

Programa de Apoyo
a las **Iniciativas**
Ciudadanas



Redes de Organizaciones de la Sociedad Civil y de Municipios para el desarrollo local participativo y transparente

Gestión Financiera Participativa

Programa de capacitación para el desarrollo local participativo y transparente destinado a líderes de las Organizaciones de la Sociedad Civil, a autoridades y a funcionarios municipales

MODULO

4

Índice

El Programa de Apoyo a las Iniciativas Ciudadanas	3
La Iniciativa Ciudadana “Redes de OSC y Municipios para el desarrollo local participativo y transparente”	4
Guía del participante	6
Módulo 4 – Gestión Financiera Participativa	
Contenido - Objetivos	8
Unidad 1- La gestión financiera municipal	10
Unidad 2- Marco legal y principios de la gestión financiera municipal	20
Unidad 3- Participación de la ciudadanía en la gestión financiera municipal	26
Unidad 4- Cómo sostener la gestión financiera eficiente en los municipios	
Bibliografía	31

El Programa de Apoyo a las Iniciativas Ciudadanas

El **Programa de Apoyo a las Iniciativas Ciudadanas (PAIC)/CIRD-USAID**, iniciado en octubre del 2001, tiene como objetivo principal aportar mecanismos de participación y buena gestión a las iniciativas ciudadanas que lo componen. El fin propuesto es promover prácticas democráticas.

Estas iniciativas están distribuidas en 17 departamentos del Paraguay y motivan, como objetivo común, el ejercicio de la ciudadanía con el propósito de mejorar los lugares y los espacios de construcción cívica.

El Programa tiene como principales áreas de acción:

- La reforma del Estado, mediante la promoción de mecanismos permanentes de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones del Gobierno.
- La incidencia en las políticas públicas, mediante el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones para incidir en la orientación de las políticas públicas.
- La transparencia, la fiscalización y el control de las gestiones públicas del gobierno central, departamental y municipal, mediante la promoción de mecanismos efectivos de participación ciudadana.

El Paraguay permaneció aislado de la comunidad internacional durante muchos años; tantos, que finalmente la sociedad quedó postergada en su propia autonomía. Durante esa era de oscurantismo, la autogestión, la capacidad de crítica y de autocritica quedaron relegadas y fueron consideradas amenazas para el sistema hegemónico de gobierno.

Actualmente, luego de varios años de iniciado el sistema democrático de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil han demostrado constituirse en un importante poder desde donde se proyecta un país más competente y conectado con la comunidad internacional.

Las Iniciativas generan cambios sustantivos y construyen importantes canales y espacios de participación ciudadana.

En este contexto, el Programa de Apoyo a las Iniciativas Ciudadanas espera fortalecer a las organizaciones que lo integran buscando que las ciudadanas, los ciudadanos y las organizaciones desarrollen acciones de interés público y que éstas tengan incidencia en los ámbitos municipales, departamentales y finalmente en el ámbito nacional.

La Iniciativa Ciudadana

“Redes de OSC y Municipios para el desarrollo local participativo y transparente”

La Iniciativa Ciudadana “**Redes de OSC y municipios para el desarrollo local participativo y transparente**”, implementada en las Municipalidades de Villa Elisa, Villeta y San Antonio, permitirá el mejoramiento de los procesos administrativos y participativos en los municipios participantes. El programa pretende consolidar alianzas entre las ciudades para promover una red de gobiernos municipales transparentes, responsables y con amplia participación ciudadana.

1. Los resultados previstos en la Iniciativa son los siguientes:

1. Formación ciudadana de los integrantes de OSC locales y comisiones vecinales en: derechos ciudadanos, legislación municipal, negociación, gestión de proyectos, control de la ejecución presupuestaria, incidencia en políticas públicas y motivación para la participación a través de organizaciones de la sociedad civil.
2. Capacitación a los funcionarios municipales para la gestión administrativa transparente e integral, la elaboración de cartas de servicios que aseguran la calidad, el aprendizaje de la gestión con participación ciudadana, la gestión basada en indicadores y la colaboración intermunicipal.
3. La instalación de foros de transparencia y participación ciudadana en los municipios, la conformación de espacios para el ejercicio ciudadano de la información, el diálogo, la decisión, la responsabilidad de los funcionarios municipales y la participación de los ciudadanos en el control de la gestión pública.
4. La conformación de una red de municipios con objetivos comunes en el área de la transparencia y la participación ciudadana y la generación de alianzas para la elaboración de proyectos específicos.
5. La formulación de un plan estratégico de participación intermunicipal que incorpore las expectativas y la visión de las OSC, que esté validado y apoyado por los actores políticos y por el sector privado.

El área geográfica de actuación es el Departamento Central y comprende tres ciudades ubicadas en la región sur: Villa Elisa, Villeta y San Antonio.

La Iniciativa pretende:

- Consolidar los procesos de participación ciudadana ya iniciados en los municipios que participan,
- Visualizar la práctica de la transparencia y la participación ciudadana como ejemplo de logro administrativo,
- Promover la sostenibilidad de la experiencia con un plan de gestión estratégica validado por los actores políticos y por el sector privado,
- La formalización legislativa de los espacios de participación ciudadana,
- La conformación de una red intermunicipal para la sostenibilidad de la experiencia,
- La replicación del programa en otras regiones del país.

2. Módulos que componen la Iniciativa “Redes de OSC y municipios para el desarrollo local participativo y transparente”

Módulo 1:	Planificación participativa
Módulo 2:	Gestión municipal participativa
Módulo 3:	Desarrollo humano en los municipios
Módulo 4:	Gestión financiera participativa

Guía del participante

1. Destinatarios

El programa de capacitación está dirigido a líderes y a miembros de las organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector privado, autoridades y funcionarios municipales con deseos de participar e incidir en la gestión municipal y el desarrollo de su comunidad.

Por las características del curso, es deseable que los participantes tengan conocimientos básicos en el manejo de Internet y acceso a la red.

2. Metodología

La capacitación se realiza según el método denominado a distancia y por competencias que permiten que los objetivos de formación se alcancen gracias a la práctica, al desarrollo de competencias de los participantes y a la estrecha interacción con los facilitadores y los demás participantes a través de la red Internet.

El programa está compuesto de módulos secuenciales e independientes entre sí, lo que permite realizar el aprendizaje según el interés o las competencias ya adquiridas de los participantes.

Cada módulo está organizado en unidades temáticas. Dentro de las unidades se encuentran reflexiones, actividades y prácticas como tareas que deben ser realizadas por el participante.

Al concluir las actividades de cada unidad, las tareas deben ser enviadas por correo electrónico al tutor/facilitador para su análisis, evaluación y posterior comentario.

En cada módulo, el facilitador determina la duración del curso y los plazos correspondientes para la realización y devolución de las tareas.

La educación a distancia es un método educativo en el que los estudiantes no necesitan asistir físicamente a ningún aula. Normalmente, se envía al estudiante por correo electrónico el material de estudio y él devuelve los ejercicios resueltos. Carmen Varela de Taboada – J. Montero Tirado

La formación en competencias se realiza en la acción, una acción “experimentada”. Es a partir de la experiencia que se forma la competencia. El conocimiento y la capacitación surgen de la acción reflexiva y no de la memorización de la teoría. Carmen Varela de Taboada – J. Montero Tirado

Para el acceso a los módulos, el material se encuentra disponible en el sitio web www.ceamso.org.py/capacitacion. Este sitio contiene cada módulo con los ejercicios destinados al participante. Cada participante accede al sitio web con su nombre de usuario y su contraseña, previamente acordados.

Las actividades se deben enviar la dirección de correo electrónico capacitacion4@ceamso.org.py en la fecha señalada al inicio del módulo.

3. Evaluación

Al final de cada módulo el facilitador evaluará al participante según los siguientes criterios:

Utilización de la metodología de la educación a distancia: uso de la red Internet, comunicación adecuada con el tutor, cumplimiento de los plazos en la realización de las tareas.	20%
Comprensión de los contenidos y desarrollo de las reflexiones	20%
Resultado de ejercicios y actividades	20%
Desarrollo de competencias: práctica y aplicación de los conocimientos en su organización social o en la institución municipal.	40%

Escala sobre 100 puntos:

- 70 % Aprobado
- 80% Satisfactorio
- 90% Muy satisfactorio
- 100% Excelente

4. Certificación:

Al finalizar el proceso, el participante que haya cumplido con los requisitos del Curso recibirá un Certificado con la evaluación correspondiente.

Módulo 4

Gestión Financiera Participativa

Contenido

Unidad 1- La gestión financiera municipal

Unidad 2- Marco legal y principios de la gestión financiera municipal

Unidad 3- Participación de la ciudadanía en la gestión financiera municipal

Unidad 4- Cómo sostener la gestión financiera eficiente en los municipios

Objetivos

- Conocer el funcionamiento de la gestión financiera municipal.
- Conocer el marco legal y los principios de la gestión financiera municipal.
- Participar en el control y la transparencia de la gestión financiera municipal.
- Vivir y promocionar la responsabilidad y la integridad en la gestión pública.

Unidad 1

La Gestión Financiera Municipal

1.1. El ámbito financiero municipal

La gestión financiera municipal comprende las actividades administrativas destinadas a la recaudación de recursos y a la aplicación de los mismos en beneficio de los intereses locales.

La Ley Orgánica Municipal, N° 1294/87, determina que corresponde a las Municipalidades la disposición y administración de sus bienes e ingresos. Estos bienes patrimoniales y financieros deben ser administrados según las funciones establecidas y orientadas al desarrollo de los intereses locales.

Por su parte, la Constitución Nacional, en su Artículo 166, señala que las municipalidades son órganos de gobierno local, con personería jurídica, que dentro de su competencia tienen autonomía administrativa y autarquía en la recaudación y utilización de sus recursos.

La autarquía es el rasgo que permite a las municipalidades la libre gestión de sus recaudaciones y la determinación independiente del uso de sus bienes.

Autonomía: *Vida propia e independiente de un organismo. Esto implica que las municipalidades pueden: a) Establecer sus políticas y planes a nivel distrital. b) Definir un sistema organizativo, de acuerdo a sus necesidades y recursos disponibles y c) Elaborar normativas a fin de reglamentar la vida en el municipio*

De acuerdo con la autarquía municipal, el proceso de recaudación y gasto depende, en exclusividad, de la autoridad municipal representada por el Intendente y por la Junta Municipal.

En un sistema democrático, la gestión financiera de las municipalidades debe tener una marcada influencia de las organizaciones comunitarias y sociales. Es deber de la ciudadanía acompañar y controlar la tarea de la recaudación y la ejecución del presupuesto municipal. Además, la participación y el compromiso de los ciudadanos con el gobierno local son esenciales para asegurar la eficiencia en la administración y en las finanzas públicas.

1.2 Recursos con que cuenta la municipalidad

La ley 1294/87 en su art. 118 dice “*las municipalidades tendrán ingresos corrientes, ingresos de capital y los provenientes de legados y donaciones*”.

Recursos corrientes o propios: son ingresos que provienen de los impuestos, tasas y contribuciones abonados por la ciudadanía afectada por dichos tributos (Ley n° 620/76)

Los impuestos: son cánones que deben pagarse sin necesidad de una contraprestación directa específica. Algunos de ellos son: impuesto inmobiliario, patente de comercios, industrias o profesionales, patente de vehículos, impuesto a la construcción, impuesto al faenamiento, etc.

El gobierno municipal puede usar el dinero recaudado para cubrir sus gastos corrientes, realizar obras o para la prestación de cualquier servicio.

El valor de los impuestos está determinado por las leyes. En cambio, el costo de las tasas y contribuciones es fijado por el gobierno local.

Las tasas: en comparación con los impuestos, también son cánones obligatorios pero guardan relación con el costo de los servicios. Las municipalidades están facultadas a percibir tasas por los servicios que prestan a los usuarios. La Ley no establece un monto fijo para las tasas, pero exige que el gobierno municipal las fije de acuerdo al costo del servicio. En los costos deben preverse los materiales, mano de obra, bienes adquiridos y otros gastos administrativos. Ej.: tasas por barrido y limpieza, tasas por recolección de basura, tasa por conservación de parques y jardines, chapas de numeración domiciliaria, tasa por servicios de salubridad, tasa por inspección de instalaciones, tasa por servicios de prevención y protección contra riesgos de incendios.

Las contribuciones especiales: son fijadas cuando la municipalidad realiza una obra pública que beneficia a determinados inmuebles y contribuyen a aumentar su valor. Esto no incluye los casos de obras pagadas a prorrata (valor distribuido entre todos los propietarios afectados)

Las multas: son pagos exigibles por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, de ordenanzas y resoluciones. Las multas deben estar establecidas en las reglamentaciones legales.

En la mayoría de los municipios, el impuesto inmobiliario es el de mayor recaudación y se cobra a los propietarios de inmuebles (terreno y construcción). El

70% de lo recaudado queda para la municipalidad, el 15% para la gobernación departamental y el otro 15% para municipios de menores recursos.

Es importante considerar que entre todos los tributos municipales, sólo un 10% de ellos recauda el 60% del total del ingreso (impuesto inmobiliario, tasas de recolección de basura, patente comercial, patente de rodados). Los demás tributos representan porcentajes menores de recaudación en comparación con el potencial de ingreso de los tributos mencionados.

Esta condición demuestra la fragilidad del sistema tributario municipal que para el cumplimiento de sus objetivos y fines necesita contar con mayores recursos. La situación pone de relieve la necesidad de una reforma de la Ley Tributaria Municipal.

En la actualidad, las finanzas municipales están atravesando una seria crisis debido a que los gobiernos locales dependen en gran manera de las transferencias que realiza el gobierno central en concepto de royalties y compensaciones provenientes de las represas de Itaipú y Yacyreta.

Recursos de capital: son ingresos que provienen de:

- Ventas de bienes del activo municipal, por ejemplo, la venta de terrenos municipales.
- Transferencias realizadas por el Ministerio de Hacienda y que provienen de los juegos de azar, royalties e impuestos de municipios de mayores recursos.
- Saldos provenientes del ejercicio anterior.
- Préstamos y donaciones.

Los Royalties son fondos que provienen de las hidroeléctricas de Yacyretá e Itaipú, en compensación por el impacto ambiental que ocasionado por su construcción. La distribución de estos fondos se realiza de la siguiente forma:

- a) Administración central: 50%
- b) Gobernaciones afectadas: 5%
- c) Gobernaciones no afectadas: 5%
- d) Municipios afectados: 15%
- e) Municipios no afectados: 25%

1.3 El presupuesto municipal

Estas diferentes definiciones ayudan a comprender el alcance de este concepto:

- El presupuesto municipal es el instrumento que posibilita a la intendencia municipal ejecutar su plan de gobierno y controlar el conjunto de actividades financieras de la institución. Es la expresión monetaria de los programas, proyectos y actividades que son priorizados por el ejecutivo municipal y están aprobados por el legislativo municipal.
- El presupuesto municipal es un documento que dice cuánto dinero estima el gobierno que va a recaudar y en qué lo va a gastar.
- Es el documento jurídico y contable en el cual se consignan en forma ordenada y clasificada los ingresos y los gastos que realizará la municipalidad durante un ejercicio fiscal, coincidente con el año civil.
- La Ley 1535/99 de Administración Financiera menciona en su Artículo 5°.- El Presupuesto General de la Nación: “es el instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales. En él se preverá la cantidad y el origen de los ingresos, se determinará el monto de los gastos autorizados y los mecanismos de financiamiento”.
- El presupuesto es el conjunto de normas, técnicas, métodos y procedimientos empleados y de organismos involucrados en el proceso presupuestario, en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución, modificación, control y evaluación de los ingresos y egresos, y su financiamiento.
- El DECRETO 8127/00 Reglamentario de la Ley 1535/99 establece en su Art no.15, la Elaboración del Presupuesto Municipal “Las Municipalidades adoptarán el sistema de presupuesto por programas y de las técnicas vigentes establecidas en la Ley y en el presente Decreto, en la elaboración de sus respectivos presupuestos. En todos los otros aspectos presupuestarios regirá la Ley Orgánica Municipal.

Estructura del presupuesto municipal

La ley 1535/99 de “Administración Financiera del Estado” establece la utilización del presupuesto base cero, aunque en la realidad su aplicación sea en forma taxativa. No obstante, a partir del rubro 200 del clasificador general de cuentas, se puede notar su aplicación.

Presupuesto base cero: Es un método que, para elaborar el proyecto de presupuesto, establece como base para el gasto la cifra cero.

Este presupuesto exige la fundamentación detallada de cada una de las necesidades que se requieren para el funcionamiento de cada unidad de decisión, de manera a determinar el costo de cada servicio. Además, obliga a reasignar, fusionar o eliminar los programas que no se justifiquen.

El gobierno municipal no puede realizar gastos en un programa que no esté aprobado en el presupuesto.

La tendencia actual es formular el presupuesto sobre la base de la asignación del gasto y en función a los resultados de desempeño institucional.

Componentes del presupuesto municipal.

El presupuesto municipal esta integrado por los:

Ingresos:

Liquidación: identificación de la fuente y cuantificación económico - financiera del monto del recurso a percibir.

Recaudación: percepción efectiva del recurso originado en un ingreso liquidado.

Gastos:

Previsión: asignación específica del crédito presupuestario.

Compromiso: es el acto por el cual la administración, luego de contar con la previsión, emite un documento por el cual solicita el bien y/o el servicio a la persona física o jurídica.

Obligación: compromiso de pago originado en un vínculo jurídico financiero (factura, comprobante, etc.) entre un organismo o entidad del Estado y una persona física o jurídica.

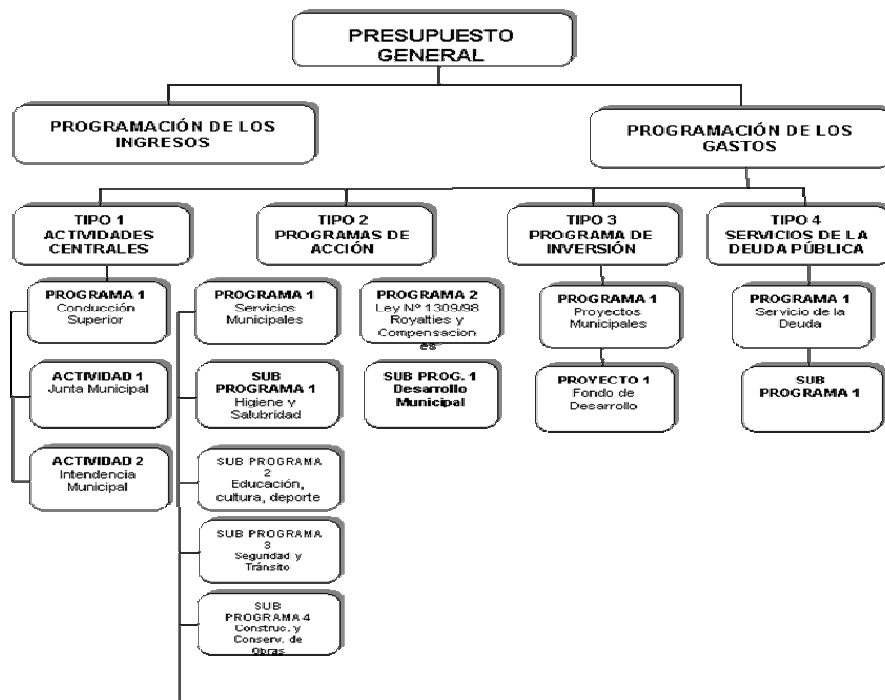
*El Presupuesto municipal debe **recoger las inquietudes de la población** para que la comunidad pueda desarrollarse en forma planeada y justificada. Para ello, **los ingresos municipales** deberán utilizarse en forma **eficiente** de manera a financiar aquellos gastos programados **conforme a objetivos, metas y resultados**, a fin de permitir la **evaluación de la gestión municipal por parte de los ciudadanos.***

Pago: cumplimiento parcial o total de las obligaciones. El cumplimiento de las obligaciones financieras será simultáneo a la incorporación de bienes y servicios.

El presupuesto de ingresos: es el conjunto de estimaciones de los recursos que serán recaudados por el gobierno en un periodo determinado, por lo general, de un año.

El presupuesto de gastos: los gastos orientan las prioridades del gobierno en materia de ejecución de planes y programas. El presupuesto de gastos puede ser sub.-dividido en actividades, programas, subprogramas y proyectos.

Diagrama del presupuesto general



Condiciones para la aprobación del presupuesto

Para la aprobación del presupuesto municipal, el ejecutivo (Intendencia) remite al legislativo (Junta Municipal) a más tardar el 20 de octubre de cada año, los siguientes documentos:

- Proyecto de Ordenanza (Proyecto de Ley para el Poder Ejecutivo) que aprueba el cálculo de los recursos y de los gastos programados consolidados (global) para el ejercicio fiscal.
- Una explicación que demuestre la estimación de los ingresos y gastos programados, como también los objetivos, las metas y los resultados que se pretenden alcanzar durante el periodo fiscal.
- Un informe de la ejecución de ingresos y gastos del año anterior, del primer semestre del año vigente y comparado con el proyecto del año siguiente.
- Una programación de los gastos por estructura programática, es decir, por tipo de presupuesto, programas, actividades, subprogramas y proyectos. Todos los formularios anexos debidamente llenados.

Reflexión 1:

- 1. En base a las definiciones del presupuesto, elabora una definición personal**
- 2. ¿Qué recomendaciones daría para que el cálculo del presupuesto en tu municipio sea más participativo?**

Unidad 2

El marco legal y los principios de la gestión financiera

2.1 Atribuciones reglamentarias de las municipalidades en materia de gestión financiera

Las normas jurídicas que las municipalidades pueden elaborar son:

- Ordenanzas
- Reglamentos
- Resoluciones.

De acuerdo con lo establecido en la Ley, mencionamos las siguientes funciones reglamentarias en materia de finanzas municipales:

- La regulación de tasas para la prestación de servicios de aseo, recolección, alquileres y arrendamientos municipales.
- La reglamentación de exoneración de multas sobre los impuestos.
- La reglamentación para los procedimientos de prescripción y exoneración de impuestos.
- La reglamentación de aprobación del presupuesto general y sus modificaciones.

Se debe tener siempre presente que las funciones reglamentarias, así como todas las demás prerrogativas y atribuciones municipales, deben estar supeditadas a la Ley 1294/87 y deben ser hechas de acuerdo a sus disposiciones legales y en ningún caso pueden contradecir lo que dicta la Constitución Nacional.

2.2 El marco legal de las finanzas municipales

La Constitución Nacional

La reforma constitucional del Paraguay del año 1992 adopta para el gobierno nacional el principio de la democracia representativa, participativa y pluralista. Establece también que los ciudadanos sin distinción de sexo, raza o religión tienen el derecho de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes.

El gobierno del municipio lo ejercen el Intendente (ejecutivo municipal que tiene a su cargo la administración de la municipalidad) y la Junta Municipal (órgano deliberativo y legislativo). Estas autoridades son electas por voto directo de las personas habilitadas legalmente.

La Ley Orgánica Municipal 1294/87

Según esta ley, entre las atribuciones que competen al ejecutivo municipal se encuentra la elaboración anual del presupuesto general de ingresos y gastos de la institución.

La Junta Municipal es la encargada de aprobar el presupuesto remitido por la Intendencia. Esta aprobación puede contener cambios en cuanto a los gastos y a los ingresos previstos.

El Régimen Tributario para las municipalidades del interior del país (Ley N° 620/76 actualizada por la Ley N° 135/91)

Establece el régimen de los impuestos de patentes e industrias, comercios, rodados, el impuesto a la construcción, impuesto al fraccionamiento, a las tierras, baldíos, publicidad, juegos de azar, transporte colectivo, faenamamiento, registro de marcas, cementerios, transferencias de bienes raíces, sellado y estampillas municipales.

Incluye también un capítulo sobre las tasas por servicio de salubridad e inspección de instalaciones. El capítulo tres habla de los montos de la contribución para la conservación de pavimentos.

La Ley N° 881/81 del Régimen Tributario y otros recursos de la Municipalidad de Asunción

Establece los mismos ítems y capítulos descriptos para las municipalidades del interior, incluyendo la división de Asunción en zonas urbanas y suburbanas.

El nuevo Régimen Tributario de la República del Paraguay (Ley N° 125/91)

Explica el procedimiento para la determinación del impuesto inmobiliario y las exoneraciones previstas para el caso de inmuebles de veteranos de la guerra del chaco, y de los inmuebles de utilidad pública como entidades religiosas, educativas, sedes sociales entre otros.

Ley N° 2421/04 “De reordenamiento administrativo y adecuación fiscal”.

- Régimen de Propiedad por pisos y departamentos y demás disposiciones del Código Civil (Ley N° 677/60).
- Ley N° 1.276/98 Régimen de faltas municipales.
- Evaluación catastral (Decreto Ley 51/52).
- Reglas técnicas para la formación y actualización del catastro territorial (Decreto N° 14956/92) (Resolución N° 60/2004 SNC).
- Valores fiscales establecidos por el Servicio Nacional de Catastro conforme a la Ley N° 125/91 en concepto de impuesto inmobiliario.

2.3 Los principios presupuestarios

Los principios presupuestarios son:

La universalidad: que todos los ingresos y todos los gastos deben estar expresamente reflejados en la Ordenanza Municipal.

La legalidad: los ingresos previstos en la Ordenanza Municipal son estimaciones que pueden ser superadas por la gestión de los organismos recaudadores. Los gastos autorizados constituyen el monto máximo a ser desembolsado y, en ningún caso, podrán ser sobrepasados, salvo que otra ordenanza así lo estableciera.

La unidad: que todos los ingresos, gastos y financiamientos que componen el Presupuesto deben incluirse en un sólo documento para su estudio y aprobación.

El equilibrio: que el monto del Presupuesto de gastos no podrá exceder el total del Presupuesto de ingresos y el de financiamiento.

2.4 Los principios constitucionales

- La igualdad es la base del tributo.
- Todo tributo será establecido únicamente por Ley.
- Ningún impuesto tendrá carácter confiscatorio.
- La Ley Tributaria tendrá en cuenta la capacidad contributiva de los habitantes y las condiciones generales de la economía del país.
- Un mismo hecho generador de obligación tributaria no podrá ser objeto de doble tributación.
- Las tasas por servicios efectivamente prestados no pueden sobrepasar el costo de los mismos.

La municipalidad está obligada a recaudar los tributos y no puede perdonar, descontar ni exonerar a los contribuyentes, sin una norma legal que expresamente

lo autorice. Si así lo hiciera, es importante mencionar el Art.312 del Código Penal que dice:

Artº 132: Exacción- 1º El funcionario encargado de la recaudación de impuestos, tasas y otras contribuciones que a sabiendas:

- 1- Recaudara sumas no debidas;*
- 2- No entregara, total o parcialmente, lo recaudado a la caja pública; o*
- 3- Efectuara descuentos indebidos, será castigado con pena privativa de libertad de hasta diez (10) años o con multa.*

2º En estos casos, será castigada también la tentativa.

Actividad 1:

Lea la ley 1294/87, artículos del 124 al 141 y la ley 620/76 tributaria municipal

- 1. Cite 5 impuestos y 5 tasas recaudados por su municipalidad**

Reflexión 2:

¿A su parecer, qué pasara cuando el municipio ya no reciba la transferencia de los royalties?

Caso 1: Este año en la municipalidad se aumentó el costo de las tasas, pero los contribuyentes se niegan a pagarlas.

Reflexión 3:

- 1. ¿Qué consecuencias ocasionaría no pagar las tasas?**
- 2. ¿Qué alternativas propone ante la situación planteada?**

Unidad 3

Participación de la ciudadanía en la gestión financiera municipal

El gobierno municipal debe asumir una actitud activa, demostrar transparencia y eficiencia en la administración de los fondos recaudados, de tal manera a lograr la confianza de la ciudadanía. Si una Municipalidad quiere realmente llegar a ser un auténtico gobierno local, necesita de su población comprometida con el desarrollo comunitario.

3.1 La audiencia pública

Es un espacio de participación de la sociedad civil para opinar, proponer y decidir sobre el funcionamiento y desarrollo del municipio.

Es una herramienta que permite a los ciudadanos, juntamente con las autoridades locales, analizar diferentes aspectos de su realidad y ser parte de la solución de los mismos.

La audiencia pública se puede realizar para tratar un tema en particular, un proyecto de ley, elaborar el presupuesto, rendir cuenta sobre la gestión municipal, departamental o central, entre otras cosas.

3.2 ¿Qué es el presupuesto participativo?

Es una herramienta de participación y control ciudadano mediante la cual las personas tienen la posibilidad de participar en la elaboración, ejecución y control del presupuesto municipal, en este caso.

Es un espacio en el que el gobierno municipal y la sociedad civil se reúnen para ponerse de acuerdo acerca de los proyectos que serán incluidos en el presupuesto, teniendo en cuenta las necesidades priorizadas. Además, abre el canal para que la ciudadanía controle el uso que da el gobierno a los recursos públicos.

3.3 ¿Quiénes pueden participar de la audiencia pública de elaboración de presupuesto participativo?

Pueden participar todos los ciudadanos y ciudadanas que viven en el municipio y que tengan interés en aportar ideas y comprometerse en la ejecución de acciones que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida.

3.4 ¿Quiénes podrán presentar proyectos para ser incluidos en el presupuesto municipal?

Podrán presentar proyectos las diferentes organizaciones existentes en el municipio. Para ello es necesario que las mismas estén en funcionamiento, tengan reconocimiento de la instancia o institución correspondiente y cumplan con los criterios de selección de proyectos establecidos por la municipalidad.

El 80% de los ingresos de capital provenientes de los royalties deben ser invertidos en obras y el restante 20% en gastos corrientes pero referentes a las obras a realizar.

3.5 Sobre las comisiones vecinales

En el módulo 2 “Gestión municipal participativa” se tuvo la oportunidad de tratar en profundidad los aspectos relacionados con las comisiones vecinales; no obstante, se presentan los aspectos mas resaltes para su análisis:

La ley 1294/87 “Orgánica Municipal” da especial importancia a la participación ciudadana, otorgando a las Juntas Comunales y Comisiones de Fomento Urbano, la función de “*órganos auxiliares del gobierno municipal*”.

El artículo 80 de las funciones de las Juntas Comunales de Vecinos, establece:

- a) Coadyuvar con la Intendencia Municipal en la realización de obras de interés comunitario y en la prestación de servicios básicos;*
- b) Percibir tributos municipales y otros recursos en virtud de autorización escrita de la Intendencia Municipal, en la que se establecerá, en especial, la forma de percepción y los plazos de rendición de cuentas;*
- c) Informarse de las necesidades del vecindario y transmitir las a la Intendencia, como también las propuestas de soluciones;*
- d) Desarrollar actividades de carácter social, cultural y deportivo;*
- e) Colaborar con la Intendencia municipal para el cumplimiento de las ordenanzas, resoluciones y otras disposiciones municipales difundiendo su contenido entre los vecinos; y,*

f) *Cooperar con la Intendencia en el cuidado de plazas, parques, playas municipales y otros lugares de esparcimiento público, así como en los programas de arborización.*

En la sección V de la misma ley, que habla sobre las comisiones de fomento urbano, se pueden mencionar:

Art.86° Las comisiones de fomento urbano son asociaciones de vecinos de un barrio o de un sector, que funcionaran en las zonas urbanas y suburbanas. Dependerán de la Intendencia Municipal y tendrán el carácter de organismo auxiliar.

Art. 87° La creación y funcionamiento de las comisiones de fomento urbano serán reglamentadas por resolución de la Intendencia Municipal..

Las Juntas Comunales y las Comisiones de Fomento Urbano son mecanismos para lograr una participación ciudadana más activa y comprometida en la identificación de problemas y en la búsqueda de soluciones que gocen del más alto grado de aceptación.

Por medio de las ordenanzas municipales se pueden, reglamentar los requisitos para la constitución y funcionamiento de las comisiones vecinales, así también los mecanismos institucionales para la participación ciudadana.

El municipio depende de sus ingresos corrientes para cubrir sus costos fijos y hacer frente a los proyectos previstos ante la espera de los royalties.

3.6 Plan de recaudación comunitaria

Tomando en consideración el Art.80 inciso b) planteamos la posibilidad de realizar un plan de recaudación comunitario o barrial, a fin de romper con el modelo tradicional de notificación y colaborar de esta manera con la municipalidad.

Para implementar el Plan de Recaudación Comunitaria o Barrial, le sugerimos tener en cuenta los siguientes puntos:

- Identificar de manera concreta aquellas necesidades prioritarias de la comunidad que se atenderían con los recursos adicionales que pudieran obtener como resultado del aumento de las recaudaciones.

- Trabajar con políticas y procedimientos claros y transparentes, aplicados de manera consistente y mantener una comunicación constante y abierta con la comunidad.
- Romper la inercia acumulada.
- Mantener una acción de seguimiento permanente sobre los resultados obtenidos del proceso como base para una gestión activa de cobro (recorrir a los reportes e informes).
- Crear una instancia orgánica que se ocupe de mantener las relaciones con las organizaciones comunitarias.
- Cumplir lo pactado con las organizaciones comunitarias.

3.7 Otras recomendaciones de utilidad

- Promocionar la ética en el municipio y combatir la corrupción, el prebendarismo, el favoritismo y el partidismo.
- Recurrir a los canales habilitados para hacer llegar las inquietudes de la comunidad. (Liberar al Intendente en lo posible de esta función, para ello fueron creados los distintos departamentos y secciones de la municipalidad).

3.8 Responsabilidad de todos

Es importante tener en cuenta que si no existe una administración municipal eficiente en la gestión de sus recursos, se pierde la credibilidad de la ciudadanía. Esta es una de las causas principales que desmotiva el pago de los impuestos, tasas y contribuciones. Es decir, no existe seguridad en el destino del dinero.

El ciudadano debe tomar en consideración que la municipalidad depende de los impuestos, tasas y contribuciones que recibe para su funcionamiento y re-inversión en obras. Es importante adquirir la costumbre tributaria y empezar a participar dentro de los espacios disponibles para el control de la administración de los bienes y recursos municipales.

Actividad 2:

- 1. ¿Considera factible la implementación del plan de recaudación comunitario en su municipio? ¿Por qué?**
- 2. ¿Qué acciones necesitaría para llevarlo a cabo?**

Actividad 3

- 1. ¿Cuales son los mecanismos de participación en su municipio?**
- 2. ¿Qué resultados han obtenido con la participación de la ciudadanía?**

Unidad 4

Cómo sostener la gestión financiera eficiente en los municipios

El objetivo de todo control es lograr la eficiencia en la gestión financiera. Para ello debemos entender la eficiencia como el uso racional de los medios con que cuenta la administración municipal para alcanzar un objetivo predeterminado.

Para poder lograr la eficiencia financiera en la administración pública, tanto las autoridades municipales como los miembros de la comunidad, deben involucrarse activamente en el proceso de elaboración y ejecución del presupuesto municipal.

***Eficiencia:** Es el criterio económico que revela la capacidad administrativa de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, energía y tiempo.*

4.1 Control ciudadano de la ejecución presupuestaria

Para evaluar el desempeño de la administración municipal mencionamos algunas recomendaciones y puntos de verificación rápidos para analizar la ejecución del presupuesto municipal.

Una municipalidad cuyo gasto corriente sea superior a su ingreso corriente demuestra que no mantiene un equilibrio entre sus ingresos generados por fuentes propias y sus gastos corrientes. Es decir, se generara un déficit operativo al final del ejercicio fiscal. Ver figura n° 1.

Ejecucion presupuestaria correspondiente al ejercicio fiscal 2006

Presupuesto de Ingresos			Presupuesto de Gastos				
Grupo	Subgr	Rubro	Presupuestado	Grupo	Subgr	Rubro	Presupuestado
		Total de Ingresos	2.208.522.614			Total de Gastos	2.208.522.614
100		Ingresos Corrientes	1.297.839.596	100		Gastos Corrientes	1.338.662.283
	110	Ingresos Tributarios	729.436.000		110	Servicios Personales	668.443.360
	130	Ingresos No tributarios	118.300.000		200	Servicios No Personales	255.581.800
		Venta de Bienes y Serv. De la					
	140	Adm.Publica	52.300.000		800	Transferencias Corrientes	112.200.000
	150	Transferencias Corrientes	168.603.596		300	Bienes de Consumo e Insumos	172.337.123
	160	Rentas de la propiedad	229.200.000		900	Otros Gastos	130.100.000
200		Ingresos de Capital	910.683.018	500		Gastos de Capital	869.860.331
	210	Venta de Activos	25.000.000		500	Inversion Fisica	669.360.331
	220	Transferencias de capital	569.414.387		800	Transferencias de capital	200.500.000
		Saldo Inicial en Caja	316.268.631				

Figura n° 1: Presupuesto de Ingresos y gastos (gasto corriente superior al ingreso corriente)

Otra manera de controlar es analizar el gasto social que pretende realizar la municipalidad. Ver. Figura n° 2

El fin de la municipalidad, como lo estipula la Ley Orgánica, es brindar servicios y realizar obras en beneficio de la comunidad.

Presupuesto de Gastos

Grupo	Subgr	Origen	Rubro	Presupuestado
			Total de Gastos	2.208.522.614
			Gastos Corrientes	1.338.662.283
	100		Servicios Personales	668.443.360
	200		Servicios No Personales	255.581.800
	300		Bienes de Consumo e Insumos	172.337.123
	800		Transferencias Corrientes	112.200.000
	900		Otros Gastos	130.100.000
500			Gastos de Capital	869.860.331
	500		Inversion Fisica	669.360.331
			520 Construcciones	588.660.331
			Adq. De maquinas, eq. Y	
		530	Herramientas	35.700.000
		570	Adq. De activos intangibles	45.000.000
	800		Transferencias de capital	200.500.000
			Transf. De capital al sector publico o	
		840	privado	200.500.000
			842 A grupos y comisiones vecinales	170.000.000
			842 Juntas de Saneamiento	30.500.000

Figura n° 2: Presupuesto municipal, con detalle de gastos sociales

Es importante recordar que por ley 2051/03 las municipalidades están obligadas a publicar los llamados a licitación para la realización de obras de infraestructura y la contratación de empresas prestadoras de bienes y servicios.

Otra forma de medir la eficiencia es analizar el porcentaje (%) de cumplimiento del presupuesto municipal. Se pueden analizar rubro por rubro tanto, del presupuesto de ingresos como del presupuesto de gastos. Ver figura n° 3

Presupuesto de Ingresos						
Grupo	Subgr	Rubro	Presupuestado	Ejecutado	Saldo	%
		Total de Ingresos	1.892.253.983	1.214.995.400	677.258.583	64%
100		Ingresos Corrientes	1.297.839.596	852.995.400	444.844.196	66%
	110	Ingresos Tributarios	729.436.000	535.450.000	193.986.000	73%
	130	Ingresos No tributarios	118.300.000	80.000.000	38.300.000	68%
		Venta de Bienes y Serv. De la				
	140	Adm.Publica	52.300.000	30.560.000	21.740.000	58%
	150	Transferencias Corrientes	168.603.596	56.000.000	112.603.596	33%
	160	Rentas de la propiedad	229.200.000	150.985.400	78.214.600	66%
200		Ingresos de Capital	594.414.387	362.000.000	232.414.387	61%
	210	Venta de Activos	25.000.000	12.000.000	13.000.000	48%
	220	Transferencias de capital	569.414.387	350.000.000	219.414.387	61%

Figura 3: Ejecución presupuestaria al cierre del ejercicio fiscal

Recordemos que la presentación del informe de ejecución presupuestaria es cuatrimestral.

El análisis porcentual que se debe realizar para los tres cuatrimestres del año:

1° cuatrimestre: Enero, Febrero, Marzo y Abril

2° cuatrimestre: Mayo, Junio, Julio y Agosto

3° cuatrimestre: Setiembre, octubre, noviembre y diciembre

Recordemos que el presupuesto es un documento público, que puede ser solicitado por cualquier ciudadano.

Se debe analizar el porcentaje de cumplimiento de la ejecución presupuestaria por cada cuatrimestre. Si el objetivo que alcanzar es 100 %, para el primer cuatrimestre lo ideal sería alcanzar 30 % de ejecución y equilibrar en los demás cuatrimestres.

Por ejemplo, un rubro de ingresos que no haya alcanzado el 30 % de ejecución para el segundo cuatrimestre puede significar que:

- Existe una inacción de la municipalidad para efectivizar el cobro
- El monto presupuestado es superior al real alcanzable
- Se presentaron casos excepcionales que impiden efectivizar el cobro.

En cuanto a los ingresos, de acuerdo a la fecha de vencimiento de los tributos, se observará un incremento de la recaudación en el mes de vencimiento. Ej: Impuesto Inmobiliario en Marzo o Abril (dependiendo del municipio), Patente Comercial en los meses de Enero y Junio.

4.2 La transparencia en la gestión municipal

Varios son los mecanismos que la municipalidad puede implementar para mostrar la transparencia en la administración de los recursos del municipio, a continuación mencionamos algunos de los más importantes:

- La factura es el comprobante que el contribuyente recibe al abonar sus impuestos. Por lo tanto debe reunir toda la información que permita al contribuyente determinar si el cálculo es el correcto. Por ejemplo la factura de impuesto inmobiliario debe contener los datos de superficie del inmueble, superficie construida, tipo de pavimento, tipo de construcción, ubicación del inmueble.
- Libre acceso a la información que permitan al ciudadano solicitar las informaciones que crea conveniente sobre los manejos administrativos y financieros de la institución comunal.
- Realizando las obras publicas mediante concurso de precios que sigan los delineamientos de la Ley n° 2051/03
- Editando publicaciones informativas sobre la gestión municipal y fomentando la realización periódica de las audiencias publicas de presupuesto y rendición de cuentas.
- Con la revolución de las tecnologías de la información, la utilización de los sitios Web como herramientas de comunicación de la administración municipal, departamental o central con la ciudadanía y viceversa, es otro factor importante que explotar en los próximos tiempos.

4.3 La integridad en la gestión municipal

Es importante mencionar que el Intendente y los miembros de la Junta Municipal no conforman toda la

Enemigos de la transparencia

La indolencia: Casos de funcionarios perezosos, apáticos, displicentes.

La incompetencia: Cuando no se reúnen las exigencias laborales mínimas para cumplir con eficiencia una función.

La corrupción: Cuando se utiliza un cargo o función para beneficio propio.

El despotismo: El manejo autoritario, excluyente y sectario en una función de servicio público.

El nepotismo: Contratar o favorecer a parientes desde la función pública.

El clientelismo: Favorecer con prebendas a amigos y correligionarios desde la función pública.

municipalidad, detrás de ellos se encuentra un equipo humano que en muchas ocasiones son los que mayor contacto tienen con la ciudadanía, estos funcionarios públicos deben responder a valores como: la responsabilidad, la honestidad, la idoneidad y la transparencia.

Estos valores éticos son los deseables para toda persona que se desempeñe en el área financiera (caja, tesorería, recaudaciones), de tal manera a transmitir a la ciudadanía la confianza y seguridad de la buena administración de los bienes y recursos municipal.

Caso 2: En la Municipalidad trabajaban dos notificadores: Carlos y José. Ambos tenían que entregar 30 notificaciones de Impuesto Inmobiliario diariamente Carlos entregaba las notificaciones en la zona A y José en la zona B. Ambos empezaban a la misma hora aproximadamente, pero José terminaba de entregar sus notificaciones por la tarde y en ocasiones volvía al día siguiente a la misma zona para terminar de entregarlas. Carlos cumplía diariamente con la entrega de las notificaciones, pero los contribuyentes de la zona B eran los que más de acercaban a la Municipalidad.

Reflexión 4:

- 1. ¿Qué cree que hacía José para que los contribuyentes de la zona B se acercaran a la municipalidad a indagar sobre su deuda?**
- 2. ¿Para usted, cual es la función del notificador?**
- 3. ¿Qué recomendaría a cada notificador?**

Actividad 4:

- 1. Ingrese al portal de contrataciones públicas www.contratacionesparaguay.gov.py**
- 2. Mencione los datos de 3 llamados publicados por su municipalidad**
- 3. Mencione los datos de 3 adjudicaciones realizadas por su municipalidad**

Actividad 5:

- 1. ¿Cuáles son los canales o mecanismos empleados por la municipalidad para informar de su gestión?**
- 2. ¿A qué tipo de información tiene acceso el público? ¿Cuáles son los requisitos para acceder a ella?**

Bibliografía

Ley 1294/87 Orgánica Municipal –Comentada – 1993

Autor: Instituto de Desarrollo Municipal, Fundación Hanns Seidel

Modernización del presupuesto municipal

Autor: Centro Superior de Estudios Matemáticos y Financieros – OPACI – 2000

Los secretos del buen Intendente

Autor: Mario Rosales Ortega

Guía ciudadana del municipio

Autor: Decidamos - octubre 2002

El rol municipal en la construcción del desarrollo local

Serie Gobiernos locales, USAID/Alter Vida

Ley 620/76 Legislación Tributaria del interior y sus modificaciones

Autor: Material elaborado por la OPACI

Ley 881/88 Legislación Tributaria de Asunción

Autor: Material elaborado por la OPACI

Ley 135/91 Que modifica la Ley 620/76.

Autor: Material elaborado por la OPACI

Ley 1309/98 de Royalties y Compensaciones de Itaipú.

Autor: Material elaborado por la OPACI

Presentación de los profesores

Gladys Mabel Meza Scarpellini

Ingeniera en Informática (Universidad Americana) y Licenciada en Análisis de Sistemas (Universidad Americana).

Realizo un postgrado en Didáctica Universitaria

Su experiencia profesional incluye:

- Docencia en la Universidad Comunera
- Consultora para el proyecto “Fortalecimiento de Gobiernos Locales”, en el área finanzas municipales. Urban Institute/Chemonics Inc.
- Consultora para el proyecto “Desarrollo local en Alianza”, en el área finanzas municipales. Alservida-CEAMSO
- Consultora para el proyecto “Redes de OSC y Municipios para el desarrollo local participativo y transparente”. CIRD/USAID-CEAMSO

Pablo Arnaldo Martínez Basualdo

Licenciado en Ciencias Contables (Universidad Católica Ntra. Sra. de la Asunción)

Master en Administración Pública

Su experiencia profesional incluye:

- Docencia en la Universidad Comunera
- Director Administrativo de la Junta Municipal de Asunción
- Consultor para el proyecto “Redes de OSC y Municipios para el desarrollo local participativo y transparente”. CIRD/USAID -CEAMSO