

Municipios y organizaciones de la Sociedad Civil: monitoreando las finanzas municipales

En el boletín 19 del Observatorio de Políticas Sociales se vio cómo los procesos de articulación ciudadana desarrollados en 5 municipios de la región Higuamo (Monte Plata, Bayaguana, Hato Mayor, Sabana de la Mar y San José de los Llanos) y 2 de la región Enriquillo (Peñón y Cristóbal) propiciaban la transparencia en la gestión pública local mediante el ejercicio ciudadano de petición de información.

El presente boletín analiza el contenido de la información entregada por las autoridades municipales a los Comités de Auditoría Social (CAS) formados en estos municipios. Es necesario aclarar que solo en los municipios de la región Higuamo se dispuso de la entrega de estas informaciones, como se observa en el cuadro siguiente.

Solicitudes de los CAS y respuestas de los ayuntamientos octubre 2010 – julio 2011

| Territorio | Fecha | Solicitado | Entregado |
|------------------|------------------|---|-----------|
| Los Llanos | 25/10/2010 | Presupuesto 2010 con distribución de recursos. | ✓ |
| | | Presupuesto 2011 con distribución de recursos. | X |
| | 17/02/2011 | Estado de obras del Presupuesto Participativo Municipal (PPM). | ± |
| | 10/03/2011 | Solicitud estado de obras presupuestadas | ✓ |
| Monte Plata | 10/05/2011 | Presupuesto 2011 | ✓ |
| | 26/01/2011 | Presupuesto ejecutado 2010 y aprobado 2011 | ✓ |
| Bayaguana | 28/10/2010 | Obras específicas dentro del PPM en barrios. | ✓ |
| | 24/03/2011 | Presupuesto 2011 | ✓ |
| Hato Mayor | 07/12/2010 | Obras para ejecutarse en el PPM 2011. | ✓ |
| | | Solicitud presupuesto 2010 y ejecución en Obras PPM. | X |
| | 06/07/2011 | Presupuesto 2011 | ✓ |
| Sabana de la Mar | 28/10/2010 | Presupuesto 2010 y 2011 | X |
| | | Obras PPM 2010. | ± |
| | | Organizaciones reconocidas por el Cabildo y división del Municipio. | X |
| | 24/03/2011 | Presupuesto 2009 y 2010 | ± |
| | | Obras del PPM 2009 y 2010, incluyendo montos. | ± |
| 09/07/2011 | Presupuesto 2011 | ✓ | |

1. ✓ = información suministrada, ± = información suministrada a medias, X= información no suministrada.

Fuente: elaboración propia en base a levantamiento realizado por los CAS.

Presupuesto de los ayuntamientos

Conociendo el presupuesto, sabemos cuáles son las prioridades a las que el Estado, así como sus instituciones, (sean éstas nacionales o municipales, descentralizadas o autónomas), les está dando mayor relevancia. El presupuesto implica el estudio tanto de los ingresos como de los gastos y, en el caso de los ayuntamientos, dentro de la región Higuamo existen diferencias importantes tanto en las estimaciones iniciales de ingresos como en sus respectivos gastos a ejecutar en el año fiscal 2011.

Presupuestos de cabildos en la Región Higuamo, año fiscal 2011

| Nombre cabildo | Presupuestado (RD\$) |
|---|----------------------|
| Ayuntamiento Municipal Hato Mayor | 86,095,046.45 |
| Ayuntamiento Municipal Monte Plata | 84,116,715.47 |
| Ayuntamiento Municipal Bayaguana | 61,096,576.19 |
| Ayuntamiento Municipal Los Llanos | 34,146,166.58 |
| Ayuntamiento Municipal Sabana de la Mar | 31,000,000.00 |

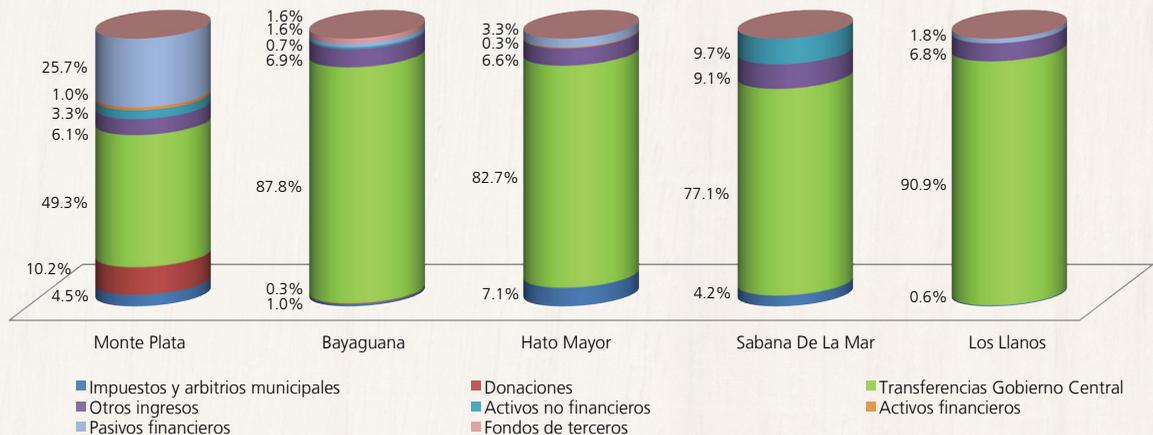
Fuente: construcción del Centro Montalvo en base a información suministrada por los ayuntamientos a los CAS.

Ingresos: ¿Cuáles son las fuentes proyectadas de recursos de los ayuntamientos?

Al observar las estimaciones de ingresos de los ayuntamientos evaluados dentro de la Región Higuamo, es evidente la alta dependencia que tienen estos cabildos de las transferencias del Gobierno Central (Art. 3, ley 166-03). En promedio, representan casi un 78% para el año fiscal 2011. El cabildo de Monte Plata

es el que registra menores niveles de transferencias del Gobierno Central en proporción a sus ingresos totales, con menos de un 50% pero, a la vez es el que registra mayores ingresos por concepto de préstamos (26%); mientras que el de San José de Los Llanos es el más dependiente del Gobierno Central, con un 91%.

Estructura de Presupuestos Municipales 2011 por fuente de financiamiento



Fuente: construcción del Centro Montalvo, en base a información suministrada por los ayuntamientos a los CAS.

Egresos: ¿En qué se gastarían esos recursos?



La ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios en su artículo 21 establece el uso que se le debe dar a los fondos que le ingresan a los cabildos, tanto aquellos producto de transferencias del presupuesto nacional, deuda o donaciones como aquellos provenientes de sus propias recaudaciones (fuentes internas).

Como muestra el gráfico, los ayuntamientos de la Región Higuamo formularon sus presupuestos

para el 2011 atendiendo a esta clasificación; aún así son notables los casos en los que los cabildos presupuestan de una manera y ejecutan de otra. Por poner un ejemplo, el Ayuntamiento de Monte Plata presupuestó en el año 2010 un 49% de sus ingresos para ser destinados a inversión y al cierre de ese mismo año, terminó ejecutando sólo un 36% del mismo.

Art. 21, ley 176-07:

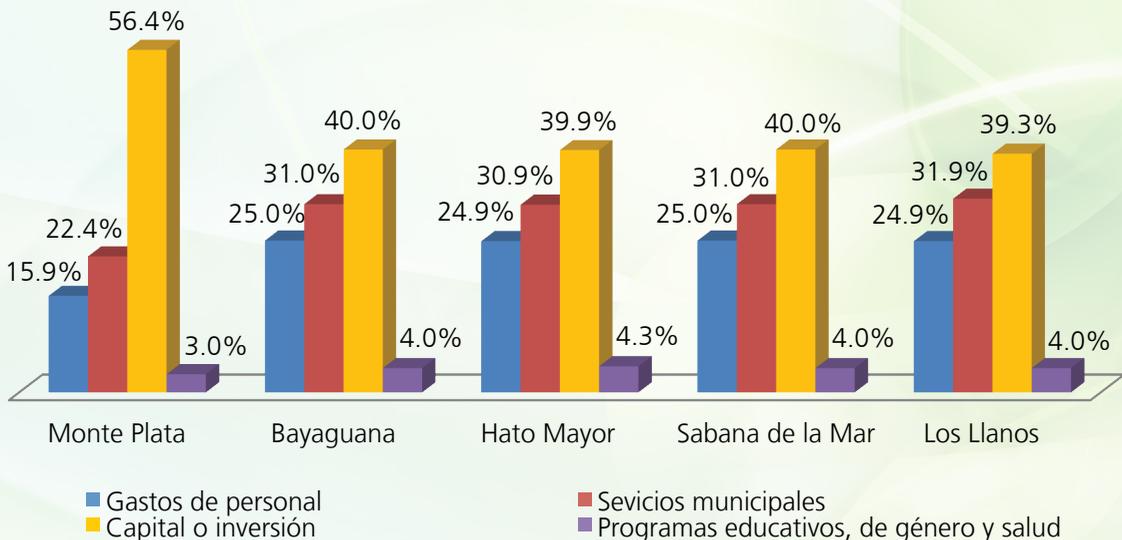
Hasta 25% = Gasto personal;

Hasta 31% = Servicios municipales

Al menos 40% = Inversión

4% = Programas educativos, de género y salud.

Clasificación del gasto por destino de fondos según presupuestado 2011



Fuente: construcción del Centro Montalvo, en base a información suministrada por los ayuntamientos a los CAS.

Vemos como paso importante el que los ayuntamientos presupuesten apegándose a esta disposición legal. Aun así, consideramos que los mismos deben revisar sus finanzas internas a fin de terminar sus operaciones acorde a como manda la ley. El párrafo IV de ese mismo artículo 21 establece que: la violación de este artículo será sancionada con penas de 2 a 5 años de prisión, con el pago de una indemnización de cinco (5) a veinte (20) salarios mínimos, así como también a la

inhabilitación para el servicio público, prevista por la legislación penal dominicana para estos casos.

Otra manera de clasificar el gasto presupuestario de los ayuntamientos lo constituye el ver en qué gastarán o lo que se conoce como “clasificador por objeto del gasto”. Mediante esta clasificación, podemos darnos cuenta de las transacciones realizadas de acuerdo al bien o al servicio que se adquiere.

Presupuestos Municipales según distribución del gasto por objeto

| | Monte Plata | | Bayaguana | | Hato Mayor | | Sabana de la Mar | | Los Llanos | |
|---------------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|----------------------|-------------|
| Servicios personales | 22,324,056 | 26.5% | 27,073,378 | 44.3% | 44,319,050 | 51.5% | 13,114,157 | 42.3% | 15,399,375.43 | 45.1% |
| Servicios no personales | 3,277,155 | 3.9% | 5,989,377 | 9.8% | 3,689,226 | 4.3% | 3,331,287 | 10.7% | 1,976,855.20 | 5.8% |
| Materiales y suministros | 5,169,739 | 6.1% | 4,192,600 | 6.9% | 5,519,000 | 6.4% | 2,773,900 | 8.9% | 3,384,303.93 | 9.9% |
| Transferencias corrientes | 5,909,888 | 7.0% | 4,820,803 | 7.9% | 1,062,073 | 1.2% | 2,089,142 | 6.7% | 872,000.00 | 2.6% |
| Transferencias de capital | 40,000 | 0.0% | - | - | - | - | 300,000 | 1.0% | 0.00 | 0.0% |
| Activos no financieros | 33,936,297 | 40.3% | 19,020,418 | 31.1% | 25,320,000 | 29.4% | 8,339,000 | 26.9% | 10,281,632.02 | 30.1% |
| Activos financieros | 15,000 | 0.0% | - | - | - | - | - | - | 120,000.00 | 0.4% |
| Pasivos financieros | 11,812,619 | 14.0% | - | - | 5,758,383 | 6.7% | 1,000,000 | 3.2% | 2,053,484.00 | 6.0% |
| Gastos financieros | 1,631,960 | 1.9% | - | - | 427,314 | 0.5% | 52,514 | 0.2% | 58,516.00 | 0.2% |
| TOTAL | 84,116,716 | 100% | 61,096,576 | 100% | 86,095,047 | 100% | 31,000,000 | 100% | 34,146,166.58 | 100% |

Fuente: construcción del Centro Montalvo, en base a información suministrada por los ayuntamientos a los CAS.

En general, el grueso del gasto de los ayuntamientos se centra en *Servicios personales*, siendo éste mayor en los ayuntamientos de Hato Mayor y Los Llanos, en donde 52 y 45 pesos de cada 100 que le entren a esos respectivos cabildos se plantea gastarse en pago a personal, ya sea por sueldos, pagos de pensiones, honorarios o cualquier otro tipo de remuneración.

El segundo objeto más pagado serían los “Activos No Financieros”, en los cuales se incluye la adquisición de maquinarias y equipos, terrenos, edificios y construcciones de obras, tales como: vías de

comunicación, obras urbanísticas, obras hidráulicas y sanitarias, entre otras.

Los ayuntamientos de Bayagüana, Hato Mayor, Sabana de la Mar y Los Llanos destinan más recursos al renglón de gastos de personal que a la construcción de obras que sean de beneficio para sus comunidades.

Presupuesto en obras municipales

La inversión en obras para fines de los ayuntamientos hace referencia a todas aquellas construcciones públicas de beneficio local, mejoras, ampliaciones y reparaciones de carácter estructural, incluyendo los gastos de supervisión e inspección de las construcciones realizadas por terceras personas.

Los cabildos de Sabana de la Mar y Bayagüana son los que proporcionalmente presupuestaron para el año

2011 más recursos a vías de comunicación (construcción de carreteras, calles, arreglo de caminos vecinales, aceras, alumbrados, etc.) con casi el 60%, mientras que los cabildos de Hato Mayor (74%) y Monte Plata (61%) son los que presupuestaron más obras urbanísticas (parques, plazas, monumentos, obras deportivas, etc.), Bayagüana (9.4%) en obras hidráulicas (drenajes, canales de riego, alcantarillados, etc.) y Sabana de la Mar (35%) y Monte Plata (28%) en edificaciones.

Presupuesto en construcciones de obras por ayuntamiento Según presupuestado 2011

| Tipo de obra | Bayagüana | Monte Plata | Hato Mayor | Sabana de la Mar | Los Llanos |
|--------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| | 17,160,417.7 | 30,379,289.3 | 20,870,000.0 | 5,996,000.0 | 9,664,632.0 |
| Vías de comunicación | 58.5% | 10.2% | 12.1% | 59.2% | 45.1% |
| Obras urbanísticas | 23.3% | 61.0% | 74.3% | 1.1% | 26.9% |
| Obras hidráulicas y sanitarias | 9.4% | 1.2% | 0.0% | 0.9% | 8.3% |
| Edificaciones | 6.5% | 27.6% | 0.0% | 34.8% | 16.6% |
| Otras construcciones y mejoras | 2.2% | 0.0% | 13.6% | 4.0% | 3.1% |
| - | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: construcción del Centro Montalvo, en base a información suministrada por los ayuntamientos a los CAS.

Siendo estas obras de infraestructura de vital importancia para mejorar las condiciones de vida de los municipios, resulta importante que las mismas sigan priorizándose con un mayor nivel de consulta ciudadana, potenciando los mecanismos de participación descritos en la Ley 176-07 mediante las asambleas generales

del Presupuesto Participativo Municipal. Aun así, la participación ciudadana en las finanzas municipales va mucho más allá del mero ejercicio de priorizar una obra de su comunidad; es un proceso integral que comprende tanto la formulación y ejecución del presupuesto municipal así como también su evaluación.

Consideraciones finales

- La negativa de los ayuntamientos de Peñón y Cristóbal de transparentar sus finanzas ante sus municipios, en franca violación a la Ley 200-04, debe de ser objeto de penalización por parte de los organismos fiscalizadores del Estado.
- Es necesario reforzar la autogestión municipal y disminuir la dependencia de las transferencias del Gobierno Central. Aun así, no menos cierto es que estas transferencias deben realizarse apegadas al 10% de los ingresos fiscales establecidos por la Ley 166-03.
- La distribución del gasto por destino de fondos debe ser acogida por las autoridades municipales no solo en el presupuesto inicial sino también con miras a su ejecución final.
- Resulta imprescindible que los ayuntamientos propicien una participación ciudadana con enfoque de género, tanto en la formulación como en la ejecución presupuestaria, tal y como lo establece la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los municipios.

Ejecución presupuestaria enero - junio 2011

Durante el primer semestre del año 2011 se ejecutó lo equivalente al 47.4% del presupuesto aprobado para el año fiscal 2011. La función con mayor ejecución porcentual en este período son los servicios económicos, con un 57%. Los servicios sociales apenas se ejecutaron en alrededor de un 45%, siendo la función "Urbanismo" la que registra mayores niveles de ejecución, fruto de las modificaciones presupuestarias realizadas durante el año, las cuales le inyectaron recursos. El servicio de la Deuda pública, sumados intereses y amortización, se ejecutaron en un 49% durante el primer semestre del año.

| Política de gasto | Presupuestado original 2011 | Ejecución enero - junio 2011 | % Ejecución |
|--------------------------------------|-----------------------------|------------------------------|--------------|
| Administración general | 58,959,914.20 | 25,157,153.60 | 42.7% |
| Gasto social | 151,150,669.94 | 67,730,846.07 | 44.8% |
| Gasto social prioritario | 114,397,480.25 | 49,716,327.04 | 43.5% |
| - Educación | 49,713,609.10 | 20,719,192.73 | 41.7% |
| - Salud | 36,903,561.63 | 16,422,556.39 | 44.5% |
| - Agua potable y alcantarillado | 6,790,391.55 | 2,775,040.88 | 40.9% |
| - Vivienda | 1,692,688.80 | 175,856.99 | 10.4% |
| - Urbanismo | 76,575.05 | 310,359.52 | 405.3% |
| - Seguridad social | 19,220,654.11 | 9,313,320.53 | 48.5% |
| Asistencia social | 17,358,361.98 | 8,553,309.85 | 49.3% |
| Otros gastos sociales | 19,394,827.72 | 9,461,209.18 | 48.8% |
| - Deportes | 4,258,576.31 | 1,953,083.48 | 45.9% |
| - Servicios municipales | 15,136,251.41 | 7,508,125.70 | 49.6% |
| Servicios económicos | 63,060,109.73 | 35,878,791.05 | 56.9% |
| Protección del medio ambiente | 3,748,645.89 | 695,089.93 | 18.5% |
| Deuda pública | 113,556,435.76 | 55,712,948.55 | 49.1% |
| - Intereses de la Deuda pública | 49,902,000.00 | 20,351,374.06 | 40.8% |
| - Amortización de deuda | 63,654,435.76 | 35,361,574.49 | 55.6% |
| Total general | 390,475,775.51 | 185,174,829.20 | 47.4% |

Fuente: elaborado por Centro Montalvo, en base a información Página Oficial Portal del Ciudadano Dominicano.

Una iniciativa del



con apoyo de Banco Mundial LAC, Christian Aid, Progressio y ESF-Ayuntamiento Madrid

Tel.: 809-682-4448
 Fax: 809-685-0120
 obs.politicas.sociales@hotmail.com
 www.bono.org.do