

Date Printed: 04/23/2009

---

JTS Box Number: IFES\_69  
Tab Number: 9  
Document Title: El presupuesto municipal  
Document Date: 2001  
Document Country: Paraguay  
Document Language: Spanish  
IFES ID: CE01514



\* B 8 2 B B A 0 5 - 3 5 3 1 - 4 D C 1 - 9 6 1 B - 8 4 9 1 1 5 C E 2 6 7 B \*

# El presupuesto municipal

¿Qué es, cómo se hace y para qué sirve?



Fundación Internacional para  
Sistemas Electorales



Agencia de los Estados  
Unidos para el Desarrollo  
Internacional

## F I C H A T E C N I C A

### **GESTIÓN LOCAL**

De la Conquista 1343, Barrio Carlos A. López

Telefax: (595-21) 423 448

Email: [gestionlocal01@cmm.com.py](mailto:gestionlocal01@cmm.com.py)

Este material educativo es parte del Proyecto "Fortaleciendo la Participación Ciudadana en el ámbito Local", que cuenta con el apoyo de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

**Material elaborado por:**

Raúl F. Monte Domecq

**Edición pedagógica:**

Guillermina Kanonnikoff

**Dibujos:**

Iván González

**Diseño Gráfico:**

Sylvia Brítez Garrido

**Impresión:**

Estilográfica

Asunción, Teléfono: (595-21) 333 068

1.000 ejemplares

Asunción, noviembre del 2001

Impreso en Paraguay

Para la elaboración de este material didáctico, se utilizó como referencia básica el video producido por GESTIÓN LOCAL «Lo que todo ciudadano debe saber sobre presupuesto público», elaborado por Eduardo Bogado Tabacman, año 2000, con el apoyo del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América USAID/Paraguay.

MATERIAL DIDÁCTICO PARA COMISIONES VECINALES

# El presupuesto municipal

¿Qué es, cómo se hace y para qué sirve?

# INDICE

---

1. ¿ QUE ES EL PRESUPUESTO ? _____	9
La estructura del presupuesto _____	11
Cuántos tipos de programas existen? _____	14
Qué son las partidas presupuestarias? _____	17
Qué es el presupuesto base cero? _____	19
El presupuesto público es como el presupuesto familiar _____	21
2. COMPONENTES DEL PRESUPUESTO _____	25
2.1. El gasto _____	25
En que gasta el gobierno el dinero _____	25
Puede una sociedad vivir sin el gobierno? _____	26
El presupuesto familiar y el presupuesto público.	
2.2. El ingreso _____	32
De donde viene el dinero del Gobierno? _____	32
Impuestos, tasas y contribuciones especiales _____	35
La evasión tributaria nos afecta a todos _____	39
3. LAS ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO _____	43
La elaboración por la Intendencia _____	44
La aprobación por la Junta Municipal _____	46
La ejecución del presupuesto a cargo de la Intendencia _____	47
Rendición de cuenta y control _____	48
4. 10 REGLAS PARA HACER UN BUEN PRESUPUESTO _____	51
5. LA LOGICA DEL PODER _____	61
6. EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN _____	65
7. INCIDENCIA EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL _____	69
8. Principios democráticos que garantizan la participación de los ciudadanos en el manejo de la cosa pública _____	75
Anexo: Disposiciones legales vigentes que afectan al presupuesto municipal _____	76

# Presentación

---

El presupuesto es uno de los instrumentos más importante de los gobiernos. Es un documento público y debe ser conocido, analizado e influenciado por todos los sectores de la sociedad. El objetivo de este cuaderno es ofrecer una primera aproximación sobre el mismo para contribuir a su comprensión en vista a estimular la incidencia ciudadana en el gobierno local.

Para participar y controlar al gobierno, el ciudadano debe conocer qué es, cómo se hace y para que sirve el presupuesto municipal. El primer paso es entonces, generar información clara, comprensible y útil. El segundo, es hacerla accesible a través de sistemas de información a la comunidad y, finalmente, capacitarse en su uso para incidir en la elaboración y en la ejecución del presupuesto.

Buscando responder a estos tres elementos, GESTION LOCAL presenta este material didáctico para comisiones vecinales. Queda como desafío, a los líderes vecinales, desarrollar y utilizar los mecanismos de participación y control hacia los gobiernos, de tal forma a colocar presión positiva y proactiva sobre las autoridades para combatir los grandes males que impiden el desarrollo de los pueblos en todos los niveles de gobierno: la ineficiencia, la corrupción, el clientelismo, el nepotismo, la exclusión y la captura de los gobiernos por las elites políticas y económicas.

El mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, no depende solo de la voluntad política de sus autoridades de turno, sino también de la capacidad y compromiso de su población. Los espacios no se regalan, se conquistan con acciones sacrificadas y solidarias en el día a día.

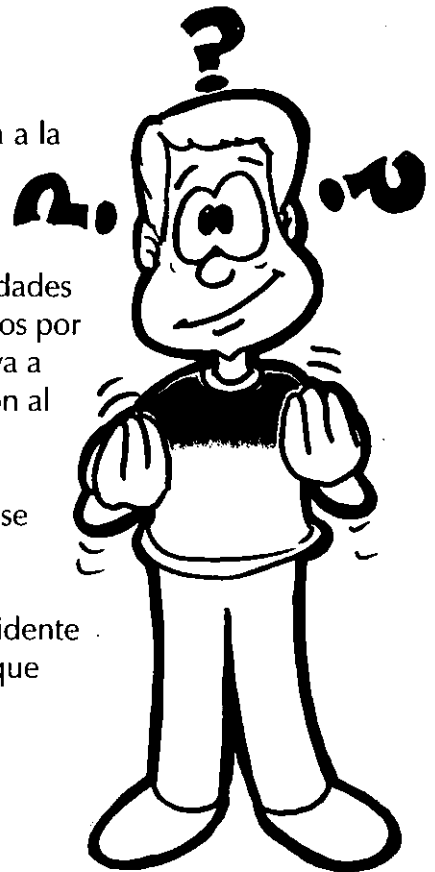
# 1

Capítulo

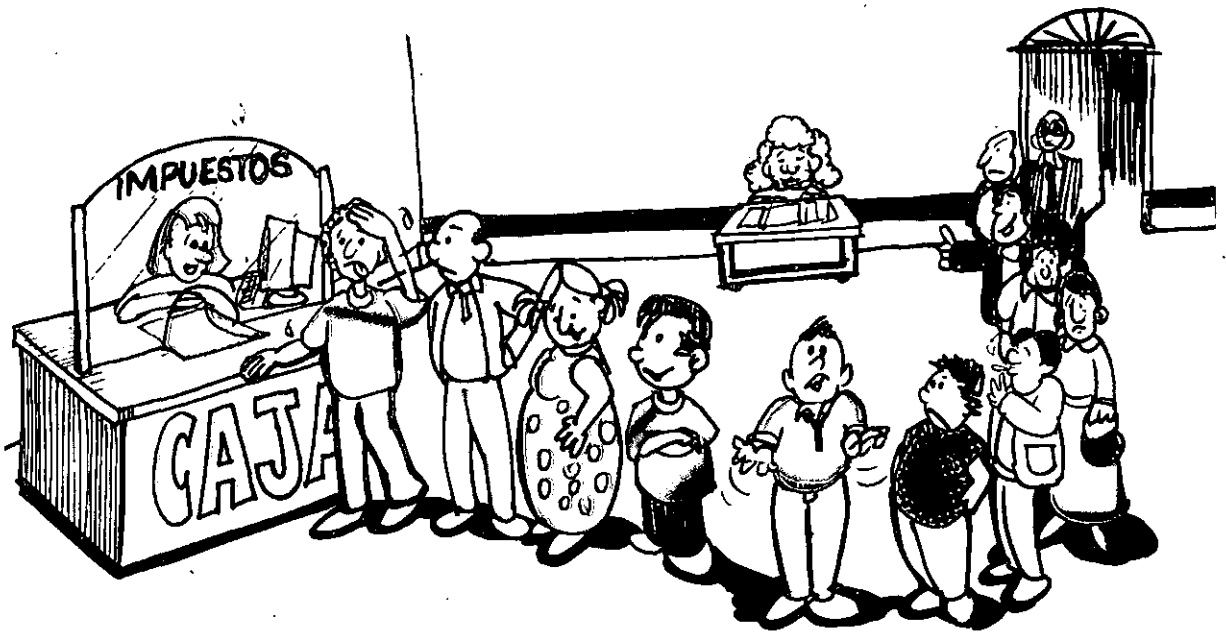
## ¿Qué es el Presupuesto?

El presupuesto es el instrumento que posibilita a la Intendencia Municipal ejecutar su plan de gobierno y controlar el conjunto de actividades de la institución. Es la expresión monetaria de los programas, proyectos y actividades que son priorizados por el Ejecutivo y aprobados por el Legislativo para plasmar la acción gubernativa a nivel local, teniendo como norte la contribución al bien común de la población.

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. Es un documento normativo que obliga a efectuar solamente aquellos gastos y pagos previstos en cada uno de los rubros programados para el efecto.



El gobierno recauda y gasta el dinero de los contribuyentes, pero no puede gastar en lo que se le ocurre. El presupuesto es un documento que dice cuánto dinero el gobierno estima que va a recaudar y en qué puede gastar.



El presupuesto debe ser aprobado por una ley nacional o por una ordenanza, que es la ley que rige en el territorio del municipio. En el presupuesto aprobado están todos los gastos que el ejecutivo está autorizado a realizar durante un año. El gobierno no puede gastar más de lo que está autorizado, aunque sí puede hacerlo menos.



# La estructura del Presupuesto

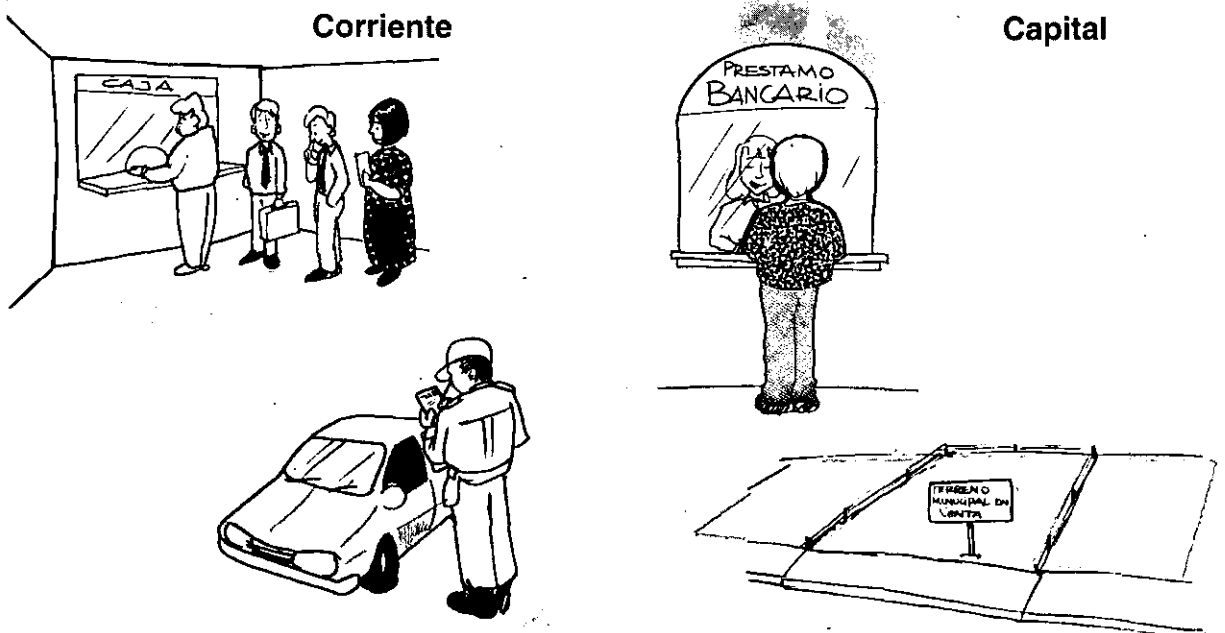
Si bien los componentes esenciales de un presupuesto son los ingresos y los gastos, en la elaboración se pueden distinguir cuatro grandes partes:

## 1. EL PRESUPUESTO DE INGRESOS

Es el conjunto de las estimaciones de recursos que serán recaudados por el gobierno en un periodo determinado, por lo general de un año. Se divide en **corrientes**, como los tributos, las rentas, multas, transferencias, y los de **capital**, como ventas de activos fijos (venta de terrenos municipales), el ingreso por préstamos de fuentes internas y externas, superávit en la ejecución presupuestaria (cuando los ingresos fueron superiores a los gastos en el año anterior), y otros.

## 2. EL PRESUPUESTO DE GASTOS

Los gastos orientan las prioridades del gobierno en materia de ejecución de planes y programas, y pueden ser **corrientes**, que son aquellos que permiten el funcionamiento de la institución y de los servicios públicos, como salarios al personal, combustible, útiles de oficina, etc., y de **capital**, que son aquellos destinados a la inversión pública como construcción de obras, equipamiento urbano, ampliación de servicios, entre otros.



**3. EL PRESUPUESTO DE FINANCIAMIENTO**

Son los recursos generados por créditos y los gastos para las amortizaciones de capital y demás obligaciones financieras. Es el resultado del endeudamiento que puede ser de corto o de largo plazos, de origen interno o externo. Por ejemplo, los proyectos de inversión en obras importantes como una carretera, la Franja Costera para el río Paraguay, son por lo general financiados con préstamos de largo plazo.

**4. EL ANEXO DEL PERSONAL**

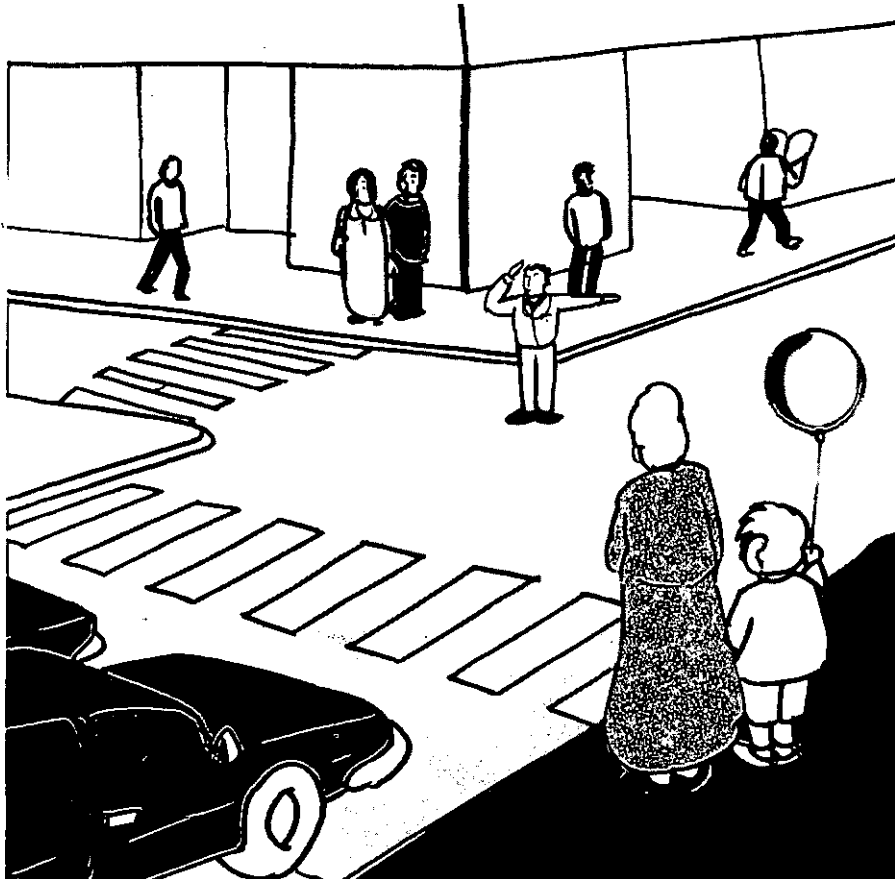
Es la información sobre el personal empleado en la institución para que el gobierno y los servicios funcionen. No se especifican nombres de personas, sino solamente los cargos, donde se detallan cantidad, naturaleza, categorías, remuneraciones y denominación de cada cargo.

El presupuesto impone restricciones al gobierno en lo que se refiere al gasto. En primer lugar, el presupuesto establece los programas en los que el gobierno puede gastar.

ANEXO DE PERSONAL			
Cargo	Cantidad	Categoría	Remuneraciones

El **programa** es un conjunto de actividades que tienen como objetivo prestar un servicio público, construir obras o desarrollar actividades para controlar el cumplimiento de normas. Estos programas tienen un costo determinado.

Por ejemplo, en la mayoría de las municipalidades existe un Programa de Tránsito. El objetivo de este programa es generalmente mejorar el tránsito colocando semáforos y carteles de señalización, y controlar que los conductores cumplan las reglas de tránsito para evitar los accidentes. En el presupuesto debèn estar claros los objetivos de cada uno de los programas aprobados.



El gobierno no puede realizar gastos en un programa que no está aprobado en el presupuesto. Las municipalidades generalmente tienen programas de aseo urbano, salud y obras, entre otros.

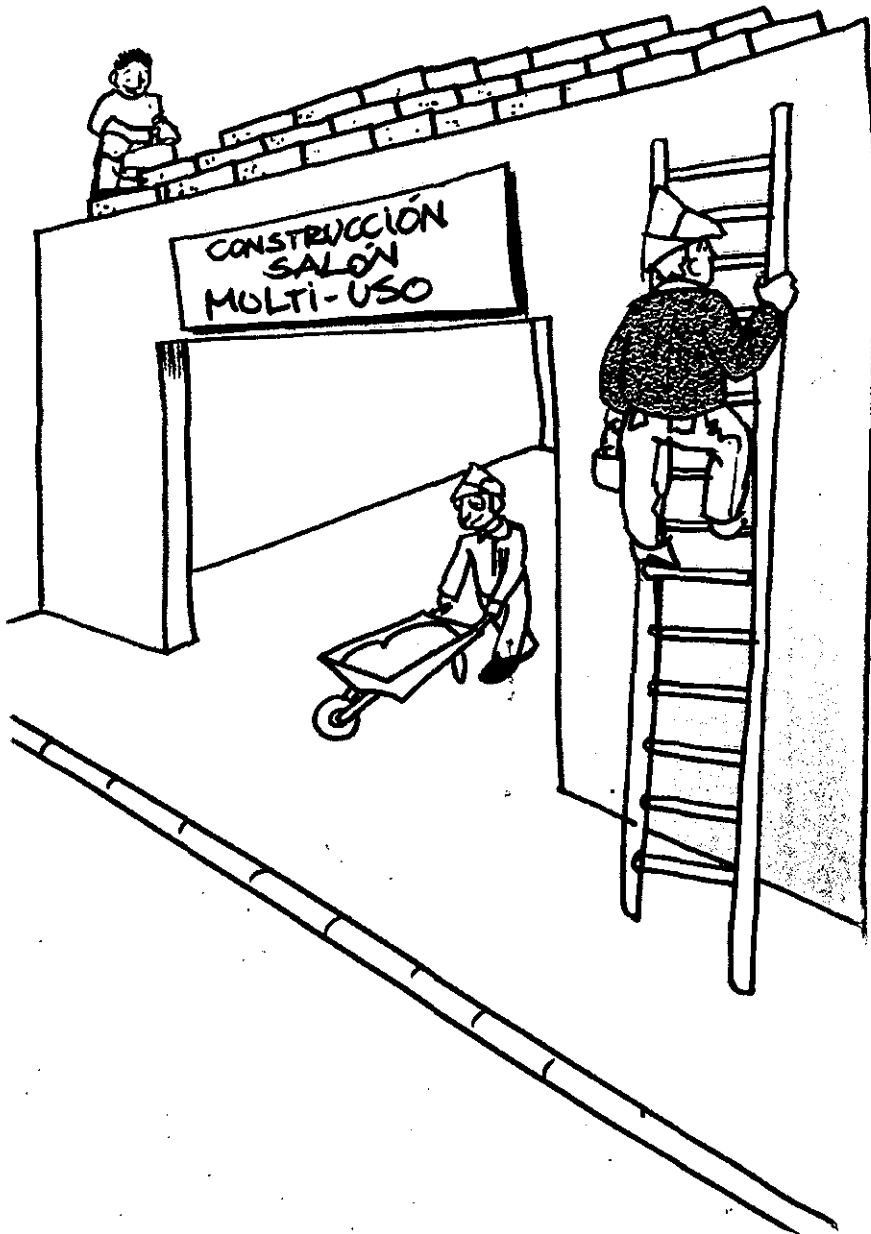
## ¿Cuántos tipos de programas existen?

Existen cuatro tipos de programas, que a su vez pueden dividirse en subprogramas y proyectos.

- **PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN GENERAL:** Es el conjunto de actividades de dirección general, gestión, supervisión y reglamentación, los cuales no pueden ser cuantificables en forma directa y clara, tales como el costo operativo de la administración, remuneración del Intendente, Concejales, etc.
- **PROGRAMA DE ACCIÓN:** Son los programas con objetivos específicos y metas que se pueden medir a través de indicadores, correspondientes a unidades o áreas específicas, destinados a la adquisición de bienes de consumo (alimentos para animales del zoológico) y de capital (construcción de un salón multiuso) para el desempeño eficiente de la municipalidad.



■ **PROGRAMA DE INVERSIÓN:** Es el conjunto de proyectos destinados a financiar el gasto de capital. En este caso, el 100% de los gastos programados, sean corrientes o de capital, son considerados como gastos de capital por ser componentes de la inversión. En los mismos no se puede incorporar personal en forma permanente, ya que los proyectos son temporales.



- PROGRAMA DE SERVICIO DE LA DEUDA:** Consiste en el conjunto de obligaciones donde se destina el pago de la deuda de las operaciones de crédito, emisión de bonos, títulos y otros.

## ¿Qué es un indicador de desempeño?

Conjunto de actividades que se realizan para ilustrar el funcionamiento de un servicio (recolección de basura) o la producción de un bien (asfalto para bacheo de calles). Sirve para hacer comparaciones de entre la situación actual del servicio y una medida ideal que se establece para dicho servicio en cuanto a calidad, cobertura y costo. Las organizaciones ciudadanas pueden y deben participar en comisiones de control de los servicios públicos municipales, y los indicadores son la herramienta para el trabajo de control y ajustes para mejorar los servicios.

## ¿Qué son las partidas presupuestarias?

En cada programa se especifican los distintos tipos de gasto. El tipo de gasto se denomina partida presupuestaria.

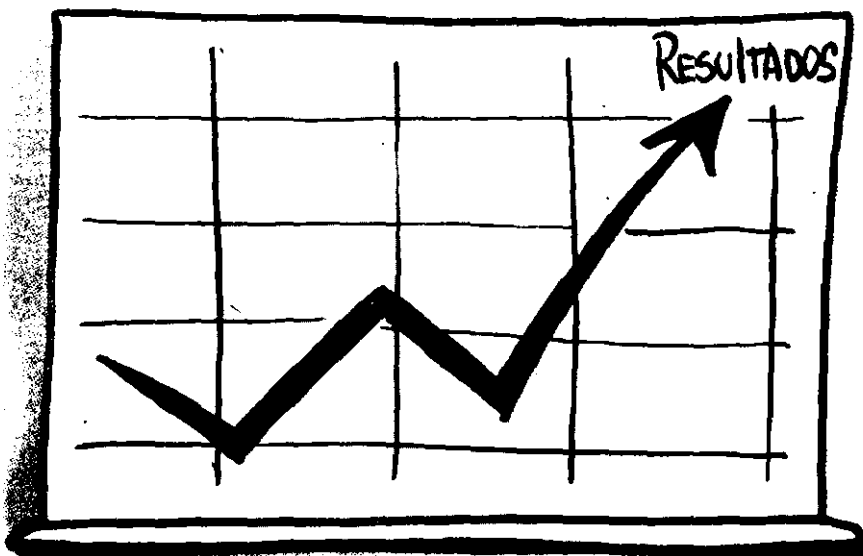
Un programa contiene varias partidas presupuestarias, de acuerdo a los gastos que van a ser realizados. Por ejemplo, aquí tenemos un programa de presupuesto con todas sus partidas. Se trata del PROGRAMA DE MANTENIMIENTO DE CALLES que está bajo la responsabilidad de la Dirección de Obras. Sus partidas son las siguientes:

<b>PROGRAMA DE MANTENIMIENTO DE CALLES</b>	
Unidad Responsable: Dirección de Obras	
Sueldos del personal administrativo	15.000.000
Jornales	50.000.000
Repuestos y accesorios menores	200.000.000
Productos e insumos no metálicos	150.000.000
Combustibles	50.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>465.000.000</b>

Si el gobierno gasta en piedras y otros materiales para arreglar las calles tiene que usar esta partida "Productos e insumos no metálicos"

Para la compra de repuestos para el vehículo utilizado se usa esta partida "Repuestos y accesorios menores"

Por lo tanto, para evaluar los programas del presupuesto se deben estudiar las partidas presupuestarias que en la práctica representan "techos" o valores máximos para ejecutar gastos. Cuando la Intendencia tiene necesidad de efectuar gastos por encima de este techo, puede solicitar a la Junta Municipal una reprogramación presupuestaria para ampliar dicha partida.



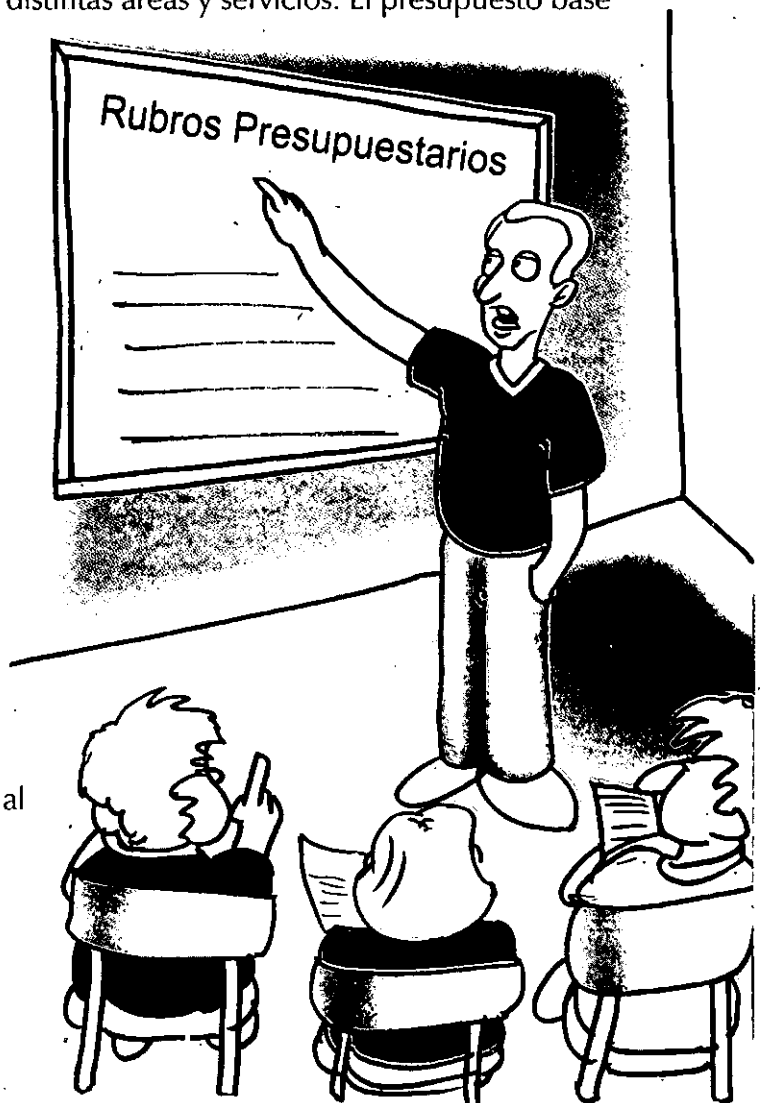


## ¿Qué es el presupuesto base cero?

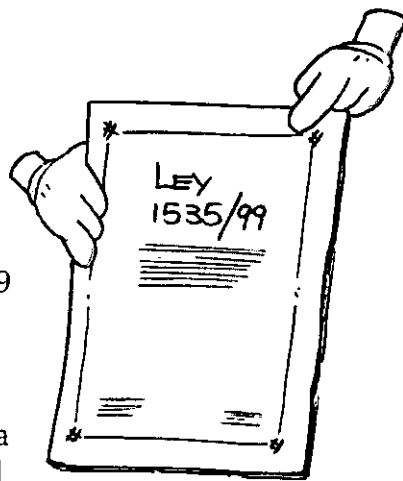
Es un método para elaborar el proyecto de presupuesto que establece como base para el gasto la cifra cero. Para cada gasto se debe justificar la pertenencia, eficiencia de los rubros presupuestados, su compatibilidad con los planes de gobierno. Es decir, se debe justificar su razón de ser.

Exige la fundamentación detallada de cada una de las necesidades que requiere para el funcionamiento de cada dependencia, de manera a determinar el costo de las distintas áreas y servicios. El presupuesto base cero parte de la estructura organizacional de los municipios y obliga a reasignar, fusionar o eliminar los programas que no se justifican. Esto puede ser muy útil en situación de reformas institucionales del Estado.

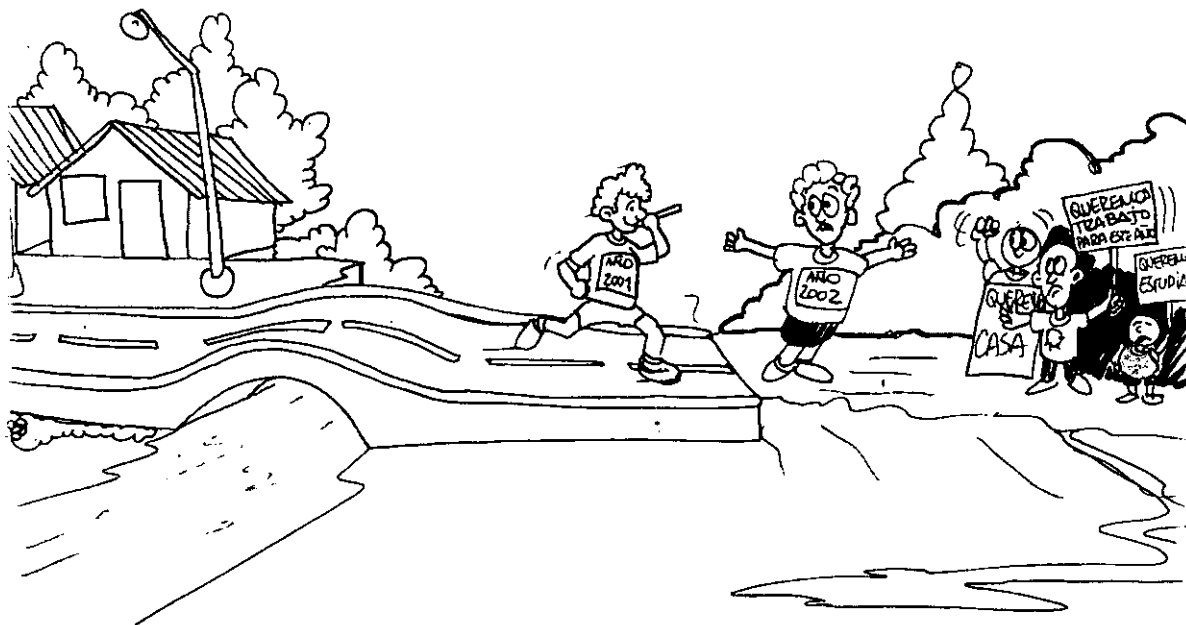
Esta metodología busca contrarrestar la tendencia de aplicar simples reajustes monetarios a un conjunto mudo de rubros y cifras que nadie se pregunta para qué sirve y si posee actualidad en función a los planes del gobierno, con lo cual el presupuesto va creciendo al margen de criterios racionales o justificados.



En el Paraguay, todo el sector público está obligado para el año 2001 a implementar el presupuesto base cero, por Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado, y reglamentada por el Decreto del Poder Ejecutivo N° 8127/00. Los resultados son aun muy pobres al cierre del año 2001. La Municipalidad de Asunción ya utilizó en el año 1995 esta metodología, y con buen resultado<sup>1</sup>.



No obstante, se debe aclarar que si bien el presupuesto base cero es un paso importante para el Paraguay, pero no suficiente. En otros países es casi ya una pieza de museo, ya que la tendencia actual es formular el presupuesto con base en la asignación del gasto en función a resultados de desempeño institucional, y otros criterios citados en el capítulo de **Las 10 reglas para hacer un buen presupuesto** de este cuaderno. Además, todos los años no se puede estar volviendo a cero para hacer el presupuesto, porque esto no sería eficiente en una visión de largo plazo.



<sup>1</sup> Para mayores detalles, ver el libro "Promesa Cumplida. 5 años de Gobierno de la Ciudad de Asunción 1991 a 1996", capítulo Reformando el Gobierno Municipal: la nueva política presupuestaria, página 71. Municipalidad de Asunción, 1996.

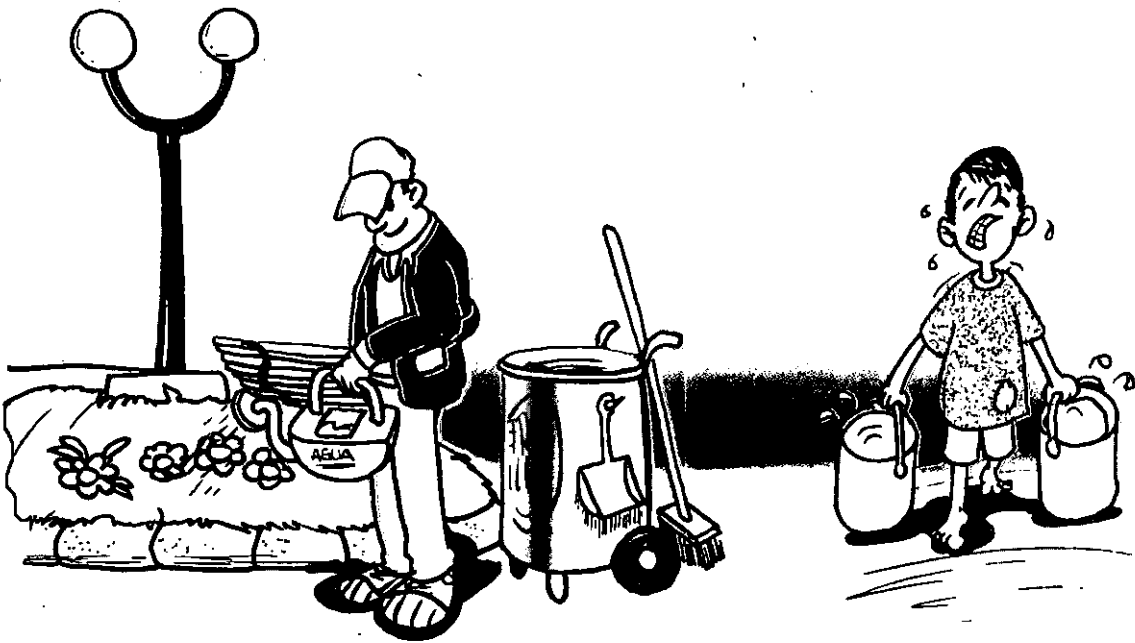
**EL PRESUPUESTO PÚBLICO ES COMO EL PRESUPUESTO FAMILIAR:  
SI SE GASTA MÁS EN ALGO, SE DEJA DE GASTAR EN OTRA COSA.**

En el presupuesto de una familia, en el mes actual se comprará menos carne porque el mes pasado no alcanzó para pagar la cuota de la escuela, por ejemplo; o se decide solicitar a la empresa telefónica el bloqueo de la línea telefónica para reducir el gasto de este servicio y poder así pagar el tratamiento médico de uno de los hijos.



Lo mismo sucede con el presupuesto municipal, departamental o nacional. Cuando un ciudadano analiza y opina sobre la gestión de un Intendente Municipal, surgen preguntas de este tipo:

- ¿Por qué el Intendente construyó un salón multiuso dice que no tiene dinero para construir un puente en nuestro barrio?
- ¿Por qué se gasta dinero para hermostear la plaza del centro si no hay dinero para perforar pozos de agua en los barrios que no tienen agua?



Hay una realidad : Las necesidades son crecientes y surgen constantemente, urgencias que superan los recursos disponibles.

**¿Cómo aplicar estos recursos escasos...?**

**¿Cómo se decide el gasto más conveniente...?**

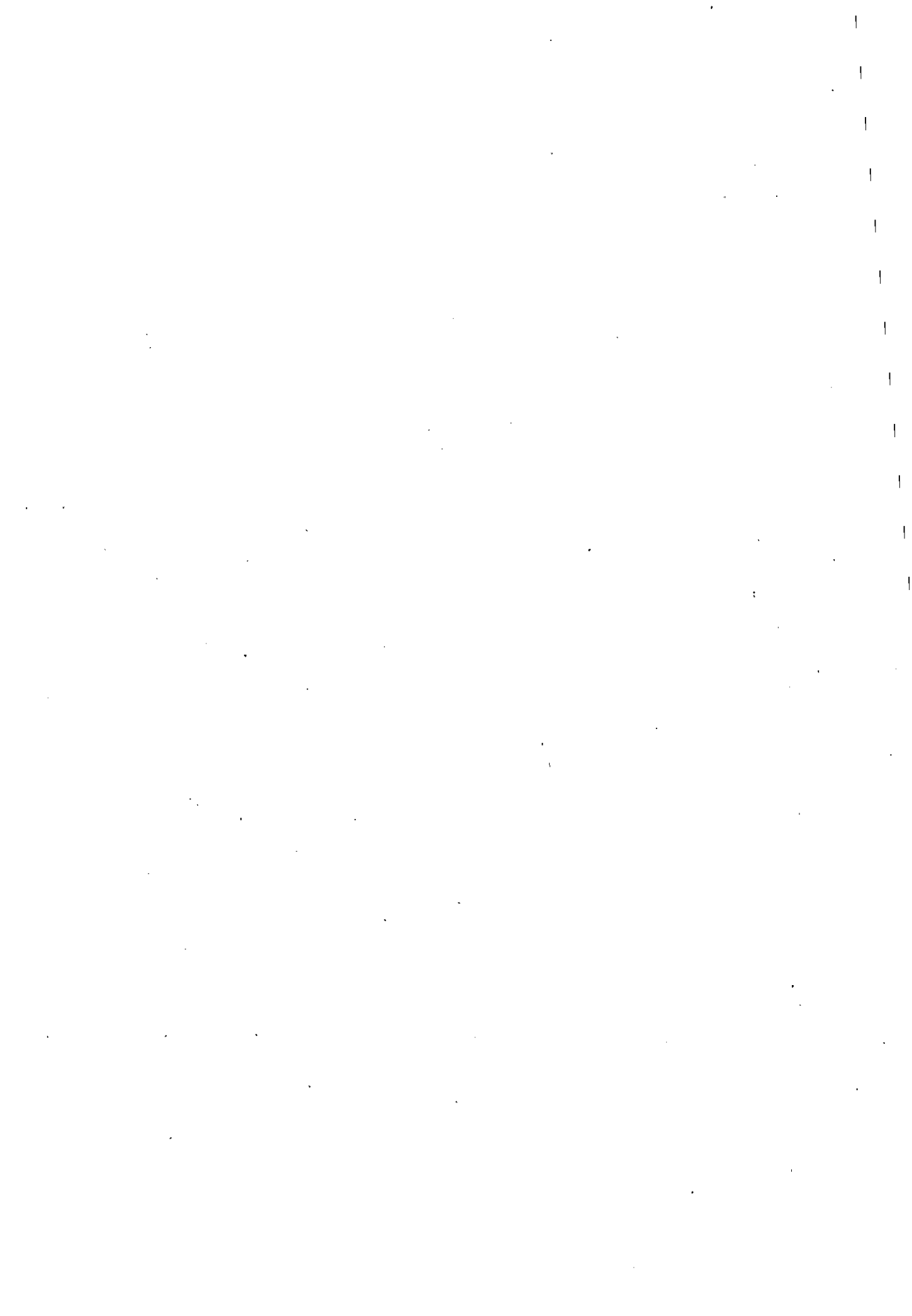
El presupuesto es la forma en que la sociedad decide, a través de su gobierno, en **qué se va a gastar** y en **qué no se va a gastar** el dinero público, así como **cuánto** se va a gastar.

Hay programas presupuestarios que pueden ser y hay nuevos programas que pueden ser incorporados. Hay programas que pueden sufrir recortes y otros que pueden ser incrementados. Hay servicios que una parte de la ciudadanía



## Resumiendo

El gobierno recauda y gasta el dinero del pueblo, pero el gobierno no puede gastar el dinero como se le ocurre sino de acuerdo con una ley u ordenanza. En esa ordenanza municipal se establecen los programas con sus partidas presupuestarias. Los recursos son escasos y no pueden ser satisfechas todas las necesidades. Se debe elegir entre las distintas alternativas. El presupuesto es la forma en que se toman esas decisiones:



# Componentes del Presupuesto

## 2.1. El gasto

### ¿EN QUÉ GASTA EL DINERO EL GOBIERNO ?

Al responder a esta pregunta se observa que el gobierno, así como una familia o una empresa, tiene ingresos y gastos. El gobierno recauda el dinero de los ciudadanos que pagan sus impuestos. Pero, ¿para qué el gobierno necesita el dinero de los contribuyentes? El gobierno debe prestar una serie de servicios que la empresa privada por sí sola no podría hacer.

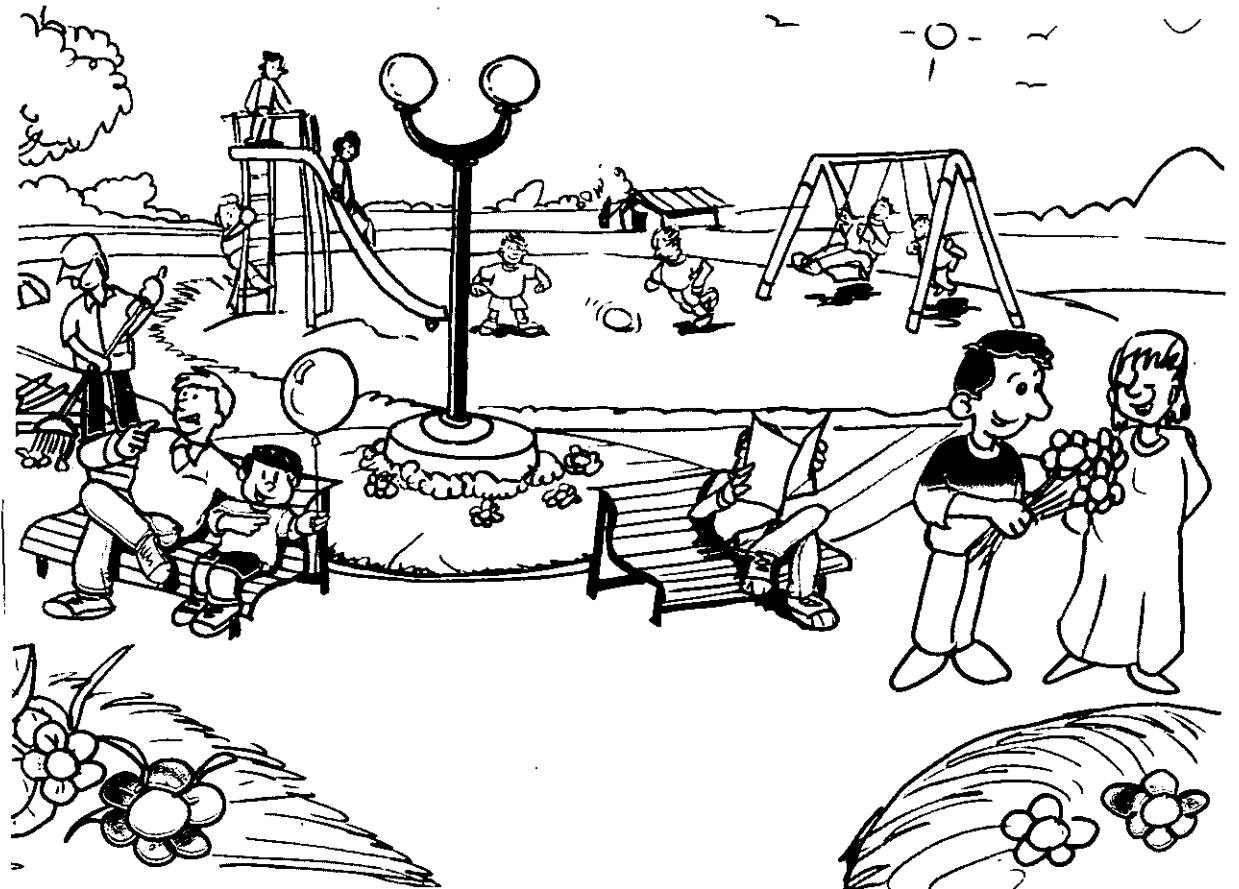


## ¿PUEDE UNA SOCIEDAD VIVIR SIN EL GOBIERNO?

Hay distintas razones por las que el gobierno provee bienes y servicios públicos, ya sea directamente o contratando una empresa privada.

## ADMINISTRACIÓN DE ESPACIOS VERDES

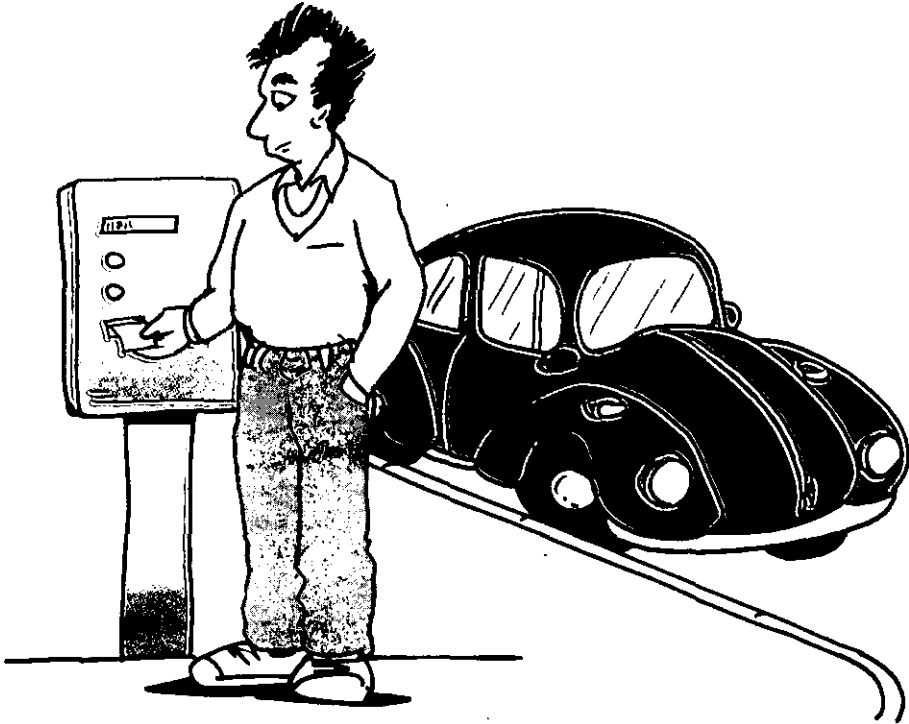
- Si una empresa privada equipa y mantiene las plazas de la ciudad, no le será fácil cobrar a los vecinos por el servicio que presta. Algunos dirán ¿para qué voy a pagar si de todas maneras sin pagar puedo disfrutar de la plaza? Sería muy difícil amurallar la plaza para evitar el ingreso de las personas que no pagan. Este servicio debe estar a cargo del gobierno, que puede contratar una empresa privada para su ejecución, y los gastos generalmente se financian con dinero de los impuestos.





## SERVICIO DE ESTACIONAMIENTO CONTROLADO Y ORDENAMIENTO DEL TRÁNSITO VEHICULAR

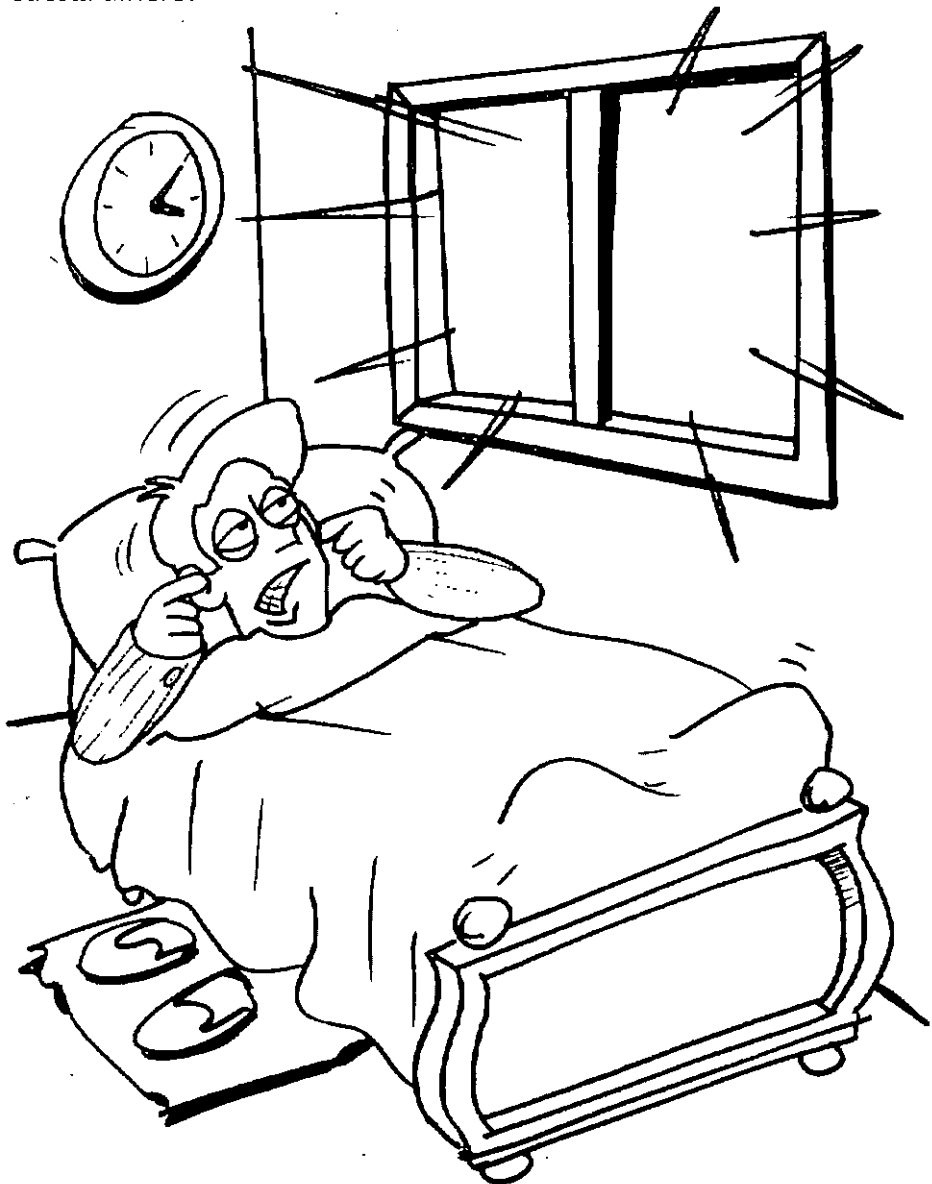
Tanto en Asunción como en Ciudad del Este existe una sola empresa que presta el servicio de control del estacionamiento mediante parquímetros. Cuando hay una sola empresa hay monopolio. ¿Por qué hay una sola empresa? Porque la naturaleza y costo del servicio no permite que varias empresas se dediquen a lo mismo. Si se tiene, por ejemplo, en una misma calle varias empresas prestando este servicio, cada una de ellas colocando su parquímetro, el costo aumentaría porque cada empresa tendría que incurrir en los mismos gastos y se incrementarían las tarifas perjudicando a los usuarios.



¿Se imaginan ustedes qué pasaría si este servicio monopólico fuese realizado por empresas privadas sin ninguna intervención del gobierno? Cuando existe un monopolio, existe la posibilidad de que la empresa cometa abusos con sus usuarios. El gobierno puede prestar directamente el servicio o, en caso contrario, legislar y controlar el funcionamiento de estas empresas. Esto significa eficiencia y equidad en la cobertura, calidad y precio del servicio público gerenciado circunstancialmente por la empresa privada. Esta es una actividad del gobierno que demanda gastos y para lo cual el gobierno necesita recursos.

## ADMINISTRACIÓN DE CONFLICTOS ENTRE PARTICULARES

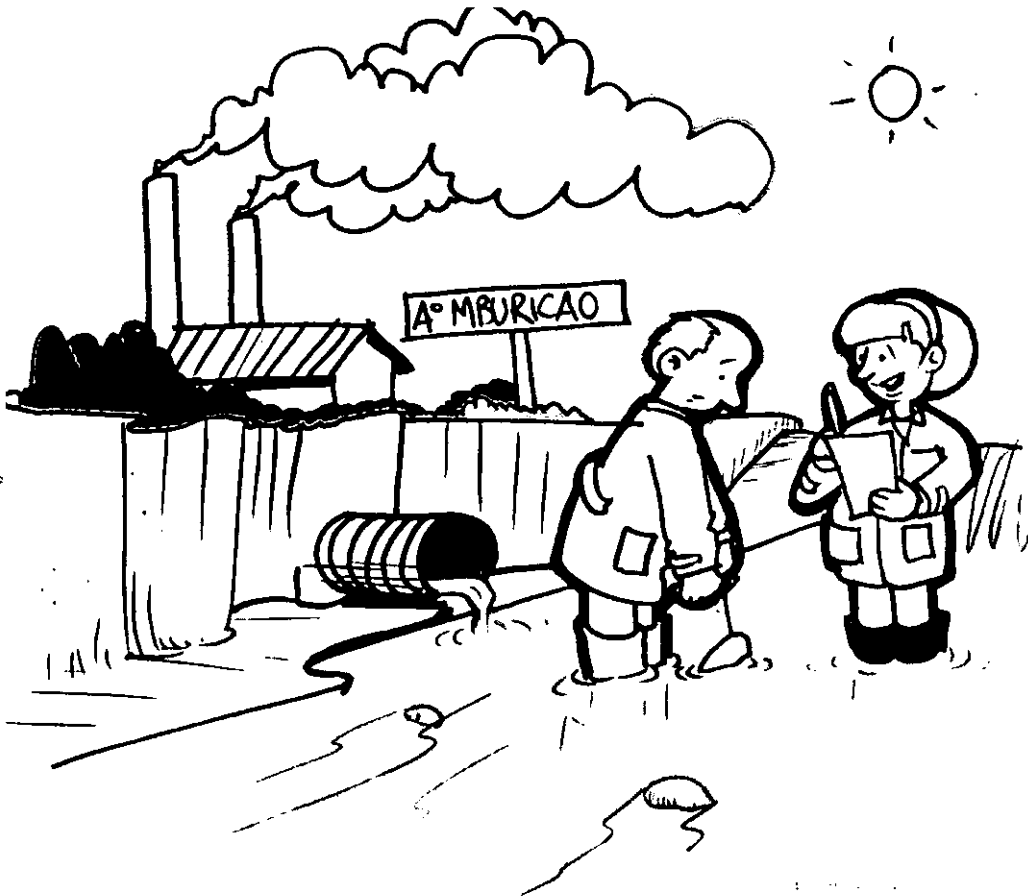
Hay veces que las actividades de una empresa o individuo perjudican a otros, como cuando una discoteca produce un ruido infernal molestando a todos los vecinos. El gobierno tiene que intervenir en estos casos. Se necesita la elaboración de una ordenanza que regule los ruidos molestos en la ciudad y que sea respetada. Para hacer esto se requieren concejales que elaboren la ordenanza, inspectores que controlen, abogados que accionen jurídicamente, y jueces que emitan sentencias. Todo esto cuesta dinero.



## PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Lo mismo ocurre en un cauce hídrico como un arroyo o río que esta siendo contaminado por varias fuentes, entre ellas empresas privadas como el caso de las curtiembres. Las empresas privadas buscan aumentar ganancias y para ello deben reducir sus costos, aunque esto signifique perjudicar el medio ambiente. Controlar la contaminación exige gastos. Si no existe una intervención del gobierno podrán contaminar sin límites.

Alguien tiene que controlar que no se lancen residuos contaminantes a los arroyos. La solución es que el gobierno preste este servicio. Es el caso de SENASA y la Municipalidad que realizan este control. Para hacer este servicio, también el gobierno necesita dinero y debe recurrir a los impuestos.





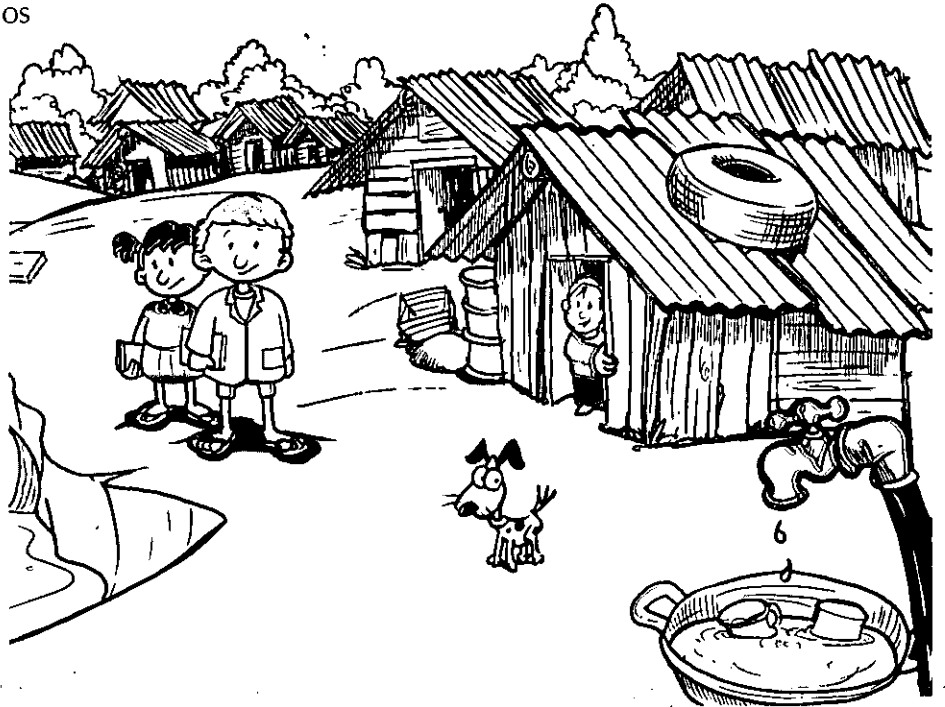
## TRÁNSITO

Si cada uno actuase en el tránsito de acuerdo con su criterio personal, sería el caos total. Necesitamos ordenanzas, policías capacitados, grúas y vehículos, para poder contar con este servicio. Todo esto cuesta dinero y tiene que venir de los impuestos.

## EDUCACIÓN

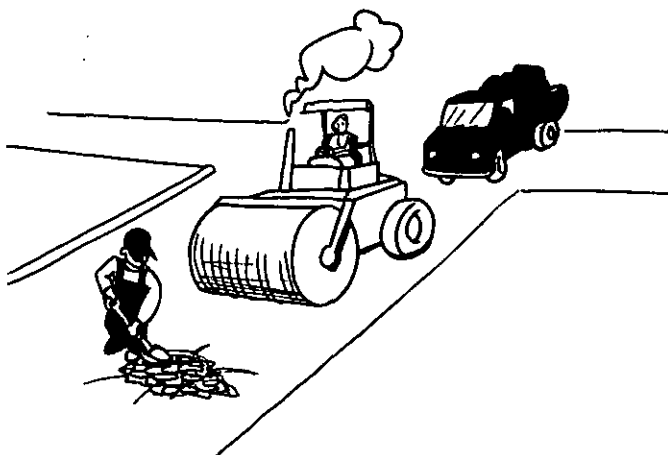
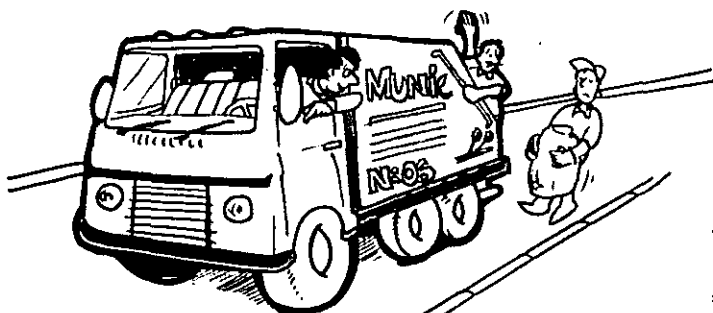
En todos los municipios del país existen personas que se encuentran en la extrema pobreza, como por ejemplo en el barrio Ricardo Brugada de Asunción. Si la educación fuese ofrecida solamente por el sector privado, no todos los niños tendrían la misma posibilidad de educarse. La educación de los niños y las oportunidades que puedan tener en la vida no deben depender de la riqueza de los padres. Por eso existe un cierto

consenso de que los gobiernos deben gastar en educación. Además de los gastos que realiza el gobierno central, muchos municipios ayudan a las escuelas construyendo aulas y pagando el sueldo de los maestros.



## SERVICIOS

Existe gran cantidad de servicios que prestan los gobiernos, como pavimentación, recolección de basura, barrido de calles, guarderías, oficinas de empleo, comedores infantiles, protección a niños maltratados, políticas de apoyo a la mujer y la tercera edad, bibliotecas, institutos de arte, centros de salud, desagüe cloacal, puentes, muros de contención, canalizaciones, arreglo de caminos vecinales e infinidad de otros servicios.



## Resumiendo

Hay mucho desacuerdo entre ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y líderes políticos sobre en qué medida y de qué forma cada una de esos servicios deben ser prestados. Existe mucha preocupación por la corrupción y el uso de fondos públicos para agradar a los seguidores de los políticos. Pero cualquiera sea la óptica e independientemente de la ideología política, los gobiernos deben cumplir ciertas funciones ya sea directamente o contratando empresas privadas. Estas actividades tienen su costo. Para financiarlas se establecen y se recaudan impuestos .

## 2.2. El Ingreso

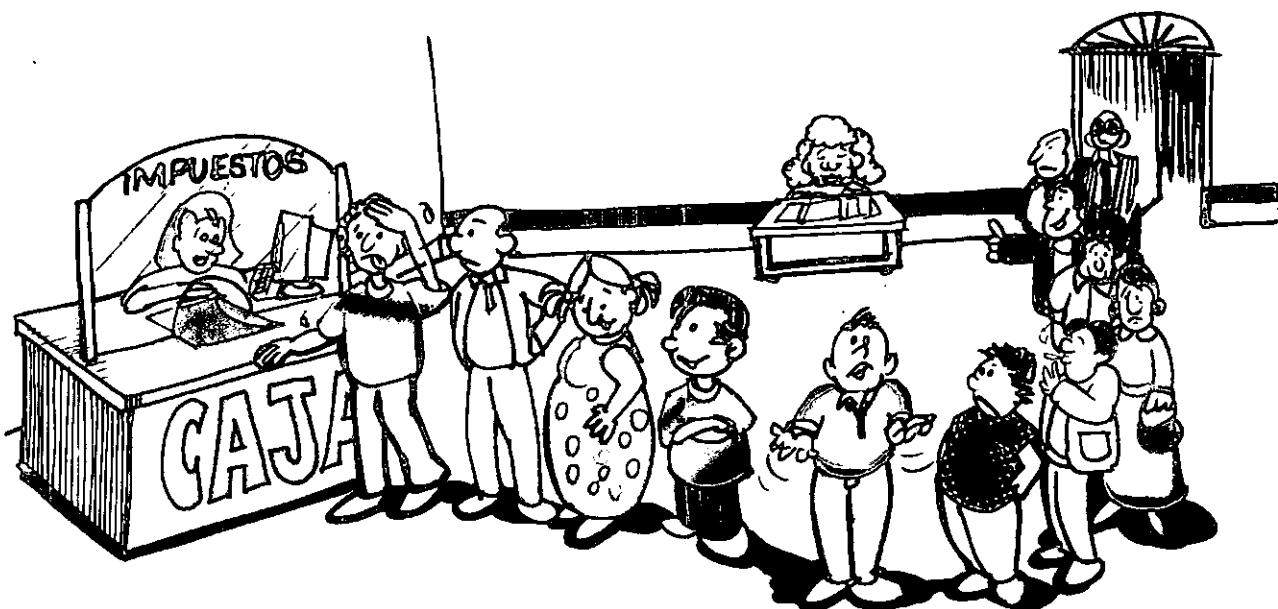
### ¿DE DONDE VIENE EL DINERO DEL GOBIERNO?



En esta sección analizaremos de dónde el gobierno obtiene el dinero necesario para poder prestar los servicios públicos. Veremos quién establece los impuestos y mostraremos cómo se calculan algunos impuestos, como el Impuesto Inmobiliario y la Patente de Comercio e Industria.

Los principales ingresos tributarios del gobierno municipal son tres: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales.

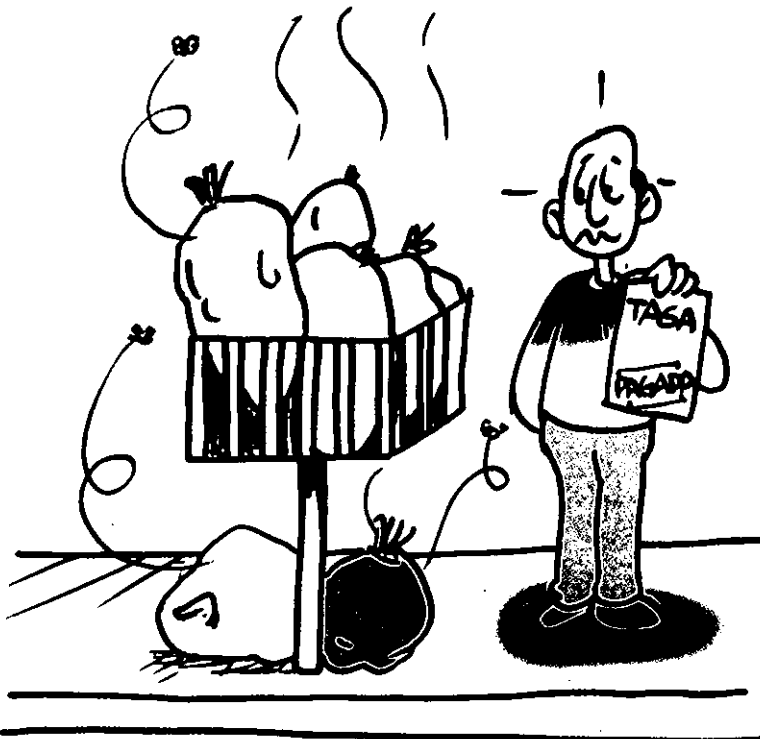
Los **impuestos** deben pagarse sin necesidad de una contraprestación directa específica, como el impuesto inmobiliario y la patente comercial. Cuando un contribuyente paga el impuesto el gobierno no está obligado a prestarle un servicio específico. Puede usar el dinero recaudado para la prestación de cualquier servicio.

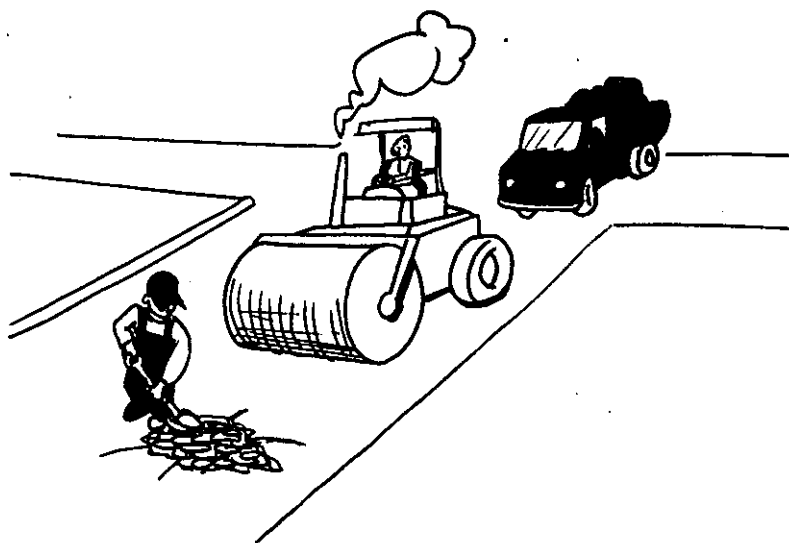


Las **tasas** son parecidas a los impuestos porque son obligatorias, pero el gobierno está obligado a prestar un servicio específico para cuya prestación se paga la tasa. Se trata de un servicio público específico e individualizado. La ley no establece un monto fijo para las tasas pero si exige que el gobierno fije de acuerdo al costo del servicio. Así tenemos la tasa de recolección de basura, la tasa de barrido de calles y la tasa para mantenimiento de plazas.



Cuidado con las tasas que se cobran por servicios que no se prestan. Las tasas deben pagarse siempre que se preste el servicio. ¿Qué puede hacer el ciudadano si le facturan por un servicio que no se presta? Debe reclamar el beneficio del servicio o, de lo contrario, solicitar su exclusión de la facturación por dicho servicio.



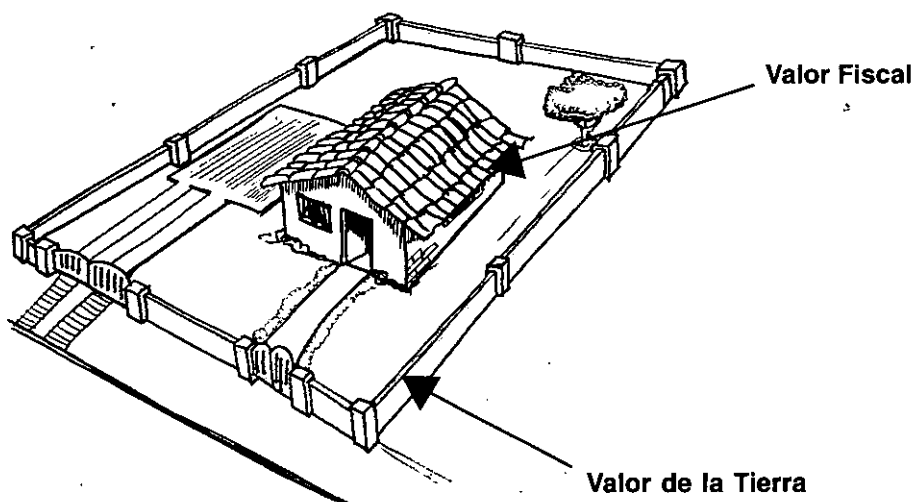


Las **contribuciones especiales** son aquellas que se establecen cuando la Municipalidad realiza una obra pública que beneficia a determinados propietarios de inmuebles y que contribuyen a aumentar el valor de dichos inmuebles. Esto no incluye en los casos de obras pagadas a prorrata (valor distribuido entre todos los propietarios afectados) por los propietarios.

## EL IMPUESTO INMOBILIARIO

¿Cómo se calcula el valor del impuesto que debe pagar cada ciudadano? Para el cálculo del valor del impuesto se debe llevar en cuenta la *base imponible* y un determinado porcentaje sobre esa base.

La base imponible es el valor sobre el cual se calcula el impuesto. En el caso del impuesto inmobiliario, la base imponible es el valor fiscal de cada inmueble que está formado por el valor de la tierra más el valor de la construcción.





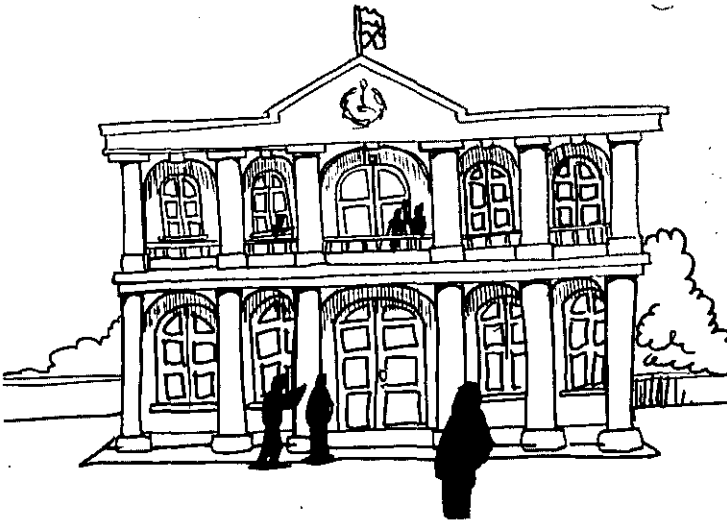
En base al ejemplo precedente, el impuesto a pagar es el 1% de ese valor fiscal, el cual es calculado de la siguiente forma:

**IMPUESTO INMOBILIARIO**

**Valor Fiscal= 30.000.000**

**Impuesto a pagar= 30.000.000 x 1% = 300.000**

Así, en el impuesto inmobiliario la base imponible es el valor fiscal del inmueble y el porcentaje a aplicar es 1% sobre ese valor fiscal. Si el inmueble vale G. 30.000.000, el impuesto a pagar será el 1% de ese valor, es decir, 300.000 guaraníes.



En el Paraguay, los impuestos, de acuerdo con la Constitución Nacional, solo pueden ser creados por ley nacional aprobada por el Congreso y el Poder Ejecutivo. Los impuestos municipales, por ejemplo, fueron creados por una ley nacional, la No. 881.

**¿Cómo se puede saber si el valor fiscal de un inmueble está de acuerdo con lo que establece la ley?**

El valor fiscal es definido por el Servicio Nacional de Catastro, dependiente del Ministerio de Hacienda, y aprobado por un decreto del gobierno nacional. Una vez que tenga copia de este decreto, se debe tener en cuenta los siguientes datos:

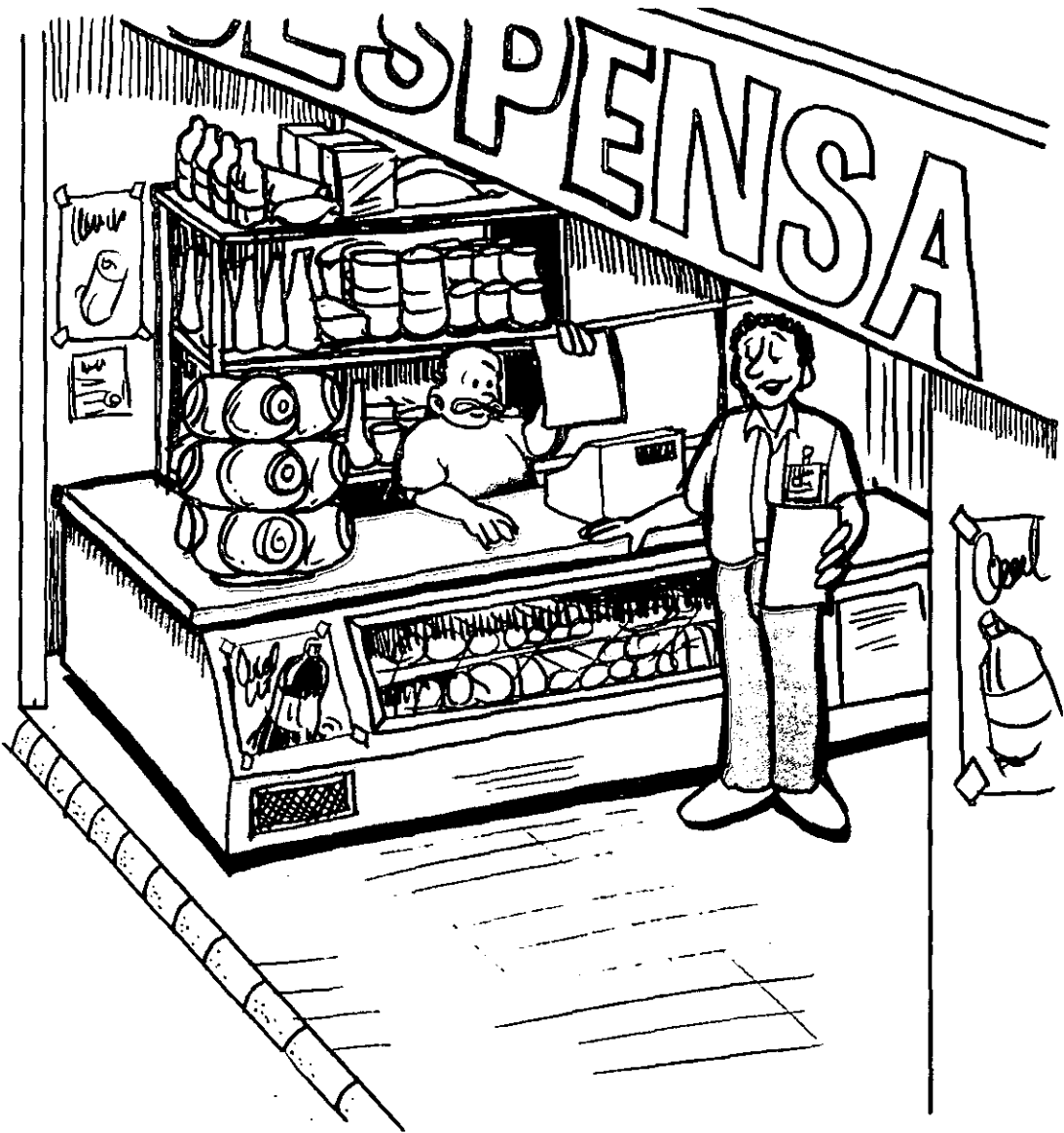
- La categoría a la que pertenece el municipio. Los municipios se clasifican en cuatro categorías, de acuerdo con el tamaño de su presupuesto.
- La zona en que está ubicado el inmueble, que puede ser urbana o rural.
- El tipo de pavimento existente frente al inmueble.

Con estos datos en mano se puede identificar el valor que el decreto establece para el valor de la tierra y de la edificación del inmueble. Este valor está establecido por metro cuadrado si es urbano y por hectárea si es rural.

□ LA PATENTE DE COMERCIO E INDUSTRIA

Pagan las personas que son propietarias de establecimientos comerciales o industriales.

Para calcular el valor de este impuesto se lleva en cuenta el valor del activo del comercio o industria y se aplica un porcentaje que varía de acuerdo con el valor del activo.

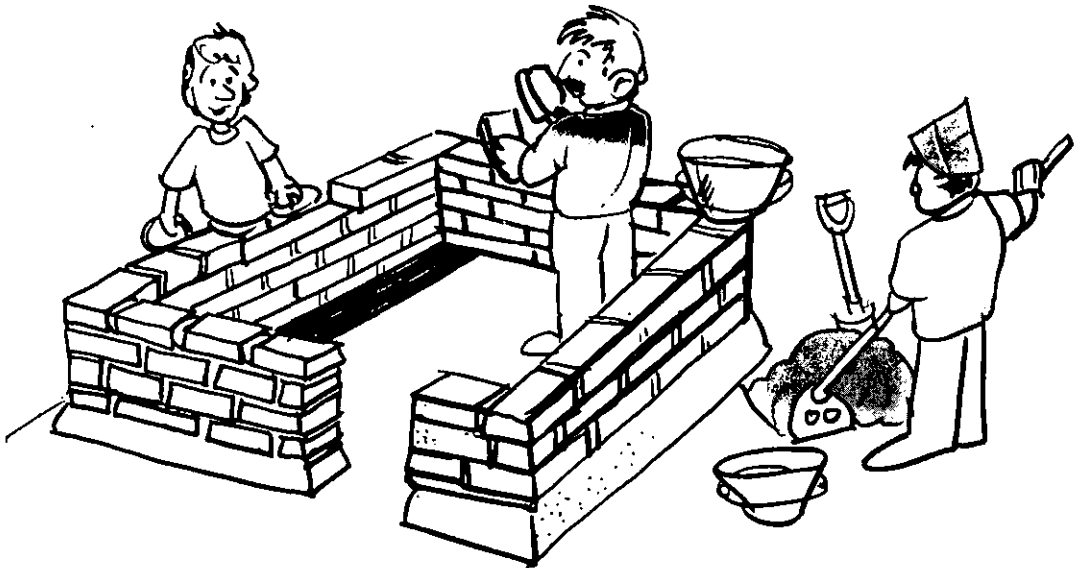


## ¿QUÉ ES EL ACTIVO?

El estado financiero de una empresa se divide básicamente en Activo, que es todo lo que la empresa posee (dinero, mercaderías, etc.) y Pasivo es todo lo que debe a terceros.

Así como en el impuesto inmobiliario se tiene en cuenta el valor del inmueble, en la Patente de Comercio o Industria se tiene en cuenta el valor del activo.

Existen otros impuestos, como el impuesto a la construcción, el impuesto a la publicidad y la patente de rodados. Cada uno de ellos tiene su forma de calcular.



## Resumiendo

El gobierno, para cubrir los costos de los servicios, recurre a impuestos y tasas. Estos son establecidos por ley y reglamentados por las municipalidades cuando se tratan de tributos municipales. Cada impuesto y tasa tiene su forma de cálculo a la que debe estar atento el contribuyente para verificar que se le ha cobrado con exactitud. Existen diferencias entre impuestos y tasas que no debemos olvidar, y las tasas solo deben pagarse cuando el gobierno presta el servicio.

## La evasión tributaria nos afecta a todos

### ¿POR QUE ALGUNOS CIUDADANOS EVITAN PAGAR LOS IMPUESTOS?

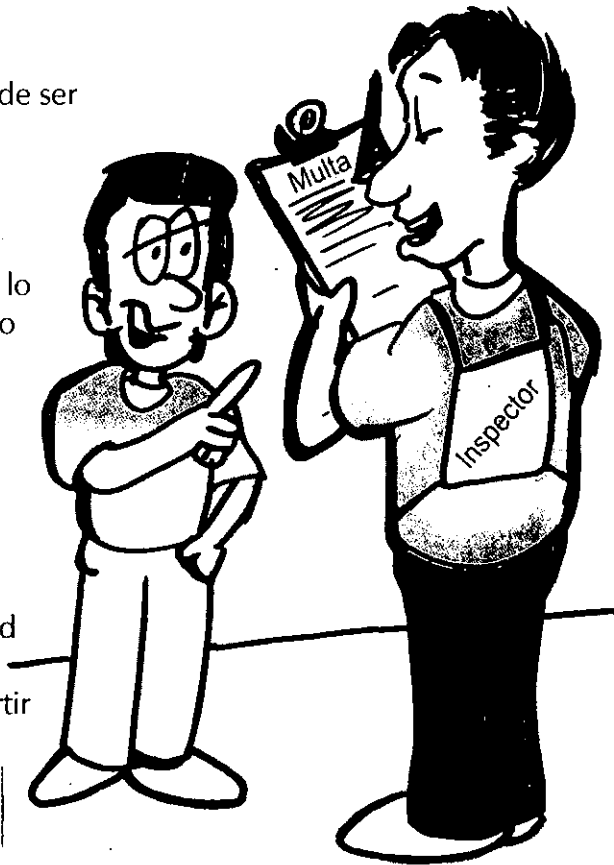
En esta sección se analiza cuáles son los factores que explican que algunos contribuyentes cumplen con sus obligaciones tributarias y otros no. Se verá qué acciones adopta el gobierno con los contribuyentes morosos.

No siempre los contribuyentes quieren pagar. ¿Por qué? Muchos ciudadanos, actuando de forma individualista, tratan de evitar el pago de impuestos para de esta manera contar con más ingresos. "Si yo no pago los impuestos, tengo más plata para gastar en lo que quiero", dicen algunos.



Pero evadir tiene sus riesgos. Entonces, un contribuyente que actúa en base a su interés personal exclusivamente va a considerar los siguientes factores para decidir si evade o no el impuesto:

- La probabilidad alta o baja de ser detectado como evasor.
- La multa y los intereses que deberá pagar en caso de ser descubierto comparado con lo que va a ganar en caso de no pagar.
- Las sanciones penales existentes .
- Cuánto le va a costar evadir. La evasión también tiene su costo: llevar una contabilidad paralela, pagar coimas a funcionarios corruptos, invertir tiempo para encubrir ciertos hechos, entre otros.
- El grado de inclinación al riesgo del contribuyente. Hay personas que deciden correr riesgos y otros que no quieren tener absolutamente ningún problema con el fisco
- El tiempo que van a perder para pagar. Hay personas que querrían pagar, pero debido a que la oficina recaudadora queda distante, hay que hacer filas, y en ciertos casos retornar para culminar los trámites, y entonces prefieren no pagar.
- Las instituciones grandes tienden a evadir menos porque la información sobre su situación financiera interna es conocida por más personas.

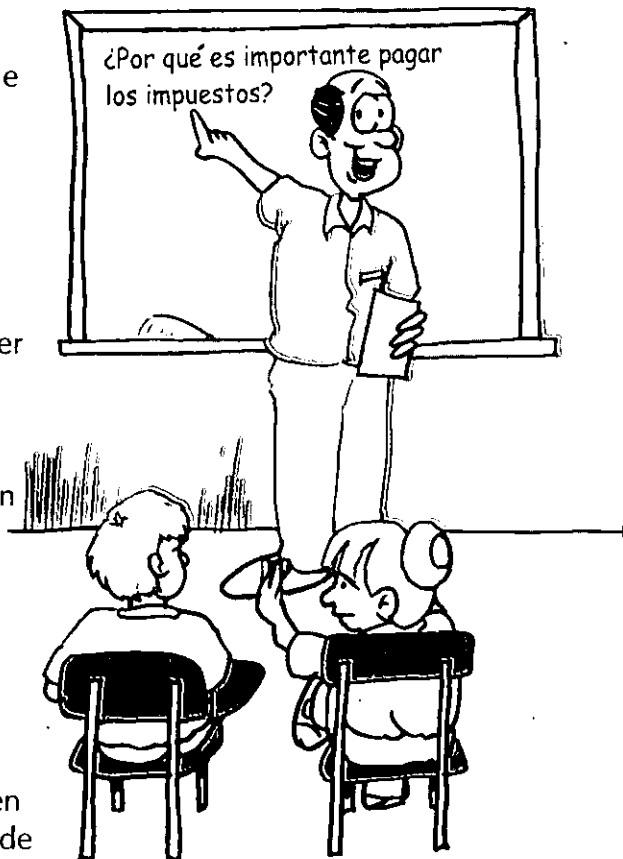




Pero no todos los ciudadanos realizan un cálculo egoísta para considerar si pagan o no los impuestos. Muchos contribuyentes tienen un comportamiento ético que les lleva a cumplir con sus obligaciones tributarias. Así mismo influye también la conciencia cívica de los contribuyentes sobre la importancia de los bienes y servicios públicos proveídos por el estado.

Cuando los ciudadanos no cumplen con sus obligaciones tributarias, el gobierno adopta ciertas medidas tales como:

- Actualiza los datos de los contribuyentes para identificar los inmuebles que no están registrados o están subregistrados.
- Hace cruzamiento de datos con otras instituciones como Municipalidad, Ministerio de Hacienda, Registro Electoral y ANDE (Administración Nacional de Electricidad), para mejorar los datos existentes sobre cada contribuyente.
- Facilita el pago, ofreciendo múltiples alternativas de lugares de pago.
- Fracciona en cuotas el pago de los tributos.
- Realiza campañas educativas para fortalecer la conciencia cívica
- Cuando el contribuyente persiste en no pagar, el gobierno adopta una serie de medidas para lograr el cobro: remite notificaciones cada vez más amenazadoras y adopta otras medidas a nivel judicial que pueden culminar con el remate de las propiedades.





La Municipalidad de Asunción tenía en el año 2000 embargadas unas 300 propiedades por falta de pago de impuestos. Se tiene el ejemplo del caso del Club Nacional, cuya cancha de fútbol fue rematada por la Municipalidad de Asunción a causa de falta de pago de impuestos. Por suerte, los socios pudieron comprar nuevamente.

## Resumiendo

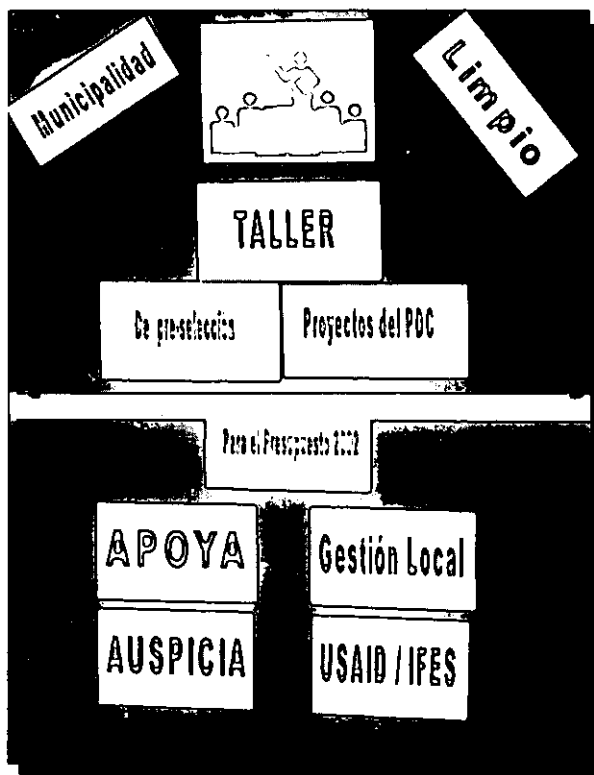
**Muchos contribuyentes actúan de forma individualista tratando de evadir el pago de impuesto siempre que se decidan a asumir los riesgos y las posibles consecuencias. El gobierno adopta medidas para forzar el cobro y cuando se agotan todas las alternativas recurre a las acciones judiciales. A mayor evasión y morosidad tributaria, el gobierno tendrá menos recursos para cumplir con los programas y proyectos previstos en el presupuesto.**





# Las etapas del Proceso Presupuestario

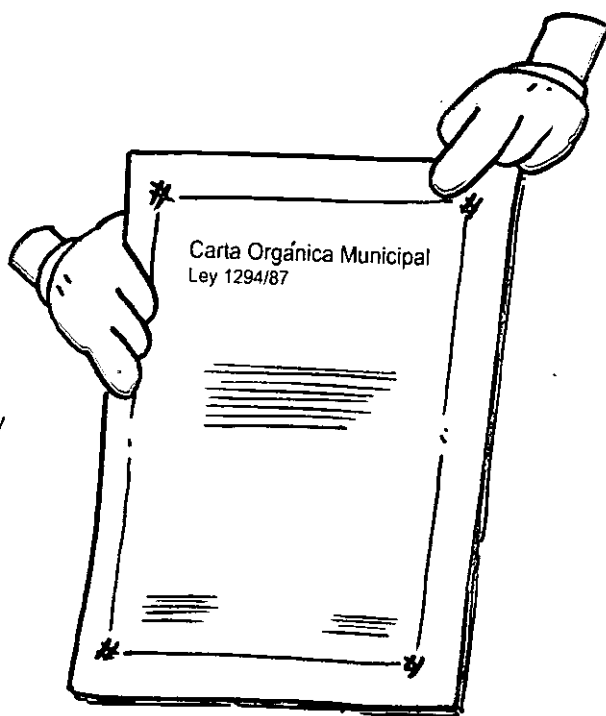
Para tener conocimiento del rol que le toca jugar a cada uno de los poderes locales, el Ejecutivo y el Legislativo, primero es necesario conocer las etapas del presupuesto desde su formulación hasta su ejecución y rendición de cuenta. Solo así los ciudadanos podrán conocer cómo, cuándo y dónde accionar para incidir sobre este importante instrumento de gobierno a fin de orientar el gasto hacia el bien común. El proceso presupuestario tiene varios pasos, pero en general podemos resumir en cuatro grandes etapas:





□ **Primera etapa:** es la elaboración del presupuesto, conocida también como "formulación", que está a cargo del ejecutivo municipal. El trabajo se inicia cuando las unidades presupuestarias o dependencias de la municipalidad envían sus propuestas de presupuesto a la Intendencia. Estas propuestas se confeccionan en base a las "directrices presupuestarias", documento emitido por el Intendente con orientaciones sobre las políticas de ingresos y gastos para el próximo ejercicio fiscal, donde se destacan los valores máximos o techos que deberán observar las dependencias.

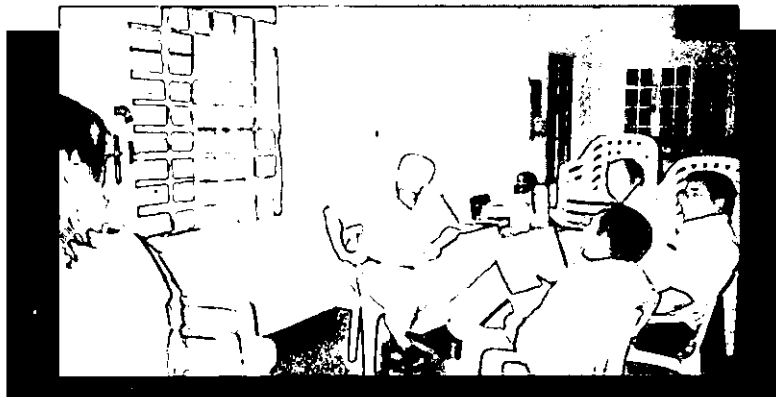
Posteriormente la unidad encargada del Presupuesto consolida toda la información, realiza los ajustes, como los recortes y las negociaciones internas entre dependencias del Ejecutivo, para finalmente formular el proyecto de **Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de la Municipalidad**. Esta es la denominación que le da la Carta Orgánica Municipal Ley 1294/87.



Algunos intendentes municipales durante esta etapa, realizan consultas ciudadanas para conocer las preferencias de la población o para desarrollar mecanismos participativos como las Audiencias Públicas de Presupuesto, las Mesas de Concertación de planes estratégicos participativos, gobiernos en los barrios, y otros. Las propuestas ciudadanas receptionadas son incluidas en los proyectos de presupuesto antes de ser enviado al Legislativo.

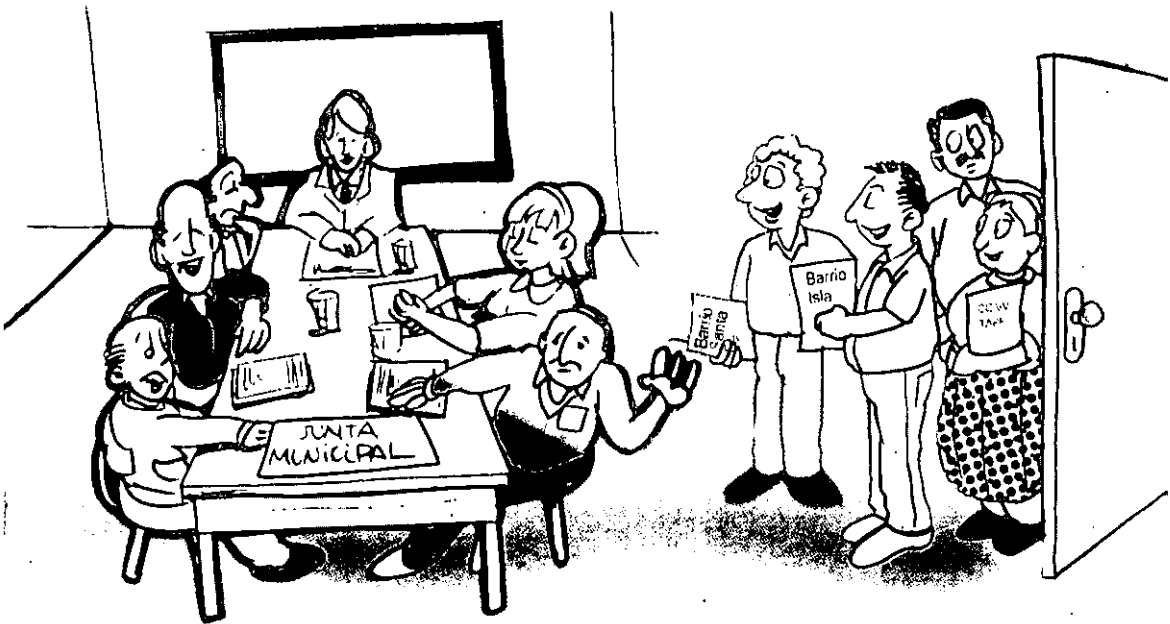


**Vecinos haciendo preselección de proyectos y estimando costos de las obras**



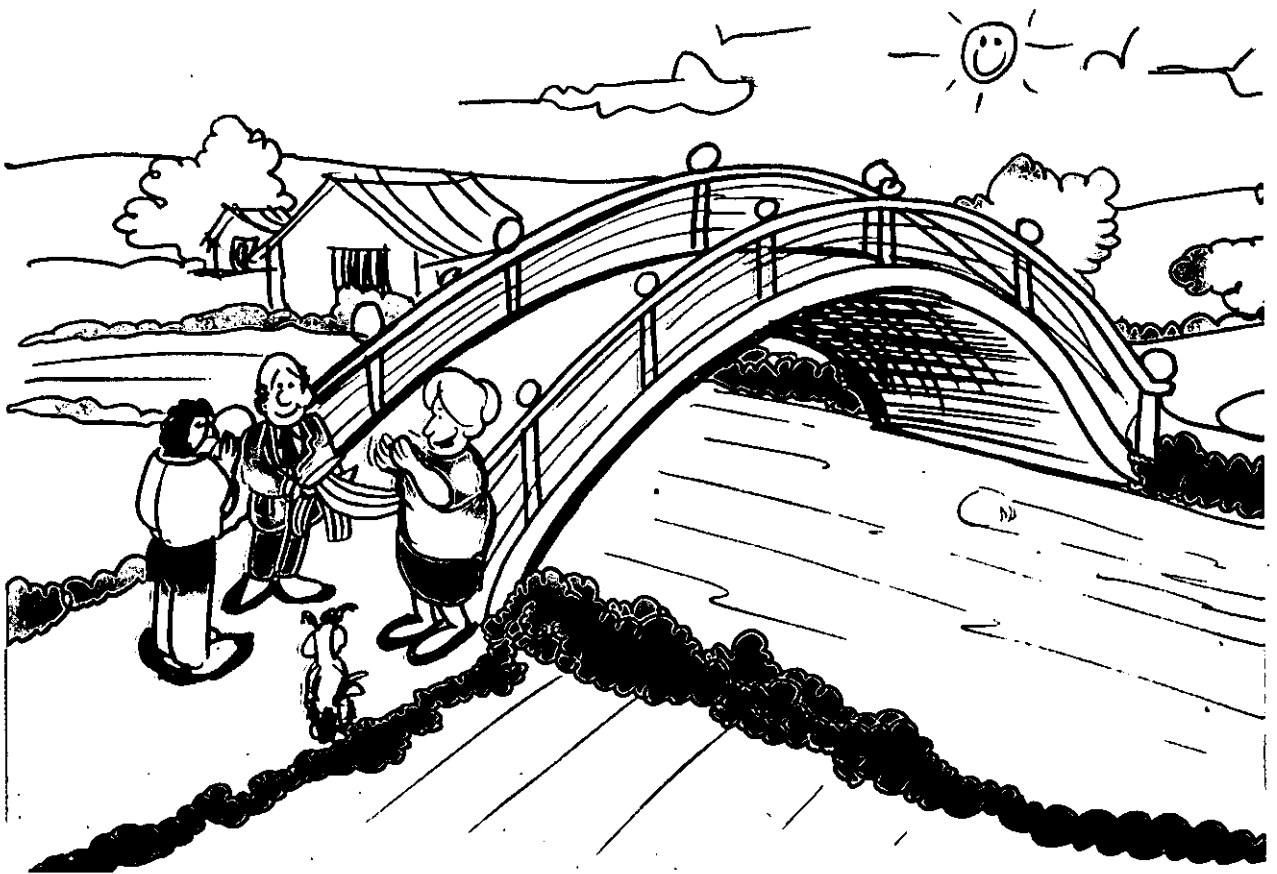
☐ **Segunda etapa:** Se da durante el estudio y la sanción del presupuesto por parte de la Junta Municipal, órgano compuesto por Concejales electos en elecciones directas por el pueblo, y cuyo rol esencial es el de legislar y controlar al Ejecutivo municipal. El proyecto de presupuesto es girado a las comisiones de Hacienda y Presupuesto y de Legislación.

Estos citan y piden explicaciones a las dependencias del ejecutivo sobre los programas, proyectos, actividades y partidas presupuestarias que fueron presentados. Sobre esta información se delibera y se presenta un dictamen, que es sometido al plenario de la Junta, donde se debate, generándose un diálogo que busca beneficiar a la comunidad, y finalmente se vota por la aprobación o rechazo. El Intendente puede vetar o aprobarlo. Si veta, la Junta necesita una mayoría de dos tercios de sus miembros para aprobar el presupuesto que fuera vetado por el Intendente.



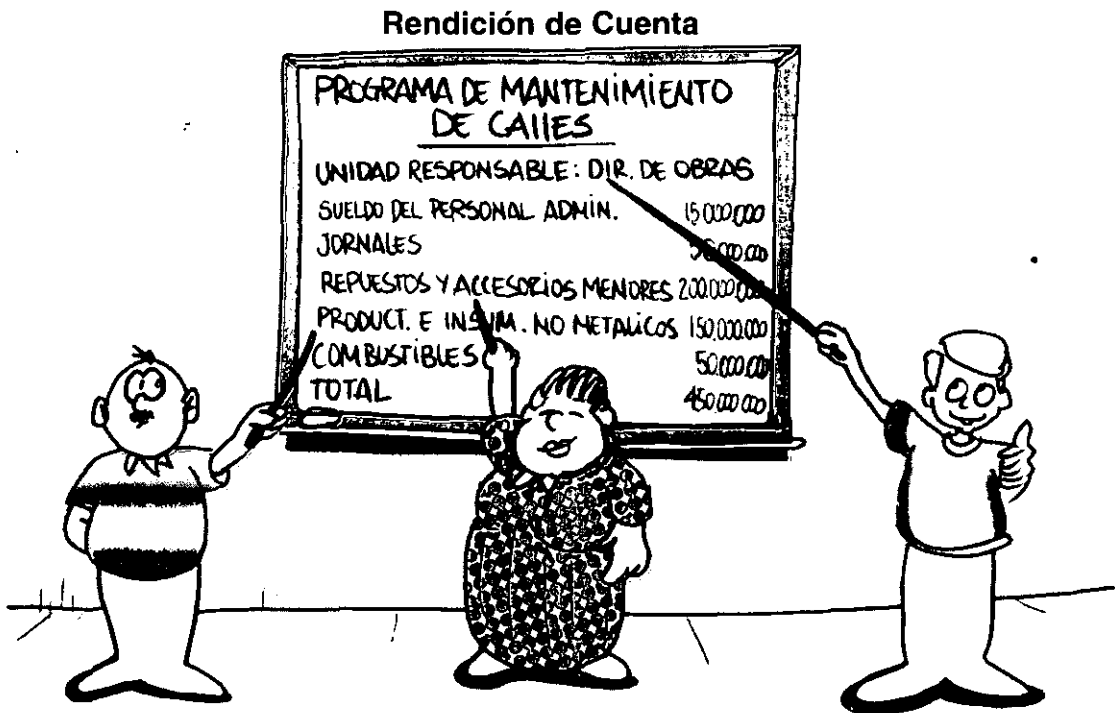
Es en esta etapa, cuando las comisiones vecinales y ciudadanos en general pueden acercarse con sus propuestas buscando incidir en las decisiones de los Concejales.

- **Tercera etapa:** Es la ejecución del presupuesto, que está a cargo de la Intendencia municipal, y consiste en la realización de los ingresos y de los gastos previstos en el presupuesto durante el periodo enero a diciembre de cada año. Es la etapa más crítica, porque se contrasta el presupuesto ideal con el presupuesto real o realizado.



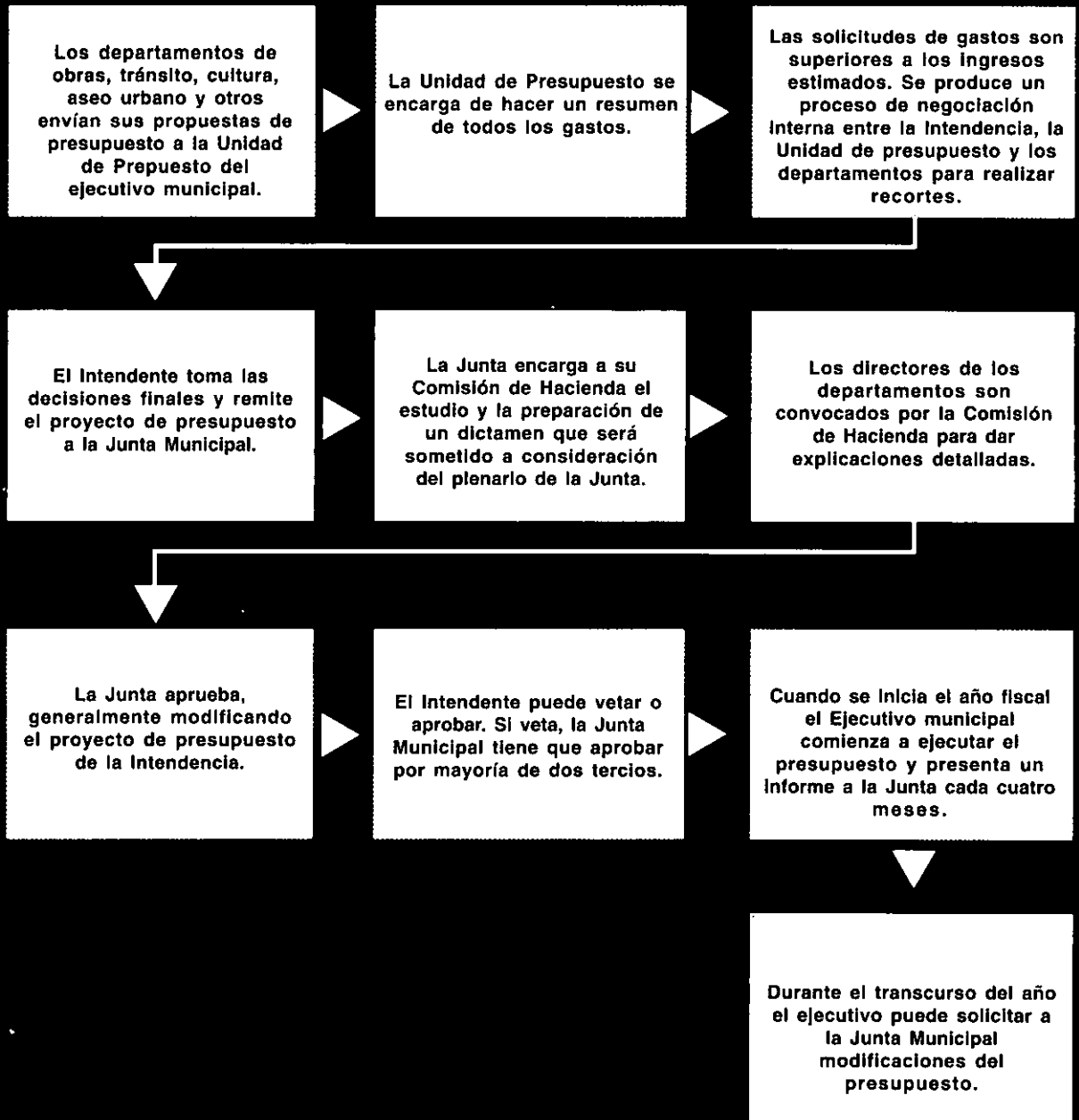
- Cuarta etapa:** Control y rendición de cuenta. El Ejecutivo debe presentar una rendición de cuenta sobre su gestión y en especial sobre la ejecución del presupuesto. Debe demostrar que todos los gastos que realizó se ajustaron a las normas legales y procedimiento administrativos establecidos. Si la utilización de las partidas presupuestarias fueron en forma eficiente y conforme a los objetivos trazados La Junta, por su parte, debe analizar y expedirse sobre la rendición de cuenta. La Junta tiene dos opciones: aprobación o rechazo.

En caso de rechazo, debe fundamentar claramente los motivos y remitir a los órganos constitucionales de control como la Contraloría General de la República y el Tribunal de Cuentas de la Segunda Sala, para el juzgamiento correspondiente.



# ¿Cuáles son las etapas del proceso presupuestario?

En una municipalidad estas son las etapas del proceso presupuestario... El gobierno nacional o departamental tiene sus propios procedimientos que en parte coinciden y en parte son diferentes al gobierno municipal.







# 4

Capítulo

## 10 Reglas para hacer un Buen Presupuesto

### 1. LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DEBEN BASARSE EN PLANES ESTRATEGICOS

El Plan Estratégico elaborado con la participación de los ciudadanos busca diseñar el tipo de sociedad en la que se quiere vivir. Se trata de un plan basado en una visión global con acciones a corto, mediano y largo plazo. Los planes estratégicos ayudan a clarificar los objetivos del gobierno de tal forma que no se apliquen recursos en actividades que no son prioritarias. De esta manera, los programas que no respondan a los objetivos estratégicos pueden suprimirse o se les pueden asignar montos diferentes en función de su importancia.

#### PLAN DE DESARROLLO COMUNAL DE LA CIUDAD DE LIMPIO



COMUNIDAD

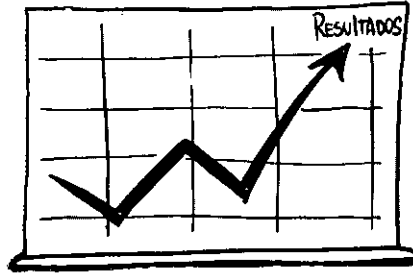
Central



## 2. EN EL PRESUPUESTO DE CADA PROGRAMA SE DEBEN ACLARAR CUALES SON LOS RESULTADOS QUE SERÁN ALCANZADOS

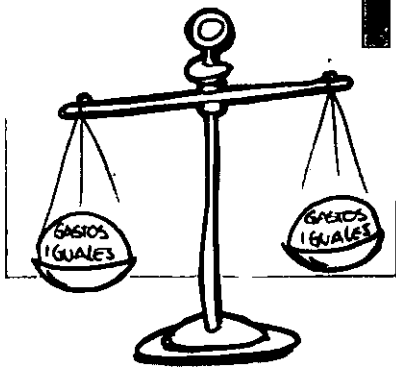
Los resultados pueden variar de acuerdo a la disponibilidad mayor o menor de recursos financieros. Por eso si se realizan recortes o aumentos en el presupuesto asignado también deben variar los resultados esperados.

Los resultados se miden a través de indicadores. Los indicadores son informaciones que nos muestran si un servicio se está prestando con un nivel bueno, regular o malo. Son indicadores la velocidad media en las avenidas para medir las mejoras en el tránsito, el cumplimiento de la frecuencia con que tienen que brindar el servicio los recolectores de basura, el grado de satisfacción del contribuyente con el trato de parte del funcionario, la limpieza de las calles medida por una observación visual sistemática, la rapidez en la aprobación de planos para obras de construcción particulares y otros como estos.



A medida que se va ejecutando el presupuesto se debe hacer una evaluación a través de los indicadores para verificar si el programa está teniendo los resultados esperados.

## 3. DEBE EXISTIR EQUILIBRIO ENTRE INGRESOS Y GASTOS

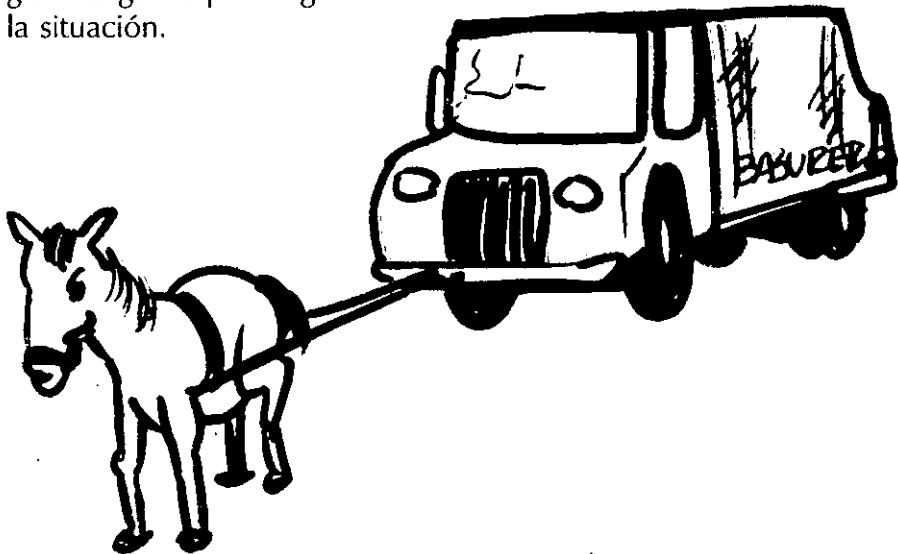


Gastar más dinero del que se recaudó es ilegal, pero además en el caso de los municipios, puede llevar a situaciones críticas. Muchas veces también se sobrestiman los ingresos y posteriormente el presupuesto no puede ser ejecutado debido a la falta de recursos. Con frecuencia en algunos municipios los ingresos se inflan porque la dieta de los concejales se calcula en base a un porcentaje de los ingresos presupuestados.

Los ingresos también se inflan para dar satisfacción a todas las partes interesadas ya que es fácil incluir solicitudes de distintos sectores con base a ingresos que no se van a poder realizar. De esta manera se posterga la decisión definitiva sobre cómo se van a aplicar realmente los recursos. El Ejecutivo también con frecuencia tiene interés en inflar los ingresos, para posteriormente al gastarse el presupuesto definir qué va a priorizar, ya prescindiendo del Legislativo. La nueva ley presupuestaria 1535 establece la obligación de reducir el presupuesto cuando en la ejecución se observa que no va a alcanzar los niveles previstos.

#### 4. HAY QUE PRESUPUESTAR LOS FONDOS PARA REPONER LOS EQUIPOS

En el gobierno, como en cualquier empresa, debe preverse la reposición de los equipos que se van gastando. Si no reponemos los camiones recolectores y las computadoras que se van desgastando y cumplen su ciclo, se resentirán los servicios públicos, y se deberán incurrir en grandes gastos para regularizar la situación.



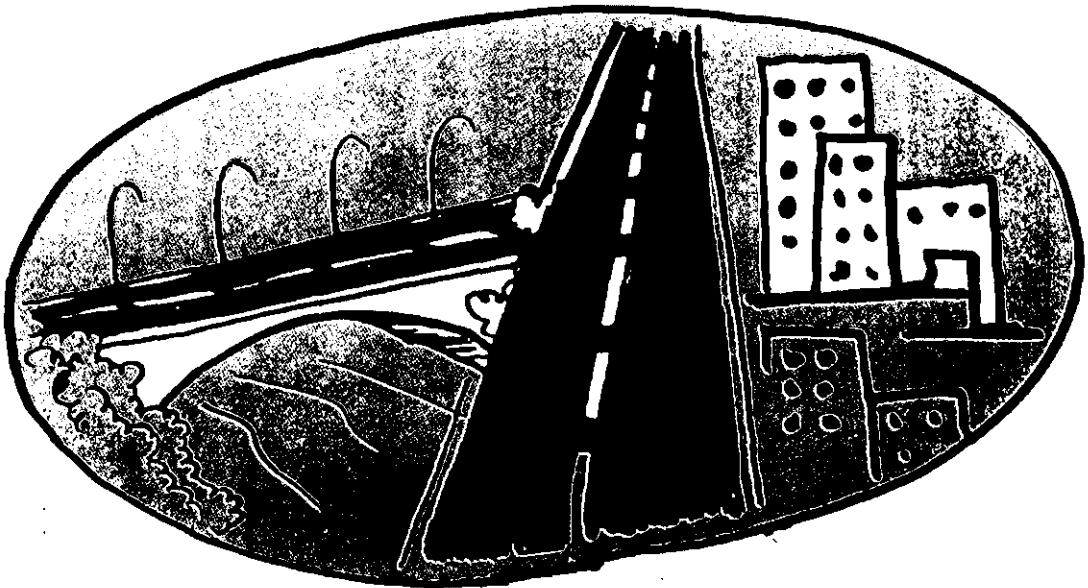
## 5. HAY QUE PREVER RESERVAS PARA DIVERSAS EVENTUALIDADES

Siempre hay situaciones que pueden presentarse como las inundaciones y otras catástrofes naturales, las indemnizaciones por accidentes u otros eventos, los riesgos financieros y muchos otros. Se deben incluir en el presupuesto recursos para fondos de reserva para hacer frente a estas situaciones de tal manera que cuando se produzcan no creen un caos financiero que repercuta en la calidad de los servicios prestados por el gobierno.



## 6. SE DEBEN REALIZAR INVERSIONES DE CAPITAL

La ciudad para su desarrollo necesita inversiones en infraestructura como autopistas, viaductos, puentes, alcantarillado sanitario y pluvial, defensas costeras, nuevas plazas y otras inversiones. No obstante, debe tenerse en cuenta que no hay un porcentaje estándar que deba ser destinado a este tipo de gastos, es variable. Cuando se analiza la relación entre el gasto de capital y el gasto corriente, en la formulación del presupuesto se buscará el punto de equilibrio que posibilite la prestación eficiente de servicios públicos municipales, en los cuales el gasto de funcionamiento es relevante, con la ejecución de obras para la ciudad, de acuerdo con el plan de inversiones de mediano y largo plazo.



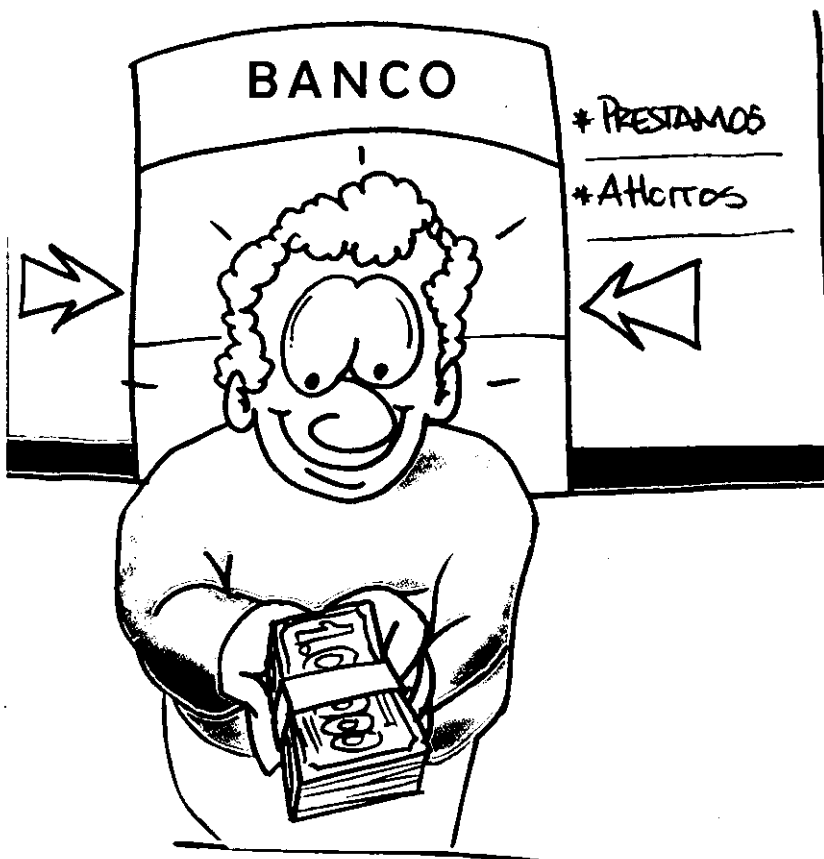
## 7. EVITAR EL PREBENDARISMO EN LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL

El gobierno gasta mucho en servicios personales porque la prestación de servicios demanda mucho personal como los jornaleros y funcionarios que trabajan en la recolección de basura, barrido de calles, pavimentación, centros de salud, guarderías, policía de tránsito, oficinas de empleo, comedores infantiles, arreglo de caminos vecinales e infinidad de otros bienes y servicios. Es por eso que un porcentaje elevado de los gastos públicos se realiza en personal, pero debe combatirse el *prebendarismo* (contratación de correligionarios del partido) y *nepotismo* (contratación de parientes) que lleva a exceso de personal ineficiente. El recurso humano debe ser racionalizado, utilizando como criterio un sistema de contratación y promoción de personal basado en el mérito laboral.



## 8. ENDEUDARSE RACIONALMENTE

El endeudamiento es útil sobre todo cuando se trata de financiar importantes inversiones de capital que contribuyan al mejoramiento de vida de la población. Así como las personas pueden progresar mediante el endeudamiento, también lo puede hacer el gobierno, pero siempre debe estar de acuerdo con su capacidad para devolver los préstamos y evitar los intereses excesivamente altos.



## 9. APLICAR UN PRINCIPIO DE EQUIDAD EN EL GASTO

Debe haber un sentido de equidad en el gasto, de tal forma que personas en iguales condiciones reciban los mismos beneficios. Si dos barrios tienen iguales características, las inversiones del gobierno no pueden realizarse solamente en uno de ellos. Si un barrio tiene necesidades mayores, debe recibir mayor atención que otros en mejores condiciones.



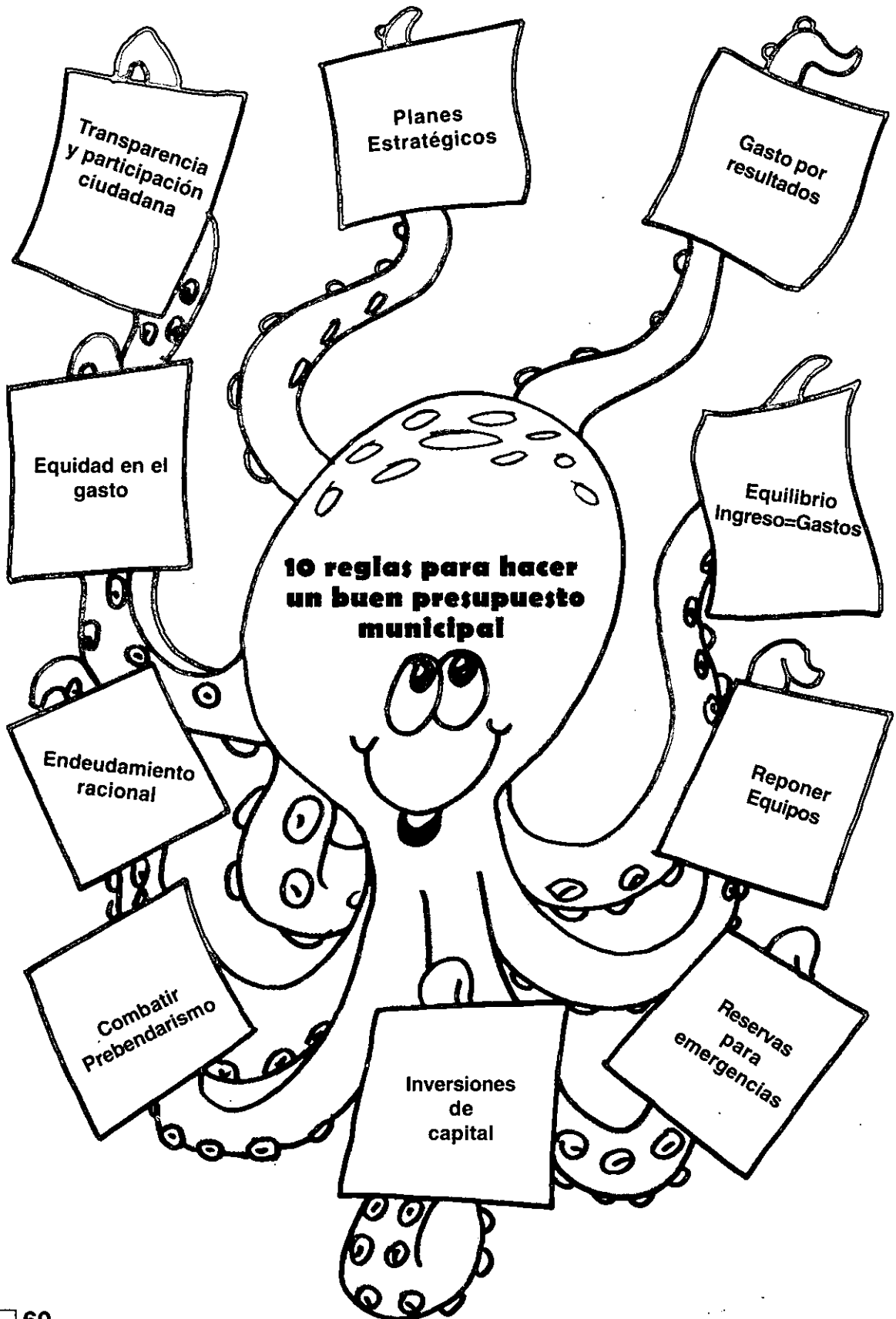


## 10. DESARROLLAR EL PROCESO PRESUPUESTARIO DE FORMA PARTICIPATIVA Y TRANSPARENTE

Se deben multiplicar los mecanismos de consulta e intervención ciudadana a lo largo del proceso, así como facilitar el acceso en todo momento de toda la información disponible para que los ciudadanos puedan participar de manera efectiva. La participación ciudadana debe darse en las diferentes etapas del presupuesto municipal, como:

- La formulación del proyecto de presupuesto.
- El control ciudadano sobre la ejecución del presupuesto.
- La rendición de cuenta por parte de la Intendencia Municipal.
- Talleres educativos sobre Presupuesto pedagógico.





# La Lógica del Poder

En el capítulo anterior se ha visto cómo se puede elaborar un buen presupuesto. Ahora se analizará por qué es difícil compatibilizar las promesas con la realidad. Es decir, lo presupuestado con lo ejecutado.

Cuando la ciudad cuenta con un Plan Estratégico de Desarrollo elaborado de forma participativa se crean ciertos consensos básicos, lo que ayuda a que exista menos conflictos a la hora de definir cómo gastar los escasos recursos. Es una herramienta muy importante para que se puedan movilizar los recursos y los esfuerzos en una dirección determinada, ya que se realiza en base a priorizaciones realizadas por los propios vecinos.



Pero aunque existan ciertos acuerdos básicos, las opiniones del intendente, de los Concejales, de los directores de departamentos, de las comisiones vecinales, de los sindicatos de funcionarios, de los grupos de interés continúan presentando grandes desencuentros entre lo que se tiene para gastar y los desafíos a asumir. Cada uno tiene un criterio sobre lo que es prioritario y sobre la manera de gastar el dinero público. Las autoridades tanto del Ejecutivo como del Legislativo son políticos y tienen interés en conservar el poder, reelegirse o proyectarse a otras posiciones de poder.

En función a intereses, tanto el Intendente como los concejales podrían favorecer ciertas obras y servicios que le den más popularidad entre los electores. Así, ciertos barrios y ciertas organizaciones podrían recibir mayores beneficios. Si esto ocurre, quiere decir que no se está tomando en cuenta la prioridad desde el punto de vista técnico sino desde el punto de vista político.

En muchos casos, los intereses políticos también hacen que el Legislativo no apruebe ciertos proyectos del Ejecutivo, y el Ejecutivo intente eludir la implementación de ciertos proyectos aprobados por el Legislativo.

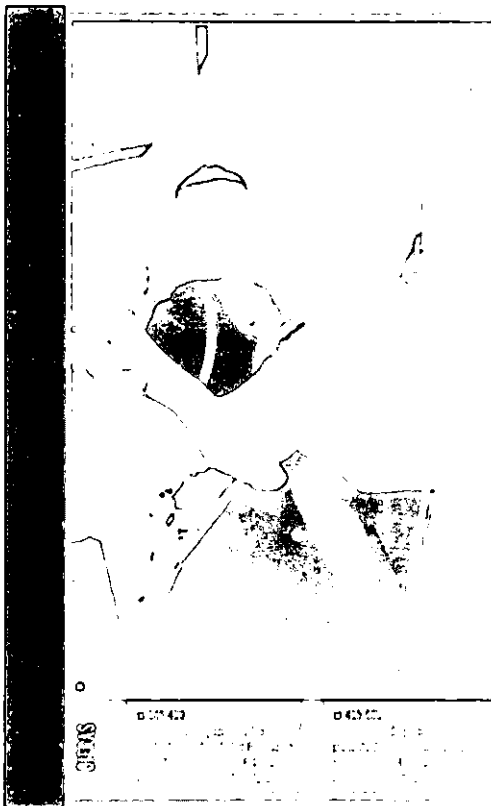


Los directores y funcionarios tienen interés en aumentar su presupuesto porque mientras más presupuesto dispongan, tendrán más capacidad para ejecutar obras y lograr mayor popularidad. Con frecuencia hacen pedidos exagerados previendo los posibles recortes que hagan a su presupuesto. De esta forma los directores de departamentos compiten entre sí para obtener una porción mayor de la torta presupuestaria. Esta práctica contribuye a inflar artificialmente el presupuesto.



El Intendente generalmente solicita a los directores que defiendan el proyecto del Ejecutivo cuando van a dar explicaciones a la Junta Municipal, pero no es eso lo que ocurre. Muchas veces los directores tratan de que los Concejales le asignen más recursos a expensas de otros departamentos. El "amiguismo" (tráfico de influencia con amigos) y el clientelismo partidario son factores que distorsionan una racional toma de decisiones en función a los planes y programas de la institución.

La presión de la prensa, de las autoridades de los partidos políticos, de las elites empresariales, de los financiadores de campañas políticas, también ejercen su influencia en la toma de decisiones.



EN EL 2002  
prevén destinarle un 24% menos

## Salud golpeada

La salud pública se da mal en peor. El proyecto de presupuesto del año 2002 reduce apenas los tres cuartos partes de la inversión este año. Hoy una Clínica de 130.000 millones de pesos, diez veces más que el presupuesto del 2001 y el presupuesto del 2002, que ya contra esta mala gestión de la Clínica de Bogotá.

UNA CIUDAD NO...

Reclaman vecinos  
Por votos sabotean  
trabajo comunitario

## Resumiendo

El presupuesto es siempre un compromiso entre personas y grupos con opiniones en conflicto. Algunos tienen más poder de presión, por consiguiente consiguen más. Si bien estas disputas son propias de una sociedad democrática, no siempre los intereses particulares reflejan el interés de la sociedad en su conjunto. De alguna manera tiene que haber un punto intermedio entre las decisiones basadas en intereses particulares y las decisiones basadas en criterios técnicos orientados al bien público.

# 6

Capítulo

## El Control de la Ejecución

**¿Qué diferencia existe entre el presupuesto ideal y el presupuesto real?**

El presupuesto es casi como el pronóstico del tiempo. No es tan así, pero sí algo parecido. Como su nombre lo indica, el presupuesto implica presuponer que la municipalidad obtendrá determinados ingresos en un futuro, y con ellos presupone que podrá ejecutar determinados gastos para llevar adelante la acción gubernativa. Por ello, el control no es una actividad fácil porque se debe comparar lo pronosticado con lo realizado, en el marco de leyes, procedimientos y programas de gobierno.



Si los fondos son efectivamente utilizados en lo que estaba previsto y si el uso de estos fondos permite lograr los objetivos, entonces se estará logrando lo establecido en el presupuesto. Pero esto no se cumple exactamente. Si bien el presupuesto es como un contrato que crea obligaciones entre las partes, los objetivos muchas veces no están bien definidos y menos aun la forma en que se va a medir el logro de esos objetivos. En otros casos existen objetivos que están en conflicto entre sí.

Muchas promesas no se realizan. La investigación puede revelar que los recursos se usan con otros fines, que son realizados con objetivos diferentes, o que los mismos objetivos son realizados de forma diferente.

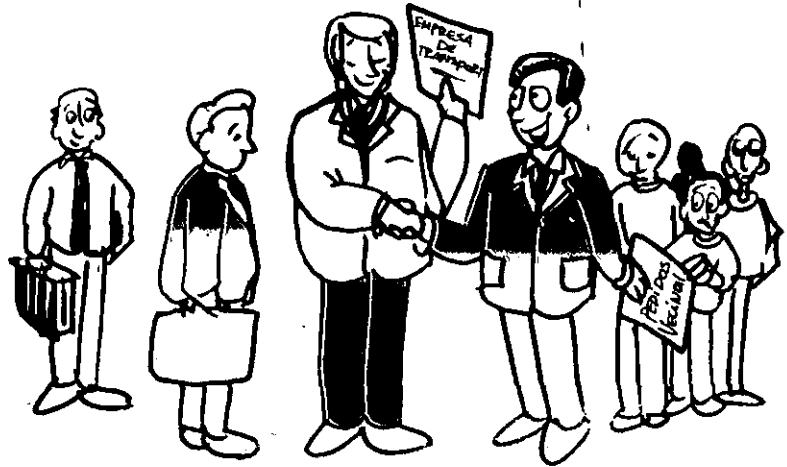


Quizá el gobierno contrata personal en exceso más allá de las necesidades simplemente porque las autoridades electas quieren premiar a sus seguidores políticos.



Puede ocurrir que los recursos se apliquen en los programas pero no se logren los resultados. Por ejemplo, se contrata más barrenderos pero la ciudad está más sucia porque la ciudadanía no modifica sus hábitos en el manejo de la basura.

El gobierno puede alterar las prioridades originales debido a una presión fuerte de los medios de comunicación o de un grupo de interés.



Los costos en que incurre el gobierno para implementar los programas pueden ser excesivos porque el gobierno, que a diferencia de la empresa privada nunca quiebra definitivamente, no pone el cuidado en el uso eficiente de los recursos.

Los costos excesivos también se pueden deber a sobrefacturaciones, como resultado de hechos de corrupción.

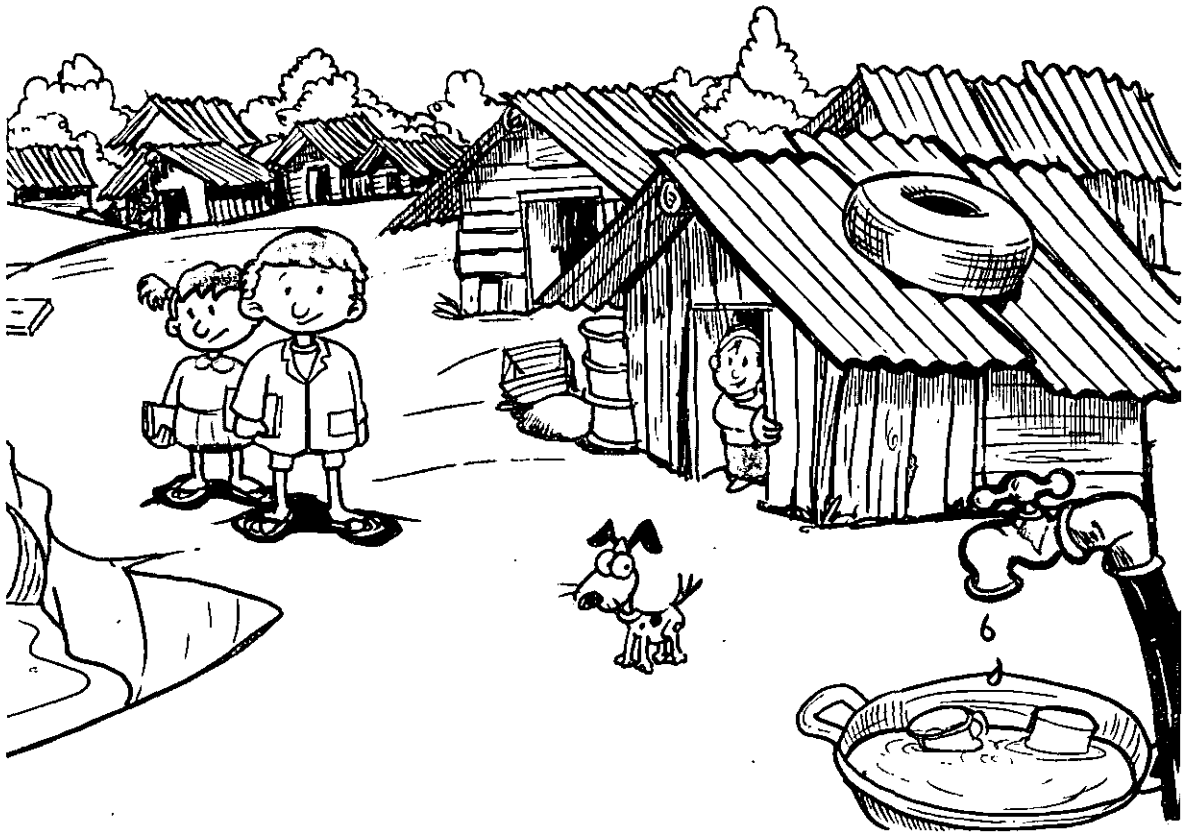
Muchos programas y rubros se incluyen en el presupuesto para darle el gusto a grupos de interés, pero realmente no se van a poder ejecutar porque los ingresos que se van a recaudar serán inferiores a lo presupuestado.

El presupuesto se basa en predicciones sobre cuánto el gobierno va a recaudar y cuál va a ser el costo de las actividades que desarrollará. Puede haber diferencias entre el monto presupuestario aprobado y el ejecutado. El monto ejecutado depende de lo que realmente se recaudó y se gastó efectivamente.



El cálculo de los ingresos depende de muchos factores, como por ejemplo la propia situación económica del país. El costo de las actividades del gobierno también depende de muchos factores, como la inflación.

El presupuesto puede ser considerado como un contrato entre varias personas, pero el contrato no siempre se cumple.



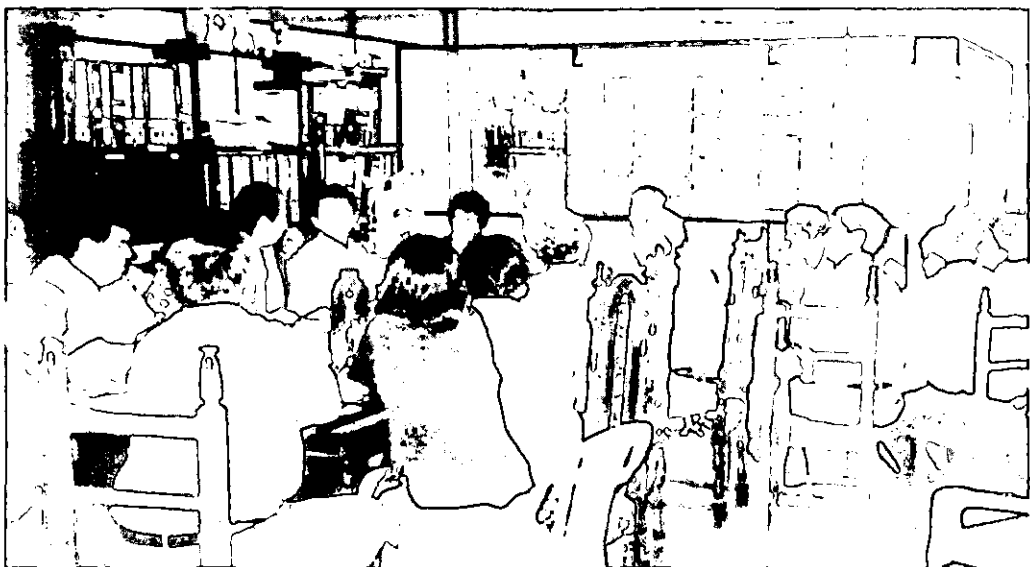
## Resumiendo

Se ha visto que el presupuesto aprobado puede tener deficiencias y sus objetivos no estén bien formulados. Al mismo tiempo, entre el presupuesto aprobado y el ejecutado puede haber muchas diferencias que se deben a varios factores que han sido señalados, como el uso ineficiente que el gobierno hace de los recursos.

# Incidencia en el Presupuesto Municipal

**¿Cómo los ciudadanos pueden participar para que el gobierno use con eficiencia su dinero?**

La participación ciudadana puede ser efectiva en la medida en que los ciudadanos estén mejor informados sobre el proceso presupuestario y la gestión pública, y existan mecanismos efectivos para que puedan tener incidencia en las decisiones gubernativas.



**■ LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS DE PRESUPUESTO** (APP) constituyen un mecanismo de participación ciudadana en la elaboración del presupuesto municipal. En una reunión abierta a todos los vecinos, el Intendente escucha las propuestas de los ciudadanos en relación al presupuesto, y posteriormente adopta las decisiones con la asesoría de una comisión electa por los vecinos. A continuación informa y justifica las decisiones que adopta y los compromisos que asume, y finalmente, a medida que el presupuesto se ejecuta, rinde cuenta a los ciudadanos del cumplimiento de los compromisos asumidos.

Existen varias modalidades de APP<sup>2</sup> ya desarrolladas en municipios paraguayos. La Municipalidad de **Asunción** inició este mecanismo de participación ciudadana en el presupuesto en el año 1995. Le siguieron los siguientes municipios con asistencia de técnicos de GESTION LOCAL:

- En el año 1997: **Villa Elisa**, en el Departamento Central
- En el año 1998: **Fernando de la Mora, Limpio**, en el Departamento Central; la ciudad de **Emboscada**, en el Departamento de la Cordillera; **Carapeguá**, en el Departamento de Paraguari; y los municipios de **San Juan Bautista** y **San Ignacio Guazú**, en el Departamento de Misiones.
- En el año 1999, **Itauguá**, en el Departamento Central; y **San Bernardino**, en el Departamento de la Cordillera.

El presupuesto es una materia generalmente restringida a técnicos. Tanto de parte del gobierno como de parte de las organizaciones ciudadanas se debe promover la elaboración de materiales de fácil comprensión sobre el presupuesto de tal forma que la participación ciudadana pueda ser más efectiva.

---

2 Para mayores detalles ver "Audiencia Publica de Presupuesto, material didáctico para comisiones vecinales", GESTION LOCAL. Asunción, año 2001.

En esta línea se inscriben cuadernos como el presente y materiales educativos audiovisuales, para ser utilizados en talleres de capacitación con la participación de ciudadanos. De esta manera se contribuye a desarrollar la capacidad de análisis en los ciudadanos entregándoles información concreta y creando oportunidades para que puedan escuchar otros puntos de vista.



### PLAN DE DESARROLLO COMUNAL (PDC)

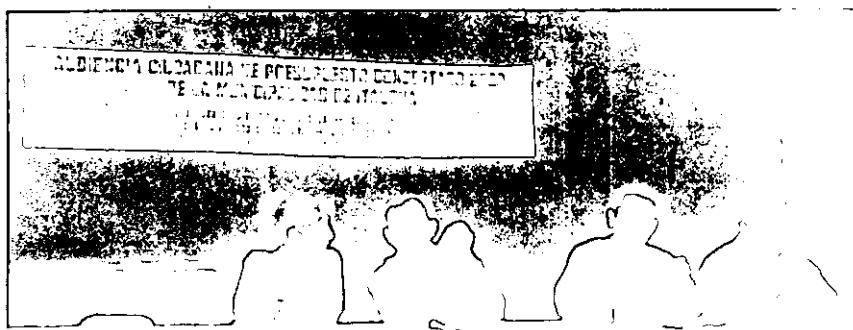
Durante el año 2000, el municipio de Limpio realizó el plan de desarrollo de la ciudad en forma participativa con apoyo de GESTION LOCAL y Fondo Canadá<sup>3</sup>. En este la comunidad identificó, priorizó y seleccionó proyectos de corto, mediano y largo plazos en diferentes áreas de intervención.

En el año 2001, a través de las Mesas de Concertación, fueron seleccionados e incluidos los proyectos del PDC en el proyecto de presupuesto para el año 2002, en la Audiencia Pública de Presupuesto realizada en octubre de 2001. De esta forma, Limpio pudo implementar en forma articulada dos mecanismos participativos que tienen incidencia en el presupuesto municipal.

<sup>3</sup> Plan de Desarrollo Comunal de la ciudad de Limpio. Convenio Municipalidad de Limpio y GESTION, con auspicio de Fondo Canadá y Gobernación del Departamento Central. Año 2001.

## **PRESUPUESTO PEDAGÓGICO**

La Municipalidad de Itauguá desarrolló una experiencia innovadora al presentar en la audiencia pública el proyecto de presupuesto de una manera accesible a los ciudadanos, explicando detalladamente cada uno de los programas existentes y cómo eran gastados los recursos en cada uno de ellos. De esta manera, los ciudadanos pudieron hacer propuestas concretas para modificar el proyecto de presupuesto de la Intendencia, planteando recortes e incrementos en los diferentes programas. Los ciudadanos con esta metodología tuvieron protagonismo en la discusión de alternativas presupuestarias, la evaluación de opciones y el análisis de los pros y contras de cada una de las propuestas. Este trabajo fue realizado con el apoyo de las ONGs ALTERVIDA y GESTIÓN LOCAL, con el auspicio de USAID.



## **LA ENCUESTA**

No todos los ciudadanos tienen el mismo nivel de participación. No todos asisten a las reuniones públicas, y en caso de que lo hagan no todos tienen la capacidad de expresarse adecuadamente.

Por eso es importante utilizar otros mecanismos como la encuesta para que se pueda captar la opinión de todos los ciudadanos independientemente de su capacidad de participación. En la ciudad de San Bernardino, la Municipalidad realizó una encuesta en el marco de la audiencia pública para conocer cuáles son los servicios que los vecinos consideran más importantes, si deben mantenerse, aumentar o disminuir, y en caso de que quieran aumentar si están dispuestos a apoyar un aumento de los impuestos. Este programa contó con el apoyo de las ONGs ALTERVIDA, GESTIÓN LOCAL y la USAID.



## FINANCIAMIENTOS ALTERNATIVOS

Frecuentemente cuando los ciudadanos plantean la inclusión de un proyecto en el presupuesto la respuesta del gobierno es que no hay recursos. Por eso es importante que los ciudadanos puedan aprender a analizar la situación financiera del gobierno y desarrollen la capacidad de proponer la obtención de recursos alternativos. Estos recursos alternativos pueden provenir de la emisión de bonos, préstamos bancarios, financiamiento bancario a los concesionarios de una obra pública, proyectos financiados por los usuarios, financiamiento con royalties, impuestos a las mejoras y otros mecanismos financieros similares.



## EDUCACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN

La participación ciudadana es un elemento clave para lograr la eficiencia en el gobierno. Es el contrapeso a la ineficiencia resultante de la escasa o nula competencia que existe en los servicios públicos.

Por eso la participación de los ciudadanos es fundamental. Por lo que se hace necesario trabajar en la capacitación de los vecinos con apoyo de materiales de fácil lectura, videos educativos, reuniones en casas de familia, círculos de estudio, talleres barriales, de concientización sobre el rol ciudadano en la fiscalización y apoyo a sus autoridades, la importancia del pago de los impuestos, la utilización de la comunicación por TV, radio, prensa escrita, diálogos a través de Internet, páginas en Internet, cursos preparatorios de carácter educativo sobre temas que hacen a la injerencia cada vez mayor en la agenda pública como r sponsabilidad de todos.

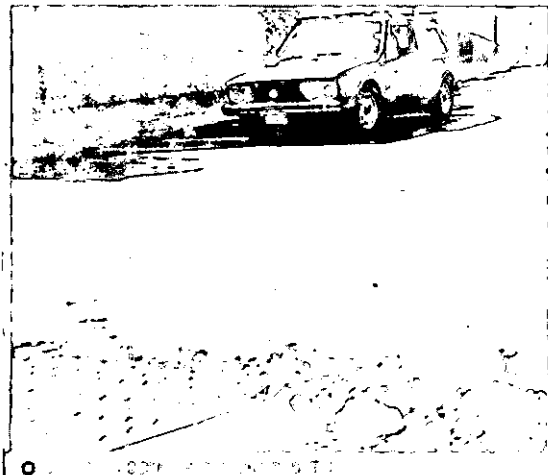
El mejorar las condiciones de la calidad de vida de las comunidades, no solo depende de la voluntad política de sus gobernantes, sino también de la actitud y compromiso decidido de sus habitantes y la fortaleza de sus organizaciones civiles.



MIÉRCOLES 22 DE NOVIEMBRE DE 2001 **CONSTRUCCIONES UN**

Deben ser la otra cara de la calidad de vida

# Mejoremos la ciudad a través de los ingresos





## **Principios democráticos que garantizan la participación de los ciudadanos en el manejo de la cosa pública:**

- Todos los ciudadanos tienen el derecho a participar en el proceso de decisión gubernamental en el ámbito local.
- El derecho de los ciudadanos a tomar conocimiento del funcionamiento del gobierno y a desarrollar su comprensión del manejo de la cosa pública.
- El derecho de los ciudadanos a ser escuchados por sus Gobernantes y por la misma sociedad.
- La necesidad de que el Gobierno sea responsable ante los ciudadanos y que responda de una manera completa, clara y fácil de entender.
- La transparencia de las acciones gubernamentales.
- La obligación del gobierno de crear mecanismos que ayuden a los ciudadanos a relacionarse entre sí y a interactuar con los poderes públicos.

## Anexo

### DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES QUE AFECTAN AL PRESUPUESTO MUNICIPAL

- Ley 620/76:** Legislación Tributaria para municipios del interior y modificaciones.
- Ley 125/91:** Nuevo Régimen Tributario, en los artículos relativos a Impuesto Inmobiliario y tasas especiales.
- Ley 135/91:** Que modifica la ley 620/76.
- Ley 426/94:** Coparticipación en el 15% del impuesto inmobiliario para los municipios de Menores Recursos.
- Ley 1016/95:** Canon de juegos de Azar.
- Ley 1309/98:** Royalties y Compensaciones de Itaipú y Yasyretá.
- Ley 1294/87:** Orgánica Municipal.
- Ley 1535/99:** Administración Financiera del Estado, reglamentada por el Decreto del Poder Ejecutivo N°8127/00.





# El presupuesto municipal

¿Qué es, cómo se hace y para qué sirve?

