

MATERIAL DIDÁCTICO PARA COMISIONES VECINALES

El presupuesto municipal

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

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

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.

ÍNDICE

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 qué 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.

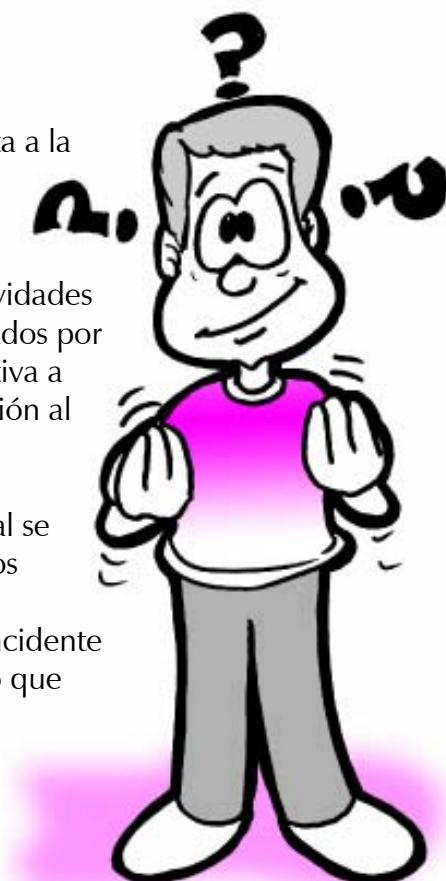
Buscando responder a estos tres elementos, GESTION LOCAL presenta este material didáctico para comisiones vecinales. Queda como desafío, a los líderes vecinales, desarrollar y utilizar los mecanismos de participación y control hacia los gobiernos, de tal forma a colocar presión positiva y proactiva sobre 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 élites 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.

¿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

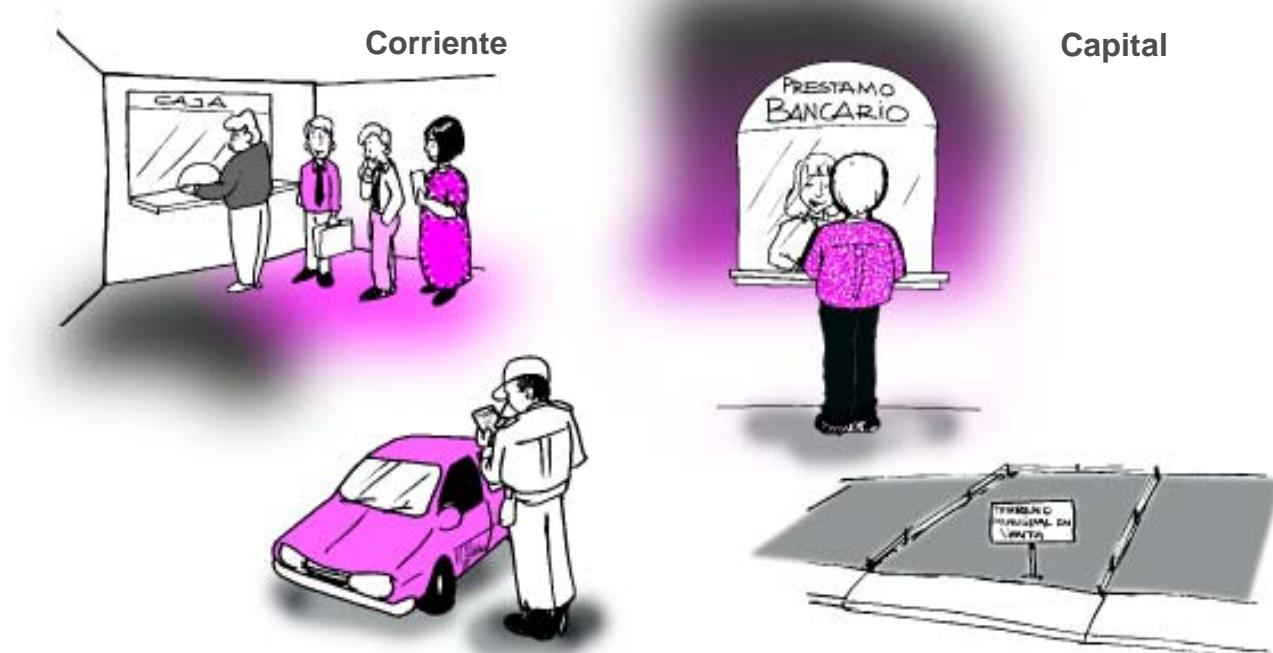
Si bien los componentes esenciales de un presupuesto son los ingresos y los gastos, en la elaboración se pueden distinguir cuatro grandes partes:

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.

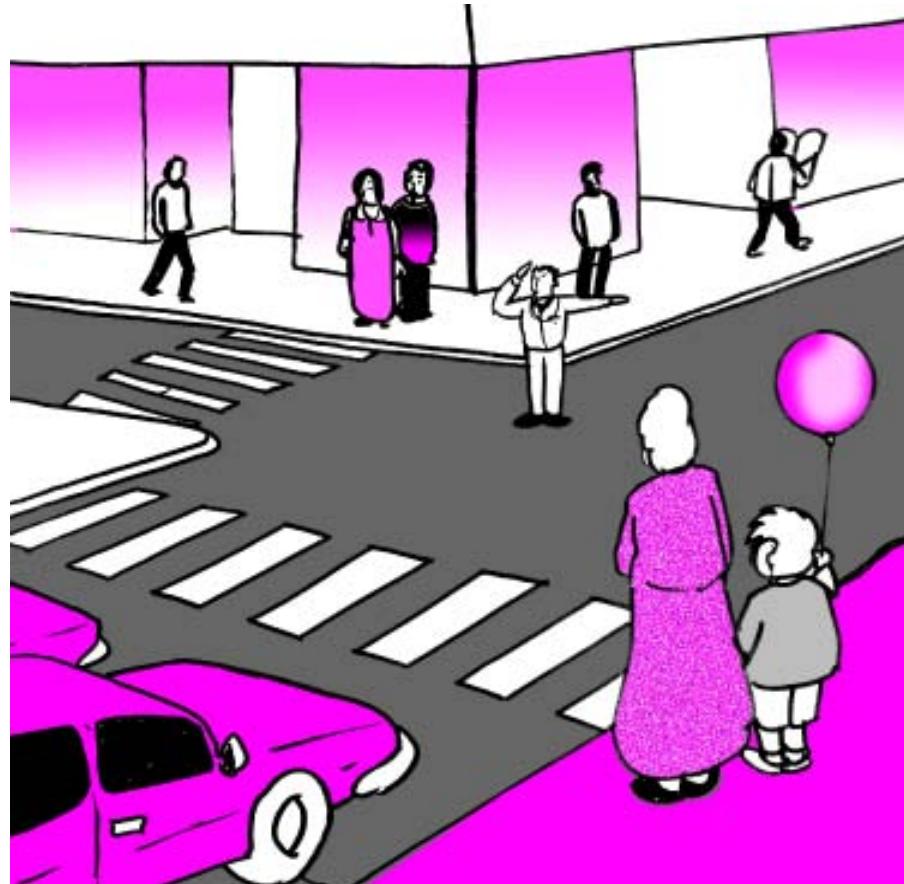
El presupuesto impone restricciones al gobierno en lo que se refiere al gasto. En primer lugar, el presupuesto establece los programas en los que el gobierno puede gastar.

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 deben 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:

PROGRAMA DE MANTENIMIENTO DE CALLES	
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
TOTAL	465.000.000

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 a 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 resultado¹.



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.



¹ 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 hermosear 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.