

RESUMEN DE PRESENTACIÓN

Título: Gestión tributaria municipal sistémica y participativa. Caso Coronel Maciel

Expositor: Víctor Argüello-Asesor GTZ Paraguay

La presentación lleva por título “Gestión tributaria municipal sistémica y participativa” una experiencia de asistencia técnica en el ámbito de la gestión municipal ejecutada por el Programa Buen Gobierno-GTZ en varios municipios del Paraguay. En esta oportunidad se presenta el proceso y los resultados de la cooperación a un pequeño municipio de Paraguay, Coronel Maciel.

Contexto

El Distrito de Coronel Maciel -fundada hace 90 años- se encuentra al sur del Paraguay en el Departamento de Caazapá (nombre en guaraní que significa pasando el bosque) distante a 200 kilómetros de la capital del país, Asunción. Políticamente el Paraguay está dividido en Departamentos y éstos a su vez en Municipios como unidades administrativas más pequeñas. La población de Coronel Maciel al año 2008 no supera los 4000 habitantes. El 90% de los ciudadanos están en el sector rural y sólo el 10% en la ciudad. Su economía está basada fundamentalmente en la agricultura y la ganadería. Su territorio ocupa sólo 405 kilómetros cuadrados.-

En Paraguay la autoridad municipal es ejercida por dos poderes la Intendencia y la Junta Municipal. En el caso de la comunidad de Maciel el ejecutivo está representado por el Intendente Municipal Ranulfo Pereira (Partido Colorado) y co-gobierna con 9 miembros de la Junta Municipal (mayoría colorada). Pertenece a la última categoría de municipios (clasificado de acuerdo a unos rangos de cantidad de población). Su presupuesto anual de ingresos no supera los 160.000 dólares americanos. Cuenta con nueve funcionarios, cuatro de ellos son administrativos.-

Antecedentes

El Programa Buen Gobierno Descentralizado ejecutado por la GTZ en Paraguay se encuentra en su última fase. El Programa tiene una duración de 5 años y finaliza en el 2013. Su misión es de cooperar para el desarrollo local en forma eficiente, participativa y transparente de los gobiernos municipales del Paraguay. El encargo oficial de la GTZ sugiere asistir técnicamente a por lo menos 30 de las 234 municipalidades de país. El Programa coopera con las Municipalidades en el mejoramiento de su gestión administrativa y financiera, asesora a las instancias públicas y privadas de la sociedad civil. Al mismo tiempo tiene una conexión a nivel del Ministerio de Hacienda y rescata a las buenas experiencias de los municipios para difundirlas en otros.

Situación de partida

Cómo inicio del análisis de la intervención en los municipios nos remitimos primeramente a la Legislación Paraguaya comenzando por la misma Constitución Nacional Paraguaya que contempla la autonomía administrativa y política de las Municipalidades. En ese marco varias leyes regulan el funcionamiento de las Municipalidades como la Ley 1294 del año 87 (Orgánica Municipal). Así también las leyes 135 y la 620 del Régimen tributario de las Municipalidades que autoriza a las Municipalidades generar sus propios recursos a partir del cobro de impuestos, contribuciones y tasas especiales.

En ese contexto la estructura de ingresos de los Municipios en el Paraguay está constituida, principalmente, por las transferencias recibidas desde el Estado por los royalties y compensaciones de las Binacionales Hidroeléctricas Itaipú y Yacyreta, el impuesto a los juegos de azar y fondos solidarios aportados por otros municipios para los de menores recursos.

Con esto se observa – un vicio reiterativo de los últimos años- la alta dependencia por parte de las Municipalidades de las transferencias del estado. Las administraciones municipales entonces se relajan a la hora de invertir tiempo y recursos para generar recursos propios.-

Es importante mencionar así mismo, como elemento sustancial, la alta morosidad en el pago de los tributos por una parte de la sociedad civil, por un lado, por la desidia y el desinterés de los contribuyentes y por la otra en respuesta a privilegios políticos.-

En el caso de la Municipalidad de Maciel y como es característico en las Municipalidades de categorías menores el peso de las transferencias del estado es tal que llega a totalizar entre el 85 a 90% de los ingresos municipales. Por otro lado históricamente, por los antecedentes mencionados anteriormente, sólo el 10 o 15% del presupuesto municipal es financiado por recursos genuinos. Considerando los cálculos del potencial de ingreso de Maciel, la relación puede llegar a ser efectivamente a 70/30. El mayor peso a nivel de recursos propios se genera a partir de los impuestos por las propiedades y al sector comercial (85%). Por tanto, es altamente estratégico asistir técnicamente al municipio a nivel de mejoramiento de los impuestos más fuertes.-

Considerando como situación de partida también debemos destacar el interés comunitario por mejorar sus condiciones y calidad de vida. El Municipio de Maciel -coincidente con el Programa- proyecta su visión hacia un distrito más desarrollado, con más oportunidades para todos sus pobladores.

Las necesidades en un pequeño municipio son numerosas y los recursos generalmente no bastan. Es preciso por tanto ampliar la base de financiamiento y esto se puede dar únicamente por el mejoramiento de los recursos propios.

El proceso

El proceso de asistencia se inicia identificando justamente las debilidades y fortalezas de la Municipalidad de Maciel a través de un taller participativo entre las autoridades locales y los funcionarios municipales. El producto generado en este taller es utilizado como insumo para concretar un acuerdo oficial entre la GTZ y la Municipalidad.

En este taller aparecieron muchas flaquezas en la gestión como la escasa experiencia para aumentar los ingresos propios, la necesidad de reorganizar los recursos humanos e instalar capacidades; generar una nueva política local entre otros. Considerando lo positivo que tiene Maciel se puede evidenciar el alto interés político en propiciar los cambios y el interés por relacionarse con la Sociedad Civil.

Complementariamente al diagnóstico institucional fue utilizado como base para el futuro acuerdo los resultados del MIDAMOS (Sistema de medición de desempeño municipal) aplicada a la administración del Gobierno Municipal anterior (como línea base) con un puntaje del 1.69 sobre 5 posible. Este informe contiene elementos útiles para proponer mejoras en la gestión.

El segundo paso fundamental es la documentación formal de la relación entre los corresponsables del éxito de la asistencia técnica, la GTZ y la Municipalidad de Maciel. El acuerdo entre las partes traduce oficialmente en impactos la interacción que se llevará adelante en el municipio así como los compromisos que se asumen para el éxito de la cooperación. El Acuerdo tiene una duración de 12 meses. En el caso de Maciel se incluyen las líneas de asistencia en el mejoramiento de la recaudación, la calidad del gasto y la promoción de mecanismos de participación de la sociedad.

Posteriormente el Asesor Nacional elabora la cadena de impactos y lo socializa con los contrapartes locales para posicionar la asistencia.

En cuanto a la cadena de impactos específica para el mejoramiento de ingresos para el Municipio de Maciel se puede apreciar a nivel PRODUCTO que: "El gobierno municipal cuenta con una nueva política fiscal municipal de ingresos, se compromete públicamente a su aplicación y está capacitada para su implementación y el monitoreo".

Se puede apreciar en la cadena hacia el nivel de insumos y actividades los compromisos conjuntos entre GTZ y la Municipalidad para generar el producto en cuestión.

A nivel de impactos directos con esta asistencia al mejoramiento de los ingresos propios se espera que:

La Municipalidad mejora su organización financiera y aumenta sus ingresos propios. Que los Contribuyentes aumentan su interés en el pago de sus compromisos.

Por supuesto también se consideran los riesgos y supuestos. Esta práctica de cadena de impactos es implementada en el 100% de la asistencia por el Programa Buen Gobierno en Paraguay.

Específicamente adentrándonos en la asistencia para el mejoramiento de ingresos la estrategia general fue direccionada a generar una nueva política fiscal actualizada elaborada en forma participativa, la actualización del catastro municipal y el mejoramiento de la capacitación de los recursos humanos internos y externos (funcionarios-Junta Municipal y Sociedad Civil)

En el tema de catastro municipal se plantea la concreción de un acuerdo entre instituciones para abaratar los costos del catastro y brindar una carácter tercerizado a la actualización. Por otro lado se trabaja para mejorar la base de datos y orientando los primeros trabajos de recaudación hacia los contribuyentes más grandes.

De igual manera se formula una nueva política fiscal construida en forma participativa entre los miembros de la Junta Municipal, el Intendente y los funcionarios.

Finalmente se instala una estrategia a nivel de los funcionarios administrativos como cobradores externos, que con los ajustes legales internos pasarían a cobrar el 10% de los ingresos percibidos fuera del horario de trabajo.

La información a la sociedad y propiciar mecanismos sistémicos de participación es la clave que cierra este lógica.

A nivel nacional solamente 5 municipalidades de las 234 tienen aprobado su catastro por el Servicio Nacional Catastro, Maciel no tiene catastro, sólo algunos datos dispersos que requiere sistematizar. En ese sentido se desarrolla una experiencia interesante y novedosa impulsando un acuerdo interinstitucional entre la Municipalidad local y la Universidad Nacional de Asunción donde ambas instituciones han contribuido para generar un catastro actualizado. La Facultad aporta al acuerdo alumnos pasantes y docentes calificados y la Municipalidad recursos operativos como alimentación y traslado de los participantes.- La GTZ asesora a la Municipalidad en la gestión del convenio y en la utilización plena del producto.

Para complementar el trabajo y conseguir una mayor eficiencia en la gestión se ha elaborado un manual de funciones y de procedimientos para la institución, hasta ese momento carente -la Municipalidad- de estas herramientas. El proceso también fue participativo.

Una forma de sostener este proceso es la participación de la sociedad y que esta se comprometa a contribuir con sus impuestos para el desarrollo local. Cuando la comunidad se concientiza; como los recursos aportados retornan a sus comunidades como inversión; el compromiso es mayor. La Municipalidad organiza por primera vez las audiencias de presupuesto participativo donde las comunidades siguen las inversiones a incluir en los presupuestos de la Municipalidad. Uno de los criterios para seleccionar esas comunidades es el nivel de pobreza y el nivel de aportes de la comunidad a la municipalidad. Los proyectos con enfoque de género tienen una premiación especial.

Para dar una sostenibilidad al proceso la asesoría culmina con la Rendición de cuentas ante la ciudadanía - legalmente las municipalidades en Paraguay no están obligadas- donde la Municipalidad en comunicación con la sociedad local da a conocer los resultados del ejercicio financiero y reorienta con ayuda de la ciudadanía la planificación anual.- Maciel es la primera comunidad en el Departamento de Caazapá, y una de las pocas del Paraguay, que impulsa por ordenanza municipal la realización de las audiencias de presupuesto y rendición de cuentas con participación de la ciudadanía.

Impactos

Recordando que a nivel de IMPACTO DIRECTO se esperaba un aumento en el ingresos genuino. Con cinco meses de asistencia se puede demostrar un crecimiento en los valores de los recursos propios -de enero a agosto de este año- los ingresos por royalties y otras

transferencias llegaron a su tope máximo, mientras los aportes ciudadanos siguen en crecimiento. En valores absolutos, históricamente este tipo de ingreso se mantenía en promedio en torno a los 65 millones de guaraníes. En el año 2008 -hasta agosto -ya suman unos 140 millones de la misma moneda.

En valores relativos se aprecia un crecimiento de los recursos propios del 12 al 17% mientras las transferencias ceden terreno bajando del 87 al 83% dentro de la estructura de ingresos. Y todavía no cierra el ciclo contable.-

Costos

En cuanto a los costos de la inversión por parte de GTZ para el desarrollo de esta experiencia entre servicios de consultoría para mejoramiento de ingresos, OyM, capacitaciones, moderaciones y asesoría suman nos **13.250 dólares**.

Por su parte la Municipalidad aporta el tiempo de los recursos humanos locales, todos los gastos de logística de los talleres y capacitaciones. Al mismo tiempo la asesoría de GTZ ha permitido un ahorro al Municipio de unos 12.000 dólares en la actualización de catastro. Las inversiones de la GTZ representan casi el **10% del presupuesto 2007**, lo que da una pauta del costo de las asesorías, costos que la Municipalidad difícilmente lo pueda asumir con sus recursos.

Para reflexionar

- Mejora el co-gobierno cuando el proceso es participativo.
- Estratégico el asesoramiento en la calidad de los gastos.
- Trabajar por los más frágiles – con voluntad política y calidad humana- tiene sus satisfacciones tanto profesionales como institucionales.
- La visibilidad GTZ también puede generar y promocionar impactos a nivel de los más frágiles.

Granada-Nicaragua – Octubre 2008.-
E mail: victor.arguello@gtzparaguay.org