



LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y EL PRESUPUESTO: Herramientas para el Buen Gobierno Municipal

Flora Rojas

Directora del Centro Superior de Estudios Matemáticos y Financieros-CEMAF
y Consultora en Administración Financiera
Paraguay

Octubre, 2004

**Documento elaborado para el XVII Seminario Internacional de Política Fiscal
CEPAL, Naciones Unidas
Santiago de Chile, 24 al 27 de enero de 2005.**

INDICE

CONTENIDO	PAG.
Resumen Ejecutivo	3
Introducción	4
Marco Jurídico de las Finanzas Municipales	6
Panorama General de las Finanzas Municipales	8
Administración Financiera Municipal	15
Servicios Prestados por los Gobiernos Municipales por grupo	21
Capacidad Administrativa de las Municipalidades por nivel de Desarrollo Relativo	21
El Presupuesto Municipal	23
La Planificación Estratégica y el Presupuesto en el ámbito Municipal	28
Recomendaciones	32
Bibliografía	33

Resumen Ejecutivo

1. En la práctica de los Municipios en Paraguay, la planificación tradicional la hace un técnico con sus limitaciones en el conocimiento, no es un trabajo en equipo. El Intendente Municipal no se apropia de ella y sigue trabajando, como siempre lo hicieron sus antecesores con algunas escasas innovaciones, atendiendo los problemas que van surgiendo, cumpliendo algunas promesas de campaña, haciendo algunas obras y tratando de dar respuesta a los cientos de demandas que se presentan, sin considerar el proyecto futuro.
2. La Constitución Nacional promulgada en 1992, define a la República del Paraguay como un Estado social de derecho, UNITARIO, indivisible y DESCENTRALIZADO en la forma que establecen las leyes y la propia Carta Magna. El **Presupuesto Municipal** no forma parte del Presupuesto General de la Nación, que es elaborado por el Poder Ejecutivo y aprobado en el ámbito del Poder Legislativo, mientras que las Municipalidades cuentan con la capacidad jurídica para aprobar sus propios presupuestos.
3. La Ley de Administración Financiera del Estado del año 1999, estableció que las Municipalidades deberán adoptar del Presupuesto General de la Nación, lo siguiente:
 - Misma técnica presupuestaria. (Presupuesto por programas).
 - Mismo Clasificador Presupuestario.
 - Misma Tabla de Asignación y Categorías del Gobierno Central para el personal municipal.
 - Adecuación a las innovaciones implementadas en la formulación de los presupuestos anuales.
4. El Gobierno Municipal enfrenta una realidad cada vez más compleja, con múltiples tareas, con escasos recursos e importantes demandas en gastos, fuerte dependencia de las transferencias del tesoro público principalmente de los Royalties y Compensaciones de Itaipú y Yacyretá, con la oposición vigilando y actuando; una Sociedad Civil con grupos portadores de intereses contradictorios; y una opinión pública con fuerte descreimiento en la política y los políticos, que reclama productos visibles al gobierno.
5. La Ley Orgánica Municipal establece porcentajes máximos para la programación del gasto en el presupuesto, que podría denominarse Reglas Numéricas y de procedimientos, pero lastimosamente no existe un dictamen explícito del Órgano de Control- Contraloría General de la República, que establezca el alcance de su aplicación.
6. Los Gobiernos Locales no cuentan con asistencia técnica permanente por parte del Ministerio de Hacienda ni de otras Entidades del Sector Público, son asistidos periódicamente a pedido de los mismos por Agencias Internacionales de Cooperación (JICA, GTZ, USAID, PNUD), por ejemplo: Elevar las recaudaciones tributarias, Simplificar la estructura y rutinas de cobranzas, Generar información financiera oportuna, Completar, modernizar y generalizar el uso del catastro y Capacitación al personal involucrado. La Ayuda de esta Cooperación no llegó a más del 25% del total de las Municipalidades.
7. Por último, la autonomía financiera debe ser mejorada como parte de la política del Estado, para lograr que los municipios tengan mejor calidad de gobierno y consolidar prácticas democráticas locales. Para contribuir a este objetivo, la capacitación desde la Alta Dirección pasando por los técnicos hasta llegar a la ciudadanía es importante, de manera a contar con una Sociedad Civil crítica que pueda entender la ruta de la gestión municipal y tener posturas concretas en las audiencias públicas, porque conducen hacia la transparencia en procura del desarrollo local que se logra a través de los planes estratégicos participativos vinculados con el presupuesto.

INTRODUCCIÓN

El rol de los municipios se ha ido transformando y evolucionando a partir del año 1991, porque en dicho año, se estableció la primera elección de autoridades municipales (Intendentes y Concejales) para un mandato de 5 años, en la búsqueda de que los habitantes elijan sus propios gobernantes a nivel local.

La Constitución Nacional de la República del Paraguay¹, promulgada en 1992 contiene diversas normas referidas a los ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales y las relacionadas al presupuesto de los mismos, además, define a la República del Paraguay como un Estado social de derecho, UNITARIO, indivisible y DESCENTRALIZADO en la forma que establecen las leyes y la propia Carta Magna.

El Gobierno Municipal es ejercido por la Junta Municipal y la Intendencia Municipal. La Junta Municipal es el órgano deliberante y legislativo. La Intendencia Municipal tiene a su cargo la administración general de la Municipalidad.

Con relación a este último aspecto, la Constitución Nacional otorga a cada nivel de gobierno, la atribución de elaborar su propio presupuesto de ingresos y gastos, cuyo tratamiento varía según el nivel de gobierno:

- **Gobierno Nacional:** Está conformado por los Organismos y Entidades del Estado de la Administración Central y Descentralizada, forman parte del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación que es elaborado y consolidado por el Poder Ejecutivo², debiendo ser aprobado mediante la sanción de la respectiva ley por parte del Poder Legislativo.
- **Gobiernos Departamentales:** Se hallan incorporados dentro del grupo de Organismos y Entidades del Estado de la Administración Descentralizada, y tienen la potestad de elaborar sus respectivos presupuestos para elevarlos al Poder Ejecutivo, la cual es considerada dentro del Presupuesto General de la Nación y aprobada por Ley³.
- **Gobiernos Municipales:** No forman parte del Presupuesto General de la Nación. Corresponde al Intendente la elaboración del presupuesto de ingresos y egresos, el cual es presentado a la Junta Municipal quien sanciona anualmente el Presupuesto de la Municipalidad conforme a lo establecido en la Ley 1294/87 Orgánica Municipal.

El Presupuesto Municipal debe recoger las inquietudes de la población para que el municipio 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 habitantes.

Los gobiernos municipales deben constituirse en el instrumento potenciador, orientador y canalizador del desarrollo, tanto económico como social, es imprescindible que los mismos sean conscientes del problema que representa tener bajos niveles de capacidad administrativa. Sin embargo, en un ambiente de creciente especialización y tecnificación, las habilidades innatas deben necesariamente ir de la mano con los conocimientos que permitan una utilización adecuada y ordenada, de los escasos recursos disponibles ante las múltiples necesidades que se presentan.

La participación de los Gobiernos Subnacionales (Gobiernos Departamentales y Locales) en el Ingreso Total del sector público representa alrededor del 5%, que significa que el Gobierno Nacional se apropia del 95%

¹ Conforme lo expuesto anteriormente, esta fuente legal está por encima de todas las otras y es la que detenta la mayor jerarquía normativa.

² Artículo 239 inc. 14 de la Constitución Nacional.

³ Artículo 163 inc. 2 de la Constitución Nacional.

según datos del año 2003. Los Gobiernos Departamentales participan con el 1% y las Municipalidades con el 4,1%.

PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LOS INGRESOS EJECUTADOS POR NIVELES DE GOBIERNO		
	Año 2000	Año 2003
NACIONAL	96.2%	94.9%
DEPARTAMENTAL	1.7%	1.0%
MUNICIPAL	2.2%	4.1%

Fuente: Informe Financiero del Ministerio de Hacienda y OPACI.

Actualmente, existen 227 municipios en Paraguay que se agrupan en cuatro, la capital ASUNCIÓN no forma parte de ningún grupo.

Los Municipios son creados por Ley y los requisitos son los siguientes⁴:

- a) Una población mínima de cinco mil habitantes;
- b) Un territorio delimitado preferentemente por límites naturales;
- c) Una capacidad económica-financiera suficiente para sufragar los gastos de funcionamiento de su gobierno, administración y prestación de servicios públicos esenciales de carácter municipal;
- d) Que la creación no afecte el normal desenvolvimiento de los municipios vecinos; y,
- e) Que hayan funcionado regularmente en el lugar juntas comunales de vecinos o comisiones de fomento urbano.

Como puede verse, no se consideran factores de mayor relevancia para la creación de un municipio, como ser:

- La densidad poblacional.
- % cobertura de educación y salud.
- % de población económicamente activa (PEA).
- % cobertura de servicios públicos (agua potable, luz eléctrica).

Es así que alrededor del 58% de los municipios se encuentran entre el tercero y cuarto grupo, cuya capacidad de desarrollo es casi nula porque está ligado a la capacidad de pago de sus habitantes, lo que se halla en contradicción con el inc c) citado precedentemente.

A partir de la coparticipación de los Royalties y Compensaciones de Itaipú y Yacyretá a las Municipalidades en el año 2000, la cantidad de municipios ha crecido, de 223 municipios que existían en el año 2001 pasaron a 227 en el año 2003.

TRAGEDIA DEL YCUÁ BOLAÑOS. ACAECIDO EL 1 DE AGOSTO DE 2004 EN ASUNCIÓN DEL PARAGUAY.

“No fue accidental, ni fatalismo, ni designio de ningún Dios o demonio. Fue pura y absoluta obra humana en una mezcla insana de acción y omisión. Todos sabemos que en nuestros castigados países el Estado está en mal estado. La responsabilidad de prevenir el siniestro se la dejamos a funcionarios indolentes que por incuria u otras razones de índole más nefastas y sospechosas no cumplieron su deber”.

Con el dolor de la gente no se juega, no se hace proselitismo.

Augusto Roa Bastos, escritor paraguayo. Selecciones, octubre 2004.

⁴ Artículo 3° Ley N° 1294/87.

2. MARCO JURÍDICO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES.

TEMAS	NORMA JURÍDICA	DESCRIPCIÓN DE LA NORMA	COMENTARIOS
INGRESOS	Constitución Nacional de 1992. Ley N° 1294/87 Orgánica Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Autarquía para la recaudación de sus ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de adecuación de la regulación del impuesto Inmobiliario (antes a cargo del Gobierno Central) al traspaso a las Municipalidades a partir del año 1993.
INGRESOS	<p>Constitución Nacional de 1992. Ley N° 1294/87 Orgánica Municipal. Ley N° 125/91 Que establece el Nuevo Régimen Tributario.</p> <p>Ley N° 881/81 Que establece el Régimen Tributario de la Municipalidad de Asunción. Ley N° 620/76 Que establece el régimen tributario de las Municipalidades del interior y su actualización por Ley N° 135/91.</p> <p>Ley N° 1309/98 Que establece la participación de las Municipalidades y Gobiernos Departamentales en la distribución de Royalties Y Compensaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las Municipalidades tienen competencias para recaudar el impuesto Inmobiliario, que les corresponde del total percibido, el 70%. • La Ley N° 125/91 en el Capítulo de Impuesto Inmobiliario, dispone que el Servicio Nacional de Catastro dependiente del Ministerio de Hacienda, es el órgano competente para establecer el valor de los inmuebles anualmente. • Las Municipalidades tienen las competencias de recaudación de los tributos. • Regulación de los tributos municipales. <ul style="list-style-type: none"> a) Impuestos (patentes, rifas y sorteos, espectáculos públicos, faenamamiento de ganado, ect). b) Tasas (Barrido y limpieza, recolección de basura, ect) c) Contribuciones (Mantenimiento de pavimentos, ect.) • El 40% del total recaudado por el Gobierno Central en concepto de Royalties y Compensaciones de las Entidades Binacionales de ITAIPU y YACYRETA, son distribuidas: <ul style="list-style-type: none"> a) 25% a Municipalidades afectadas por ambas represas. b) 15% a Municipalidades no afectadas. <p>La Ley N° 1309/98 estableció una forma gradual de</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Conflictos y ausencia de coordinación entre las Municipalidades y el Servicio Nacional de Catastro. • Complejidad del régimen tributario que se manifiesta en el elevado número de tributos (42) en su mayoría de escasa recaudación y alto costo de percepción. • Burocracia en los trámites que los municipios deben realizar ante el Ministerio de Hacienda para concretar las transferencias de los Royalties y Compensaciones. • Ausencia de capacidad administrativa para elaborar y gerenciar proyectos de inversión con recursos no genuinos. • Ausencia de transferencias oportunas por parte del Ministerio de Hacienda que posterga su utilización en la ejecución de proyectos durante el ejercicio fiscal.

		transferencia, el 2,5% anual acumulativo hasta completar el 40%, lo que equivale a decir, que recién en el año 2018 se ajustará al porcentaje citado. Además, de estos recursos el 80% es para Gastos de Capital y el resto, (20%) para Gastos Corrientes vinculado a los Gastos de Capital.	
GASTOS	<p>Constitución Nacional de 1992. Ley N° 1294/87 Orgánica Municipal.</p> <p>Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Autarquía para las Administración e inversión de sus recursos. • La legislación establece topes de gastos para las remuneraciones del Intendente, personal administrativo y concejales. • Todas las adquisiciones de Bienes y/o Servicios deberán ajustarse a la Ley de Contrataciones Públicas y reglamentaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los topes guardan relación directa con los ingresos corrientes estimados, los cuales abren las puertas a presupuestos sobreestimados que supera la capacidad de recaudación del municipio. • No está claro el concepto de personal administrativo. • Los procedimientos de contrataciones tiene un trámite burocrático, la mayoría de los municipios no tienen acceso al internet lo que impide la conexión con la UCNT a cargo del M.H para agilizar los trámites.
FINANCIAMIENTO	<p>Ley N° 1294/87 Orgánica Municipal.</p> <p>Ley N° 109/91 Que modifica las Funciones y Estructura Orgánica del Ministerio de Hacienda.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Autarquía para contratar préstamos internos de Bancos que operan con las municipalidades. • No pueden contratar préstamos externos porque necesita aval del Tesoro Nacional y se halla limitado por la Ley N° 109/91. 	<ul style="list-style-type: none"> • Varias municipalidades recurrieron a préstamos bancarios para cubrir el financiamiento de gastos prioritarios, y la garantía bancaria son sus propios ingresos.
PRESUPUESTO	<p>Constitución Nacional de 1992. Ley N° 1294/87 Orgánica Municipal. Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado y el Decreto N° 8127/00 que lo reglamenta.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con capacidad jurídica para aprobar sus propios presupuestos. • Las normas de Administración Financiera del Estado sólo son aplicables supletoriamente en el ámbito presupuestario que se halla en la Ley Orgánica Municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conflictos entre los miembros de la Junta (Legislativo Municipal) y la Intendencia (Ejecutivo Municipal) durante el proceso presupuestario, desde la etapa de estudio hasta la aprobación del presupuesto y su respectiva ejecución.

3. PANORAMA GENERAL DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

A) INGRESOS

Los gobiernos municipales cuentan con mayor autonomía que los gobiernos departamentales para la obtención de sus recursos. En virtud al Artículo 168 de la Constitución Nacional, los mismos participan en algunas rentas nacionales (juegos de Azar), administran y recaudan impuestos, tasas y contribuciones de fuente municipal, reciben las regalías y compensaciones, y obtienen otros tipos de recursos.

Sin embargo, el sistema actual presenta grandes falencias, especialmente en lo que hace relación a la legislación tributaria municipal y su sistema administrativo, al sistema de transferencias de fondos por parte de la Administración Central, a las necesarias compensaciones que deben darse entre los diferentes municipios conforme a sus características socio-económicas y otras circunstancias, las cuales necesariamente deben ser superadas a los efectos de lograr el incremento en los recursos municipales.

a. Normas dispuestas en la Ley 1294/87 Orgánica Municipal

Esta ley establece la estructura y funcionamiento de los Municipios⁵ y dispone en forma genérica los impuestos, tasas y contribuciones de fuente municipal, requiriéndose de una ley tributaria⁶ específica que regule los elementos subjetivos de los diferentes tipos de imposición, de manera a respetar el principio de legalidad establecido en la Constitución Nacional.

Los gobiernos municipales tienen potestad para regular por medio de las correspondientes ordenanzas los aspectos que hacen relación a la aplicación de los tributos establecidos en la ley tributaria.

A continuación se transcribe el cuadro de ingresos municipales establecidos en la actual Ley N° 1294/87 Orgánica Municipal.

<i>Ingresos Municipales</i> Clasificación Económica
a. Ingresos corrientes: <ul style="list-style-type: none">a.1. Ingresos tributarios:<ul style="list-style-type: none">a.1.1. Impuestosa.1.2. Tasasa.1.3. Contribuciones.a.2. Ingresos no tributariosa.3. Transferencias
b. Ingresos de capital
c. Legados y donaciones
d. Recursos de Financiamiento

⁵ Cabe recordar que en el Paraguay los municipios, a excepción de Asunción, se dividen en cuatro grupos o categorías, agrupados de acuerdo a los montos de sus presupuestos, según lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1294/87, Orgánica Municipal.

⁶ Sancionado por el Poder Legislativo.

1. Impuestos, tasas y contribuciones de fuente municipal

La Ley N° 1294/87 “Orgánica Municipal” establece la percepción de impuestos, tasas y contribuciones de fuente municipal, los cuales son aplicables tanto a la Municipalidad de Asunción, como así también a las municipalidades de menores recursos.

La Ley Orgánica Municipal determina como impuestos de fuente municipal los siguientes

<i>Impuestos Municipales</i>
a. Patentes de comercio, industrias y a profesiones en general;
b. Patentes de vehículos;
c. Impuesto a la construcción;
d. Impuesto al fraccionamiento de la propiedad inmobiliaria;
e. Impuesto a la transferencia de dominio de bienes raíces;
f. Impuesto edilicio;
g. Impuesto de registro de marcas de ganado;
h. Impuesto de transferencia y faenamiento de ganado;
i. Impuesto al transporte colectivo de pasajeros;
j. Impuesto a los espectáculos públicos y a los juegos de entretenimientos y de azar;
k. Impuesto a las rifas y sorteos;
l. Impuesto a las operaciones de crédito;
m. Impuesto a la publicidad y propaganda;
n. Impuesto de cementerios;
o. Impuesto a los propietarios de animales;
p. Los demás impuestos creados por ley.

El último inciso citado, permite que por una ley tributaria especial puedan establecerse otros tipos de ingresos de fuente municipal, sin necesidad de modificar la Ley Orgánica Municipal.

Por otro lado, cabe recordar que a partir de la Constitución Nacional de 1992, corresponde a las municipalidades la percepción del Impuesto Inmobiliario, que anteriormente estuvo a cargo del Gobierno Central.

Los Municipios cuentan con dos Leyes Tributarias, clasificadas en:

- La Ley N° 881/81 “Que establece el régimen tributario para la Municipalidad de Asunción”.
- La Ley N° 620/76 modificada por la Ley N° 135/91 “Que Establece el Régimen Tributario para las Municipalidades de 1°, 2° y 3° Categoría”. Esta última rige para todas las municipalidades del interior del país.

Ambas leyes desarrollan los tipos impositivos dispuestos en la Ley Orgánica Municipal, y salvo algunas excepciones, comparten los mismos criterios e incluso las mismas deficiencias que se analizan más adelante.

No cabe ninguna duda de que un proyecto de modificación del Sistema Tributario Municipal, necesariamente debe iniciarse por la reforma de ambas disposiciones, acompañada de reformas en la administración tributaria municipal.

b) Estudios realizados sobre el Sistema Tributario Municipal Actual

Los estudios llevados a cabo en el marco del Programa de Reforma Nacional, uno de ellos denominado Fortalecimiento de Autonomía Financiera de los Gobiernos Sub Nacionales,⁷ menciona como los principales problemas en el sistema tributario municipal (que incluye no solo al municipio de Asunción, sino a las 227 municipalidades existentes en el Paraguay) los siguientes:

- **Complejidad del régimen tributario municipal**

El régimen tributario municipal es complejo y amplio, abarca un total de 42 tributos que incluyen 22 impuestos, 13 tasas y 5 contribuciones. Al interior de estos se registran a su vez tasas específicas y escalas que complican su administración, encarecen su costo operativo, crea burocracia y confusión a los contribuyentes y resta transparencia al sistema.

La mayor recaudación se concentra en solo 4 tributos, ellos son: Impuesto Inmobiliario, Tasa de recolección de basura, Patente Comercial y Patente de Rodados, estos suman aproximadamente el 85% del total de los Ingresos Tributarios.

Por otro lado, se presenta la situación de que dentro de cada tributo, existe un desdoblamiento de la tarifa del mismo en una gran cantidad de tarifas específicas que dependen entre otras cosas, de la actividad a la cual se dedica el contribuyente o del fin al cual se destinan los activos de su propiedad. Por ejemplo: La patente comercial e industrial presenta 67 tarifas específicas dentro del apartado dedicado a este tributo.

Otro punto resaltante se da por el hecho de que gran parte de las tarifas establecidas están expresadas en términos de unidades monetarias absolutas lo cual imposibilita su actualización en forma periódica y automática por parte del gobierno municipal.

Además de las características mencionadas, es de destacar el hecho de que en el campo de la tributación municipal, las tarifas o alícuotas específicas para cada tributo, tienen vigencia solamente para un año. Anualmente la Junta Municipal, por medio de la denominada “Ordenanza Tributaria” establece las tarifas mencionadas que regirán durante ese ejercicio en la jurisdicción del municipio. En consecuencia, el contribuyente no cuenta con el elemento de continuidad de la norma tributaria común a los tributos recaudados y administrados por el Gobierno Central, debiendo interiorizarse año tras año acerca de cuáles son los valores que asumen sus respectivas obligaciones tributarias, originándose así dificultades a la hora de estimar el monto de las mismas, aunque sea en forma aproximada.

Dicho estudio realizado sugiere:

- **Simplificación del Sistema impuestos a nivel municipal**

Se considera que una simplificación del sistema de impuestos a nivel municipal contribuirá a que los administradores se concentren en pocos impuestos, mejorando la eficiencia en su recaudación y reduciendo los niveles de evasión y morosidad. Esto además de facilitar la movilización de recursos locales, mejorará los niveles de recaudación y por ende, de autonomía en la generación de recursos propios municipales.

Existen una variada gama de servicios de interés público que pueden ser concesionados o tercerizados al sector privado en caso que la municipalidad no pueda ejecutar por sí misma. Un ejemplo: el servicio de desinfectación para establecimientos como hoteles, terminal de ómnibus y mercado de abasto, entre otros.

⁷ Fortalecimiento de la Autonomía Financiera de los Gobiernos Subnacionales. ARD, Inc. Setiembre de 2002.

c) Las Transferencias intergubernamentales

En Paraguay la experiencia observada en los últimos años ha demostrado que las transferencias (Ley N° 1309/98-Royalties y Compensaciones de Itaipú y Yacyretá, establecidas en las propias disposiciones legales son incumplibles en tiempo y forma por el Gobierno Central, lo que genera una serie de interpretaciones en su aplicación e inconvenientes de carácter administrativo. Esto desalienta los anhelos de los ciudadanos de mejorar su bienestar porque los proyectos financiados con las esperadas transferencias, calendarizadas para el primer semestre del año, se postergan y a veces no se realizan, debido a que los fondos llegan a dos meses de terminar el año fiscal.

Cabe mencionar, que la distribución establecida en la Ley de Royalties y Compensaciones, es del 80% para Gastos de Capital y el resto, 20% para Gastos Corrientes vinculados a los Gastos de Capital.

El Ministerio de Hacienda incorporó a partir del año 2000 en el Presupuesto General de la Nación, los montos para las transferencias a las Gobernaciones y Municipalidades, cuya disparidad en la distribución fue muy discutida. Los beneficiarios (Gobernaciones y Municipalidades) sostenían que en el año 2008 se cumplían con los máximos porcentajes y el Ministerio de Hacienda por su parte, afirmó que en el año 2018, ambas interpretaciones fueron analizadas por la Abogacía del Tesoro dependiente del Ministerio de Hacienda, que dictaminó finalmente que la versión del Ministerio de Hacienda es la correcta.

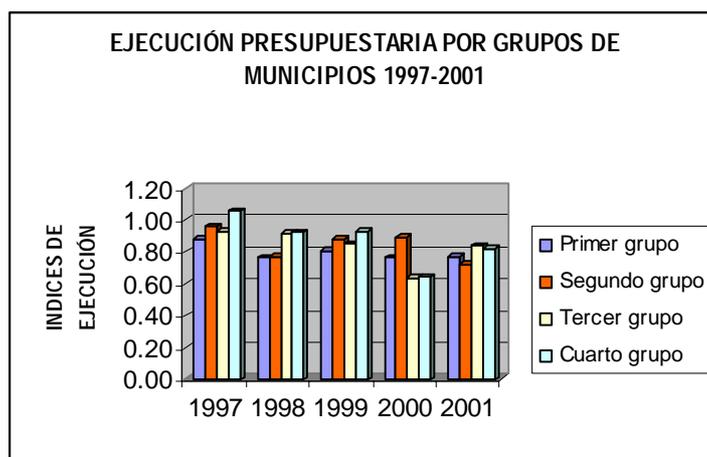
d) Ejecución presupuestaria de los Ingresos Totales.

El nivel de ejecución presupuestaria analizada de la muestra de 41 municipios de los cuatro grupos, demuestra que antes de la implantación de las Transferencias del Gobierno Central en concepto de Royalties y Compensaciones de Itaipú y Yacyretá, por la coparticipación a las Municipalidades, los índices de ejecución presupuestaria de los Ingresos Totales son superiores antes que el año 2000, posterior a este año, la ejecución disminuye. Explicado porque las Transferencias en este concepto son importantes por el monto, se realizan en forma mensual y se ejecutan con notable atraso, lo cual genera la postergación de proyectos de inversión financiados con dichos recursos.

Índices de Ejecución presupuestaria de los Ingresos Totales

Municipios	1997	1998	1999	2000	2001
Primer grupo	0.88	0.76	0.81	0.76	0.77
Segundo grupo	0.96	0.77	0.88	0.89	0.72
Tercer grupo	0.93	0.91	0.85	0.64	0.84
Cuarto grupo	1.06	0.92	0.93	0.64	0.82

Fuente: COPLANEA/JICA, marzo 2003.



Fuente: COPLANEA/JICA, marzo 2003.

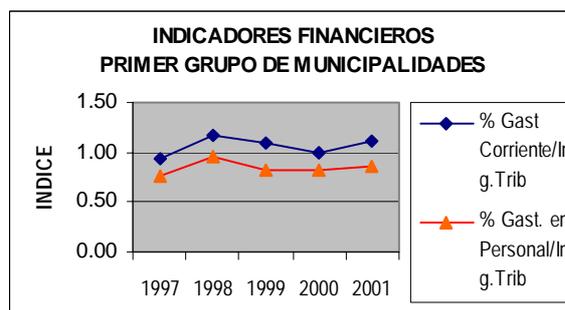
B- GASTOS

a) Rigideces identificadas.

Para el análisis se ha realizado la relación porcentual de los Gastos Corrientes ejecutados vs. Ingresos Tributarios recaudados, de igual manera, los Gastos en Personal ejecutado Vs. Ingresos Tributarios recaudados, por grupos de municipios, tomada de una muestra de 41 municipalidades, en el periodo de 1997-2001.

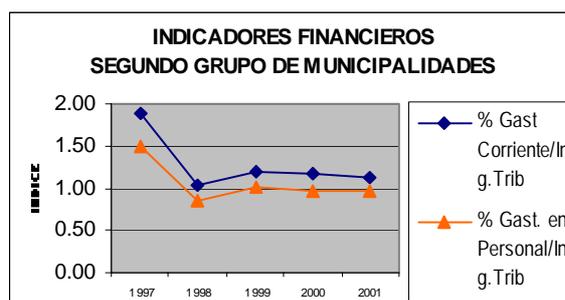
Los indicadores son alarmantes, el margen de maniobra para orientar los gastos hacia inversiones es nula, solamente podrá realizarlo mediante las transferencias recibidas del Gobierno Central en concepto de Royalties y Compensaciones y se muestra claramente la alta dependencia de las Municipales de este ingreso.

El **Primer grupo**: los Gastos Corrientes utilizan el 1,06 de los Ingresos Tributarios, que significa la necesidad de otros ingresos diferentes al grupo para completar su ejecución. Por el lado de los Gastos en Personal (Sueldos, Dietas de Concejales, aguinaldo, honorarios, contrataciones de personal técnico y otras remuneraciones) absorben el 84% de los Ingresos Tributarios recaudados.



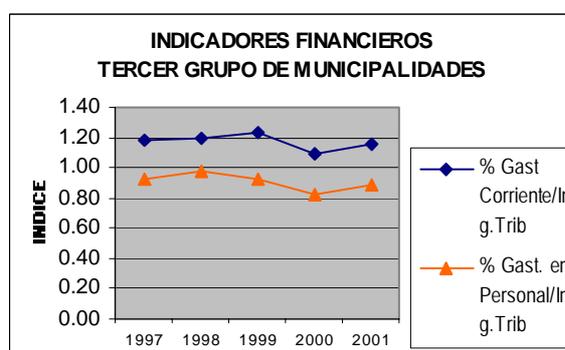
Fuente: Datos procesados por COPLANEA.

El **Segundo grupo** de municipios, necesita para financiar los Gastos Corrientes en promedio el 1,28 de los Ingresos Tributarios y para los Gastos en Personal, el 1,06 de los mismos ingresos.



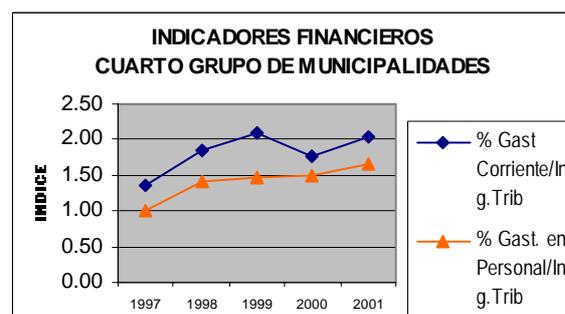
Fuente: COPLANEA/JICA, marzo 2003.

El **Tercer grupo** de municipios, necesita para financiar los Gastos Corrientes en promedio el 1,17 de los Ingresos Tributarios y los Gastos en Personal, absorbe el 91% de los mismos ingresos.



Fuente: COPLANEA/JICA, marzo 2003.

El **Cuarto grupo** de municipios, por su parte necesita para financiar los Gastos Corrientes en promedio el 1,82 de los Ingresos Tributarios y para los Gastos en Personal, el 1,41 de los mismos ingresos. Como puede apreciarse este grupo, está considerado como los de menores recursos, atraviesan con dificultades de índole económica y financiera por la escasa capacidad financiera de sus habitantes.



Fuente: COPLANEA/JICA, marzo 2003.

b) Desequilibrios entre Ingresos y Egresos.

Las finanzas municipales en la actualidad están atravesando una situación de crisis, en general los municipios no presentan déficit presupuestario, esto se debe a que el nivel de ejecución del gasto es bajo por falta de recursos financieros (principalmente las inversiones no se realizan). El presupuesto de ingresos corrientes se sobreestiman, porque este es un indicador que se vincula con los salarios de los concejales y personal administrativo.

Como puede apreciarse en el Cuadro, la contribución tributaria por habitante tomada de una muestra de 41 Municipalidades de distintos grupos, el primero es el que se encuentra mejor posicionado, siendo el tercero el de más bajo nivel de contribución per cápita. Llamativamente el cuarto grupo ocupa el segundo lugar, porque son pocos los habitantes comparado con los demás grupos.

Capacidad de contribución tributaria por grupo de Municipalidades

Recaudación Tributaria per cápita (Muestra sobre 41 municipios)

en dólares americanos

	1997	1998	1999	2000	2001
Primer grupo	1.23	1.17	1.15	1.14	1.01
Segundo grupo	0.30	0.51	0.46	0.41	0.67
Tercer grupo	0.17	0.16	0.13	0.15	0.23
Cuarto grupo	0.60	0.44	0.42	0.39	0.70

Fuente: COPLANEA/JICA

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

El Gobierno Central recaudó en promedio en el año 2001, USD. 126 per cápita de ingreso tributario.

c) Transferencias que realizan los municipios.

El 30% del impuesto inmobiliario se transfiere como sigue:

- 15% a los Gobiernos Departamentales, y el resto 15% a los municipios clasificados como de menores recursos, calculado por el presupuesto per capita.

Además, existen otras transferencias tales como:

- el 70% de los cánones sobre juegos de azar percibidos por la municipalidad a los Gobiernos Departamentales, Tesoro Nacional, Dirección de Beneficencia y Municipios de menores recursos.

d) Sistema de distribución de recursos municipales muestra graves falencias.

1. Los municipios transfieren el 30% del impuesto inmobiliario que recaudan –más el costo de recaudación- lo cual produce incentivos negativos. Gran parte del esfuerzo de recaudación no queda en los municipios.
2. La transferencia del 15% del Impuesto Inmobiliario a los municipios de menores recursos no está bien diseñada desde el punto de vista de la equidad. Se tiene en cuenta el presupuesto per cápita, lo cual puede llevar a que un municipio que no es pobre, pero tiene bajo esfuerzo de recaudación, sea considerado de menores recursos.

El diseño de las transferencias debe tener por objetivo combatir las inequidades regionales, a través de un programa de igualación de la capacidad fiscal y transferencias para compensar desbordes en los beneficios. Por ejemplo, la utilización de la infraestructura vial, tráfico, contaminación, generación de basura por parte de los no residentes, pero solamente es financiado por los habitantes que viven en Asunción.

e) Las Transferencias de Royalties y su incidencia.

La creciente transferencia de Royalties en el presupuesto municipal anual, podría estar generando un efecto no deseado y perjudicial, como casos de pereza tributaria local. El riesgo que se corre es que esta “nueva” fuente de ingreso al cubrir las necesidades en el corto plazo, desplaza o posterga la implementación de las reformas institucionales orientadas a aumentar el esfuerzo local en la recaudación.

4. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL.

La Administración Financiera Municipal se distingue de la administración financiera de los recursos de una empresa privada. Existen determinadas reglas presupuestarias para la asignación de gastos y el ingreso se percibe conforme a leyes, decretos y ordenanzas que deben ser cumplidas.

4.1 Elaboración del Presupuesto.

La Ley de Administración Financiera del Estado, establece que en forma supletoria a la Ley Orgánica Municipal se aplicará en materia presupuestaria los mismos criterios que se utilizan para la elaboración del Presupuesto General de la Nación, para el efecto derogó el art. 149 de la Ley Orgánica Municipal. *“La elaboración del Presupuesto General se ajustará a las disposiciones de esta Ley y de la Ley del Presupuesto General de la Nación, y reflejará los objetivos y metas fijados en los planes de desarrollo comunal y contendrá la estimación de los ingresos y la determinación de los gastos. Se indicarán en él las funciones, programas, sub-programas y proyectos que se ejecutaran durante el ejercicio fiscal”.*

Conforme establece las leyes el presupuesto debe reflejar los objetivos y metas a ser fijadas por la Administración Municipal. La elaboración del Presupuesto constituye una atribución exclusiva de la Intendencia Municipal.

a) Reglas numéricas y de procedimientos.

La Ley Orgánica Municipal establece porcentajes máximos para consideración en la programación del presupuesto municipal, que podría denominarse Reglas Numéricas y de procedimientos, pero no existe un dictamen explícito del Órgano de Control, Contraloría General de la República que establezca el alcance de la aplicación.

SUELDO DEL INTENDENTE: Hasta el 6% del ingreso corriente será destinado al salario del Intendente y el monto no excederá a la remuneración del Contralor Financiero de la Nación que actualmente tiene un sueldo equiparado al de un Ministro de Poder Ejecutivo.

SUELDO DEL INTENDENTE DE ASUNCIÓN: Se equipara al sueldo de Ministro del Poder Ejecutivo. (USD. 770).

SALARIOS DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO: Hasta el 25% del ingreso corriente, que incorpora el 6% del salario del Intendente.

DIETAS DE LOS CONCEJALES: Primero y segundo grupo, hasta el 10% del ingreso corriente. Tercer grupo hasta el 12% del ingreso corriente y el Cuarto grupo hasta el 15% del Ingreso Corriente.

DIETA DE LOS CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN: Percibirán una Dieta mensual no superior a los miembros del Congreso Nacional. . (USD. 770).

b) Análisis de las Reglas.

El inconveniente que tienen los porcentajes establecidos, es que el Ingreso Corriente se sobreestima para dotar de mayores salarios y dietas al personal municipal, además el Clasificador presupuestario contiene varios objetos de gastos que corresponden a remuneraciones del personal administrativo que anteriormente no existían, tales como: Gastos de representación, aguinaldo, contratación de personal técnico, jornales, remuneración extraordinaria, remuneración adicional, bonificaciones y gratificaciones.

La Contraloría General de la República dictaminó que los porcentajes deben aplicarse sobre los ingresos corrientes recaudados porque si los salarios son pagados por encima de lo efectivamente percibido, se estaría ante una apropiación indebida de recursos. Además, hasta la fecha no existe el concepto claro de personal administrativo, porque las autoridades Municipales interpretan solamente los salarios del personal permanente, no incluyen el personal contratado que presta también servicios en la Institución y que se

encuentran fuera de las remuneraciones básicas, lo que genera que la regla numérica del 35% del ingreso corriente (Dietas más salarios del personal administrativo del primero y segundo grupo) en varios municipios no se cumple porque supera ampliamente el porcentaje fijado a causa de la ausencia de un procedimiento claro y preciso.

En promedio, alrededor del 60% de los ingresos corrientes son absorbidos por los gastos en personal.

c) Esquema de programación.

La Ley de Administración Financiera del Estado establece que las Municipalidades deberán adoptar del Presupuesto General de la Nación, los siguientes:

- a) Misma técnica presupuestaria,
- b) Mismo Clasificador Presupuestario,
- c) Misma Tabla de Asignación para el personal municipal.
- d) Adecuación a las innovaciones implementadas, e
- e) Integración de la Contabilidad con el presupuesto.

La Ley N° 1294/87 Orgánica Municipal organiza a los Municipios en 4 grupos fuera de la Capital, Asunción. Para su clasificación se tiene en cuenta los montos presupuestados de los municipios de las capitales departamentales. (17 son las capitales departamentales y 227 son los municipios).

ASUNCIÓN

PRIMER GRUPO: Superiores al 50% del promedio anual del total de los montos presupuestados correspondientes a las municipalidades de las capitales departamentales.

SEGUNDO GRUPO: Inferiores al 50% del promedio citado en el primer grupo hasta el 12%.

TERCER GRUPO: Inferiores al 12% del promedio citado en el segundo grupo hasta el 3%.

CUARTO GRUPO: Inferiores al 3% del promedio citado en el grupo anterior.

4.2 Tratamiento del Presupuesto.

El proyecto de presupuesto elaborado por la Intendencia Municipal debe ser remitido a la Junta Municipal para su consideración y aprobación, a más tardar el 20 de octubre de cada año.

Si la Intendencia no remite el documento a la fecha mencionada, se aplica el presupuesto del año anterior pero las reglas presupuestarias deben ser cumplidas, para el cumplimiento del mismo, la Intendencia Municipal puede presentar con posterioridad un proyecto de reprogramación o ampliación presupuestaria.

La Junta Municipal puede modificar o rechazar el presupuesto, tiene hasta el 20 de noviembre para analizarlo y elevar su dictamen a la Intendencia Municipal.

El Ejecutivo Municipal tiene 10 días calendario para promulgar el presupuesto o vetarlo parcial o totalmente, en este caso, vuelve al Legislativo Municipal para tratar el dictamen recibido de la Intendencia, para el efecto, se necesita las dos terceras partes de los votos de los miembros para aceptar o rechazar el veto, conforme al resultado de los votos, rige el presupuesto sancionado por la Junta Municipal o el remitido por la Intendencia.

La transparencia en el tratamiento del Presupuesto del municipio por la Junta Municipal, es casi nula. No se conocen los resultados de los estudios efectuados, las reuniones no son públicas, los montos elevados por el Ejecutivo Municipal son modificados discrecionalmente en el ámbito del Legislativo Municipal, y el presupuesto se convierte en una herramienta de negociación en vez de ser de gestión.

4.3 Ejecución del presupuesto.

El ejercicio fiscal abarca del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

En ningún caso se puede comprometer gastos que se encuentran fuera del presupuesto, como así también, por encima de lo programado. En materia de ingresos solo pueden recaudarse los previstos en las normativas vigentes y no se podrá exonerar, efectuar quitas, perdonar a los contribuyentes de sus obligaciones tributarias sin que las mismas estén debidamente autorizadas en las disposiciones legales.

Los tributos no pagados son exigibles judicialmente, previa notificación al contribuyente y una vez declarados en mora. Para la acción judicial, la liquidación debe estar suscripta por el Intendente y el Secretario General. Debe tenerse en cuenta que los tributos prescriben a los cinco años, lo que significa que no podrán ser reclamados judicialmente una vez transcurridos dichos plazos. Los Intendentes deben asegurar los cobros antes de la prescripción.

La Intendencia Municipal remitirá a la Junta Municipal la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria dentro de los tres primeros meses del año siguiente. Esta rendición comprenderá el balance de ingresos y egresos, el estado financiero, la comparación analítica del presupuesto general y de su ejecución y el inventario de bienes patrimoniales. La Junta la considerará, dando su aprobación o rechazo en el plazo de treinta días de recibida dicha comunicación. Transcurrido dicho plazo sin que la Junta se pronuncie, se tendrá por aprobada.

En caso de rechazo, la Junta devolverá la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria a la Intendencia, con las observaciones correspondientes. La Intendencia considerará dichas observaciones y en el plazo de veinte días enviará nuevamente dicha rendición a la Junta, la que la aprobará o rechazará, en este último caso, con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Si fuere rechazada, la Junta elevará los antecedentes al Ministerio del Interior.

Cabe señalar, que el Ministerio de Hacienda no dispone de toda la información para consolidar y obtener el Presupuesto Consolidado del Sector Público, debido al incumplimiento de parte de los mismos a las disposiciones legales (Ley de Presupuesto Anual y reglamentación) : “ *Las Municipalidades deberán presentar al Ministerio de Hacienda, a más tardar el 10 de febrero de 2003, la información financiera y patrimonial sobre la ejecución de sus programas, correspondiente al ejercicio cerrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior...*”.

En el año 2002 presentaron informe 32 Municipalidades y en el año 2003, 19 Municipalidades, lo que significa que alrededor del 14% y 8% respectivamente, del total, han cumplido con la normativa.

4.4 Elaboración, sanción y promulgación y otras resoluciones.

La iniciativa en la presentación de proyectos de ordenanzas corresponde tanto al Intendente como a los Concejales Municipales. La Junta Municipal debe tratar el proyecto de ordenanza y si lo aprueba, quedará sancionado. La falta de tratamiento en el año de los proyectos de ordenanzas remitidos por el Intendente implica la aprobación de los proyectos, salvo que hayan sido devueltos por falta de tiempo para considerarlos.

La Ley Orgánica Municipal no define el tipo de proyectos, asigna amplio margen a la Junta Municipal que cualquiera de sus miembros podrá elaborar proyectos de cualquier naturaleza, que comprometa recursos municipales sin consulta al Ejecutivo Municipal de su viabilidad técnica y financiera.

4.5 Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal.

No existe en Paraguay un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) uniforme para todos los Gobiernos Locales. El Sistema existente a cargo del Ministerio de Hacienda, se ha implantado en su primera etapa, a las Entidades del Gobierno Central a partir del año 1998, en una segunda etapa se ha ampliado su cobertura en las Entidades Descentralizadas. La Ley de Administración Financiera del Estado en el año 1999, estableció su obligatoriedad de adoptar el SIAF en todos los Organismos y Entidades del Sector Público.

Ninguna Municipalidad se ha conectado al SIAF del Ministerio de Hacienda porque el modelo disponible, no se ajusta a los requerimientos actuales de las municipalidades, el Sistema Tributario es complejo, los recursos humanos, materiales y financieros son limitados y la característica de los distintos municipios difiere de un grupo a otro.

En la actualidad, algunas municipalidades cuenta con un Sistema Informático que integra el módulo de recaudación, presupuesto y contabilidad diseñado y puesta en marcha por Empresas Privadas. Esto fue posible a pedido de algunas Municipalidades a los Organismos Internacionales de Cooperación (JICA, USAID). El costo del paquete informático y su equipamiento asciende entre USD. 30.000 y 50.000, conforme al número de contribuyentes y volumen de operaciones. El Sistema Integrado instalado difiere entre Municipalidades que fueron beneficiados a través de los Organismos de Cooperación, porque se diseñaron conforme al requerimiento de cada usuario.

La cobertura alcanzada en la implantación de Sistemas Integrados, alcanzó solo al 10% de los Municipios.

4.6 Debilidades Institucionales Identificadas que limita el Buen Gobierno Municipal.

1) Recursos:

A pesar de las últimas conquistas para las municipalidades, como las leyes que disponen transferencias o coparticipaciones en concepto de Impuesto Inmobiliario (Ley 426794) Juegos de Suerte o de Azar (Ley 426/94) Royalties y Compensaciones (Ley 1309/98) las municipalidades manejan solamente el 4% del gasto público total, lo que comparativamente, resulta muy inferior respecto de países limítrofes y más respecto de algunos europeos. Dentro de este contexto, existe una gran disparidad económica de los presupuestos municipales, por ejemplo, entre Ciudad del Este y Villa Franca o el hecho de que solamente cuatro municipalidades (Ciudad del Este, Encarnación, Lambaré y San Lorenzo) administran el equivalente aproximado al 35% de la totalidad de los presupuestos municipales del país, con excepción de la Municipalidad de Asunción.

2) Infraestructura:

Las municipalidades tienen baja capacidad planificadora y de gestión. La infraestructura de la mayor parte de ellas es precaria y constituye un factor limitante para la eficiencia y la transparencia en la gestión. En el caso de que cuenten con cierta tecnología informática, por ejemplo, se tropieza con la baja calificación del personal para su uso y mejor aprovechamiento; lo que conduce a una subutilización de la inversión realizada e ineficiente prestación de servicios al contribuyente.

3) Gobernabilidad:

Se observan muchos casos de municipalidades con problemas de coordinación y conflictos entre la Intendencia y la Junta Municipal. Entre las principales causas, se pueden citar a la prioridad de intereses de carácter político partidario, y de desinformación respecto de los roles que corresponden a cada órgano de gobierno, que afecta negativamente al funcionamiento regular de la administración.

4) Legislación:

El marco legislativo vinculante para las municipalidades presenta insuficiencias y falta de claridad en algunos aspectos, tales como: una mejor definición en los roles que deben asumir los niveles de gobierno intermedio y local. Un caso típico, se refiere al mecanismo de control de la gestión pública de las autoridades municipales, ya que están sometidas a procedimientos confusos y fácilmente contaminables por

factores político partidarios, como el caso del procedimiento de las intervenciones; el caso de que el juzgamiento de las cuentas municipales se realiza después de bastante tiempo luego de terminadas las funciones del Intendente; la inexistencia de medidas más concretas para superar las dificultades que se presentan en la relación Intendencia Municipal-Junta Municipal.

5) Participación ciudadana:

Si bien, la participación ciudadana se da a nivel municipal, con sus virtudes y sus limitaciones, no existe un mecanismo actualizado y sistematizado que oriente mejor esta participación. Por ejemplo, las audiencias públicas para la elaboración de presupuestos municipales y/o la planificación estratégica participativa, no cuentan con sustentos legales y/o administrativos suficientes que lo institucionalicen y pasen a formar parte de la agenda pública local. Cuando estos mecanismos están en función a la discrecionalidad del Intendente Municipal, se corre el riesgo de desnaturalizar el genuino propósito de estos procesos participativos, tales como manipulación política para apuntalar la figura de la autoridad de turno, cortes de procesos con cambios de autoridades que tienen diferentes concepciones sobre la participación ciudadana, con el consiguiente perjuicio al capital social acumulado por el municipio con estos programas. Su institucionalización en la legislación no es suficiente, pero puede facilitar la sustentabilidad de estos mecanismos.

6) Recursos Humanos:

En general existe un notable déficit en la formación profesional y técnica, dada las competencias, atribuciones y recursos que van adquiriendo las municipalidades. Los funcionarios no cuentan con la capacitación actualizada, que si bien, estas se realizan, son insuficientes tanto por el corto tiempo que se les dedica, por la limitación geográfica y de tiempo con que se las imparten. La falta de adecuada capacitación, tiene como resultado la ineficacia en la gestión, sin perjuicio de la comisión de errores administrativos que, en muchos de los casos, constituyen faltas o delitos. Por ejemplo, una mala imputación de rubros, aunque en muchos casos realizada por error, es una falta administrativa y, por tanto, cae dentro de la malversación y, consecuentemente es corrupción.

7) Ausencia de información adecuada:

No existen muchas fuentes de información para apoyar la gestión de las municipalidades. Algunas de estas, pierden información porque no tienen sistemas para registrar operaciones básicas y acciones de gobierno elementales. Por ejemplo, estados financieros confiables, rendición de cuenta de la gestión, ejecución de obras, servicios y actividades.

8) Ausencia del componente Ético en la gestión:

La sociedad civil no percibe el uso de la Ética en las autoridades municipales, lo que desanima y desincentiva a una masa de la población que confió con su voto en la elección de sus gobernantes. La falta de confianza en la gestión municipal se percibe, porque los casos de corrupción son numerosos y los más comunes son los siguientes:

- Utilización de bienes privados municipales para provecho propio o de terceros ajenos a la institución y sin relación con los fines municipales.
- Dejar prescribir liberadamente tributos municipales en beneficio propio.
- No realizar depósito bancario de las recaudaciones municipales, hacerlo irregularmente o a título personal.
- Realizar erogaciones sin documentar o con comprobantes fraudulentos.
- Utilizar los fondos para fines diferentes a los cuales fueron previstos.
- Cobro de tasas por servicios no prestados.
- Realizar Concursos de precios o llamados a licitación, orientados hacia proveedores contra pagos de comisiones generosas.
- Las deficiencias graves en la contabilidad y ejecución presupuestaria que impidan el control de la gestión, así como el conocimiento claro de la situación real de la institución y de las operaciones realizadas.
- Deficiencias contables manifiestas y reiteradas que pongan en grave peligro la situación financiera de la institución.

- Cuando el Intendente se interese directa o indirectamente en cualquier clase de actos, contratos y operaciones en que deba intervenir en razón de su cargo o diere interés a su cónyuge, a algunos de sus ascendientes, descendientes legítimos por consanguinidad o afinidad a sus colaterales legítimos por consanguinidad.

Mediante observaciones realizadas, básicamente se explica que para el *BUEN GOBIERNO MUNICIPAL* se necesita de varios requisitos claves cuya característica central, es la “gestión participativa” en la cual se ubica:

1. El Liderazgo Democrático del Intendente y Concejales.
2. Desarrollo de los Recursos Humanos y Trabajo en Equipo.
3. Participación Ciudadana y de la Sociedad Civil.
4. Coordinación con Instituciones Públicas y Alianzas con las Empresas Privadas.
5. Cultura Cívica de Confianza.

El **punto 3**, es donde se ubica a la Planificación y el presupuesto. Las Municipalidades en Paraguay no cuentan con planes de desarrollo que han sido elaborados en consulta con la comunidad y son ejecutados con presencia o permanente involucramiento ciudadano. La limitación mayor de la planificación actual, además de su carácter tecnócrata y vertical, es que se detiene en la consulta previa de los actores. Luego viene una larga etapa de espera para la ejecución. La planificación participativa “conecta” diagnóstico, planificación y ejecución en un proceso continuo.

5. SERVICIOS PRESTADOS POR LOS GOBIERNOS MUNICIPALES POR GRUPO.

En base a datos extraídos de los Foros Regionales de Capacitación Municipal se han identificado las principales prestaciones de servicios que prestan (Cobertura) por grupo de municipios, tales como:

- Mercados.
- Limpieza de calles.
- Mataderos.
- Recolección de basura.
- Control de tránsito.
- Cementerios.
- Terminal de ómnibus.

COBERTURA ALCANZADA

Municipios	Mercados	Limpieza de calles	Mataderos	Recolección de Basura	Control de tránsito	Cementerios	Terminal de ómnibus
1er. Grupo	64.3%	100%	78.6%	100%	92.9%	100%	35.7%
2do. Grupo	35%	95%	67,5%	82,5%	70%	87.5%	50%
3er. Grupo	43,8%	85,4%	79,2%	52,1%	22,9%	100%	29.2%
4to. Grupo	40%	80%	80%	20%	20%	80%	0%

Fuente: COPLANEA/JICA, marzo 2003.

Los indicadores que se citan tienen mucho que ver con la capacidad de respuesta que tiene el Gobierno Municipal ante sus ciudadanos, que pasa por el presupuesto para el cumplimiento de los objetivos delineados en un orden de prioridades, que deben ser financiados por cada municipalidad.

6. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS MUNICIPALIDADES POR NIVEL DE DESARROLLO RELATIVO.

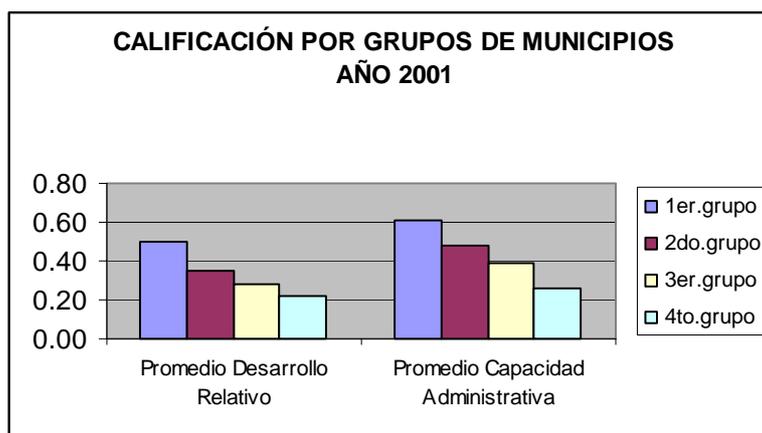
En base a una muestra de 41 municipios, se analiza el índice de capacidades administrativas. Este índice está relacionado al:

- Índice de Gestión financiera (ejecución de ingresos y gastos).
- Índice de Recursos Humanos.
- Índice de Prestación de Servicios.

Además, el índice de Desarrollo Económico y Social tiene relación con el grado de desarrollo en que se desenvuelven las administraciones que le denominamos, Índice de Desarrollo Relativo, como ser:

- Indicadores de Actividad Económica (PEA ocupada y desocupada, Ingreso promedio por persona).
- Indicadores de Acceso a servicios básicos (agua, luz, teléfono fijo, desagüe cloacal, ect)
- Indicadores de Educación.
- Indicadores de Estructura. (Población urbana s/total de habitantes)

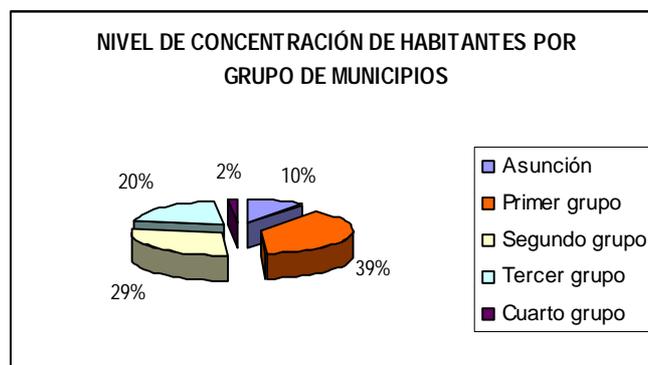
Los índices que se acercan al valor 1 significan que la capacidad administrativa es mejor.



Fuente: Dirección de Municipalidades del Ministerio del Interior.

De los índices que se muestran en el gráfico, tanto el Desarrollo y la Capacidad Administrativa van en disminución explicado por el nivel académico de sus habitantes; cobertura de Servicios Básicos (luz, agua potable, teléfono, desagüe cloacal, ect.); cantidad de viviendas con el correspondiente tipo (material cocido, madera, paja, cartón, ect); accesos (empedrado, tierra, enripiado, asfaltado); capacidad financiera de los contribuyentes.

El nivel de concentración de los habitantes por grupo de municipios de un total de 5.519.643 en Paraguay, conforme a datos de Estadística, Encuestas y Censos, muestra que en el primero y segundo grupo suman el 67%, el resto de los habitantes (33%) se encuentran entre Asunción y en el tercero y cuarto grupo.



Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

7. EL PRESUPUESTO MUNICIPAL.

El Presupuesto es el documento operacional más importante del cual disponen los Gobiernos, porque ahí es donde los objetivos públicos se vuelven compatibles y son traducidos a la realidad. La transparencia presupuestaria se define como el hecho de hacer plenamente, en tiempo oportuno y de manera sistemática, el conjunto de informaciones presupuestarias.

a) Antecedentes.

A partir del 2000, el Ministerio de Hacienda inicia las transferencias establecidas en la Ley N° 1309/98 de Royalties y Compensaciones de Itaipú y Yacyretá, pero antes de proceder a su ejecución, el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda, dicta un Decreto que reglamenta dicha Ley. En el mismo se exige a las Municipalidades algunos requisitos de carácter obligatorio, tales como:

- Presentación del presupuesto de la municipalidad.
- Proyecto o programa que financiará con los recursos de Royalties, con el respectivo detalle: Denominación, monto, actividades a realizar, cronograma de ejecución.
- Justificación del Proyecto o programa.
- Número de Cuenta Bancaria y Banco Operante.
- Ordenanza que aprueba el presupuesto municipal debidamente firmado.

Ante los requerimientos solicitados, las Municipalidades presentaron los documentos al Ministerio de Hacienda y este a su vez., analizó el contenido de los mismos y detectó una serie de deficiencias en la modalidad de elaborar sus respectivos presupuestos, entre las que se citan:

- No existía uniformidad en el formato de presentación.
- Manejo incorrecto de los códigos en la asignación presupuestaria de los gastos; eran diferentes entre un municipio y otro.
- Escasa preparación técnica del personal municipal para entender la norma establecida por el Ministerio de Hacienda
- Desorden en la presentación por el desconocimiento de la técnica presupuestaria.
- Desconocimiento de los conceptos: Proyecto, programa, actividad y metas.
- Desconocimiento de cómo justificar un Proyecto o programa.
- Ausencia de Ordenanza Municipal que aprueba el presupuesto debidamente firmado, a causa de algunas diferencias existentes entre las autoridades por conflictos internos, entre el Intendente y la Junta Municipal.

El diagnóstico del presupuesto municipal de ese entonces (año 2000), obligó al Ministerio de Hacienda a tomar la decisión de diseñar un Proyecto de Capacitación para funcionarios municipales involucrados en el proceso del presupuesto, en coordinación con la Organización Paraguaya de Cooperación Interinstitucional (OPACI) que nuclea a todos los municipios del país; OPACI es una ONG financiada mediante un aporte que realiza cada municipalidad conforme a su capacidad financiera. La capacitación liderada por la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, se llevó a cabo de agosto a octubre de 2000, abarcó a casi un millar de funcionarios municipales de todo el país y se abordaron los temas de: interpretación de la técnica presupuestaria (base cero), utilización correcta de los clasificadores de ingresos y gastos, modalidades de programación de ingresos y gastos e interpretación de conceptos. Además, se desarrollaron casos prácticos mediante la utilización de modelos standard de presupuestos y apoyado por un material (tipo Manual), que sirve hasta hoy de herramienta de consulta a todos los municipios de la República.

Este proyecto no tuvo continuidad por parte del Ministerio de Hacienda, pero la OPACI en forma unilateral, siguió impulsándola a través de la difusión periódica de un Manual denominado: *Guía práctica para la Elaboración del Presupuesto Municipal*, que se distribuye en forma gratuita a todas las Municipalidades y que es una actualización del Manual, elaborado por el Ministerio de Hacienda en el año 2000.

b) Situación actual.

En el ámbito local, el presupuesto municipal no se ha convertido en el documento que recoge las inquietudes de la población, son pocos los municipios que pusieron en práctica el presupuesto participativo, la demanda de la población son abundantes y los recursos financieros son escasos, la capacidad de respuesta es limitada, solamente se cubren algunas exigencias de índole coyuntural, y la planificación está ausente en el proceso de presupuestación.

La técnica presupuestaria “Por programas” rige para el Presupuesto Municipal, mientras que en el Presupuesto General de la Nación es “Base Cero en combinación con Por Programas”, esta normativa se implantó a partir del año 2001 hasta la fecha.

Conforme a un Dictamen emanado de la Contraloría General de la República, la adopción de la “Técnica Base Cero” es opcional para las Municipalidades.

El presupuesto municipal ha avanzado solamente como un documento que contiene programas ordenados conforme a la Estructura programática, cifras que no fueron asignadas conforme a un Plan Estratégico participativo como actualmente se impone. Además, las autoridades municipales se hallan asociadas en Federaciones a nivel departamental y de municipios aledaños, en Organizaciones no Gubernamentales; que como, nucleaciones políticas importantes pueden contar con la fuerza necesaria para realizar profundos cambios en la sociedad civil y llevar adelante reformas, tales como: la descentralización fiscal y la modificación del Sistema Tributario Municipal. Hace más de una década, se habla de la necesidad de elaborar y elevar al Congreso Nacional un proyecto de Reforma Tributaria, se han identificado todas las debilidades y las probables soluciones, pero hasta la fecha nada se hizo para impulsarlo.

En los capítulos anteriores mencionados de este documento, se realizó un análisis del como se encuentran las Finanzas Municipales y su respectiva administración, por grupos, además de su capacidad administrativa y nivel de desarrollo relativo, se considera una fortaleza conocer el *Cómo estamos?* y *Qué debemos hacer?* pero el *Cómo hacer?*, todavía es una deuda pendiente por la ausencia de una planificación estratégica que recoja los problemas, de forma a ordenarlos conforme a prioridades y recursos financieros disponibles.

c) Propuesta de articulación: Planificación y Presupuesto.

Las buenas prácticas de gobierno municipal, podemos definir las como aquellas ideas que generan soluciones a problemas a través de un conjunto de acciones estructuradas de elementos novedosos y tradicionales en mejoras tangibles y de impacto en las metas buscadas; pueden ser en la cobertura y calidad de la prestación de los servicios públicos; en la administración municipal y fortalecimiento institucional; en el desarrollo municipal y gestión financiera; en las relaciones gobierno - sociedad; en la promoción y cuidado del medio ambiente; en la comunicación e información municipal.

La confianza es condición clave para lograr el desarrollo económico y sostenido, sin ambiente de confianza entre personas e instituciones públicas y privadas, es difícil lograr dinamismos económicos estables de ahorro, inversión e iniciativa productiva.

Un presupuesto es siempre: una instancia de definición y decisión política; mucho más que una instancia ordenada de gastos o un acto administrativo, el presupuesto concreta una forma de gobernar y de hacer política.

El Presupuesto es una herramienta valiosa en el buen gobierno, porque vincula el manejo de los recursos financieros a la ejecución del Plan Operativo Anual, bajo la técnica de presupuesto por programa, el plan operativo anual, y cada uno de los programas de la municipalidad es expresado cuantitativamente en el presupuesto.

Como consecuencia de su característica, cuando se trabaja, al menos parcialmente con él, se asegura que los proyectos incluidos se realicen efectivamente. El presupuesto debe ser considerado como un instrumento de política municipal, de planificación a corto plazo y de racionalización efectivamente.



El Presupuesto Municipal elaborado conforme a un Plan Operativo Anual (POA), como parte de una Planificación Estratégica de mediano o largo plazo, dará resultados altamente positivos para la población, porque ayuda a identificar las fortalezas y debilidades de cada municipio.

Uno de los problemas que aqueja a la población del país es la pobreza medida en: Pobre extremo y Pobre No Extremo, este indicador es producto de varios estudios sobre el acceso a la educación, salud y vivienda, entre otros, que bien podría ser atacado en coordinación entre los tres niveles de Gobierno: Nacional, Departamental y Local.

He aquí un Cuadro que demuestra el nivel de Status de Pobreza distribuido por Departamentos y municipios dependientes.

PARAGUAY: Nivel de Pobreza, medición año 2000-2001
MUNICIPALIDADES AGRUPADAS POR DEPARTAMENTOS

DEPARTAMENTOS	Cant. Municipios	Cant. Habitantes	Transf. Recibidas del Gobierno Central en Royalties. En USD.	NIVEL DE PROBREZA		
				% Pobre extremo	% Pobre no extremo	Status de Pobreza
Totales	223	5,533,436	13,195,649			
Caazapá	10	143,885	335,855	37.3%	19.3%	56.6%
San Pedro	17	361,790	661,406	35.0%	20.8%	55.8%
Canindeyú	10	145,841	835,404	28.6%	19.2%	47.8%
Guairá	17	175,120	617,320	28.8%	16.7%	45.5%
Caaguazú	20	461,936	806,144	26.7%	18.1%	44.8%
Amambay	3	136,910	173,115	22.5%	18.6%	41.1%
Concepción	6	189,491	281,139	23.9%	17.1%	41.0%
Itapúa	30	498,842	3,409,251	21.9%	13.7%	35.6%
Paraguarí	17	247,175	572,938	17.5%	17.6%	35.1%
Alto Paraguay	2	14,397	56,072	15.6%	18.3%	33.9%
Misiones	10	100,387	416,376	14.1%	19.6%	33.7%
Ñeembucú	16	88,285	427,816	15.7%	16.8%	32.5%
Cordillera	20	222,513	621,340	13.0%	16.6%	29.6%
Central	19	1,387,734	1,498,260	4.9%	23.3%	28.2%
Alto Paraná	19	706,087	1,821,792	14.3%	12.5%	26.8%
Pte. Hayes	5	59,103	158,017	7.2%	19.0%	26.2%
ASUNCIÓN	1	561,386	455,797	3.7%	15.1%	18.8%
Boquerón	1	32,554	47,607	s/d	s/d	s/d

Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

Como puede apreciarse en el cuadro, se detalla el monto en dólares americanos de las transferencias que el Gobierno Central realizó en el año 2001, a los 223 municipios, la distribución no tiene nada que ver con el nivel de pobreza que tiene la población por municipios y agrupados por Departamentos, lo cual significa una inequidad en su distribución, no se ha tomado en consideración el Capital Social como factor relevante para el desarrollo local.

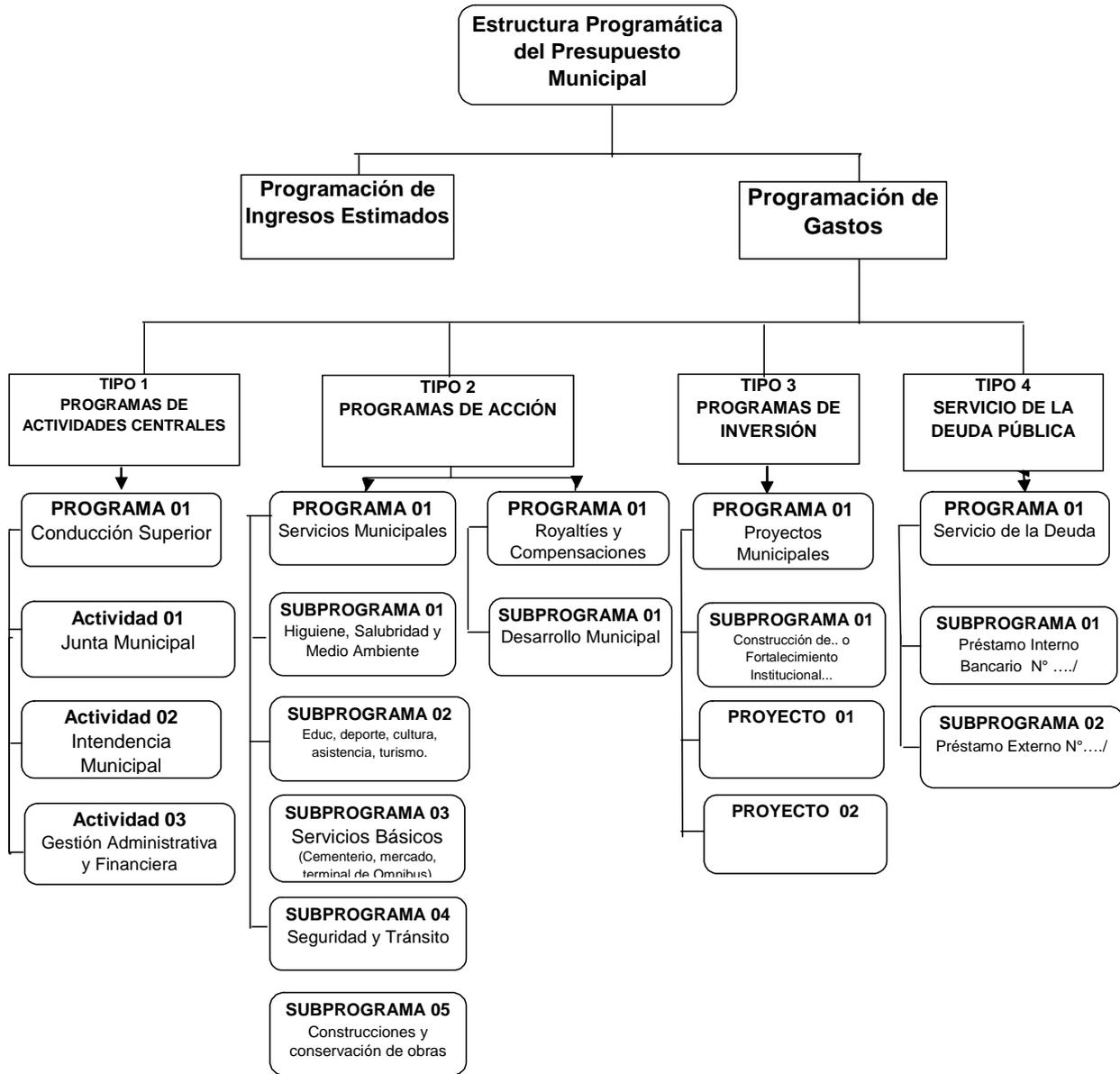
Cabe señalar, que la Ley de Royalties y Compensaciones de Itaipú y Yacyretá, estableció como forma de distribución, la densidad poblacional de cada municipio, y si son o no afectados por ambas represas.

El Gasto Público en Paraguay creció del 40% en el año 2000 al 48% del PIB en el año 2003, sin haberse realizado ninguna reforma de orden estructural, produjo un nivel de estancamiento económico, la pobreza alcanzó el 49% según el Censo de Población del año 2002, y el desempleo se situó en el 18%.

La Estructura Programática del Presupuesto Municipal es casi uniforme para todas las Municipalidades, solamente varía conforme al tamaño de la Estructura Orgánica porque algunas tienen poco personal y por ende, pocas dependencias.

He aquí el Diseño utilizado:

ESTRUCTURA GRÁFICA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL ORDENADO POR PROGRAMAS



8. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y EL PRESUPUESTO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

a) Importancia.

En el contexto global y local, el municipio constituye un espacio territorial local, social y político donde se pueden consolidar y enriquecer transformaciones justas y democráticas para la mayoría de los habitantes. La revaloración de los espacios locales para el desarrollo, es una tarea inminente que plantea al menos dos grandes desafíos: la superación de la pobreza, que no es otra cosa que elevar el nivel de calidad de vida de los habitantes y, la construcción de sociedades democráticas, equitativas y solidarias.

Este propósito o misión, presuponen un nuevo abordaje de la promoción del desarrollo social, económico, político y cultural de los municipios, en consecuencia es necesario el ejercicio democrático, integral y estratégico de la planificación del desarrollo municipal, o sea, la nueva tarea es elaborar alternativas de solución a los problemas con una visión de futuro de "la ciudad y el municipio que todos queremos"

Es en el terreno municipal donde va creciendo la tendencia y cuestionamiento a la planeación tradicional, por lo general normativa, donde el gobierno es el "sujeto" que planifica la realidad (objeto), el gobierno y la realidad social son independientes, donde el gobierno supuestamente controla la realidad, este tipo de planteamientos que subyacen en la racionalidad tecnócrata que ha demostrado sobradamente su ineficiencia e ineficacia para aminorar las tendencias de la pobreza y el deterioro ambiental de nuestro entorno; como posibilidad y alternativa está cobrando fuerza en los años recientes la planificación estratégica, aquí de entrada se establece una diferencia entre lo que es la planeación y planificación, conceptos que indistintamente se utilizan a manera de "comodín" ideológico de los gobiernos, para hacer creer a la ciudadanía y vender la imagen de solvencia técnica, incluso llegar a creer que en verdad se está utilizando herramientas metodológicas correctas para intentar adelantarse al futuro y modificarlo en beneficio de la población.

Toda campaña electoral se realiza fundamentalmente para alcanzar el mayor número de votos, para lograr tal objetivo es necesario establecer contacto directo con el mayor número de ciudadanos y ciudadanas en sus lugares de residencia, trabajo, estudio o recreación, a través de los tradicionales recorridos de campaña; además de lo anterior, que es lo que se acostumbra a hacer, cada vez es más clara la necesidad de crear espacios e instrumentos para la reflexión y elaboración de propuestas políticas sobre los diversos temas y problemáticas del municipio, inevitablemente desde los intereses y visión de la ciudadanía y no sólo desde los "expertos", quienes frecuentemente se encuentran divorciados o desfasados de la realidad en que vivimos, responden más a una racionalidad técnica que a una realidad social. En el ámbito municipal paraguayo, se encuentra ausente la Planificación Estratégica por desidia de los gobernantes o por desconocimiento de la herramienta y su utilización.

Urge la necesidad de realizar profundos cambios que ayuden a atenuar la pobreza, mejorar la educación, la salud, las vías de acceso, ampliar la infraestructura básica, reformular acciones mediante tercerización de servicios y concesiones, todo esto necesitará de una voluntad política y de recursos financieros, sin estos dos condimentos nunca será factible el desarrollo local.

b) Diagnóstico del Presupuesto Municipal

- Crecimiento sostenido de las rigideces de Gastos (Servicios Personales y Transferencias).
- Limitada capacidad para fortalecer los ingresos propios.
- Fuerte dependencia de las Transferencias del Gobierno Central para el financiamiento en obras.
- Inadecuada interpretación de las reglas presupuestarias establecidas en la Ley Orgánica Municipal
- Aumento del pasivo a causa de las deudas de administraciones anteriores y actuales.
- Limitada capacidad de gerenciamiento institucional.
- Ausencia de una planificación estratégica de mediano plazo para la priorización de los gastos.

- Ausencia de Sistemas Integrados de Administración Financiera confiable.
- Limitado número de funcionarios técnicos calificados.
- Desconocimiento de las herramientas de planificación.

c) Guía práctica para identificar al Municipio como parte para elaborar una Planificación Estratégica

Diagnóstico: Efectuar el diagnóstico de la situación interna de la Municipalidad.

Contenido y alcance:

- Indicadores básicos: Ubicación, población y vivienda.
- Características por servicios y áreas.
- Problemas por servicios y áreas.
- Alternativas de solución.
- Recomendaciones.
- Aspectos operativos y seguimiento de las recomendaciones.

Finalidad del Reconocimiento y Recomendaciones:

- Obtener una visión general del Municipio.
- Identificar los problemas principales.
- Tener y medir la voluntad política de cambio del Intendente.

Información Requerida:

1. Información Básica:

- 1.1 Nombre del Municipio
- 1.2 Departamento.
- 1.3 Jerarquía: Grupo
- 1.4 Ubicación (Km de la capital del país/Km de la capital del Dpto)
- 1.5 Población (Urbana/Rural)
- 1.6 Tasa de crecimiento urbana intercensal.
- 1.7 Promedio de personas por vivienda.
- 1.8 Número de viviendas.

2. Información Financiera-Administrativa:

- 2.1 Estado de ingresos y egresos del último año.
- 2.2 Presupuesto vigente.
- 2.3 Funcionarios municipales clasificados. (Nivel directivo, administrativo, técnico, obrero, otros)
- 2.4 Transferencias asignadas al municipio.

3. Información- Principales Servicios.

- 3.1 Tipo de servicio.
- 3.2 Características técnicas: Cobertura, Calidad, continuidad.
- 3.3 Aspectos comerciales: Usuarios, medición, pérdidas.
- 3.4 Aspectos financieros: Precios de tarifas, costo de recaudación.

3.5 Aspectos Administrativos: Forma de administrar el servicio, recursos humanos.

Efectuar el Reconocimiento y elaborar Recomendaciones, comprende un diagnóstico rápido de la situación de los servicios, las finanzas y la administración municipal y la identificación de posibles soluciones. Los objetivos son:

- Medir la voluntad de cambio de las municipalidades.
- Obtener una primera imagen sobre su situación urbana e institucional.
- Identificar soluciones que demanden inversiones (proyectos prioritarios).
- Identificar líneas de asistencia técnica y de capacitación.
- Generar recomendaciones orientadas a mejorar, tanto el funcionamiento de los servicios urbanos que se hallen bajo la responsabilidad municipal, como su capacidad de gestión administrativa y financiera.
- Detectar posibles proyectos que pueden ser desarrollados a futuro.

De esta técnica se deben obtener los siguientes resultados:

- a) Indicadores básicos de la ciudad y de la municipalidad. (*Sobre la ciudad*: población, tamaño, tasa de crecimiento, distribución demográfica, organización y funcionamiento; dimensión, uso de suelo, forma, crecimiento y tendencias. *Sobre la comunidad*: Cuáles son los grupos sociales representativos, niveles de organización, relaciones con la municipalidad, opciones de participación. *Sobre el municipio*: El manejo político; fuerzas políticas, el poder, la toma de decisiones. El manejo institucional; financiero, composición de ingresos, prioridades en el gasto, eficiencia, esfuerzo; organización, recursos humanos, recursos materiales).
- b) Matrices que resumen la situación urbana e institucional (problemas, causas y posibles soluciones).
- c) Recomendaciones a ser cumplidas por la Municipalidad.

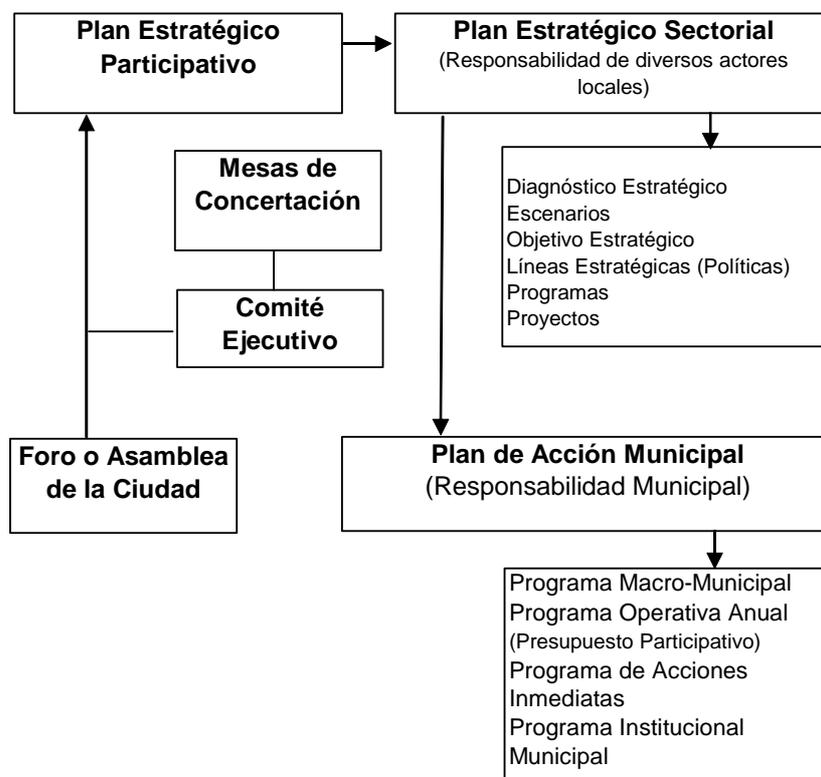
8.1 La Planificación Estratégica participativa.

La planificación estratégica participativa puede ser postulada como una metodología de gestión con capacidad de viabilizar un proceso de cambio integral a nivel local. A partir de este estudio intentamos demostrar que dicha metodología constituye una herramienta eficaz a la hora de canalizar la participación ciudadana en procura de una mayor gobernabilidad, una mayor integración de intereses públicos y privados, y por ende un claro fortalecimiento de la sociedad civil, en relación a la participación en la toma de decisiones. Los resultados obtenidos afirman que esta herramienta de gestión posibilita la construcción de un nuevo marco de concertación, y por lo tanto la redefinición en el accionar del gobierno de los diferentes actores locales.

Cuando decimos que un presupuesto es un indicador de “un buen gobierno municipal”?

- Cuando en sus procedimientos, alcances y objetivos se ajusta al marco jurídico vigente. Esto hay que atender.
- Cuando es coherente con el plan de gobierno (estratégico y operativo)
- Cuando se han instrumentado formas de participación o incidencia ciudadana por lo menos en algunos niveles o áreas de asignación de recursos – (de los diferentes actores locales)
- Cuando es comunicado y efectivamente comunicable (o sea entendible) por gran parte de la población.
- Cuando es técnicamente solvente en la relación ingresos, egresos, productos y también en la previsión de los imprevistos.
- Cuando es útil, no solo para ordenar los gastos y prever los ingresos

He aquí el **ESQUEMA BÁSICO**:



Los talleres participativos permiten conformar el Plan Operativo Anual de la Municipalidad, a través de las prioridades comunitarias y este convertirse en el presupuesto participativo.

MATRIZ BÁSICA

Problemas	Causas	Soluciones	Acciones Inmediatas	Alianzas Estratégicas	Prioridades en el Presupuesto
Identificar 3 prioridades	Identificar 3 prioridades	Identificar 3 prioridades	Qué hacer?	Con quién hacer?	Programar para el año próximo.

Las Municipalidades están mejor posicionadas en el ámbito nacional, porque sus funciones y actividades son importantes para el desarrollo de las localidades, cuentan con recursos genuinos, pero ante el aumento de demanda en obras e infraestructura resultan insuficientes para financiarlos. Las transferencias de los Royalties y Compensaciones a partir del año 2000 por parte del Gobierno Central, ayudaron bastante en la concreción del desarrollo municipal, pero aún persisten problemas ante el atraso de los recursos transferidos que impiden cumplir con los planes y programas financiados con dichos fondos.

Paraguay mantiene las mismas debilidades que varios países subdesarrollados, razón por la cual, necesita del apoyo del Gobierno Nacional para implantación de políticas de transferencias de recursos y competencias que eviten duplicidades de esfuerzos; se ha avanzado bastante en materia de programación presupuestaria, pero todavía el presupuesto no está vinculado a una planificación de largo plazo, lo que ocasiona grandes dificultades para solución de los problemas más urgentes.

RECOMENDACIONES.

1. Impulsar la Reforma Tributaria Municipal con pocos tributos fáciles de recaudar, administrar y fiscalizar, de forma a presentar en la brevedad del tiempo posible, el Proyecto al Congreso Nacional para su estudio y consideración. Esto podría ser factible mediante el apoyo solidario de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal, la Asociación de Juntas Municipales del Paraguay, la Red de Mujeres Múnicipes del Paraguay, y la Federación de Gobiernos Departamentales y Municipales.
2. Modificar el Sistema de Transferencias Intergubernamentales, que tenga por objetivo combatir las inequidades regionales a través de un programa de igualación, conforme a los índices de desarrollo relativo, de forma a entregar mayores recursos a aquellos municipios más pobres e impulsar el desarrollo económico y social a nivel local.
3. Generar nuevos recursos para las municipalidades mediante el fortalecimiento de los recursos propios y la participación del Sector Privado, en la prestación de servicios o construcción de obras, para el efecto, se podrían tercerizar algunos servicios municipales o conceder concesionamiento por varios años, de manera a que los escasos recursos financieros se orienten hacia aquellos gastos más prioritarios conforme a la realidad de cada Municipio.
4. Aplicar la planificación estratégica participativa como metodología de gestión con capacidad de viabilizar un proceso de cambio integral a nivel local. Su diseño debe ser sencillo y no tan técnico, hacerlo en “forma gradual”, por partes, con el objetivo de demostrar que dicha metodología constituye una herramienta eficaz a la hora de canalizar la participación ciudadana, en procura de una mayor gobernabilidad, mayor integración de intereses públicos y privados y por ende, un claro fortalecimiento de la sociedad civil, en relación a la participación en la toma de decisiones. Los resultados obtenidos afirman que esta herramienta de gestión posibilita la construcción de un nuevo marco de concertación, y por lo tanto, la redefinición en el accionar del gobierno de los diferentes actores locales.
5. Incorporar a las comisiones vecinales, organizaciones no gubernamentales, trabajadores, estudiantes, y otras formas de organización de la sociedad civil, que puedan potencialmente desarrollar algún tipo de participación ciudadana en el gobierno local de su ciudad. Se trata de revisar viejos paradigmas de la gestión pública para dar lugar a innovaciones, que permitan aumentar la capacidad de respuesta del gobierno a las crecientes demandas de la comunidad.
6. Capacitar a los miembros y líderes de la sociedad civil organizada (Juntas Vecinales, Asociaciones no Gubernamentales, Movimientos sociales, Universidades) porque mediante el conocimiento tendrán deseos de involucrarse en el proceso, se convertirán en personas interesadas en aportar ideas, de forma a no convertirse en simples espectadores de lo que pasa en su comunidad, o ser fácilmente manipuladas por autoridades con intereses propios.
7. Por último, el Ministerio de Hacienda como Órgano Rector de la Política Económica y Financiera del país, debe tomar conciencia de la importancia que tienen las Municipalidades dentro de la Estructura Nacional para la solución de los problemas acuciantes que posee el país, sin una política de Estado que involucre a los Gobiernos Locales, porque son los que están más cerca de las necesidades de los habitantes, será imposible pensar en brindar resultados, todos sabemos que la demanda es abundante y los recursos financieros son limitados, razones que justifican plenamente en adoptar medidas que fortalezcan a los Gobiernos Locales mediante reformas profundas, entre las que se citan: modificación del Sistema Tributario Municipal, mayores transferencias del Gobierno Central distribuidas teniendo en cuenta el componente “social” y atadas a competencias, además de la Modernización de la Administración Financiera Municipal y la respectiva capacitación a los funcionarios.

BIBLIOGRAFÍA

- **ROJAS, Flora**, “DEBEN EXISTIR REGLAS PRESUPUESTARIAS PARA LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO? Experiencia en los países federales y unitarios. Reflexiones. Recomendaciones. Caso Paraguay. XXXI Seminario Internacional de Presupuesto Público, Costa Rica. Junio 2004.
- **GESTIÓN LOCAL**, “Estrategias para la Autonomía Financiera de los Gobiernos Subnacionales: Gobernaciones y Municipalidades”. Paraguay, diciembre de 2003.
- **COPLANEA/JICA**, “Los Gobiernos Locales en el Paraguay”. Marzo de 2003.
- **ARLES CARUSO LARRAINCI**, “La Planeación del Desarrollo y la Participación Ciudadana: Herramientas Básicas del Buen Gobierno Municipal”. México. 2001.
- **SERIE CEMAF N° 2** “Modernización del Presupuesto Municipal adecuado a la Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado”. Paraguay, julio de 2000.
- **GONZALO DARQUEA SEVILLA**, “Planeación Estratégica Municipal”. Paraguay, setiembre de 1998.

RESEÑA BIOGRÁFICA

FLORA GUADALUPE ROJAS ORTIGOZA Dirección electrónica: floroj_cemaf@rieder.net.py

- **CARGO ACTUAL:** Directora Académica del Centro Superior de Estudios Matemáticos y Financieros-**CEMAF**. Institución que se dedica a la investigación y formación de técnicos y profesionales del Sector Público en el área de la Administración Financiera Pública y Tributación. Mantiene convenio con Universidades Públicas desde el año 2000.
- CONSULTORA EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA.

EXPERIENCIA LABORAL EN EL MINISTERIO DE HACIENDA

Cargos ocupados:

- Directora General de Política Fiscal, 1994-1996
- Asesora de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera. 1996- Nov. 2000.
- Secretaria General del Ministerio de Hacienda Nov. 2000/Oct.2001
- Directora General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Oct 2001/Dic2002.

OBRAS ESCRITAS

- “DEBEN EXISTIR REGLAS PRESUPUESTARIAS PARA LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO? Experiencia en los países federales y unitarios. Reflexiones. Recomendaciones. Caso Paraguay. Año 2004.
- PANORAMA PRESUPUESTARIO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA. 1994-2003. Año 2004.
- EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN PARAGUAY Y LA INTERACCIÓN ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO. Año 2003.
- EL PRESUPUESTO EN EL PARAGUAY. PROCESOS Y PROGRESOS. Flora Rojas/James Spalding. Año 2003.
- HACIA UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA. Año 2003.
- ANÁLISIS CRÍTICO DEL PLAN ECONÓMICO DEL GOBIERNO 2003-2008. Año 2003.
- PRESUPUESTO BASE CERO: UNA VISIÓN PRÁCTICA –SERIE CEMAF N° 1. Año 2000.
- MODERNIZACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL ADECUADO A LA LEY N° 1535/99 – SERIE CEMAF N° 2. Año 2000.
- LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL PARAGUAY. Año 1997.
- CASOS DE ÉXITO DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL PARAGUAY: 1980-1995. Año 1995.
- 1989-1993: DESCRIPCIÓN RESUMIDA DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PARAGUAY Y ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. Año 1993.