

Teoría y práctica de la gestión municipal

...en la ciudad de Cochabamba



Como ya todos sabemos, desde 1985, los que llamamos neoliberales cambiaron muchas cosas en nuestro país; introdujeron nuevas leyes y normas, con el fin de facilitar la implementación del modelo neoliberal.

Una de esas cosas fue la Descentralización, ya que fue una forma de “deshacerse” de ciertas obligaciones, para traspasarlas a las Alcaldías.

Si bien los municipios recibieron recursos, estos nunca fueron suficientes para la “carga” que se les imponía: pero esto no es lo peor; lo más grave es que cada Alcaldía se convirtió en el nuevo botín por el que pugnaron los políticos. Ayudados por las redes de poder regional y local terminaron, en su mayoría, controlando para su beneficio los recursos de las Alcaldías.

Los municipios de las ciudades capitales cuya capacidad de recaudación de impuestos es mayor, fueron el botín máspreciado y también el mejor aprovechado. Quienes hoy más sufren esta situación son los habitantes de los barrios periurbanos, quienes sistemáticamente son postergados al no ser parte de las redes de poder económico y político.

En este sentido, este material cumple dos funciones; la de informar a la población sobre un tema de importancia como es la distribución presupuestaria y también ayudar a reflexionar y cuestionar la forma en que se elabora el presupuesto municipal. Esperamos que a partir de ello las organizaciones tomen la iniciativa para proponer mejores formas de decidir en el ámbito municipal.

EN TEORÍA

► La Planificación participativa es una manera elaborar los planes. Ya que estos se pueden realizar de dos maneras: con la participación de la población y sin ella.

¿Qué es la Planificación?

Cada uno de nosotros en algún momento de su vida se ha planteado algún objetivo y casi nunca nos lanzamos a ciegas a emprender un proyecto, barajamos diferentes posibilidades, y finalmente tomamos el camino que nos permitirá alcanzar nuestro objetivo de mejor manera. Eso es planificar.

Las instituciones públicas también se ven frente a la necesidad de lograr un objetivo, que en general tienen que ver con mejorar la calidad de vida de la población. En nuestro país, por sus características, esto pasa por la eliminación de la desigualdad social y la pobreza.

Ya que el Estado tiene diferentes niveles, el nacional, el departamental y el municipal se ha creado una norma especial¹ para vincularlos y que cada nivel planifique sin desarticularse.

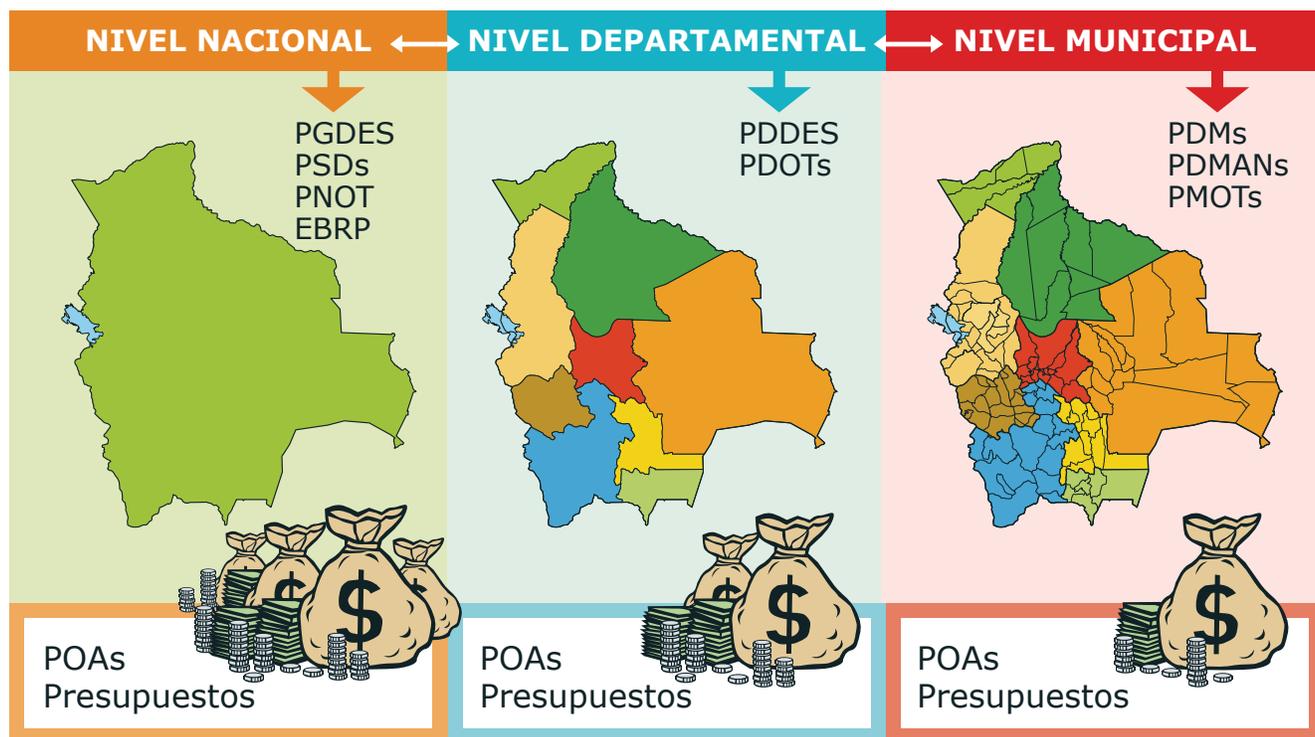
¿Qué es la Planificación Participativa?

La Planificación participativa es una manera elaborar los planes. Ya que estos se pueden realizar de dos maneras: con la participación de la población y sin ella.

1. Esta norma se llama Sistema nacional de planificación SISPLAN. RS 216779



Planes de Desarrollo Visión de Desarrollo, Objetivos, Políticas, Programas y Proyectos



PGDES: Plan General de Desarrollo Económico y Social

PSD's: Planes Sectoriales de Desarrollo

PNOT: Plan Nacional de Ordenamiento Territorial

EBRP: Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza

PDDDES: Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social

PDOTs: Plan Departamental de Ordenamiento Territorial

PDM's: Plan de Desarrollo Municipal

PMOT's: Plan Municipal de Ordenamiento Municipal

POA's: Plan Operativo Anual

A diferencia de lo que ocurre con el gobierno central, ministerios y prefecturas. Los municipios están obligados a planificar tomando en cuenta la palabra y necesidades de todos los sectores organizados que habitan en el municipio.²

Es decir, que tanto en la identificación de las problemáticas, la visión de adonde se quiere llegar en el futuro y como se hará esto, deben participar las diferentes expresiones de la sociedad civil organizada.³

¿Qué es el PDM?

En cada municipio y especialmente en los urbanos (en

las ciudades) hay muchas necesidades; agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpieza de calles, etc. Estos problemas no se pueden solucionar en un solo año ya que en muchos casos se requiere de fondos significativos, así como proyectos que tardarán varios años en ejecutarse.

Por ello, la población del municipio debe identificar sus necesidades más importantes y hacer un plan para cambiar la situación en un plazo un poco más largo.

Según las normas del Estado boliviano los municipios deben elaborar un plan de cinco años que es el denominado Plan de Desarrollo Municipal. PDM

Como es un Plan de cinco años, cada año deberá realizarse una parte de este, es ahí donde PDM y POA se relacionan.

2. Los procedimientos para realizar esta tarea se encuentran en la Resolución Suprema 216961, Norma de Planificación Participativa Municipal.

3. El término SOCIEDAD CIVIL, hace referencia a todas aquellas personas que no cumplen funciones públicas dentro del Estado.



► Según las normas del Estado boliviano, los municipios deben elaborar el Plan de Desarrollo Municipal. PDM (5 años) y cada año deberá realizarse una parte de este, es ahí donde PDM y POA se relacionan.

¿Qué es el POA?

Cada año debe elaborarse un documento en donde se registra las actividades generales del municipio, los proyectos priorizados por la población y de dónde saldrá el dinero para que estos se ejecuten. A este documento que debe ser aprobado por autoridades y organizaciones del municipio se le llama Plan Operativo Anual (POA).

¿Qué es el Presupuesto Municipal?

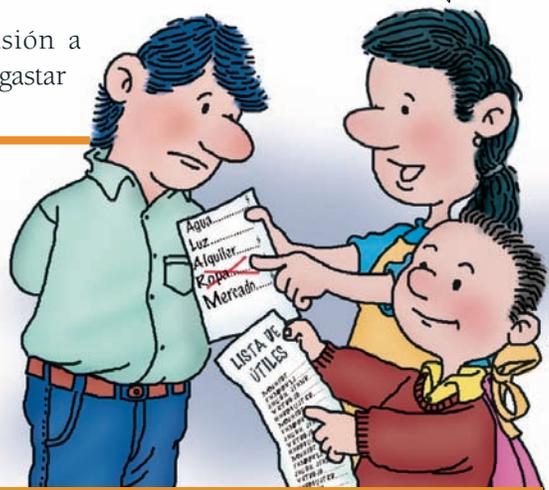
Toda entidad pública (prefecturas, alcaldías, ministerios y otros) está obligada por ley a elaborar un presupuesto anual, que no es otra cosa que la cantidad de recursos económicos con que se cuenta (Ingresos) y la forma en que este dinero será gastado durante todo el año en diferentes programas de inversión, gastos de funcionamiento y amortización de la deuda.

Es necesario hacer esta previsión a principio de año ya que antes de gastar

Comprar ropa puede esperar. Ahora es más importante los estudios de Nicolás.



► El Presupuesto Municipal es algo muy parecido al presupuesto familiar, debemos saber la cantidad de recursos económicos con que se cuenta para un determinado lapso de tiempo, o si se da el caso, priorizar los gastos imprevistos y urgentes.



¿Cómo debería elaborarse el POA?

Pasos para la elaboración del POA

1ª Actividad

Preparación y organización de la elaboración del POA Municipal

2ª Actividad

Balance de la ejecución del POA Municipal



3ª Actividad

Elaboración de la Propuesta Municipal



4ª Actividad

Consulta social de la Propuesta Municipal



5ª Actividad

Elaboración del POA Municipal



6ª Actividad

Pronunciamiento del Comité de Vigilancia



7ª Actividad

Aprobación del POA Municipal por el Concejo Municipal



8ª Actividad

Difusión del POA Municipal aprobado



el dinero debemos tener claro, con cuanto dinero contamos y cual es la mejor forma de utilizar los fondos económicos para cubrir las necesidades de la población.

¿Por qué es importante el presupuesto municipal?

Es importante que la población conozca el Presupuesto Municipal, porque revela las prioridades de inversión, distribución de los recursos y las políticas reales que tiene el gobierno municipal.

Si bien en la teoría los planes de desarrollo deben responder a las necesidades de la población, es el gasto donde se puede identificar con claridad si todas las lindas palabras e intenciones de las autoridades se concretan.

Por ejemplo, si el Alcalde anuncia que la dotación de servicios básicos es su prioridad la mejor forma de comprobar si esto es cierto es revisando la asignación presupuestaria a este rubro.



▶ “dime cómo gasta la platita y te diré cuáles son tus prioridades”

EN LA PRÁCTICA

¿Hasta ahora cómo se elabora el POA y presupuesto municipal en el Municipio de Cercado?

Ejecutivo municipal en coordinación con comité de vigilancia (14 personas)



Durante los últimos meses del año



Las OTBs deciden sólo sobre los recursos del PP.



Aunque las autoridades municipales dicen lo contrario, el POA de cada año y el presupuesto no se realiza de manera participativa. Cada año no hay tiempo de realizar una buena evaluación de la gestión anterior, todavía en diciembre hay demasiadas obras en ejecución

Con la finalidad de cumplir con las “formalidades” legales la propuesta de POA es puesta a consideración del Comité de Vigilancia instancia que se limita a aprobar o realizar observaciones pero no organiza ninguna actividad de consulta con las organizaciones, en muchos casos ni siquiera con los presidentes distritales.

El POA es aprobado luego por el consejo municipal ⁴ que a pesar de tener como una de sus facultades el fiscalizar que el POA sea elaborado de manera participativa, casi nunca objeta que las organizaciones sociales no hayan sido consultadas.

Usualmente, cuando el POA ya está aprobado, en el mes de enero o febrero recién las diferentes OTB's y distritos pueden conocer el contenido del POA y el presupuesto. ¡qué casualidad, justo cuando ya no hay nada que hacer!

¿Qué desventajas tiene para las organizaciones este procedimiento?

Lo más triste de la elaboración de estos documentos es las obras y proyectos contenidos en el POA, no reflejan visión de largo plazo. Cada año se realizan obras que están más ajustadas a las necesidades del ejecutivo municipal que de la población.

Es decir para la elaboración del POA no se toma en cuenta el PDM y cada Alcalde trata más bien de ejecutar aquellas obras que le darán prestigio, las llamadas “obras estrella”

A las OTB's y distritos de las zonas periurbanas y menos atendidas solo les queda conformarse con los pequeños recursos que se les ha asignado por concepto de coparticipación tributaria, con dichos fondos se hace “lo que se puede” porque nunca alcanzan los recursos para atender las necesidades grandes.



▶ A las OTB's y distritos de las zonas periurbanas y menos atendidas sólo les queda conformarse con los pequeños recursos que se les ha asignado por concepto de coparticipación tributaria

4. Artículo 12°. (Concejo Municipal). El Concejo Municipal es la máxima autoridad del Gobierno Municipal; constituye el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal, siendo sus atribuciones las siguientes: 9. Aprobar, dentro de los primeros (30) treinta días de su presentación, 9. Aprobar, dentro de los primeros (30) treinta días de su presentación, el Programa Operativo Anual y el Presupuesto Municipal, presentados por el Alcalde Municipal en base al Plan de Desarrollo Municipal, utilizando la Planificación Participativa Municipal. Cuando el Concejo Municipal no se pronunciara en el plazo señalado, el Programa Operativo Anual y el Presupuesto Municipal presentados se darán por aprobados;

Artículo 44°. (Atribuciones). El Alcalde Municipal tiene las siguientes atribuciones:

9. Elaborar y elevar ante el Concejo para su consideración y aprobación, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial con sus normas y reglamentos, asegurando su elaboración participativa y su coordinación y compatibilidad con los planes y programas de desarrollo departamental y nacional, para su aprobación, dentro de los noventa (90) días de gestión; (Ley Orgánica de municipalidades 2028)

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Lo que mal empieza mal acaba.

Ya dijimos que a la hora de analizar las verdaderas prioridades de inversión el mejor instrumento es el Presupuesto Municipal, ya que en él se plasman en términos monetarios cuánta plata se asigna a cada cosa y que cosas no tiene financiamiento.

Por ello, dedicaremos las siguientes páginas a revisar en detalle el Presupuesto Municipal de Cercado que es la expresión más concreta de las verdaderas políticas municipales.

De paso, ponemos al alcance de todos la información y datos sobre cuanto plata hay en nuestro municipio y cómo se gastará este año. De esta manera, cada uno puede sacar sus propias conclusiones.

¿De dónde provienen los recursos para el municipio de Cercado en esta gestión?

En esta gestión el municipio de Cercado contará con cuatro fuentes de financiamiento que son: Recursos de Coparticipación tributaria, Recursos Propios, IHD y HIPC que juntos asciende a más de Seiscientos setenta y siete millones (Bs 677.676.900). El ingreso más grande del municipio son recursos propios (recaudaciones locales) que representa un 57% del total del presupuesto. (Gráfico 1)

¿Cómo se gasta el presupuesto en el municipio de Cercado?

El municipio de Cercado invierte sus recursos en tres grandes rubros que son:

Gastos en Funcionamiento.- Pago de sueldos a funcionarios municipales, contratos por servicios a plazo fijo y personal eventual, pago de jubilaciones, compra material de escritorio, pagos de luz eléctrica, agua y otros servicios básicos que el municipio necesita para su funcionamiento.

El Gráfico 2 nos muestra que en esta gestión en gastos de funcionamiento hubo un incremento de más de doce millones de bolivianos en relación a lo presupuestado el 2007, este incremento se debe a que existe incremento de salarios y aumento de personal.

Inversión Neta.- Es la inversión y ejecución de Diecinueve programas que son: educación, Salud Saneamiento Básico, infraestructura urbana rural, mantenimiento de caminos, pago de la renta dignidad y otros.

Partidas no asignables a Programas. Es el dinero que se destina al pago de deuda municipal. El municipio

Gráfico 1: Fuentes de financiamiento (Presupuesto 2008)

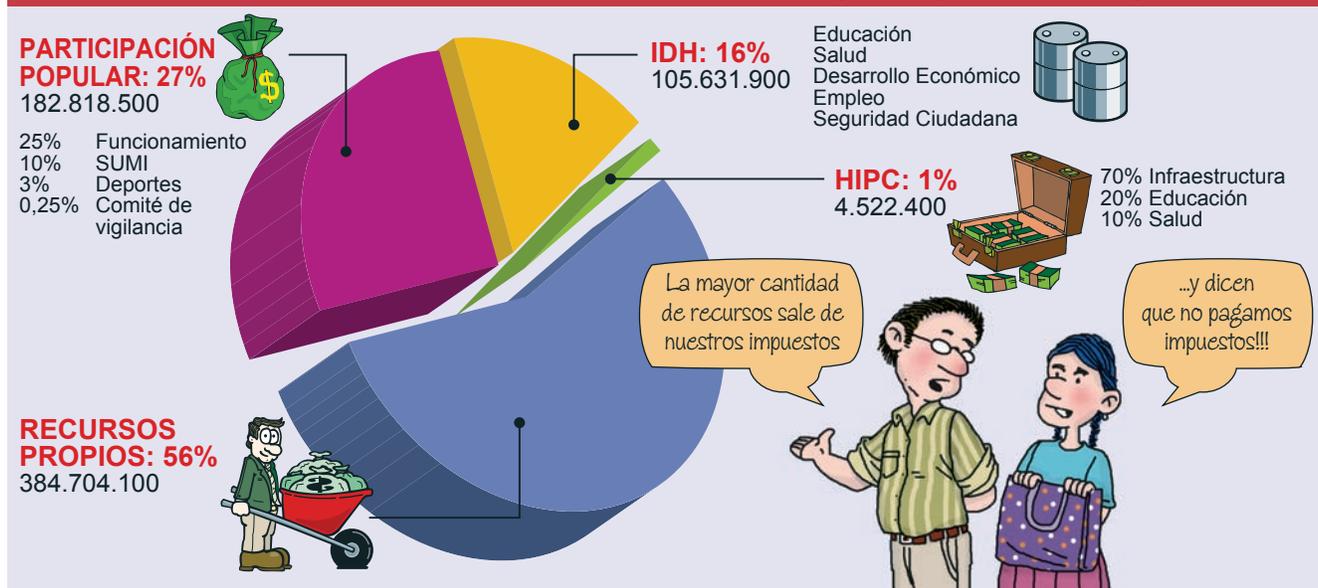


Gráfico 2: Cuadro comparativo de distribución de gastos. Gestión 2007-2008



de Cercado es uno de los más endeudados del país. Cada año pagamos una parte del dinero adeudado. Sin embargo sería bueno que todos(as) nos cuestionemos si el dinero que nos prestamos realmente se invirtió bien.

¿Quiénes deciden cuanto invertir en cada programa?

Los que deciden cuanto deben invertir en cada programa son el Alcalde, técnicos de la alcaldía, con el aval del Comité de Vigilancia y el Concejo Municipal, sin consultar a la población. Así como se aprobó el POA y el Presupuesto Municipal 2008 mediante una resolución ejecutiva, ante el silencio administrativo del Concejo Municipal.

Cuadro 1: ¿Cómo se distribuye el presupuesto de inversión neta?

| Nº | PROGRAMAS | PRESUPUESTO 2008 | % | PARTICIP. POPULAR | RECURSOS PROPIOS | HIPC | IDH |
|----|---|--------------------|------------|--------------------|--------------------|------------------|--------------------|
| 1 | Saneamiento Básico | 22.543.500 | 5 | | 22.543.500 | | |
| 2 | Desarrollo y Prevención del Medio Ambiente | 2.843.000 | 1 | | 2.843.000 | | |
| 3 | Limpieza Urbana y Rural | 7.818.100 | 2 | | 7.818.100 | | |
| 4 | Alumbrado Público | 20.577.200 | 4 | | 20.577.200 | | |
| 5 | Infraestructura Urbana y Rural | 204.895.200 | 41 | 77.475.700 | 84.361.900 | 3.240.200 | 39.817.400 |
| 6 | Construcción y Mantenimiento de Caminos | 72.216.300 | 15 | | 64.216.300 | | 8.000.000 |
| 7 | Servicios de Catastro Urbano y Rural | 3.000.000 | 1 | | 3.000.000 | | |
| 8 | Servicios de Salud | 34.609.400 | 7 | 23.181.900 | 3.545.300 | 1.282.200 | 6.600.000 |
| 9 | Servicio de Educación | 48.504.000 | 10 | 30.000.000 | 6.404.000 | | 12.100.000 |
| 10 | Desarrollo y Promoción del Deporte | 5.484.500 | 1 | 5.484.500 | 0 | | |
| 11 | Desarrollo de la Cultura | 8.500.000 | 2 | 2.000.000 | 6.500.000 | | |
| 12 | Desarrollo y Formento del Turismo | 2.724.900 | 1 | | 1.000.000 | | 1.724.900 |
| 13 | Promoción y Políticas de Genero | 650 | 0 | 300 | 350 | | |
| 14 | Defensa de Protección de la Niñez y la Mujer | 2.933.500 | 1 | 500 | 1.933.500 | | 500 |
| 15 | Servicio de Inhumanación, Cremación de Restos | 70 | 0 | | 70 | | |
| 16 | Prevención de Riesgos y Desastres Naturales | 7.695.900 | 2 | | 7.695.900 | | |
| 17 | Servicio de Seguridad Ciudadana | 7.025.000 | 1 | | 2.025.000 | | 5.000.000 |
| 18 | Fortalecimiento Municipal | 14.244.100 | 3 | | 14.044.100 | | 200 |
| 19 | Renta Dignidad | 31.689.600 | 6 | | | | 31.689.600 |
| | TOTAL | 498.024.200 | 100 | 138.942.100 | 248.927.800 | 4.522.400 | 105.631.900 |



Se puede observar en el Cuadro 1, que esta manera de distribución del presupuesto en los diferentes programas no responde a las necesidades de los barrios periurbanos.

Una de las necesidades vitales para la zona sur de la ciudad de Cochabamba es el acceso al agua potable y alcantarillado, demanda que hace más de veinte años no ha sido considerada en la priorización de obras. El presupuesto destinado al programa de servicios básicos es 5% del total de los recursos de inversión neta, mientras que el programa de infraestructura y mantenimiento de caminos (es decir grandes obras de cemento) representa el 56% de la inversión. Estos datos muestran que el gobierno municipal prefiere seguir gastando la plata en grandiosas obras estrella que encubren la realidad de precariedad y miseria en los barrios marginales.

De los más de Bs 677 millones que recibirá la Alcaldía en esta gestión ¿Sobre cuánto decide la población de los 14 distritos?

La población sólo decide sobre el 10% del presupuesto municipal (este porcentaje son los recursos de coparticipación tributaria que van a los distritos) mientras que las autoridades deciden sobre el resto. Sin embargo, ni siquiera ese 10% del presupuesto es distribuido de acuerdo a las necesidades. Siguiendo el criterio de distribución por población, los barrios ricos reciben mayor presupuesto que las zonas pobres. Gráfico 3

Esta manera de distribuir los ingresos contradice totalmente con la visión y misión planteada por el gobierno

municipal “Cochabamba... hogar de todos/as, solidario, participativo y prospero; con igualdad de oportunidades...”

PARA REFLEXIONAR:

Una cosa es la teoría y otra la práctica en la gestión municipal. En medio de esta realidad, es necesario poner sobre la mesa de discusión algunos problemas que empañan la buena marcha de nuestro municipio y por ende afectan nuestra vida diaria.

La participación

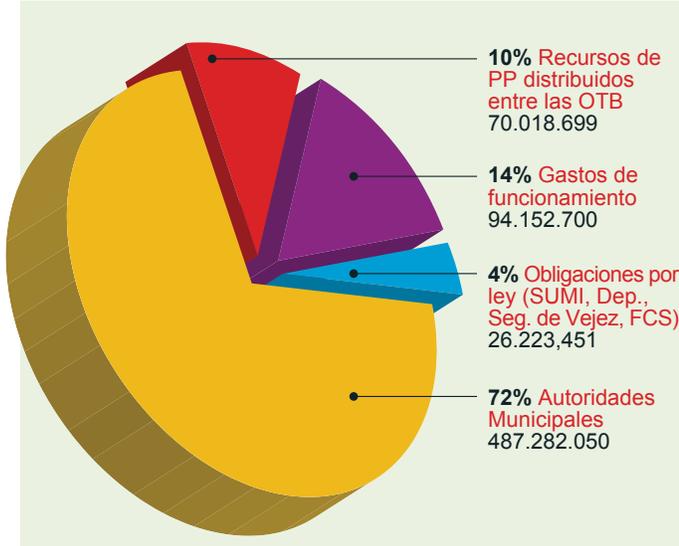
Analizando la forma como se elabora el presupuesto municipal, podemos evidenciar que estamos muy lejos de afirmar que la población tiene una real participación en la elaboración del mismo.

Hay sectores como las diferentes OTB's que solo son “informadas” de las decisiones ya tomadas por las autoridades municipales. Aunque esto ya es grave, una infinidad de actores sociales simplemente nunca son tomados en cuenta.

El manejo de los recursos municipales

El destino de los fondos municipales no es motivo de discusión social en la ciudad de Cochabamba. Las OTB's reciben un monto calculado según el número de habitantes de su distrito, pero solo de los recursos de Coparticipación Tributaria. Que no representa ni una cuarta parte del total de fondos disponibles. El resto, es decir la mayoría

Gráfico 3: ¿Sobre cuánto decidirá la población?



de los recursos municipales son gastados según el criterio de las autoridades de turno. Lo que genera el riesgo de hacer un uso discrecional y clientelar de los fondos públicos

La inequidad

Cochabamba es una ciudad con muchos problemas, pero no todos los barrios y sectores de la ciudad tienen los mismos problemas. Sin embargo, la priorización de demandas y necesidades no guía la distribución del presupuesto.

En estos años se ha profundizado las diferencias entre la zona norte y central (Cochabamba rica) y la zona sur (Cochabamba pobre). Es claro que no existe una política municipal destinada a eliminar la desigualdad.

► *La distribución del presupuesto municipal no prioriza las demandas reales de la población, especialmente de los sectores más necesitados; por el contrario profundiza las diferencias entre barrios pobres y ricos.*



Ingresos Municipales

Recursos propios

Participación Popular

Crédito

I.D.H.

Donaciones

HIPIC-II

Reglas de Gastos

25% Gasto Corriente
10% SUMI
0,25% Fondo de Control Social
2% Deporte

También:

- Área Educación
- Área Salud
- Desarrollo Social y Comunitario
- Infraestructura

- Educación
- Salud
- Desarrollo Económico. Empleo
- Seguridad Ciudadana

70% Infraestructura
20% Educación
10% Salud



Para saber más...



Detalle de todos los ingresos municipales:

Recursos de Coparticipación Tributaria, que representa el 20% de algunos impuestos nacionales que son los siguientes:

- **IVA** = (Impuesto al valor agregado; esto quiere decir cuando uno compra algún artículo con factura ya está pagando el 13 % más que representa este tipo de impuesto, en resumen cuando uno compra un bolígrafo ya está pagando el impuesto al valor agregado que es el 13%).
- **RC-IVA** = (Régimen complementario).
- **IUE** = (Impuesto a las utilidades de las empresas, quiere decir que todas las empresas a fin de año hacen una declaración de sus ganancias y de ellas deben pagar a la renta el 25% del total de sus ganancias).
- **IT** = (Impuesto a las transacciones).
- **ICE** = (Impuesto al consumo específico, por compra de refrescos).
- **GAC** = (Gravamen aduanero consolidado).
- Impuesto a las sucesiones (transmisión gratuita de bienes)
- Impuesto a las salidas al exterior.

Recursos propios.- Recaudaciones propias que hace la Alcaldía de los siguientes Impuestos:

- Sentajes, todos los comerciantes pagan cada mes este tipo de impuestos por utilizar un espacio público.
- Patentes, son impuestos anuales que todos los comerciantes deben pagar por utilizar un espacio público.
- Impuestos de inmuebles o de casas; cada vecino que tiene una propiedad regularizada, ya sea terreno o vivienda, anualmente paga un impuesto de acuerdo al valor catastral.
- Impuestos a los Automotores, todo ciudadano que tiene un vehículo o más, también debe pagar un impuesto de acuerdo al tipo de movilidad o automotor que tiene.
- Alquiler de bienes municipales, toda persona natural o jurídica, cuando utiliza un bien municipal esta debe pagar un impuesto.
- Multas sanciones de algún incumplimiento; toda persona que cometa una infracción a las normativas o reglamentos del Gobierno municipal, debe pagar su respectiva sanción.
- Otros.

Recursos del HIPC

Son Recursos que provienen del perdón de la Deuda, es distribuido a todos los municipios de acuerdo al grado de pobreza, para que los mismos gasten de la siguiente forma:

20% para servicios de Educación, que quiere decir dotación de insumos y materiales a las unidades educativas, dotación del desayuno escolar y otros.

10% para Servicios de Salud, que quiere decir dotación de insumos y mantenimiento de los centros de Salud.

70% para inversión en infraestructuras de Educación, Salud y otros.

Debemos remarcar que para el gobierno municipal de Cercado este ingreso representa un 7 a 8 por ciento anual del total de sus recursos, esto debido a que el municipio de Cercado es menos pobre.

Recursos de Impuesto Directo a los Hidrocarburos

Es un nuevo Impuesto que el Estado cobra a las Empresas Petroleras Hidrocarburíferas, por la producción de gas y de petróleo, el total de estos impuestos recaudados se distribuye de la siguiente forma:

20% a los Municipios, que son distribuidos de acuerdo al número de habitantes.

5% Universidades

75% Tesoro General de la Nación

De acuerdo al reglamento de gastos de estos impuestos, los gobiernos municipales deben gastar en los siguientes cuatro programas: Educación, Salud, Fomento al Desarrollo Económico y promoción de Empleo y Seguridad Ciudadana.

Donaciones

Son contribuciones que realizan personas naturales o jurídicas al municipio, estas contribuciones pueden ser materiales o económicas; normalmente las donaciones que reciben el gobierno municipal de Cercado son de instancias internacionales como son el Financiamiento de JICA, BID y otros, estas contribuciones son a fondo perdido.

Crédito

Son Préstamo de dinero que el Gobierno Municipal contrae con una suma de intereses, que debe ir pagando de acuerdo a un plan de pagos fijados por las entidades bancarias. Estos créditos pueden adquirirse del T.G.N u otras entidades nacionales o extranjeras.

Cartilla de información y educación producida por el Centro de Documentación e Información Bolivia

Director Ejecutivo:
Marco Gandarillas

Responsables de esta edición:
Escarley Torrico
Gaby Zuna

Cochabamba - Bolivia
2008

Diagramación e ilustración:
Efraín Ramos



Centro de Documentación e Información • Bolivia