción con la Ciudadanía, hay otros: puntos solidarios, el \*462, no es del gabinete, es de la OPTIP, pero también tiene una línea para preguntas que se le hacen a los ciudadanos que llaman para pedir información sobre los programas sociales, la diferencia con los reportes comunitarios es que un proceso mucho más articulado, o sea, es un proceso constante de interacción con la ciudadanía a nivel comunitario, porque hay supervisores, hay enlaces, hay un programa que coordina, hay mucha gente involucrada con un proceso estructurado cuyo ciclo dura generalmente entre 9 o 12 meses, o sea, ahí se empieza de nuevo en otras comunidades, así que no se trata solo de recibir una llamada y esta llamada entra en un sistema donde se le da seguimiento o a veces no, con RC es de inmediato porque se regresa a darle seguimiento es parte de ciclo, del modelo, del mecanismo y la técnica que se utiliza.

Así que los RC contribuyen de esta forma a captar una parte de la información que se necesita a nivel central para mejorar las políticas públicas.

Ahora, por ejemplo, puede ser que un beneficiario de Solidaridad cambia de domicilio, qué pasa, que tiene que informar a registro único SIUBEN que ha cambiado de domicilio, y que pasa, que para hacer esto tiene que mandar la fotocopia de la cedula con el domicilio nuevo, tiene que demostrar que ha cambiado de domicilio y esperar que valla una visita de campo de SIUBEN para confirmar esto, entonces es muy engorroso, entonces la gente puede que cae en

una situación que por tres o cuatro meses no recibe el dinero de Solidaridad que es muy importante para esa población. Y con RC se puede captar esa información de forma inmediata y averiguar de forma inmediata si la familia se ha mudado, si no se ha mudado, o sea, digamos, están encontrando la forma de cruzar todas esas informaciones para mejorar el nivel de respuesta a la ciudadanía.

Así que son componentes separados que ahora se están integrando aún más para aumentar el nivel de respuesta porque RC es solo una parte del mecanismo de retroalimentación ciudadana. Hay varios, entre ellos RC dentro del Programa Progresando con Solidaridad.

### **3. ¿Cómo contribuyen los reportes comunitarios en la mejora de la prestación del servicio en el PROSOLI o a empoderar a los ciudadanos en la formulación de políticas públicas?**

Sobre el empoderamiento no tenemos datos duros, lo que sí se puede deducir de la evaluación de impacto, que la gente está más contenta de que se le tome en cuenta, eso puede ser un indicador de empoderamiento. Y están contenta que se le de seguimiento, también la gente tiene más confianza en el sistema.

Con respecto a los cambios concretos, son muchísimos, son evidentes, la comunidad que no tenían biblioteca en la escuela la pidieron y se hizo la biblioteca en la escuela; la comunidad que no tenía niveles de accesibilidad bueno para la escuela lo pidieron y se hicieron. Las comunidades que necesitaban un centro de salud, no lo tenían y ahora lo tienen. O sea, tenemos una serie de casos concretos, documentados, eso está en informe de retroalimentación de la ciudadanía para mejorar la prestación de servicios para los reportes comunitarios. En la sistematización que hicimos el Banco Mundial junto al PROSOLI se evidencia mejoras significativas de esos cambios. Ahora, hay mucho más, estos en la fase en este momento de sistematizar la experiencia a nivel nacional para ver cuantitativamente de los puntos acordados en los planes de acciones, cuales se han implementado, o sea, cuantas de las propuestas que se han planteado se han implementado en los tiempos establecidos, eso lo vamos a tener en un par de meses. Así como es tangible en otras partes del mundo en República Dominicana, son evidentes los resultados.

Ahora, si tú me preguntas si esto permite mejorar la nutrición de los niños, eso no te lo puedo decir porque se demora mucho más tiempo para analizar ese tipo de cambios.



**4. ¿Cómo se puede fortalecer el proceso de capacitación y conformación de los equipos de implementación y operativos de los reportes comunitarios?**

El tema es que la técnicas es sencilla pero necesitan una cierta rigurosidad en la recolección de los datos, así que en ese sentido siempre hace falta mejorar las capacidades, sobre todo a nivel comunitario: los enlaces, los supervisores, etc. para que eso se convierta en una herramienta que no sea demasiado tecnocrática, pero al mismo tiempo que sean herramientas rigurosas, donde los datos se colectan bien, se reportan bien, se sistematizan bien, así uno tiene la evidencia para tomar las medidas correspondientes al cada caso.

El otro aspecto es que en general, el tema es relativamente nuevo, o sea, el tema que tu estas analizando para tu maestría es relativamente nuevo en República Dominicana, son pocos años que hemos hablado de esto, no hay mucha experiencia para hacer Benchmarking, entonces es un proceso de aprendizaje para los dominicanos; yo creo que PROSOLI están bastante avanzados porque un esquema donde en realidad los reportes comunitarios se aplican desde el Gobierno mismo. O sea, no es una organización de la sociedad civil que lo está haciendo, entonces allá se han instalado capacidades, lo importante es no perderlas si se cambia de administración o la dirección del programa, etc.

**5. ¿De qué manera se evidencia el nivel de compromiso del Gobierno Central con los reportes comunitarios?**

Al principio era un poco difícil explicar las ventajas de estos mecanismos, primero porque siempre es muy arriesgado para las instituciones y las autoridades ampliar la voz de los ciudadanos, a nadie le gusta que le digan que “esto no funciona”, había que educar, por un lado, a las autoridades, y abrir a la oportunidad para tener ese tipo de retroalimentación y darle voz a los ciudadanos, y por la otra vía había que educar también a la ciudadanía a que esta era una oportunidad no para quejarse, sino para construir conjuntamente un cambio a nivel local.

Entonces, fuimos abordando el tema a través del Banco Mundial y la asistencia técnica que se le dio al gobierno cuando empezó ese programa de SOLIDARIDAD hace ya unos años, enfocándonos en esa vertiente de que hay que trabajar en ambos lados. Por un lado, explicar la ventajas del gobierno de tener ese tipo de información, y por el otro trabajar

con la comunidad para manifestarles que esta era una oportunidad para involucrarse de manera constructiva a solucionar los problemas, no es solo una forma para protestar.

En ese sentido, su pasado, en ese momento inicial de aprendizaje, hay un compromiso altísimo en el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, porque ven los resultados, y eso les ayuda muchísimo, y entre ellos y varias agencias e instituciones que trabajan en el Gabinete ADES, SIUBEN, PROSOLI, ven que estas informaciones son de utilidad para todos, y les ayuda a resolver problemas a ellos mismos también, y también porque la gente está más contenta básicamente, entonces eso le da un capital político mayor, gracias a los niveles de satisfacción, así que es una situación de ganancia para todos hasta ahora y se puede siempre mejorar el proceso, mejorando el nivel de captura de datos, etc... es un tema en el cual estamos trabajando.

De todos modos, es muy temprano para tener una evaluación de un proceso tan complejo como ese.

**6. ¿Cuáles aspectos políticos, sociales y culturales influyen, contribuyen o dificultan la implementación de los reportes comunitarios?**

Como te decía, primero la cuestión de la cultura a la transparencia, y la cultura a la rendición de cuentas. Uno puede ser muy transparente con lo que hace, pero después no le da seguimiento, no rinde cuentas. Entonces, por un lado, este mecanismo de una forma ha obligado no solo a ser transparente, si no a comprometerse con la ejecución de los planes de acciones que se han acordado con las comunidades. O sea, al rendir cuenta es un paso más importante, y tener también la capacidad de definir responsabilidades muy precisas... por ejemplo, si el director de la escuela en la comunidad de Los Manguitos se ha comprometido a discutir con la dirección provincial o regional el tema de los baños en la escuela porque la gente se queja que las niñas no tienen un cierto tipo de servicio, el director o la directora son los responsables de resolver eso, ya no es una responsabilidad difusa de alguien dentro del Ministerio de Educación, No.

Esto implica un cambio de comportamiento muy importante, un cambio cultural de cómo enfrentar ese tipo de situación.

El otro tema, es como decía antes, a nivel comunitario los problemas se resuelven de otra forma, a veces por amistades o por redes de conocidos, por influencias, etc. este mecanismo por su parte abre la posibilidad de que todo el mundo pueda participar y proponer, así que aquellos que no tienen redes de apoyo o contactos de amigos influyentes que le permitan resolver un problema, con este mecanismo tiene su espacio para decir “mi hijo o mi hija no tiene acceso al programa de vacunación”, o sea, tiene la posibilidad de romper con esos esquemas clientelares porque también transparenta los procesos de priorización de problemas y de búsqueda de soluciones de una forma muy democrática, porque las votaciones son plurales y se busca una forma de consensuar las soluciones, o sea, digamos que ayuda un poco a nivelar la cancha de juego y le permite a los grupos más vulnerables de expresar su voz y participar en el proceso de cambio.

**7. ¿De qué manera se puede fortalecer la participación de los(as) ciudadanos(as) en la formulación e implementación de políticas públicas para el PROSOLI?**

En términos de empoderamientos es bastante obvio que eso ayuda muchísimo, claro, se pueden siempre trabajar más en explicar el propósito de empeñarse en algo constructivo, porque mucha gente percibe esto como una forma de quejas y reclamaciones, y esto no es el caso, es importante quejarse y reclamar para las mejoras, pero de una forma donde se aporta también, hay que tomar responsabilidad de parte de la ciudadanía, para también hacer el cambio, no solo esperar que alguien resuelva.

En el tema de salud, educación se puede hacer mucho más; los reportes comunitarios del PROSOLI recolectan muchísima información en salud, en educación, en el tema de los colmados en el acceso a la canasta familiar y los programas especiales, o sea, tienen muchísimas preguntas que se le hacen a la gente durante la preparación de los reportes comunitarios, el cuestionario es muy amplio. Entonces creo que es demasiado amplio, pero es una encuesta prácticamente de satisfacción que se hace permanentemente en el país de una forma muy transparente porque los resultados de la encuesta están publicados. Los planes de acciones se cuelgan en la escuela, se cuelgan en el colmado, y todo el mundo lo puede ver. Las decisiones que se han tomado se pueden leer, son transparentes y la persona responsables de implementar esa decisión están también allá. Así que eso cambia completamente la lógica de la interacción entre el Estado y la sociedad.

**8. ¿Cuáles propuestas de mejora se pueden lograr con los reportes comunitarios para los servicios de salud, educación y Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) que ofrece el PROSOLI?**

El propósito de los mecanismos de auditoría social de retroalimentación ciudadana es fundamentalmente para implementar mejoras en el servicio público, se pide al usuario del servicio si le gusta o no le gusta, qué se puede mejorar y cómo mejorarlo. La gente muchas veces no tiene muchas opciones y disponibilidad para los servicios, en ocasiones solo cuentan con una pequeña Unidad de Atención Primaria. Es muy importante que esas opciones funcionen bien, es una forma de involucrar a la gente de decir cuáles son las mejorar o las acciones que hay que tomar para mejorar las opciones que existen.

**ANEXO NO. 3**

**Entrevista a:** Lic. Ezequiel Vólquez, Director de Planificación del PROSOLI, 15 de Mayo 2015, Oficinas Gubernamentales, en el PROSOLI

**1. ¿Cómo ayudan los reportes comunitarios a la formulación de políticas públicas y a la planificación en el PROSOLI?**

Más que a la formulación per se, yo creo que ayuda a la veeduría social de los servicios que se agencian y se coordinan a través de Progresando con Solidaridad; porque el programa como tal, aparte del programa de transferencias condicionadas y del acompañamiento socio educativo familiar, lo que hace es articular demandas con ofertas. O sea, qué oferta el Estado, y qué demandan los ciudadanos. Entonces, conectar eso, al público con la oferta que tiene el Estado.

La parte de los reportes comunitarios viene a retroalimentar a los usuarios sobre los servicios que PROSOLI está gestionando o canalizando para los beneficiarios.

**2. ¿Cuál es el vínculo y cómo se articula la planificación estratégica del PROSOLI y los reportes comunitarios?**

Nuestra planificación estratégica depende de la misión institucional, o sea, la misión para la cual fue creada la institución, y se articula con los planes de gobierno de los presidentes que estén en turno, y la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Entonces, nuestra planificación estratégica lo que hace es convertir en acciones esos principales objetivos que persigue la Estrategia Nacional de Desarrollo y vincula ese accionar con las sectoriales.

Lo que hacen los reportes comunitarios es decirnos dónde yo tengo brechas de oferta y dónde hay que mejorar la calidad de los servicios; entonces, yo diría que contribuye en la calidad de nuestra planificación estratégica. Hace que nuestra planificación estratégica sea de mayor calidad

**3. ¿Cómo contribuyen los reportes comunitarios en la mejora de la prestación del servicio en el PROSOLI o a empoderar a los ciudadanos en la formulación de políticas públicas?**

La contribución es bien amplia, porque va desde el aspecto económico del presupuesto familiar, porque cuando el grupo de familia se queja de que el colmado le está vendiendo más caro cuando va a comprar con la tarjeta que cuando va con los recursos en efectivo a comprar, eso impacta de por sí en beneficio de la familia y en su presupuesto familiar; pero también, en los servicios de educación y salud.

Por ejemplo, si en mi escuela yo tengo un hijo y no tiene baños es algo que sale a relucir en los reportes comunitarios, y que obliga en el momento que tú sientas el prestador de servicios a evaluar y a buscar en conjunto una solución. Se hace un plan de acción y se le da seguimiento hasta que se cumpla la acción, pues ahí está la vinculación.

**4. ¿Cómo se puede fortalecer el proceso de capacitación y conformación de los equipos de implementación y operativos de los reportes comunitarios?**

En el proceso de capacitación, más que mejoras yo veo que se incluyó en el último trimestre del año en los reportes comunitarios como un elemento de capacitación al personal operativo, y como un mecanismo de ir transfiriendo toda esa capacidad del proyecto que lleva la Dirección de Vinculación Interinstitucional (DVI) al área operativa que es la que al final realiza el ejercicio.

**5. ¿De qué manera se evidencia el nivel de compromiso del Gobierno Central con los reportes comunitarios?**

La respondí anteriormente.

**6. ¿Cuáles aspectos políticos, sociales y culturales influyen, contribuyen o dificultan la implementación de los reportes comunitarios?**

En mi calidad de usuario de los resultados de los reportes comunitarios, yo lo veo más en la parte estratégica. El desafío es un poco orientado a las soluciones económicas que atentan contra la sostenibilidad de los reportes comunitarios. Hasta ahora los reportes comunitarios se están implementando porque el Banco Mundial ha estado financiándolo como cooperación para la transparencia y la rendición de cuentas.

Mi preocupación va más allá, trasciende un poco lo cultural y social, más bien lo veo por el tema de que cuando cierre la operación con el Banco Mundial ¿qué va a pasar con los reportes comunitarios?, o sea, no sé si los que asignan presupuesto entienden la importancia de este tipo de iniciativa, si entienden este tipo de monitoreo, porque habría que asignarle recursos a los reportes comunitarios.

Entonces, para mí el peligro está en la sostenibilidad de los mecanismos operativos que conllevan los reportes comunitarios, que tienen un elemento de costo; y el presupuesto que le asigna la institución para costos operativos es muy limitado.

De los 13 mil millones de pesos que maneja el PROSOLI, de esos casi 12 mil millones de pesos se van en transferencias monetarias condicionadas (TMC); o sea, que estamos operando con un presupuesto de aproximadamente 500 millones de pesos, que es para verificación de responsabilidades, monitoreo y evaluación, acompañamiento socio educativo, los proyectos de jóvenes, los proyectos de empoderamiento de mujeres; o sea, son demasiadas cosas, y la verdad, no visualizo la ventada desde donde sacaríamos si no se le diera la importancia que requiere ese proceso.

**7. ¿De qué manera se puede fortalecer la participación de los(as) ciudadanos(as) en la formulación e implementación de políticas públicas para el PROSOLI?**

Ya existe la red de apoyo al programa, son comités de apoyo. Yo creo que es más bien promocionarlo, difundirlo más; la parte de reportes comunitarios, aunque solamente interactúa el dueño de la oferta y el usuario de los servicios, quizás vincular también las

ONG's, las iglesias, para tener también su punto de vista, y que se conviertan en promotores de esa herramienta.

**8. ¿Cuáles propuestas de mejora se pueden lograr con los reportes comunitarios para los servicios de salud, educación y Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) que ofrece el PROSOLI?**

Las sectoriales deberían dar más carácter a los planes de acciones que salen para que tengan mayor capacidad resolutive de los problemas que identifican, que ellos también sean usuarios de los reportes comunitarios como su sistema de alerta de monitoreo de los servicios.

Quizás ellos puedan replicar esto no solamente con los beneficiarios del programa, sino con la ciudadanía en general, porque los mismos derechos que tienen los beneficiarios del programa de usar los servicios de educación y salud lo tienen los demás ciudadanos.

Entonces el mecanismo ya hemos visto que es eficiente, y lo es porque aflora y muestra cuales son las posibles soluciones, pero eso no necesariamente los problemas se resuelven con la agilidad con que se requieren; quizás las sectoriales también deben contemplar en su presupuesto la solución de problemas menores que afloren en los reportes comunitarios.

#### **ANEXO NO. 4**

**Entrevista a:** Licda. María Consuelo Pichardo, Asistente Técnico de la Dirección de Vinculación Interinstitucional (DVI) PROSOLI, 6 de Mayo 2015, en el Banco ADOPEM

**1. ¿Cómo ayudan los reportes comunitarios a la formulación de políticas públicas y a la planificación en el PROSOLI?**

Considero que ayudan porque se crean sinergia a través de los reportes comunitarios, porque tenemos que interactuar a través de instituciones que prestan servicios a nuestros hogares beneficiarios; como siempre he dicho, esos hogares beneficiarios son nuestros clientes, nuestros usuarios, y entre todos, si creamos una sinergia vamos a cambiar el rumbo de esos hogares beneficiarios.

Entonces, esos serían una de las formas que ayudan a las políticas públicas porque evidentemente son instituciones públicas las que están vinculadas.

**2. ¿Cuál es el vínculo y cómo se articula la planificación estratégica del PROSOLI y los reportes comunitarios?**

Nosotros al interactuar con esas instituciones debemos pactar una planificación a ellos para que también puedan formar parte de estos mecanismos, entonces, a través de una planificación... si nosotros vamos a trabajar seis meses con reportes comunitarios, ponemos en conocimiento a esas entidades o instituciones para que nos apoyen en la planificación de acuerdo a la agenda de trabajo que ellos tienen.

Como tienen que intervenir tantas regionales como de educación, de salud, directores de distritos escolares, y así sucesivamente, nosotros tenemos que ver cómo está la planificación de ellos.

**3. ¿Cómo contribuyen los reportes Comunitarios en la mejora de la prestación del servicio en el PROSOLI o a empoderar a los ciudadanos en la formulación de políticas públicas?**

Nosotros a través de los reportes comunitarios estamos empoderando a nuestros hogares, a esos grupos focalizados que tenemos y les orientamos sobre cuáles son sus derechos. Que el hecho que ellos reciban un beneficio, o una ayuda, no quiere decir que no sean merecedores, o que no tengan derecho a reclamar por un servicio.

Entonces, a través de esas instituciones nos han manifestado, por ejemplo, coordinadores de zonas de salud, médicos de UNAP que intervienen en ese proceso, que desconocían qué tipo de situación se estaba dando. Igualmente directores de distritos escolares, gerentes, directores de centros escolares, porque en la plataforma de abajo si hay problemas, a través de esa identificación con los reportes comunitarios han podido detectarse, y nosotros a través de esos informes les ponemos en conocimiento a ellos.

Han contribuido a avances en la mejora de los servicios, por ejemplo, uno de los problemas que se han identificados, y de las preguntas que le hacemos a esos hogares beneficiarios es si reciben un buen trato de esos prestadores de servicios. Y en reuniones de



interface, donde se interactúa tanto con los proveedores de servicios como con los beneficiarios, ahí llegan a acuerdos establecidos de darles un buen trato. Por ejemplo, no hay medicamentos, pues vamos a establecer un período para buscarle solución a eso.

**4. ¿Cómo se puede fortalecer el proceso de capacitación y conformación de los equipos de implementación y operativos de los reportes comunitarios?**

La capacitación implica involucrar más a esos sectores: salud, educación, etc. para que tengan un compromiso de participar, y para que se empapen bien de como es el proceso, y que nos apoyen en todo, hasta que llegue el cierre de los reportes comunitarios y se le busque una solución a los problemas que son identificados.

**5. ¿De qué manera se evidencia el nivel de compromiso del Gobierno Central con los reportes comunitarios?**

Bueno, el compromiso implica que es un proyecto financiado por el Banco Mundial, pero es responsabilidad del Gobierno central de pagar ese financiamiento; entonces ya hay un compromiso. Se está financiando pero hay un compromiso de pago.

**6. ¿Cuáles aspectos políticos, sociales y culturales influyen, contribuyen o dificultan la implementación de los reportes comunitarios?**

En cuanto a lo social o cultural no identifiqué ningún aspecto.

**7. ¿De qué manera se puede fortalecer la participación de los(as) ciudadanos(as) en la formulación e implementación de políticas públicas para el PROSOLI?**

Una de las áreas de mejora es lo que viene en el mes de junio, un encuentro regional con todos esos sectores que se va a realizar en Santo Domingo, con los de educación, salud, etc. A nivel nacional los vamos a tener en un escenario donde va a ver como una lluvia de ideas.

No se había hecho, es la primera vez, van a participar, además de las áreas de salud, educación, SENASA, el Ministerio de la Mujer, Agricultura, etc.

Nosotros tenemos comités técnicos regionales y sectoriales que son los que van a estar en ese encuentro.

**8. ¿Cuáles propuestas de mejora se pueden lograr con los reportes comunitarios para los servicios de salud, educación y Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) que ofrece el PROSOLI?**

En uno de los encuentros que yo he participado, y en el que tenido la oportunidad de preguntarles a ellos qué es lo que consideran que se debe mejorar. Ellos dicen que les gustaría saber, antes de evaluar los servicios de ellos, cuáles son los servicios y cómo se evalúan. Estos formularios lo estamos implementando pero con lo que nosotros consideramos. Pero ellos quieren que se les escuche a ellos y que ellos también esperan que se evalúe, tanto para el sector salud, educación y los servicios que estamos evaluando a través de los reportes comunitarios.

Por ejemplo, se hacen unas preguntas para medicamentos, pero saben ustedes cuáles son los estándares y el equipamiento mínimo de una UNAP, el equipamiento mínimo de un centro educativo para nosotros poder evaluar esos servicios, qué nosotros esperamos, porque como una institución esperamos una cosa, pero ellos como proveedores o beneficiarios pueden esperar otra cosa de ese servicio.

Ellos quieren saber en qué nosotros nos basamos para hacer esas preguntas.

**Anexo No. 5: Fotografías de los encuentros para guías y/o encuestas:**



**Ilustración 1 Grupo de beneficiarios asistentes, Los Alcarrizos 11/3/2016**



**Ilustración 2 La Licda. Fátima González del PROSOLI, explica a los beneficiarios el motivo de la reunión, Los Alcarrizos 11/3/2016**



**Ilustración 3 El autor explica a los asistentes cómo deben llenar la Guía y/o Encuesta, Los Alcarrizos 11/3/2016**



**Ilustración 4 El autor junto al equipo de apoyo, Supervisores y Enlaces Familiares del PROSOLI, Los Alcarrizos 11/3/2016**



**Ilustración 5 Parte de los beneficiarios asistentes leen y llenan la Guía y/o Encuesta, La Victoria 11/3/2016**



**Ilustración 6 El autor junto a parte de los beneficiarios del PROSOLI asistentes a la reunión, La Victoria 11/3/201**

**Anexo No. 6**

**Guía y/o encuesta a beneficiarios del PROSOLI para el levantamiento de información y evaluación de impacto de los reportes comunitarios**

Guía - encuesta de beneficiarios, proveedores de servicios, supervisores, enlaces de Núcleos de Familias Solidarias (NFS) PROSOLI y organizaciones comunitarias para el levantamiento de información y evaluación de impacto de los reportes comunitarios

**Municipio o Comunidad** \_\_\_\_\_ **Fecha** \_\_\_\_\_ **Tiempo en PROSOLI** \_\_\_\_\_

**Marque con una X el recuadro de la respuesta que considera correcta**

**Indique si usted es:**

Beneficiario

Proveedor

Supervisor

Enlace Familiar

ONG`s (comunitaria)

**1. ¿Considera usted que las reuniones de reportes comunitarios han contribuido a mejorar los recintos escolares y la disponibilidad de libros en su comunidad?**

Han contribuido mucho

Han contribuido

Están igual

No han contribuido

No han contribuido en nada

**2. ¿Considera usted que las reuniones de reportes comunitarios han mejorado la disponibilidad de maestros(as) y la asistencia a clases en las escuelas a las que asisten sus hijos(as)?**

Han mejorado mucho

Han mejorado

Están igual

Han empeorado

Han empeorado mucho

**3. ¿Considera usted que las reuniones de reportes comunitarios han mejorado los servicios de salud en las Unidades de Atención Primaria de Salud (UNAP) o centros de salud a los que asiste?**

Han mejorado mucho

Han mejorado

Están igual

Han empeorado

Han empeorado mucho

**4. ¿Considera usted que las reuniones de reportes comunitarios han contribuido a mejorar la disponibilidad de equipos médicos y personal de salud (enfermeras y médicos) en las Unidades de Atención Primaria de Salud (UNAP) o centros de salud a los que asiste?**

Han contribuido mucho

Han contribuido

Están igual

No han contribuido

No han contribuido en nada

**5. ¿Considera usted que los servicios de educación han mejorado con las reuniones de los reportes comunitarios en los centros educativos o escuelas donde asisten sus hijos?**

Han mejorado mucho

Han mejorado

Están igual

Han empeorado

Han empeorado mucho

**6. ¿Con qué frecuencia se revisan los planes de acción y compromisos asumidos por los proveedores y PROSOLI?**

Con Mucha frecuencia

Frecuentemente

Algunas veces

Con poca frecuencia

Con muy poca frecuencia

**7. ¿Los reportes comunitarios influyen en la fijación de los precios y los servicios de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) en los colmados donde usted utiliza la tarjeta solidaridad?**

Influyen muy positivamente

Influyen positivamente

Indiferente/Neutro

Influyen negativamente

Influyen muy negativamente

**8. ¿Las reuniones de los reportes comunitarios permiten sugerir o proponer soluciones para los servicios que usted recibe?**

Muy de acuerdo

De acuerdo

Indiferente/Neutro

En desacuerdo

Muy en desacuerdo

**9. ¿Las reuniones de reportes comunitarios permiten reportar los problemas en sus comunidades y los servicios que ofrece el PROSOLI?**

Muy de acuerdo

De acuerdo

Indiferente/Neutro

En desacuerdo

Muy en desacuerdo

**10. ¿Las reuniones de reportes comunitarios han contribuido a que usted se sienta más comprometido con resolver los problemas en su comunidad?**

Han contribuido mucho

Han contribuido

Indiferente/Neutro

No han contribuido

No han contribuido en nada

**Otros aportes o su opinión:**

---

---

---