

Manual de Audiencia Pública del Presupuesto Municipal

Mecanismo de Participación Ciudadana
en la Elaboración y Control
del Presupuesto Municipal



Manual de Audiencia Pública del Presupuesto Municipal

**MECANISMO DE PARTICIPACION CIUDADANA
EN LA ELABORACION Y CONTROL DEL
PRESUPUESTO MUNICIPAL**

**Una propuesta basada en la experiencia
de 10 municipios paraguayos**



Fundación Internacional para
Sistemas Electorales



Agencia de los Estados
Unidos para el Desarrollo
Internacional



Ficha Técnica

GESTIÓN LOCAL

De la Conquista 1343, Barrio Carlos A. López

Telefax: (595-21) 423 448

Email: gestionlocal01@cmm.com.py

Este manual ofrece una propuesta metodológica para desarrollar un mecanismo de participación ciudadana en la elaboración y control del presupuesto municipal. Se basa en la experiencia realizada en 10 municipios paraguayos que contaron con la asistencia de técnicos de GESTIÓN LOCAL. Forma parte del Proyecto "Fortaleciendo la Participación Ciudadana en el ámbito Local" ejecutado por GESTIÓN LOCAL, 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 (*)

Diseño Gráfico:

Sylvia Brítez Garrido

Impresión:

Estilográfica

Asunción - Teléfono: (595-21) 333 068.

1.000 ejemplares

Asunción, diciembre del 2001

Impreso en Paraguay

(*) Economista. Ex Director de Planificación de la Municipalidad de Asunción, Paraguay. 1992-1996. Coordinador del Programa de Audiencia Pública de Presupuesto de GESTIÓN LOCAL.

Contenido

Introducción	7
LA APP COMO MECANISMO PARTICIPATIVO	9
1. ¿Qué es y para qué sirve?	9
2. Los principios democráticos	10
3. Tres requisitos básicos para hacer APP	10
LA APP Y LOS NIVELES DE PARTICIPACION	11
1. Información	11
2. Consulta	11
3. Decisión	12
4. Control	12
5. Cogestión	12
DIEZ FACTORES DE SUSTENTABILIDAD DE LA APP	14
ETAPAS Y FUNCIONAMIENTO DE LA APP	18
1. Decisión política y capacidad de innovar	18
2. Las tareas del gobierno municipal	20
3. El trabajo con la comunidad	28
4. Incidencia ciudadana en el presupuesto	31
5. Control ciudadano y rendición de cuenta	35
EL MARCO LEGAL	39
Propuesta de un modelo de ordenanza sobre la APP	39
RIESGOS Y VENTAJAS DE LA APP	42
ANEXOS	
1. Modelo de Informativo y plan de gobierno para APP de Carapeguá	45
2. Modelo de agenda, reglas y registro de pedidos para APP de Carapeguá	49
3. Modelo de convocatoria y agenda de la APP para San Juan Bautista, Misiones	51
4. Modelo de planilla de registro de propuestas ciudadanas Municipalidad de San Bernardino	52
5. Modelo de registro de propuestas para la APP	53
6. Guía para el análisis de la situación financiera municipal	54
7. Boletín de agenda y reglas de la APP de Itaiguá	59
8. Planilla para la preselección de proyectos del PDC para APP de Limpio	60
9. Modelo de Boletín para Audiencia Pública de Transporte para Municipalidad de Limpio	65
10. Estructura del Presupuesto año 2000 de la Municipalidad de Limpio	68
11. Modelo de proyección de ingresos y egresos para la Municipalidad de Limpio	70
12. Presentación didáctica del programa de APP con PDC, el caso de Limpio	72
BIBLIOGRAFÍA	79

Introducción

El desafío de conquistar mejor calidad de democracia y trabajar en forma concertada por el desarrollo local pasa necesariamente por enfrentar uno de los problemas más comunes que soportan nuestras comunidades en el Paraguay y que limita notablemente el desarrollo: los gobiernos cerrados y autoritarios, por un lado, y ciudadanos pasivos, despreocupados por su destino y por el manejo de la cosa pública, por el otro. Son dos caras de la misma realidad que nos remiten al ideal de recuperar la credibilidad pública hacia la clase política como administradora del poder para servir al bien público.

Varios municipios están llevando adelante iniciativas innovadoras y creativas con la implementación de mecanismos de participación ciudadana con el objetivo de forjar nuevas formas de convivencia democrática entre autoridades y comunidad, no solo para demostrar nuevos estilos de gerenciamiento en la función pública, sino también abrir el gobierno para lograr mayor cooperación privada en la resolución de los problemas públicos. En este contexto surgieron las Audiencias Públicas de Presupuesto, los Planes Estratégicos Participativos, las Mingas Ambientales, las Jornadas de Gobiernos en los Barrios, las Audiencias Públicas de Rendición de Cuenta y otros.

- ¿Por qué abrir el presupuesto? ¿Cuáles son los problemas presupuestarios usuales de las municipales en el Paraguay?... presupuestos inflados, amplio divorcio entre la formulación y la ejecución del presupuesto, la adecuación artificial de los ingresos a los gastos programados, asignación clientelista de recursos presupuestarios, los intereses partidarios por encima del interés común, la vulnerabilidad hacia la influencia de grupos económicos, entre otros. En esencia, algunos municipios se enfrentan a un triple problema actual: Intendentes cerrados, Concejales temerosos a la participación y apatía ciudadana hacia el manejo de la cosa pública.

El presupuesto es un documento público y debe ser conocido y debatido por toda la sociedad. Representa un contrato concensuado por la sociedad, a través del gobierno que eligió, por el cual se ejecutan los planes y programas destinados al bienestar de la comunidad.

Buscando contribuir a dar respuestas a estos desafíos, GESTIÓN LOCAL pone a consideración de los gobiernos municipales esta propuesta de mecanismo para facilitar la participación de los ciudadanos en la formulación y en la ejecución del presupuesto de su ciudad.

La APP como mecanismo participativo

1. ¿Qué es y para qué sirve?

Es un mecanismo que permite la participación de la comunidad en la formulación y en el control de la ejecución del presupuesto municipal. Su objetivo es i) desarrollar e instalar un sistema que sirva para facilitar el acceso del ciudadano a la información del municipio, ii) impulsar mecanismos de transparencia y de rendición de cuenta de la gestión municipal y iii) crear un espacio para que el ciudadano tenga incidencia en el presupuesto de su gobierno municipal.

Se trata de un mecanismo práctico de participación en aspectos de la gestión pública local que son de interés del ciudadano. En este programa, cada vecino tiene la posibilidad de dar a conocer sus necesidades y de influir en cómo gastar mejor el dinero de los contribuyentes. Tiene un mecanismo para informarse sobre cómo funciona el gobierno de su municipio y de entender cómo puede tener incidencia en las decisiones de las autoridades.

La experiencia realizada en el Paraguay permite constatar el logro de algunas ventajas que ofrece este mecanismo de participación ciudadana:

- Acerca el Gobierno Municipal a los ciudadanos en forma sencilla y directa, sin la aureola de poder y la burocracia que usualmente los separa.
- Permite al Intendente Municipal conocer de cerca los problemas y las necesidades del barrio, de la familia y del vecino. Ayuda a tomar contacto directo con los líderes de cada zona de la ciudad.
- Es un ejercicio de participación ciudadana porque crea un espacio donde cada vecino, en forma personal o a través de su comisión vecinal, puede buscar solución a sus inquietudes.
- El vecino aprende a interesarse en su Gobierno porque se da cuenta de que tiene la posibilidad de ser escuchado y de influir en las decisiones sobre el presupuesto de su municipio.
- El Intendente tiene que dar cuenta de sus decisiones fundamentando clara y responsablemente frente a los ciudadanos. Cada año debe informar si cumplió o no lo prometido. Si no lo hizo, debe explicar el porqué y, junto con los vecinos, debe buscar alternativas de solución.
- La APP implica cultivar la saludable actitud de responder con responsabilidad por parte del gobernante.
- Recupera y mejora la credibilidad de la ciudadanía hacia el Gobierno Municipal porque el vecino percibe que su autoridad se interesa en sus problemas y que sus impuestos retornan con mejores servicios.
- Para el Gobierno, una consecuencia esperada es el incremento en las futuras recaudaciones de los tributos, dado que el aumento de la credibilidad puede facilitar la reducción de la morosidad y de la evasión tributaria.
- Contribuye a crear las condiciones que permiten movilizar recursos privados, aportados por los propios vecinos para

financiar obras y servicios, los cuales se convierten en complemento importante del presupuesto municipal.

- Reduce los niveles de conflicto entre autoridades y vecinos porque se busca el consenso y crea alianzas estratégicas que permiten obtener resultados fortaleciendo la autoridad del Intendente por demostrar mayores niveles de competencia y eficiencia.
- Mejora la calidad de la gobernabilidad de la Municipalidad.

2. Los principios democráticos de la APP

La APP tiene sus fundamentos políticos en los siguientes derechos fundamentales que un estado de derecho reconoce y lo practica para mejorar el funcionamiento del Estado y de la sociedad civil:

- Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar en el proceso de decisión gubernamental a nivel 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 que tienen todos los ciudadanos de 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.

3. Tres requisitos básicos para que un gobierno local pueda desarrollar la APP

- Un Gobierno democrático, abierto y transparente, liderado por un Intendente que esté dispuesto a gobernar sin tener nada que ocultar y a trabajar a la luz del sol para que todos puedan fiscalizarlo.
- El desarrollo de las organizaciones de los ciudadanos en asociaciones o comisiones vecinales, invirtiendo en educación cívica sobre los derechos y las obligaciones. Para esto es importante la alianza con organizaciones no gubernamentales y otros sectores sociales.
- Tener voluntad política y capacidad técnica para innovar en la gestión pública.

Estas tres condiciones son imprescindibles para que una municipalidad pueda desarrollar el programa de la APP. Si no se dan las mismas, se corre el riesgo de fracasar o a lo sumo de tener resultados muy pobres que pueden llegar a desvirtuar los objetivos trazados con este mecanismo participativo.

La APP y los niveles de participación

¿Cuál es la importancia y potencialidad de la APP dentro del amplio abanico de iniciativas y mecanismos de participación ciudadana que se vienen desarrollando en los municipios?

Para responder a esta pregunta, en primer término se ofrece una definición acerca de lo que se entiende como participación ciudadana, y luego, se describen los niveles de participación según el grado de interacción con el gobierno municipal.

“La participación ciudadana es el espacio de interacción que construyen los ciudadanos al actuar junto a sus autoridades locales con el fin de contribuir al desarrollo de la comunidad y mejorar la calidad de vida de su población”¹.

Este espacio de interacción entre ciudadanos y autoridades adquiere en la práctica muchas formas de expresión, con diferentes grados de alcances y profundidad, según los objetivos que se persiguen. Se pueden diferenciar cinco niveles de participación.

1. Información

El primer nivel de la participación es el de la información. Consiste en el proceso de registrar, elaborar y divulgar datos sobre el gobierno municipal, los derechos y deberes ciudadanos y temas generales que conciten el interés de la comunidad. Es la acción de facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública municipal. Sin información no existe participación. En el cuadro que se reproduce más abajo se detallan algunos ejemplos de mecanismos correspondientes a este nivel, tales como Audiencias Públicas, Audiencias de Rendición de Cuenta, reuniones informativas como los Cabildos, la creación de oficina de información al ciudadano en la municipalidad, entre otros.

2. Consulta

Son aquellos mecanismos que permiten recibir las inquietudes de los ciudadanos referentes a temas y problemas determinados, y luego el gobierno toma su decisión llevando en cuenta las opiniones recibidas. Es importante, resaltar que este nivel es aun primario en materia de participación de la sociedad civil, ya que la decisión final es siempre de las autoridades, pudiendo aceptar o rechazar ya sea total o parcialmente las inquietudes de la comunidad. Algunos ejemplos son las audiencias públicas, consultas vecinales, gobiernos en los barrios, etc.

¹ Kanonnikoff, Guillermina. "Fortaleciendo la participación ciudadana en el municipio", Material didáctico para comisiones vecinales. GESTIÓN LOCAL., Asunción. Julio 2001.

3. Decisión

Es el ejercicio del derecho de los ciudadanos a peticionar, proponer iniciativas y tener un rol determinante en la decisión que el gobierno municipal debe tomar sobre aspectos de su accionar o sobre la vida comunitaria. Un ejemplo son aquellos casos cuando el Intendente traslada totalmente o comparte la responsabilidad de seleccionar los proyectos de obras y servicios comunitarios que serán financiados con el presupuesto municipal. Algunos mecanismos son, por ejemplo, las Mesas de Concertación de los Planes Estratégicos Participativos o las comisiones tripartitas (Intendencia, Junta y comisiones vecinales) que deben tratar los pedidos de la APP. Este nivel de participación tiene la ventaja de que le otorga al Intendente Municipal un alto grado de legitimidad en sus decisiones, ya que existe una corresponsabilidad con la comunidad en las decisiones adoptadas.

4. Control ciudadano

Es el ejercicio del derecho que tiene la ciudadanía a fiscalizar a sus autoridades a través del seguimiento en la ejecución de proyectos y de la acción gubernativa. En forma específica esto incluye el manejo de los recursos públicos por parte de las autoridades. Un ejemplo son las contralorías ciudadanas que investigan casos de corrupción en la administración pública. Los mecanismos de control ciudadano a la gestión pública son útiles porque le otorgan un respaldo de credibilidad a una administración honesta y transparente. Es el ámbito donde las autoridades deben realizar la rendición de cuenta de su gestión. Un ejemplo es la Audiencia Pública de Rendición de Cuenta.

5. Cogestión autoridad-comunidad

Es la participación responsable de la comunidad en la ejecución de proyectos de obras y servicios, y en la supervisión del uso de bienes y servicios públicos municipales. Este nivel implica un alto grado de corresponsabilidad entre las autoridades y la ciudadanía, ya que no solo se comparte la decisión, sino también la ejecución. Existen muchos ejemplos de participación de comisiones vecinales en la construcción de obras de infraestructura en barrios y compañías.

De los diferentes componentes del programa de la APP, como se verá en los próximos capítulos, se desprende que es uno de los mecanismos más completos de la democracia participativa, porque incluye a los cinco niveles de participación ciudadana en el ámbito municipal. Lo más relevante es que permite pasar del discurso a la realidad, porque hace posible que el ciudadano “toque” el presupuesto de su comunidad.

Niveles y mecanismos de la participación ciudadana en el gobierno local

Niveles de participación	Mecanismos de participación
1. Información	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencias Públicas (AP) • Audiencias de Rendición de cuenta • Reuniones informativas • Oficina de información al ciudadano • Programas de educación y capacitación
2. Consulta	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta vecinal • Gobierno en los Barrios • Audiencias Públicas: se escucha a los ciudadanos, pero la decisión es de la autoridad municipal
3. Decisión	<ul style="list-style-type: none"> • Priorización y selección de proyectos por la comunidad • La decisión es descentralizada por el Intendente a los ciudadanos organizados: Comisiones Tripartitas de las APP, Planes Estratégicos Participativos (PEP), Comité de Fiscalización ciudadana de Obras
4. Control ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> • Comisiones bipartitas de seguimiento para temas específicos (medio ambiente, obras, presupuesto) • Comisiones Tripartitas de Fiscalización de las Audiencias Públicas de Presupuesto • Contralorías ciudadanas
5. Cogestión	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de control y Fiscalización, como los casos de Campo Elías, Mérida, Venezuela; o el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil • Cogestión de proyectos comunales • Cogestión de obras en los barrios con las comisiones vecinales

Diez Factores de sustentabilidad de la APP

El programa de la APP tiene las siguientes áreas de intervención que un gobierno municipal debe contemplar para buscar que los resultados sean favorables de acuerdo a las metas trazadas. Esto implica un esfuerzo de programación, coordinación en la ejecución y seguimiento para detectar las fallas a fin de introducir medidas correctivas. Es posible que si se descuidan algunos de estos factores, los resultados sean limitados con el riesgo de desvirtuar la naturaleza de este mecanismo.

Decisión política del Intendente Municipal

La primera condición para el funcionamiento de este programa es una real voluntad política por parte del Intendente Municipal para optar por una gestión abierta, participativa y eficiente. Por voluntad política se entiende el convencimiento y la firme decisión de llevar adelante y plasmar en acciones concretas lo que se sostiene en el discurso.

Capacidad técnica de innovar en la gestión pública

El Intendente debe articular un eficiente equipo de trabajo que incluya a buenos promotores sociales para desarrollar relaciones con las comisiones vecinales y a técnicos en el área económico-financiera, entre otros. No es

suficiente con tener mucho entusiasmo y una firme voluntad política de llevar adelante este tipo de programa. Se trata del equipo humano que implementará las acciones no solo con profesionalismo y esfuerzo, sino también con creatividad inspirada en la idiosincrasia de cada comunidad.

Planificación financiera

Mejorar la capacidad de formular políticas para el presupuesto en materia de ingresos, gastos, endeudamiento, y aplicar principios de buenas prácticas de gerencia financiera. Ver por ejemplo el capítulo sobre las reglas para formular un buen presupuesto.

Organización de la información

Para abrir el gobierno a la participación, previamente se necesita organizar, sistematizar y producir la información sobre la gestión del gobierno municipal en formatos didácticos destinados para los ciudadanos.

Transparencia y difusión

Desarrollar mecanismos para transparentar la gestión municipal y especialmente la información sobre las obras, los servicios y las finanzas municipales. Difundir por diferentes medios y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información que sea de interés y utilidad.

■ Educación para la participación ciudadana

El programa de la APP no se limita a facilitar el acceso a la información, sino también abarca la capacitación de los ciudadanos en el uso de la información para que la participación sea útil y tenga sentido para los intereses tanto del gobierno como de la comunidad.

■ Movilización ciudadana

El desarrollo de la capacidad de relacionarse con los ciudadanos, construyendo espacios de interacción para recuperar la confianza pública e impulsar la cooperación vecinos-municipalidad.

■ Ejecución de obras, servicios y programas

Todo buen gobernante, si dispone de los recursos previstos, debe cumplir con los compromisos asumidos ante los vecinos y ejecutar los proyectos aprobados en la APP.

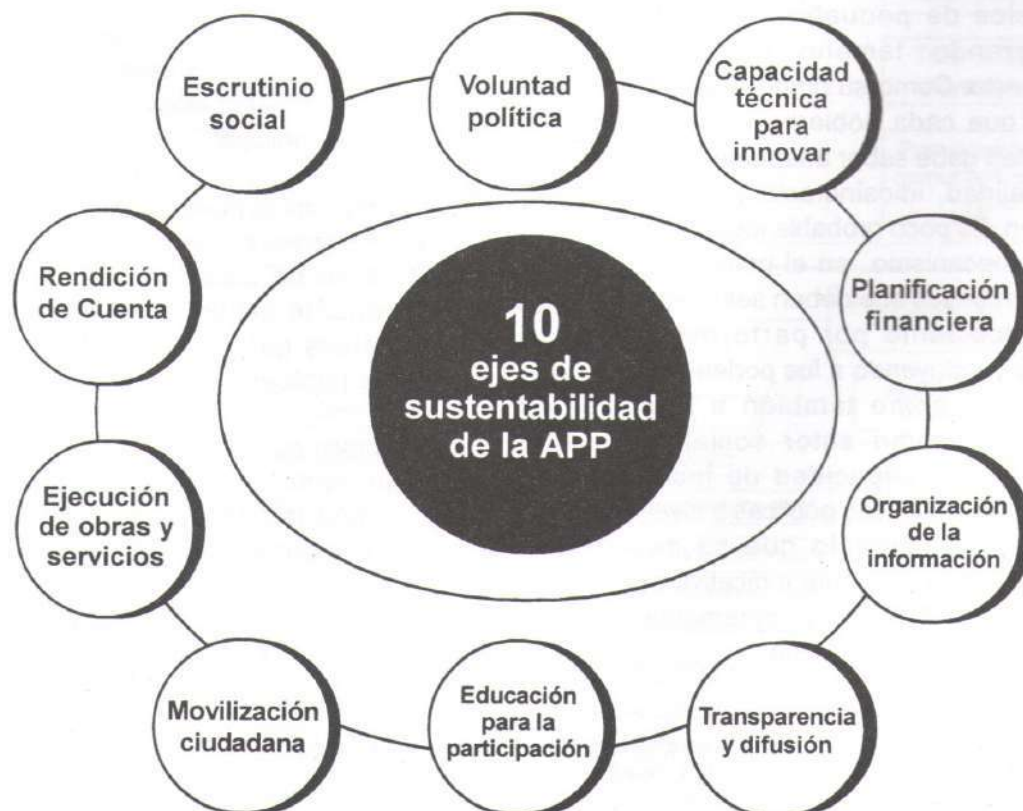
■ Rendición de cuenta

Sobre actos de gobierno y en especial sobre los proyectos del programa APP. Incluso debe invitar a la ciudadanía a fiscalizar el manejo de la cosa pública.

■ Escrutinio social a la gestión municipal

Estimula nuevas formas de relacionamiento entre autoridades y vecinos para establecer lazos de cooperación para buscar mejorar las condiciones de vida de la población y tener mejor gobierno. Un buen administrador público no tiene temor al control ciudadano a su gestión, más bien se nutre de las inquietudes de su comunidad para lograr mejores resultados.

Estos 10 factores serán desarrollados en las siguientes páginas, donde se describen cómo funcionan y organiza la APP en base a la observación de la experiencia desarrollada por municipios paraguayos. En anexo se presentan algunos documentos utilizados por municipios paraguayos en sus experiencias realizadas y que pueden servir como ejemplo.



Cómo funciona el sistema de la APP

El programa de la APP se define como un mecanismo que posibilita la incidencia de la sociedad civil en la formulación y en el control de la ejecución del presupuesto municipal, con el objeto de que las decisiones de las autoridades y las políticas públicas locales reflejen las demandas ciudadanas. No se limita a una reunión anual donde el Intendente Municipal solo escucha los pedidos de los ciudadanos, sino es mucho más que eso: se trata de desarrollar un sistema que funcione en forma permanente como instrumento de gobierno para la autoridad y como mecanismo de participación y fiscalización sobre la gestión pública para la sociedad civil.

En base a la observación de la experiencia realizada en 10 municipios paraguayos² que llegaron a implementar programas de audiencias públicas de presupuesto se ha elaborado un modelo de sistema de APP recomendado para municipios de pequeño y mediano porte, considerando tamaño de población y presupuesto. Como su nombre lo indica, es un modelo que cada gobierno municipal y cada comunidad debe saber adaptarlo creativamente a su realidad, idiosincrasia y capacidad de ejecución. Es poco probable lograr la perfección de este mecanismo en el primer año, porque implica procesos que deben ser desarrollados y asimilados tanto por parte del Gobierno municipal, incluyendo a los poderes Ejecutivo y Legislativo, como también a la sociedad organizada como actor social que debe desarrollar su capacidad de incidir en las decisiones en políticas públicas a nivel local. Por tal motivo, el modelo que se describe a continuación es una guía indicativa que puede servir para el diseño, la implementación y el monitoreo de este programa.

En el cuadro que se detalla más abajo se presenta una descripción de las etapas que hacen al funcionamiento de la APP como un mecanismo que debe ser instalado dentro del gobierno municipal. Se pueden observar cinco grandes etapas: La primera es la etapa previa donde se define la voluntad política y se programa el trabajo incluyendo al equipo técnico. La segunda es el conjunto de tareas mínimas que el gobierno debe realizar, que van desde la revisión de los planes y el diagnóstico financiero hasta la organización de los eventos participativos. La tercera fase es el conjunto de actividades que el gobierno municipal debe encarar con la comunidad, desde la convocatoria y sensibilización hasta la preselección de los proyectos comunitarios para el presupuesto. La segunda y tercera etapas se deben dar en forma paralela y representan la base que sustentará a todo el proceso. La cuarta fase es la denominada "Incidencia ciudadana en la elaboración del presupuesto" e implica la selección pública de los proyectos a través del evento de la audiencia pública hasta el tratamiento del presupuesto en el legislativo municipal.

Algunos municipios pueden optar por hacer una o varias reuniones públicas dependiendo de las características de cada ciudad. Los municipios con importante cantidad de población y de grandes áreas geográficas pueden optar por audiencias públicas descentralizadas.

La quinta fase es el control ciudadano a través del "seguimiento y rendición de cuenta" que ocurre durante la ejecución del presupuesto, en el lapso de enero a diciembre de cada año.

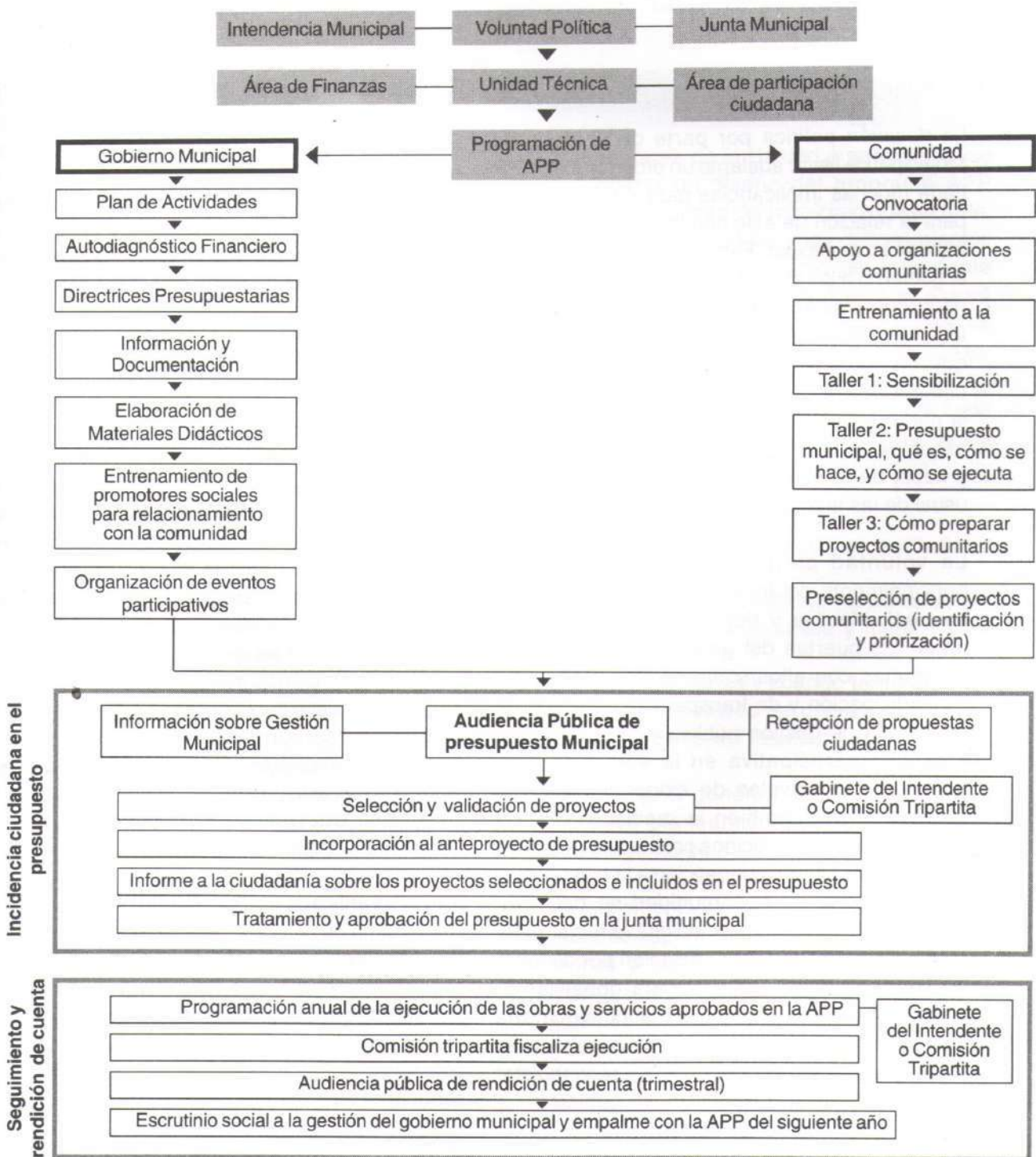
Con relación al tiempo, para asignar un cronograma al programa de la APP se debe tener

² Los técnicos de GESTIÓN LOCAL asesoraron a los siguientes gobiernos municipales en programas de APP: Asunción, la Capital del país, (1995), Villa Elisa (1997), Fernando de la Mora (1998), Limpio (1998), Emboscada (1998), Carapeguá (1998), San Juan Bautista (1998), San Ignacio Guazú (1998), San Bernardino (2000) e Itauguá (2000).

en cuenta que las tres etapas se realizan antes del mes de octubre, ya que la Carta Orgánica Municipal establece el 20 de octubre de cada año como fecha límite para que el Ejecutivo remita al Legislativo el proyecto de presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal. Los tiempos deben establecer cada municipio según su

capacidad y experiencia. Un ejemplo del desarrollo de las tres etapas puede ser entre los meses de junio a septiembre. La cuarta etapa se da entre los meses de octubre y noviembre; y la ejecución que corresponde a la quinta etapa va de enero a diciembre del año siguiente.

Programa de la Audiencia Pública de Presupuesto (APP) Etapas del Proceso



Etapas y componentes del programa de la APP

Primera etapa

1. Decisión política y capacidad de innovar

1.1. DEFINICIÓN DE LA VOLUNTAD POLÍTICA

La decisión política por parte del Intendente Municipal de llevar adelante un programa de APP tiene muchas implicancias para su Gobierno y para la relación de este con los ciudadanos que habitan su municipio. Esta decisión significa abrir el gobierno a los ciudadanos y gobernar sin tener nada que ocultar. Para ello se debe desarrollar todo un sistema de información sobre los servicios que brinda la municipalidad, las finanzas, las obras, los proyectos futuros, etc. Implica estimular la participación de los ciudadanos en diferentes aspectos de las actividades de la Municipalidad y hacer de la rendición de cuenta una práctica usual de las autoridades.

La voluntad política de las autoridades, principalmente del Intendente Municipal, debe ser real, efectiva y determinante. Cuando se abren las puertas del gobierno municipal con programas con altos componentes en materia de participación y de transparencia, se cambia la filosofía de gestión pública y se desata una dinámica participativa en la sociedad civil. Aumentan los niveles de exigencia hacia el Gobierno como también la predisposición de cooperación de los vecinos para realizar obras y mejorar servicios que benefician a la comunidad. La expectativa de la comunidad no debe ser defraudada, ya que esto incidirá directamente sobre la confianza que la población pueda tener en las autoridades electas para gobernar su ciudad. Además, una segunda convocatoria luego de una frustración será mucho más costosa porque primero se deberá reconquistar

Cuando un Intendente Municipal confunde a la APP con un "evento" que puede solo apuntalar su imagen y mejorar su perfil político, sin tener conciencia de todas las implicancias y obligaciones que él y su gobierno están asumiendo, el programa de la APP no pasará de ser acto proselitista y la comunidad no verá los resultados esperados.

Las puertas de un gobierno municipal o se abren a la transparencia y a la participación o no se abren. Puertas entreabiertas generan dudas y conducen a fracasos.

Una concertación entre Intendencia y Junta Municipal para llevar adelante el programa de la APP es importante y es lo ideal, ya que el Legislativo debe aprobar el presupuesto. Sin embargo, se debe señalar que en caso de oposición de la Junta Municipal al programa de la APP, y que el Intendente Municipal decida implementar el programa de la APP, éste mecanismo puede ser ejecutado por la Intendencia Municipal por ser la instancia que ejecuta la gestión del gobierno municipal. Pero es deseable desde todo punto de vista un acuerdo político con la Junta para llevar adelante la APP, incluso con una relevante participación de los Concejales.

Una vez verificada las condiciones para celebrar el programa de la APP, especialmente la voluntad política del Intendente y de las demás autoridades, se tienen que realizar sesiones de capacitación a la Intendencia y a la Junta Municipal con el fin de sensibilizar, tomar conciencia de los compromisos que se asumen

1.2. ACUERDOS DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Cuando se requiera asistencia técnica de una entidad externa a la Municipalidad, como ser por ejemplo una organización no gubernamental, se recomienda suscribir un convenio de trabajo donde las partes, Ejecutivo, Legislativo y entidad cooperante, detallan las obligaciones que asumen para el mejor cumplimiento de las actividades.

De acuerdo con la experiencia observada, es siempre recomendable que la ONG desarrolle un rol de **facilitadora**, por el cual se transfieran conocimientos y experiencias para fortalecer la capacidad del gobierno municipal de llevar adelante el programa. La ONG no debe suplir el trabajo que debe realizar el gobierno municipal, porque esto atenta contra la sostenibilidad del programa en el tiempo.

1.3. FORMACIÓN DE LA UNIDAD TÉCNICA

En el plano operativo, el primer paso es la formación de un equipo técnico responsable de planear y coordinar los recursos humanos, técnicos y financieros para encarar las actividades del programa de acuerdo al cronograma trazado. El tamaño del equipo estará en función a las necesidades de la Municipalidad y de la ciudad. Se recomienda equipos reducidos pero altamente eficaces. El Intendente designará un coordinador de esta unidad técnica que deberá tener capacidad para reportarse directamente al Intendente, de tal forma a asegurar un flujo ágil de comunicación con la instancia que toma decisiones. Puede ser, por ejemplo, una función adicional posiciones directivas, tales como el Secretario General de la Municipalidad, un Director del área de Presupuesto, Departamento Social o de Obras.

Como mínimo deberán participar de esta unidad técnica miembros de las direcciones de Presupuesto y del Área Social, o posiciones similares existentes en un municipio. En el primer caso, porque el presupuesto es el instrumento

que utilizan los ciudadanos para participar e incidir en los gastos. En el segundo caso, es el canal de comunicación y relacionamiento con las organizaciones ciudadanas, como las comisiones vecinales, instituciones educativas, deportivas, sociales y culturales. Todas las experiencias y el conocimiento que posean los funcionarios de estas y otras áreas de la Municipalidad deben ser coordinados en esta instancia para programar y ejecutar las actividades.

1.4. PROGRAMACIÓN DE LA APP

La primera tarea de la Unidad o equipo técnico será preparar un diseño del programa APP ajustado a la realidad del municipio que se trate, y que contendrá las ideas y los delineamientos generales para la aprobación del Intendente Municipal. Una vez aprobado el diseño, se pasará a una programación más detallada, donde se especifican las actividades que deberán realizar los dos actores claves de este proceso: el Gobierno Municipal y la Comunidad. Para cada uno de ellos se deberá responder a las siguientes preguntas para concretar la programación

- ¿Qué actividad se realizará?
- ¿A qué objetivo responde y qué resultado se espera obtener?
- ¿Quién o quiénes serán los responsables?
- ¿Cómo y con qué recursos y medios será ejecutado?
- ¿Cuándo comienza y cuándo termina?
- ¿Cuáles indicadores se usarán para medir el cumplimiento del resultado esperado?

Como una guía general, cuando se hace el ejercicio de planeamiento el equipo técnico deberá preguntarse:

Con la implementación del programa de la APP...

- ¿Qué se espera del Gobierno Municipal: qué logros y cuáles resultados tangibles e intangibles?
- ¿Qué se espera de la comunidad?...y
- ¿Qué espera obtener de si misma la comunidad para la ciudad y del gobierno de su municipio?

1.2. ACUERDOS DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Cuando se requiera asistencia técnica de una entidad externa a la Municipalidad, como ser por ejemplo una organización no gubernamental, se recomienda suscribir un convenio de trabajo donde las partes, Ejecutivo, Legislativo y entidad cooperante, detallan las obligaciones que asumen para el mejor cumplimiento de las actividades.

De acuerdo con la experiencia observada, es siempre recomendable que la ONG desarrolle un rol de **facilitadora**, por el cual se transfieran conocimientos y experiencias para fortalecer la capacidad del gobierno municipal de llevar adelante el programa. La ONG no debe suplir el trabajo que debe realizar el gobierno municipal, porque esto atenta contra la sostenibilidad del programa en el tiempo.

1.3. FORMACIÓN DE LA UNIDAD TÉCNICA

En el plano operativo, el primer paso es la formación de un equipo técnico responsable de planear y coordinar los recursos humanos, técnicos y financieros para encarar las actividades del programa de acuerdo al cronograma trazado. El tamaño del equipo estará en función a las necesidades de la Municipalidad y de la ciudad. Se recomienda equipos reducidos pero altamente eficaces. El Intendente designará un coordinador de esta unidad técnica que deberá tener capacidad para reportarse directamente al Intendente, de tal forma a asegurar un flujo ágil de comunicación con la instancia que toma decisiones. Puede ser, por ejemplo, una función adicional posiciones directivas, tales como el Secretario General de la Municipalidad, un Director del área de Presupuesto, Departamento Social o de Obras.

Como mínimo deberán participar de esta unidad técnica miembros de las direcciones de Presupuesto y del Área Social, o posiciones similares existentes en un municipio. En el primer caso, porque el presupuesto es el instrumento

que utilizan los ciudadanos para participar e incidir en los gastos. En el segundo caso, es el canal de comunicación y relacionamiento con las organizaciones ciudadanas, como las comisiones vecinales, instituciones educativas, deportivas, sociales y culturales. Todas las experiencias y el conocimiento que posean los funcionarios de estas y otras áreas de la Municipalidad deben ser coordinados en esta instancia para programar y ejecutar las actividades.

1.4. PROGRAMACIÓN DE LA APP

La primera tarea de la Unidad o equipo técnico será preparar un diseño del programa APP ajustado a la realidad del municipio que se trate, y que contendrá las ideas y los delineamientos generales para la aprobación del Intendente Municipal. Una vez aprobado el diseño, se pasará a una programación más detallada, donde se especifican las actividades que deberán realizar los dos actores claves de este proceso: el Gobierno Municipal y la Comunidad. Para cada uno de ellos se deberá responder a las siguientes preguntas para concretar la programación

- ¿Qué actividad se realizará?
- ¿A qué objetivo responde y qué resultado se espera obtener?
- ¿Quién o quiénes serán los responsables?
- ¿Cómo y con qué recursos y medios será ejecutado?
- ¿Cuándo comienza y cuándo termina?
- ¿Cuáles indicadores se usarán para medir el cumplimiento del resultado esperado?

Como una guía general, cuando se hace el ejercicio de planeamiento el equipo técnico deberá preguntarse:

Con la implementación del programa de la APP...

- ¿Qué se espera del Gobierno Municipal: qué logros y cuáles resultados tangibles e intangibles?
- ¿Qué se espera de la comunidad?...y
- ¿Qué espera obtener de sí misma la comunidad para la ciudad y del gobierno de su municipio?

La programación será monitoreada en forma mensual como mínimo, y semanal en el primer mes, con el objeto de ir incorporando ajustes y nuevos insumos que solo la experimentación en el terreno real nos ofrece. La programación debe ser flexible y amplia para captar las señales que la unidad técnica recibirá del gobierno y de la comunidad.

Segunda etapa

2. Tareas del Gobierno Municipal

La programación comienza por definir cuáles serán las actividades y obligaciones que el Gobierno Municipal debe asumir para que funcione este mecanismo por el cual los ciudadanos tienen incidencia en el presupuesto de su ciudad.

2.1. REVISIÓN DEL PLAN DE GOBIERNO

Para elaborar la directrices que guiarán la formulación del presupuesto para el próximo ejercicio fiscal es necesario revisar el plan de Gobierno Municipal a fin de tener en cuenta las prioridades para el desarrollo de la ciudad contempladas en el mismo.

El presupuesto es uno de los instrumentos más importantes de la gestión gubernamental, sea local, departamental o nacional, y como tal es la expresión financiera de los programas, los proyectos y las acciones que el Gobierno programa para el futuro. Como su nombre lo

indica, el presupuesto pre-supone que para un lapso dado, un año por ejemplo, y bajo determinadas condiciones, el Gobierno obtendrá cierto nivel de ingresos; lo que le permitirá ejecutar las obras, los servicios y gastos de funcionamiento que ha presupuestado. Lo que no está contemplado en el presupuesto no se podrá realizar, salvo una reprogramación presupuestaria de por medio. De esta forma, el presupuesto no solo otorga al Intendente la autorización legal para administrar y ejecutar los gastos previstos, sino también es la guía para la acción gubernamental. Por esta razón, las directrices para su formulación debe obedecer a las prioridades de la ciudad, que por general están formuladas en planes de gobierno o en planes de desarrollo comunal.

En los casos en que no se tenga un plan de gobierno escrito, por lo general el Intendente tiene su propio plan de gobierno no escrito, porque conoce a su gente y a su comunidad, sabe cuáles son sus problemas y sus prioridades. En este caso, con un pequeño esfuerzo, un técnico puede ayudar a plasmar por escrito las ideas del Intendente. En anexo se ofrece un sencillo ejemplo de modelo para guiar la confección de un programa de gobierno con un informativo sobre la gestión. El caso corresponde a un material didáctico preparado por GESTIÓN LOCAL para la Municipalidad de Carapeguá.

En caso de que el municipio disponga de un plan estratégico de desarrollo, se deberá analizar la vigencia de los proyectos que contiene el plan³. Si este fue realizado en forma participativa con los vecinos, con más razón tendría validez para servir de guía en la determinación de los grandes delineamientos para la formulación de presupuesto.

³ Cerca de 20 municipios en el Paraguay efectuaron planes estratégicos con la participación de la comunidad. Ver respecto publicaciones de PRODEP, Programa de Descentralización del Paraguay y USAID/Paraguay.

2.2. DIAGNÓSTICO FINANCIERO

La planificación del futuro, sobre todo en materia de presupuesto municipal, debe partir de un diagnóstico de la situación financiera y económica de la Municipalidad. Esto nos permitirá saber dónde estamos parados en materia de ingresos, gastos y endeudamiento. Tenemos que revisar la actual situación para luego estimar futuros ingresos y proyectar los gastos para cumplir con las metas que el gobierno se propone.

Básicamente un diagnóstico financiero pretende conocer la situación actual en cuanto a:

■ **Análisis de los ingresos**

Su evolución con respecto a años anteriores, comparar lo presupuestado con lo realizado, la composición por tipo de ingreso (impuestos, tributos, transferencias, etc.); y según la fuente: de los ciudadanos, transferencias del Gobierno, préstamos bancarios, donaciones de la cooperación externa. La identificación de los principales tributos son importantes para el momento de considerar políticas focalizadas para potenciar los ingresos, reducir la morosidad y la evasión, y aumentar la base de contribuyentes.

■ **Análisis de la morosidad**

Encontrar explicaciones por qué la Municipalidad no puede cobrar lo que ha facturado en los últimos años. La identificación de las causas conducirá a proponer medidas correctivas viables.

■ **Análisis de los gastos**

Comportamiento y evolución de la estructura del gasto, el peso del gasto de inversión física en relación al gasto corriente. Relacionar el gasto corriente con los servicios que brinda la Municipalidad a la ciudad, las obras, el personal que trabaja, etc.

■ **Análisis del endeudamiento**

Cuál es un nivel de endeudamiento prudente que puede asumir la Municipalidad para financiar nuevos servicios y obras para la ciudad. Qué tipo de endeudamiento es mejor optar: proveedores, crédito bancario, emisión de bonos, etc.

Estos y otros aspectos relevantes pueden ser tratados a través del **cuestionario para el autodiagnóstico financiero de la municipalidad** que se encuentra en el anexo de este manual. Su llenado es sencillo, y solo requiere disponer de información actualizada sobre los estados financieros y la ejecución presupuestaria de los últimos años. Es autoadministrado y el Departamento de Hacienda pueden prepararlo.

Un buen conocimiento de las finanzas municipales nos permitirá formular políticas de aplicación de recursos, prevenir situaciones de iliquidez, tener margen de prevención para situaciones extraordinarias, previsión realista de los recursos necesarios para cumplir con las obligaciones asumidas en la APP, entre otras cosas.

A continuación se ilustra el uso de indicadores con el análisis financiero para el caso de municipalidades.

El Análisis Financiero⁴

El análisis financiero es un instrumento que genera información y permite interpretarla para la toma de decisiones sobre la gestión y/o la situación económica y financiera de un Gobierno Municipal. El análisis financiero examina, evalúa, compara y estudia la situación financiera de una Municipalidad. El análisis no debe limitarse a observar el resultado de un año dado, sino también estudiar la tendencia o evolución a lo largo de varios ejercicios, y su comparación con los indicadores de otros municipios similares o integrantes de una región que comparten similares problemas o proyectos regionales.

Usos del análisis financiero municipal

Como ejemplo, se señalan las siguientes aplicaciones del análisis financiero:

- a. Identificar fuentes de ingresos, nuevas o subutilizadas.
- b. Efectuar proyecciones financieras dentro de supuestos viables.
- c. Evaluar el impacto de políticas tarifarias o de la contratación de préstamos.
- d. Calcular la capacidad de endeudamiento en diferentes escenarios.
- e. Evaluar el impacto financiero de nuevos proyectos con sus costos de inversión, operación, mantenimiento y amortización.

Relación entre objetivos e indicadores

Lo que sigue es una guía para relacionar el objetivo del análisis financiero con los indicadores. Los indicadores permiten medir el logro de los objetivos.

El análisis financiero tiene por objetivo determinar las causas y los efectos de una situación financiera dada, para orientar en la toma de decisiones que permita alcanzar objetivos de solvencia, eficiencia, y eficacia.

La solvencia es la capacidad de disponer de recursos para afrontar en todo momento los gastos programados. Se mide a través del índice de liquidez, entre otros aspectos. Este revela la capacidad de afrontar las obligaciones de corto plazo con las disponibilidades de corto plazo.

La autonomía financiera de un municipio está relacionada con la solvencia. Se mide a través de la relación entre sus ingresos propios corrientes (sin incluir las transferencias) y los gastos corrientes. Es la capacidad de cubrir los gastos de funcionamiento con la generación de recursos propios, tales como la recaudación por cobro de tributos, tasa municipales, y otros ingresos por servicios prestados a la comunidad. La eficiencia, que se resume en la frase de **«lograr el máximo resultado con el mínimo costo posible»**, se mide a través de indicadores de rentabilidad operativa.

⁴ En base al «Manual del instructor, Gerencia Financiera Municipal», editado por la Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales, IULA y el Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, CELCADEL, del Programa Regional de Capacitación y Apoyo Institucional a los Gobiernos Locales de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Quito, Ecuador. 1995.

La rentabilidad operativa se puede medir comparando los ingresos con los gastos de operación de un servicio determinado. Por ejemplo, la comparación del ingreso por tasas de recolección de basura con el costo que demanda la operación de ese servicio.

Se puede medir también la eficiencia de la administración tributaria, que es la capacidad de maximizar la recaudación sobre un total dado de recaudación potencial acorde con el marco legal.

La eficacia, que es el grado de cumplimiento del objetivo trazado, como por ejemplo la provisión de un buen servicio a la comunidad teniendo en cuenta la calidad, el grado de cobertura y el

precio equitativo, se mide a través de la accesibilidad física y económica. Estos indicadores no son financieros.

Un ejemplo de accesibilidad física son los indicadores de cobertura como cantidad de usuarios comparada con el total de hogares.

La accesibilidad económica incorpora criterios de equidad vertical: se cobra más a quién más tiene; y de equidad horizontal: se cobra más a quien más consume; buscando que todos los usuarios tengan capacidad económica suficiente para obtener un nivel adecuado de servicio. Ejemplo: los casos de tarifa de un servicio calculada de acuerdo al ingreso familiar mínimo.

Ejemplo de guía de indicadores financieros:

■ **Indicadores de solvencia**

- a. Liquidez: disponibilidades de corto plazo/Obligaciones de corto plazo.
- b. Evolución de la recaudación per cápita de ingresos tributarios vs. crecimiento per cápita del PIB.
- c. Ingresos proyectados/Ingresos ejecutados.
- d. Gastos en servicios personales/Gasto total.
- e. Evolución del gasto per cápita del municipio vs. ingreso per cápita de los habitantes.
- f. Servicio de la deuda vs. gastos de capital.
- g. Servicio de la deuda/Total de ingresos por año.
- h. Stock de la deuda/Total de ingresos por año.
- i. Ingresos corrientes/Gastos corrientes.
- j. Gastos en remuneraciones/Ingresos propios.

■ **Indicadores de autonomía financiera**

- a. Ingresos propios/Gastos corrientes.
- b. Ingresos de transferencias/Ingresos totales.

■ **Indicadores de eficiencia en la prestación de servicios**

- a. Saldo en cuenta corriente: ingresos menos gastos corrientes.
- b. Ingresos/Costo del servicio.

■ **Indicadores de eficiencia de la administración tributaria**

- a. Cantidad de errores de facturación reclamados/Total de facturas emitidas.
- b. Cantidad de facturas morosas/Cantidad de facturas emitidas por año.
- c. Valor facturado/Recaudación potencial.
- d. Valor fiscal de los inmuebles/Valor de mercado.
- e. Recaudación real/Facturación.
- f. Comportamiento de la morosidad: Evolución del valor de la recaudación realizada/Valor de la facturación emitida por año.
- g. Contribuyentes facturados/Contribuyentes totales.
- h. Contribuyentes que pagan/Contribuyentes facturados.
- i. Cartera vencida acumulada/Valor recaudado el último año.

2.3. DIRECTRICES PRESUPUESTARIAS

Un paso fundamental antes de iniciar el programa de la APP es tener claridad en las directrices que guiarán la elaboración del presupuesto para el próximo año fiscal, que el Intendente Municipal debe dar a conocer a los directores de la Municipalidad.

Como una guía para esta tarea, se pueden tener en cuenta las siguientes reglas:

Diez reglas para hacer un buen presupuesto municipal:

1 El presupuesto municipal se basará en los planes estratégicos

a) El Plan del Gobierno Municipal, realizado en forma participativa y cuyo norte es la reproducción de las demandas sociales de los habitantes en acciones de gobierno, y 2) El Plan de Desarrollo Comunal o Plan Estratégico Participativo, que contiene los lineamientos para el desarrollo del municipio. De esta forma, el Gobierno se orientará por las prioridades de los ciudadanos, para evitar destinar recursos en actividades no prioritarias para la ciudad. Para mejorar la "rentabilidad" del recurso aportado por el contribuyente, la primera regla es construir el nexo entre los planes y el presupuesto, ya que este último es el instrumento de programación financiera de las prioridades demandadas por los ciudadanos organizados en los planes municipales. Presupuestar los recursos financieros necesarios para satisfacer el nivel y la calidad del servicio municipal, de acuerdo a las medidas de medición del desempeño.

2 Disciplina fiscal con equilibrio real entre ingresos y egresos

Recuperar y poner en práctica los valores de austeridad y disciplina en el gasto del presupuesto público. Partir de una estimación real de los ingresos, y ajustar el gasto en función al ingreso. No "inflar" los ingresos por presión de concejales o intereses sectarios de personas, partidos políticos o grupos de poder económico. Durante la ejecución del presupuesto, gastar más dinero de lo ingresado es ilegal y fuente segura de desequilibrios financieros que conducen a la ineficiencia administrativa. Un presupuesto equilibrado y real es un instrumento de toma de decisión en la gestión pública. En cambio, un presupuesto inflado es una pieza "legal" que solo sirve para cumplir las formalidades entre el Ejecutivo y el Legislativo, sabiendo de antemano que esas cifras no se ejecutarán. Un norte es buscar el logro de la eficacia en la asignación de recursos a través de la técnica del presupuesto base cero (Ley de Administración Financiera Nro. 1535/2000).

3 Asignación del gasto público en base a evaluación de Resultados

En un modelo de gestión orientado a resultados es imperioso el seguimiento y la evaluación del gasto a través del establecimiento de un sistema de indicadores de desempeño. Su implementación llevará a una mayor disponibilidad de recursos. Esto significa desarrollar el uso de indicadores, tales como los indicadores de ejecución, que facilitan datos para la evaluación permanente de manera a contar con información adecuada para que las unidades presupuestarias tomen decisiones eficientes y oportunas. Implica también montar un servicio de información financiera capaz de controlar los gastos ante cualquier incidencia que produzcan menores ingresos o contingencias que presionan al presupuesto.

El Plan Estratégico, los planes de acción y las otras actividades que se pretenden implementar deben estar expresadas en términos de medidas de desempeño, también denominadas indicadores, porque eso permite saber exactamente lo que se desea lograr y los recursos que se necesitarán.

Como ejemplo, se cita el siguiente cuestionario que puede ser una ayuda para implementar paso a paso un presupuesto basado en medidas de desempeño:

- ¿Cuál es el nivel de servicio que se está prestando actualmente y cuál es el definido en los planes?
- ¿Cuáles son las medidas de desempeño de producción, de desempeño de eficacia y de calidad del servicio que se logran actualmente y cuáles son las que se quieren lograr el próximo año con el nuevo presupuesto?
- ¿Cuáles son las medidas de desempeño de producción, de desempeño de eficacia y de calidad del servicio que se quieren lograr en áreas claves?
- Dadas las medidas de desempeño de los servicios, de los proyectos prioritarios, y de otras actividades mencionadas anteriormente, ¿cuáles son los recursos financieros necesarios que deben ser presupuestados para satisfacer ese nivel de servicio?

Este es un ejemplo de vincular el plan con el presupuesto. Si los recursos financieros efectivamente disponibles no son suficientes para lograr los niveles de desempeño programados, deben ajustarse los planes y las medidas de desempeño de acuerdo con los recursos financieros disponibles de tal forma a lograr el equilibrio financiero.

4 Destinar recursos para realizar inversiones de capital

La ciudad para su desarrollo necesita invertir en infraestructura, por ejemplo, de tipo vial para mejorar el tránsito, alcantarillado sanitario y pluvial, defensas costeras, espacios verdes, etc. Con relación a la incidencia del gasto de capital en el presupuesto total, 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 al plan de inversiones de mediano y largo plazo.

5 Evitar el prebendarismo y el nepotismo en la contratación de personal

La administración del recurso humano debe ser encarado en base a un sistema de contratación y promoción de personal por mérito laboral, a fin de reemplazar las prácticas del **prebendarismo** (favorecer a los correligionarios del partido) y del **nepotismo** (favorecer a los parientes y amigos) que crean un exceso de personal ineficiente, además de ser focos tradicionales de corrupción en la administración pública paraguaya. El recurso humano debe ser racionalizado y se deben priorizar los servicios públicos que demandan personal para mejorar la cobertura y calidad de los mismos.

6 Endeudamiento racional en inversiones que mejoren la calidad de vida de la ciudad

El endeudamiento sirve para progresar porque permite ejecutar obras importantes en el presente y su costo es distribuido en el futuro, pero siempre dentro de márgenes razonables dados por estudios de la capacidad de endeudamiento a fin de evitar el pago de intereses muy elevados.

7 Principio de equidad en el gasto

El presupuesto debe servir también para paliar las grandes inequidades, de tal forma que personas en iguales condiciones reciban los mismos beneficios. La asignación de recursos para obras en los barrios, por ejemplo, será en forma proporcional tratando de llegar a todos los sectores por igual. Sin embargo, aquellas zonas que registren mayores necesidades básicas recibirán una mayor atención del Gobierno en relación a otras áreas que están en mejores condiciones.

8 Depreciación del activo fijo

Presupuestar los fondos para reponer los equipos, maquinarias y activos que afectan a los servicios públicos, como por ejemplo la flota de recolectores de basura, de tal forma a evitar que los servicios se resientan cuando estos activos cumplan su ciclo de vida útil. Además, con esta programación del gasto se estará evitando recargar en forma abrupta a los contribuyentes con importantes erogaciones para reemplazar de golpe los equipos que se vuelven obsoletos.

9 Prever fondos de reserva para enfrentar eventualidades

Como las catástrofes naturales, inundaciones, situaciones de emergencias, a fin de evitar fuertes presiones que pueden conducir al caos financiero, lo cual afectará la calidad de los servicios prestados por la Municipalidad.

10 Transparencia y participación ciudadana en el presupuesto

Implementar mecanismos de transparencia y participación ciudadana en el presupuesto municipal, a través de Audiencias Públicas u otras modalidades, que incluyan las diversas etapas del Presupuesto:

- Formulación del proyecto de presupuesto.
- Control ciudadano sobre la ejecución del presupuesto.
- Rendición de cuenta por parte de la Intendencia Municipal.
- Talleres de Presupuesto Abierto para educación ciudadana.

2.4. INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

Para el programa de la APP, el Gobierno debe mejorar su sistema de información, tanto interno (el flujo de información hacia los funcionarios) como externo (informaciones hacia los ciudadanos). Para ello debe registrar, ordenar, producir y difundir toda la información necesaria para ofrecer transparencia y alentar que los vecinos se informen y entiendan el manejo de la cosa pública, y especialmente el presupuesto. Cuando los ciudadanos están informados y comprenden cómo funciona el Gobierno de su ciudad y cómo sus autoridades toman las decisiones es cuando puede existir mayor confianza y credibilidad hacia sus autoridades, lo cual es una condición para impulsar el nuevo relacionamiento entre gobernantes y gobernados, sobre la base de la cooperación, el servicio y la transparencia.

Por lo tanto, la Municipalidad no solamente debe facilitar el acceso a la información pública, sino también debe desarrollar una política deliberada de divulgación y educación sobre aspectos relevantes de la Municipalidad (la institución del gobierno local) y del municipio (la ciudad y gente).

2.5. ELABORACIÓN DE MATERIALES DIDÁCTICOS

Las áreas de Hacienda y Presupuesto con la de participación ciudadana, también conocida como Área Social, deben aunar esfuerzos y talento para preparar publicaciones en formato pedagógico destinadas a la sensibilización y educación ciudadana para la participación. En esta tarea es útil la alianza estratégica con organizaciones no gubernamentales, universidades y otras entidades educativas, para buscar calidad, reducir costos y llegar a la mayor cantidad de personas de la comunidad. Existen varios ejemplos de estos materiales que pueden ser consultados en la bibliografía de este manual, y en el anexo se exponen algunos casos correspondientes a municipalidades paraguayas.

Un ejemplo es la edición pedagógica sobre el presupuesto municipal. La participación ciudadana supone información y formación, en este caso sobre presupuesto, en aspectos tales como:

- ¿Qué es el presupuesto municipal?
- ¿Cuáles son los principales ingresos?
- ¿Cuáles son los principales gastos?
- ¿Cuánto le cuesta al ciudadano cada servicio que recibe?
- ¿Cuáles son las obras y los servicios prioritarios?
- ¿Qué directivas tiene la Municipalidad para el próximo año?

Esta es una de las tareas más importantes para tener transparencia. Se debe desarrollar la habilidad de explicar en forma clara, sencilla y agradable los datos más relevantes del presupuesto, y se puede distribuir en un boletín antes de la Audiencia Pública. Solo si el ciudadano entiende la información que recibe puede participar con mayor protagonismo.

2.6. ENTRENAMIENTO DE PROMOTORES SOCIALES

Para encarar un buen relacionamiento con la comunidad, la Municipalidad necesita recurrir a personas que poseen sensibilidad y aptitud para llevar adelante tareas participativas con las comisiones vecinales, líderes comunitarios y ciudadanos en general. Estas personas poseen habilidad para las relaciones públicas y sobre todo empatía, entendida como la capacidad de ponerse en el punto de vista del interlocutor para interpretar mejor sus inquietudes. Estos pueden ser promotores sociales, educadores, pedagogos, o similares. La Intendencia puede buscar entre los propios funcionarios municipales contratados o gestionar el apoyo de voluntarios en base a convenios con entidades de cooperación.

Lo importante es trabajar colocándose desde el punto de vista del **ciudadano-cliente-contribuyente**, ya que todo funcionario público es en esencia un servidor de la sociedad, y debe tratarlo al ciudadano como su patrón por ser este el verdadero accionista de la Municipalidad.

La tarea que deben desarrollar los promotores sociales es variada; va desde tomar contacto y hacer un censo de comisiones vecinales hasta talleres educativos sobre derechos cívicos y finanzas municipales. Algunos ejemplos se pueden apreciar más adelante en las tareas con la comunidad.

2.7. ORGANIZACIÓN DE EVENTOS PARTICIPATIVOS

La Municipalidad debe dedicar tiempo de programación y recursos para la organización de los eventos participativos, ya que en estos se concretan físicamente los espacios de interacción entre autoridades y ciudadanos. Se debe evitar un protocolo excesivo y retrasos en los horarios o incumplimientos por parte de las autoridades. Se deben potenciar la sinceridad, la franqueza, la sencillez y la eficiencia en los encuentros con los vecinos. Tener siempre presente que la comunidad dedica su tiempo al asistir a la convocatoria de la Municipalidad porque tiene esperanza de encontrar solución a sus problemas. Espera algo útil de estas reuniones. Por tanto, para no defraudar se debe planear en sus mínimos detalles y reducir los márgenes de improvisación que a veces se utilizan. Más adelante se exponen algunos elementos a tener en cuenta para organizar una audiencia pública.

Tercera etapa

3. El trabajo con la comunidad

Esta es la tercera fase del programa de la APP y se debe dar en forma paralela con las tareas del Gobierno Municipal citadas en la segunda fase. En el Paraguay, la mayoría de las municipalidades tienen experiencias en trabajos con las comisiones vecinales, especialmente en obras y proyectos sociales. Sin embargo, aquellos intendentes municipales que aún no optaron por abrir el Gobierno a la participación ciudadana, deben considerar las ventajas que reportan para la gestión pública los mecanismos participativos. Existen abundantes publicaciones locales y extranjeras que pueden servir de referencia⁵.

Lo que sigue es una sugerencia guía para el programa de la APP, reiterando la filosofía de este manual, en el sentido de que cada municipio debe adaptar a la capacidad del Gobierno local y a la idiosincrasia de la comunidad.

3.1. CONVOCATORIA PÚBLICA A LOS CIUDADANOS

La Intendencia hará una convocatoria pública a la ciudadanía para participar del proceso de elaboración del presupuesto, para:

- Divulgar el objetivo y las principales etapas del programa.
- Informar cuáles son los derechos de los ciudadanos.
- Informar cuáles son las obligaciones de las autoridades.

- Informar el calendario de eventos.
- Invitar a las asociaciones de vecinos que vayan priorizando sus propuestas, Por ejemplo las tres más importantes por su impacto en el barrio o zona, de tal forma que ellos mismos efectúen una priorización.
- Para municipios que cuenta con plan estratégico, las mesas de concertación u otro órgano similar puede hacer esta pre-selección de proyectos.
- Presentar boletín informativo y murales educativos, así como programas en radios comunitarias y perifoneo barrial.

3.2. APOYO A ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

La Municipalidad debe invertir recursos humanos, técnicos y financieros en facilitar la organización e institucionalización de las diferentes organizaciones sociales, tales como las comisiones vecinales, la comisiones de fomento, la coordinadora de comisiones vecinales de la ciudad y otras formas de asociación ciudadana en el campo educativo, cultural, social, deportivo, y otros. Esta es una buena inversión, porque un Intendente que se relaciona con una sociedad civil organizada puede encarar mejor los desafíos del desarrollo de su comunidad, tales como ejecutar más obras con participación ciudadana, gestionar recursos ante otras entidades del Gobierno central, departamental o entes extranjeros, movilizar a los actores locales para coparticipar en proyectos de desarrollo, entre otros.

⁵ Kanonnikoff, Guillermina: "Fortaleciendo la participación ciudadana en el ámbito local", GESTION LOCAL, IFES y USAID. Asunción. 2001. Esta publicación contiene una descripción de algunos mecanismos aplicados en municipios paraguayos.

Algunos ejemplos de esta tarea:

- Ayudar en los censos de comisiones vecinales,
- Agilizar el reconocimiento de las comisiones vecinales,
- Apoyar los procesos de organización de comisiones vecinales (estatutos, contabilidad, cómo llevar adelante una reunión, mecanismos de elección democrática de sus autoridades).

Es muy importante que para esta tarea el Gobierno Municipal se desprenda de todo interés sectario, como el político partidario o el favorecer a los amigos y parientes. Toda práctica de clientelismo destruye este tipo de programa y genera desconfianza entre autoridades y ciudadanos. Por eso, mantener la objetividad y la equanimidad es vital para un buen relacionamiento basado en la humildad y sencillez que debe caracterizar a todo servidor público.

3.3. ENTRENAMIENTO A LA COMUNIDAD

La información es el primer requisito para impulsar iniciativas por la transparencia y por la participación ciudadana. Pero esto no basta. De la *información* se debe pasar a la *formación* para que el Gobierno Municipal tenga interlocutores válidos como contrapartida: una sociedad civil con capacidad de incidir en las políticas públicas locales y con predisposición para colaborar con la Municipalidad en los proyectos comunales de su interés.

Para concretar lo señalado precedentemente se debe entrenar a los líderes vecinales en cómo usar la información municipal para entender cómo funciona el Gobierno y cómo las autoridades toman las decisiones que afectan a los propios ciudadanos.

El apoyo de las ONGs puede ser valioso como facilitadora, pero nunca debe reemplazar el rol de la Municipalidad, porque cuando las ONGs se retiren y no consiguieron transferir los conocimientos, la sustentabilidad del programa puede verse resentida.

Para el caso del programa de la APP, se pueden realizar los siguientes eventos de capacitación.

■ Taller de sensibilización

Son jornadas de divulgación en los barrios sobre los objetivos del programa de la APP, explicando a los vecinos las ventajas que reporta este tipo de mecanismo participativo. Se pretende lograr el interés de los líderes vecinales para estimular la participación. Entre los temas a tratar, se pueden citar por ejemplo:

- Las competencias de los gobiernos municipales.
- El rol del Ejecutivo.
- El rol del Legislativo.
- Derechos y deberes del ciudadano.
- Las comisiones vecinales; organización y roles en el desarrollo local.
- Objetivo y etapas de la APP.

Es importante utilizar metodología participativa, con materiales didácticos y tener el concurso de educadores populares o promotores sociales con habilidad de transmitir conocimientos. En municipios con fuerte influencia rural, las charlas pueden ser en idioma guaraní o en "yopará" (mezcla de español con guaraní) a fin de llegar mejor a la comunidad.

■ Taller sobre el presupuesto municipal

El objetivo de este taller es explicar a los ciudadanos en forma sencilla y pedagógica qué es el presupuesto, cómo se hace, cuáles son sus etapas y cómo los vecinos pueden incidir para orientar mejor la utilización de los recursos municipales.

Este tema es uno de los grandes desafíos del programa de la APP, porque el tema del presupuesto es siempre un tema difícil para cualquier ciudadano. La Intendencia debe recurrir a sus mejores técnicos del área económica y social para llevar adelante este taller. Como un ejemplo se puede citar la publicación **El Presupuesto municipal: ¿qué es, cómo se hace y para qué sirve?**⁶, que forma parte del programa de capacitación de APP elaborado por GESTIÓN LOCAL. Algunos temas que desarrolla este cuaderno, con el apoyo de un material audiovisual son los siguientes:

⁶ Monte Domecq, Raúl. "El Presupuesto Municipal: qué es, cómo se hace y para qué sirve". Serie Material didáctico para comisiones vecinales. GESTIÓN LOCAL. IFES Y USAID. Asunción, 2001.

- ¿ Qué es el presupuesto ?
- La estructura del presupuesto
- ¿Cuántos tipos de programas existen?
- ¿Qué es el presupuesto base cero?

- **Componentes del presupuesto**
- El gasto
- En qué gasta el Gobierno el dinero
- ¿Puede una sociedad vivir sin el Gobierno?
- ¿El presupuesto familiar y el presupuesto público

- **El ingreso**
- De dónde viene el dinero
- Impuestos, tasas y contribuciones especiales
- La evasión tributaria nos afecta a todos

- **Las etapas del proceso presupuestario**
- La elaboración por la intendencia
- La aprobación por la Junta Municipal
- La ejecución del presupuesto a cargo de la Intendencia
- Rendición de cuenta y control
- Incidencia en el presupuesto municipal

■ Taller sobre Proyectos comunitarios

Otro de los temas que pueden ser considerados en los programas de capacitación a las comisiones vecinales es cómo elaborar un perfil de proyecto para obras y servicios comunitarios. El objetivo es contribuir a que los vecinos, con ayuda de los técnicos municipales, vayan desarrollando su capacidad de formular proyectos, identificar mejor el problema, sus causas, formular la propuesta de solución, los medios, entidades responsables y estimar los recursos. No se trata de hacer cursos complejos sobre proyectos de inversión, sino más bien perfiles de proyectos comunitarios en formatos didácticos, que son utilizados en talleres barriales de diagnóstico participativo.

3.4. PRESELECCIÓN DE PROYECTOS COMUNITARIOS PARA LA APP

Una vez dados los primeros pasos en los programas de capacitación vecinal en los temas citados precedentemente, se pasa a la preselección de los pedidos y proyectos comunitarios que deberán ser presentados en la Audiencia Pública de Presupuesto. Es importante hacer esta preselección antes de la audiencia pública porque, caso contrario, la audiencia puede convertirse en una lluvia desordenada de pedidos de organizaciones y personal que pudieran asistir ese día al evento.

Este proceso de preselección de proyectos se puede encarar de dos formas:

(a) Para municipios que no cuentan con plan de desarrollo comunal.

Se celebran reuniones con las comisiones vecinales para preselección y priorización. Tienen por objetivo que los propios vecinos en forma autónoma identifiquen y prioricen los proyectos y las propuestas para luego competir en la audiencia y ser incorporados al presupuesto. Los proyectos que son "preseleccionados" en esta instancia serán listados con detalles, tales como el tipo de obra o servicio, beneficiarios, monto estimativo, recursos, aportes de la comunidad, etc. El Área Social de la Municipalidad debe coordinar esta tarea.

(b) Para municipios que cuentan con planes de desarrollo comunal.

La particularidad es que la preselección de proyectos se hace tomando como base los proyectos del plan de desarrollo que la comunidad ya posee. En este caso, la instancia de la sociedad civil que realizará la preselección de proyectos pueden ser las Mesas de Concertación que han funcionado durante la elaboración del PDC, las cuales pueden ser a su vez por áreas temáticas o por área geográficas del municipio.

Así, por ejemplo, en el caso de la Municipalidad de Limpio se reunieron las cinco mesas de concertación para hacer la preselección de proyectos: 1) Educación, 2) Salud, 3) Producción y empleo, 4) Juventud, niñez, tercera edad y género, y 5) Infraestructura, servicios y medio ambiente. En anexo se pueden encontrar las planillas que han utilizado para esta tarea, previa identificación de los rubros presupuestarios proyectados para cada mesa por la Intendencia. Este cálculo es siempre importante para tener un parámetro o "techo" para estimar los costos en la preselección de proyectos para la APP.

Cuarta etapa

4. Incidencia ciudadana en el presupuesto

En esta etapa, que puede ocurrir entre los meses de setiembre y octubre (en el caso de los municipios paraguayos), es donde se concreta y se hace visible la incidencia del ciudadano en la formulación del proyecto de presupuesto. Se celebra el evento central que es la Audiencia Pública de Presupuesto, donde se presentan los proyectos preseleccionados; luego se hace la aprobación final, se incorpora al presupuesto y se remite a la Junta Municipal.

4.1. AUDIENCIA PÚBLICA PARA EL PRESUPUESTO

Una vez recogidos los proyectos y las propuestas planteados por los ciudadanos en las reuniones de barrios o en las mesas de concertación (según se trate de municipios con o sin planes estratégicos), se presentarán en la Audiencia Pública para su registro y divulgación. Es importante no confundir a este evento central denominado como audiencia pública (que puede ser en un día) con el mecanismo de participación ciudadana en el presupuesto denominado Audiencia Pública de Presupuesto (que dura todo el año y es permanente).

El evento de la audiencia pública puede ser realizado en un acto central o en forma desconcentrada por zonas geográficas del municipio. Esto último se puede aplicar para los casos de ciudades con gran cantidad de habitantes. En el Paraguay, la Municipalidad de Asunción realizó en los seis centros comunales que posee y la Municipalidad de Fernando de la Mora lo hizo por zonas: norte, centro y sur.

En los casos de municipios que poseen planes estratégicos de desarrollo y optan por hacer la preselección de proyectos a través de las mesas de concertación, como lo hizo Limpio, los eventos de las mesas de concertación pueden ser considerados como pequeñas audiencias públicas descentralizadas.

Los objetivos de la audiencia pública pueden ser:

- Hacer un concurso público de proyectos y propuestas de los ciudadanos.
- Que los ciudadanos puedan verificar que su pedido fue correctamente registrado antes de la selección de los proyectos.
- Hacer públicos los criterios que la Intendencia tendrá en cuenta para la selección de los proyectos, y otros aspectos relevantes para la formulación del presupuesto del año siguiente.

¿Cómo se organiza el evento central del programa de Audiencia Pública de Presupuesto?

En base a las experiencias realizadas, se sugieren los siguientes pasos.

a. Convocatoria pública. Con suficiente anticipación y participación de comisiones vecinales y organizaciones sociales, se convoca informando la agenda de la reunión: los temas y quiénes hacen uso de la palabra, como por ejemplo el Intendente, el Presidente de la Junta Municipal, el técnico en presupuesto, etc. Previamente, contar con un buen equipo de planificadores.

b. Reglamento. En la convocatoria pública se deben dar a conocer las reglas de juego, como ser en los siguientes aspectos:

- Forma de uso de la palabra.
- Tiempo máximo de uso de la palabra, por ejemplo 3 minutos como máximo por persona.
- El respeto a la opinión de los demás.
- Procedimiento para el orden de peticionantes. Por ejemplo, según orden de llegada al micrófono habilitado.
- Función del moderador: maestro de ceremonia, quién otorgará el uso de la palabra y deberá poner orden en caso necesario.

Cada participante debe concentrarse en explicar de la mejor manera posible su propuesta en el tiempo establecido, detallando el pedido, su ubicación, quién o quiénes lo peticionan, a cuántas personas beneficiará, su fundamento y estimación de costo en caso de tener. El tiempo de uso de la palabra es de tres minutos por persona, y podrá tener una segunda intervención solo después de que todos hayan tenido la oportunidad de hablar una primera vez. (ver modelos de reglas y agendas en anexo).

c. Difusión masiva. Un equipo especial, en co-participación con las comisiones vecinales puede encarar la tarea de la convocatoria pública. Esta debe llegar a todos los vecinos y con suficiente tiempo para que la Audiencia tenga legitimidad social. Se debe generar un proceso de expectativas alentadoras para los ciudadanos (remitirse al punto "trabajo con la comunidad").

d. Convocatoria interna. Sobre todo al inicio, es necesario preparar a los directores, técnicos y funcionarios al interior del Ejecutivo municipal sobre la importancia y alcance del programa, de tal forma que se asuma en forma institucional y en equipo de trabajo liderado por el Intendente. Luego, se debe encarar un trabajo de información al Legislativo, instancia que aprueba en última instancia el presupuesto de gasto municipal. De ser posible, el Legislativo debe ser copartícipe en la convocatoria de la audiencia pública.

e. Distribución de materiales didácticos sobre presupuesto y un funcionario designado para evacuar las consultas de los ciudadanos sobre su contenido.

f. El evento. Debe estar planeado en los mínimos detalles. Fecha, local, hora, equipamientos adecuados. Debe encabezar el Intendente y si es posible el Presidente de la Junta Municipal. Para un ciudadano que asiste a la Audiencia, lo más importante es saber que su pedido será escuchado y recibido por las autoridades de su ciudad, y que al cabo de cierto tiempo recibirá una respuesta determinada.

Se sugieren tres etapas:

- a. La protocolar, donde hablan las autoridades, el Intendente y el Presidente de la Junta Municipal,
- b. La información sobre la gestión municipal, especialmente sobre las finanzas y el presupuesto, y
- c. Las propuestas de los ciudadanos, que es el tema central del evento.

Se debe contar, además, con un equipo de apoyo para ir registrando las inquietudes o peticiones de los participantes. Se puede recurrir a filmar el acto completo. Si se logra una transmisión directa por parte de una radioemisora local, el evento tendrá mayor alcance e impacto en la población.

Audiencia Pública se puede realizar no solo para el tema del presupuesto, sino también para tratar públicamente otros temas que requieran un mecanismo de consulta y de participación. Un ejemplo es la audiencia pública para discutir la problemática del servicio de transporte público que realizó la Municipalidad de Limpio (ver en anexo). Otro ejemplo es la audiencia pública de rendición de cuenta que practican varios municipios con el propósito de dar a conocer informaciones de la gestión y ganar una mayor confianza de la ciudadanía.

4.2. SELECCIÓN FINAL DE PROYECTOS PARA EL PRESUPUESTO

Un aspecto fundamental del programa de APP es quién o quiénes eligen finalmente los proyectos para el presupuesto. ¿Quién toma la decisión? Es aquí donde se juegan los valores democráticos y se comprueba hasta dónde llega la voluntad política por la apertura. Existen varias modalidades que van desde la centralización de la decisión en manos del Intendente Municipal hasta la descentralización total en los vecinos. Seguidamente se exponen tres modelos diferentes realizados por municipios paraguayos.

(a) Decisión a cargo del Intendente Municipal

El Intendente Municipal ha escuchado y recibido los proyectos y las inquietudes de su comunidad, pero la decisión final se reserva para sí en función a su cargo y a las competencias que legalmente tiene como jefe del Gobierno local. Es el nivel más simple y primario de un proceso participativo, que corresponde al nivel de **consulta** según se expuso en el segundo capítulo de este manual.

La Municipalidad de San Juan Bautista, Misiones, optó por esta modalidad en la APP año 1999.

(b) Decisión a cargo de una Comisión Tripartita

La selección final es realizada por consenso a través de una comisión integrada por representantes de tres partes: **a)** seis representantes de la comunidad, **b)** tres representantes de la Intendencia Municipal, y **c)** tres Concejales Municipales. Esta es una modalidad más avanzada en materia de mecanismos participativos, ya que se está ejerciendo una práctica de consenso para lo cual se necesita el diálogo, la tolerancia y la negociación entre las partes.

La Municipalidad de Villa Elisa, en el año 1997, optó por hacerlo a través de una comisión bipartita integrada por el Intendente, tres representantes de la Intendencia y tres representantes de las comisiones vecinales, con sus respectivos miembros suplentes. El resultado fue interesante: las obras y los proyectos seleccionados se efectuaron por consenso y negociación; por tanto, las decisiones adoptadas gozaron de la legitimación de la comunidad a través de sus representantes.

(c) Decisión delegada a los ciudadanos

La decisión final es delegada por el Intendente a instancias organizadas de la sociedad civil, como el caso de Mesas de Concertación de los Planes de Desarrollo Comunal. Este fue el caso utilizado por la Municipalidad de Limpio para la selección de los proyectos del PDC en la APP para el 2002. Previa fijación de los "techos" o valores máximos de la proyección del presupuesto para cada una de las Mesas de Concertación: Los ciudadanos nucleados en estas mesas identificaron y eligieron los proyectos dentro de dichos límites. Luego de su presentación en la audiencia pública, donde no se recibió objeción, el Intendente Municipal incorporó en su totalidad en el proyecto de presupuesto. Esto representa un mayor nivel de participación democrática. Aunque lo que está en juego es solo una porción del presupuesto, por lo general rubros destinados para obras comunales, lo importante es que se trata de una suerte de descentralización de una parte del poder del Intendente Municipal en los ciudadanos organizados. Bien manejada esta modalidad, en forma sincera, efectiva y sin "doble discurso" (decir una cosa y hacer lo contrario), puede contribuir a fortalecer la imagen y el liderazgo del Intendente en su gestión.

Criterios de selección de las propuestas y los proyectos de la APP

Todos los pedidos en la Audiencia Pública deben ser registrados y clasificados de acuerdo con los criterios definidos, de forma sintética, de tal forma que los ciudadanos, el Intendente y la Junta Municipal puedan acceder de forma clara y sencilla a toda la información necesaria para tomar decisiones.

Para seleccionar las propuestas se deben llevar en cuenta las preferencias ciudadanas (que pueden ser captadas en encuestas, audiencias públicas, cabildos abiertos y otros mecanismos), las prioridades definidas por la Municipalidad en materia de planes de gobierno, y otra serie de criterios que contemplan diversidad de situaciones.

Desde el punto de vista práctico, se debe considerar que un porcentaje importante de pedidos realizados en la Audiencia Pública pueden ser satisfechos con un mínimo impacto presupuestario y por tanto pueden ser aceptados.

Antes de iniciar la selección de los proyectos de la Audiencia Pública para el presupuesto de gastos, la Intendencia debe estimar el monto de los recursos presupuestarios que proyecta disponer para el próximo ejercicio fiscal y que podrá destinar a financiar las obras, servicios y programas propuestos por los ciudadanos, tal como fue señalado precedentemente. Se deberán analizar todos los rubros que sean pertinentes a los proyectos considerados por la instancia encargada de hacer la selección, como la comisión tripartita, mesa de concertación, etc. Esto es muy importante porque determinará la cantidad de pedidos que será aprobada e incluida en el proyecto de presupuesto.

Algunos criterios sugeridos:

a) Pedidos que no tienen impacto directo en el presupuesto municipal:

Son aquellos que no tienen costos directos para la institución, y más bien requieren de gestiones ante otras instancias o instituciones. Ejemplo:

acceso a teléfonos (ANTELCO), servicio de electricidad (ANDE), construcción de veredas (frentistas), gestiones ante los Ministerios de Educación, Salud, etc. Elaboración de estudios o proyectos de desarrollo para ser presentados ante organismos de cooperación.

b) Pedidos que tienen impacto directo en el presupuesto municipal.

Es el conjunto de gastos que deben ser presupuestados para el próximo ejercicio fiscal.

Se pueden considerar los siguientes criterios:

1. Población beneficiada: cantidad de familias o personas a ser beneficiadas con la realización de la propuesta o proyecto.

2. Pedidos de organizaciones vecinales o educativas: se consideran importantes estas demandas por provenir de sectores organizados de la sociedad civil y representan el interés de varios ciudadanos.

3. Intervenciones anteriores realizadas o no por la Municipalidad. Se intenta dar respuestas a zonas que por diversos motivos no hayan sido objeto o lo hayan sido en menor medida de intervenciones municipales.

4. Costo/Beneficio social del pedido: Relación del costo de la obra con el beneficio para la ciudad o el barrio en general, en cuanto a su contribución para mejorar la calidad de vida.

5. Competencia de la Municipalidad: Existen pedidos que competen a otras instituciones del Estado, como ser CORPOSANA, ANDE, Ministerios, en los cuales la Municipalidad solo puede apoyar en gestiones.

Los pedidos que no han podido ser incluidos en el presupuesto pasan como prioritarios para el presupuesto del año siguiente. Se deben dar a conocer todos los proyectos presentados, y especialmente los proyectos aprobados por el peticionante, su ubicación, el monto estimado, y aporte vecinal, entre otros datos.

4.3. INCORPORACIÓN DE PROYECTOS SELECCIONADOS EN EL PRESUPUESTO

Cuando las decisiones fueron realizadas, el área de Presupuesto o Hacienda procede a incorporar y consolidar los proyectos en el presupuesto del próximo ejercicio fiscal. Luego, el presupuesto es remitido por la Intendencia a la Junta para su tratamiento y aprobación. Se debe llevar en cuenta que es necesario individualizar cada uno de los pedidos o proyectos de la APP aprobados e incorporados en el presupuesto. Esto servirá para el seguimiento y rendición de cuenta posterior.

4.4. INFORME A LA CIUDADANÍA SOBRE LOS PROYECTOS INCLUIDOS EN EL PRESUPUESTO

Luego de concluir la etapa de selección e incorporación, al tiempo de presentar el proyecto de presupuesto de gastos al Legislativo, el Intendente Municipal debe dar a conocer a los ciudadanos cómo quedó el presupuesto finalmente, con énfasis en los proyectos que fueron aprobados en la APP. Esta acción es parte de la transparencia en la información que servirá de base para dar seguimiento al cumplimiento de estas propuestas durante la etapa de ejecución. Este informe debe ser por escrito y en acto público, con representantes de las mesas de concertación, comisión tripartita, coordinadora de comisiones vecinales o la instancia que se forma para el programa.

4.5. TRATAMIENTO Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO EN LA JUNTA MUNICIPAL

El Legislativo estudia el presupuesto de ingresos y gastos, puede modificarlo y aprueba la versión definitiva del presupuesto, dentro del cual están incorporados los proyectos aprobados de la Audiencia Pública. La Junta Municipal también puede brindar información a los ciudadanos sobre sus decisiones en el presupuesto. Las comisiones vecinales que vieron postergados sus pedidos pueden hacer lobby o gestiones en

esta instancia para intentar su inclusión en el presupuesto. Desde un primer momento es importante que los legisladores estén informados y consustanciados con los objetivos y alcances de la Audiencia Pública de Presupuesto. Para asegurar mejores resultados, son vitales los acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo, de tal forma que el ciudadano perciba que ambos poderes del Gobierno local están al servicio de la comunidad y trabajan buscando el bien común, por encima de asuntos partidarios o intereses privados.

Quinta etapa

5. Control ciudadano y rendición de cuenta

En esta etapa se podrá verificar el grado de voluntad política del Intendente Municipal en concretar los mecanismos de transparencia y de participación. Si no existe fiscalización ciudadana, el programa de la APP está destinado al fracaso o a convertirse en espacio de promoción de la figura de las autoridades municipales.

La comisión tripartita, el Consejo del Plan de Desarrollo Comunal, la coordinadora de comisiones de vecinales, las contralorías ciudadanas o similares, son los espacios que deben ser construidos por autoridades y ciudadanos para facilitar el control del programa de la APP.

Entre las tareas que pueden desarrollar los organismos de incidencia ciudadana en el programa APP, caben citar a:

- Participar en la programación anual de la ejecución de los proyectos de la APP, lo cual puede servir para asegurar el aporte vecinal como contrapartida a los recursos de la Municipalidad.
- Llevar un control de la evolución y el cumplimiento de los proyectos.

- Recibir y analizar los informes de rendición de cuenta del Intendente.
- Servir de interlocutor entre la Municipalidad y la comunidad para buscar soluciones a problemas en la ejecución de obras y servicios.
- Cooperar con la Intendencia en campañas de educación sobre el cumplimiento de obligaciones tributarias.
- Encargar campañas educativas sobre derechos y obligaciones ciudadanas.
- Apoyar las gestiones de proyectos municipales ante otras instancias de gobierno, instituciones privadas o entidades extranjeras.

El Intendente municipal debe rendir cuenta de su gestión gubernativa, y en forma específica la ejecución de los proyectos de la APP y la evolución de la situación financiera de la institución. El Intendente debe dar respuestas sobre los pedidos que fueron incluidos, postergados y rechazados, con su explicación correspondiente. Se recomienda la frecuencia trimestral de rendición de cuenta en forma escrita y pública.

La rendición de cuenta se puede efectuar a través de cartas personales del Intendente, enviada por correo a cada vecino que solicitó respuesta escrita, de boletines e informativos, por medio de la prensa, periódicos, murales en oficinas municipales, reuniones en los barrios con las comisiones vecinales participantes de la audiencia y otros. Todos los pedidos formulados deben ser respondidos por el Gobierno Municipal con su correspondiente fundamentación. Una clasificación sugerida para obras y servicios peticionados en la audiencia puede ser:

- a. Pedidos aprobados con recursos municipales.
- b. Pedidos aprobados con costos compartidos por la Municipalidad y los vecinos.
- c. Pedidos aprobados a ejecutar con recursos de crédito.
- d. Pedidos que se trasladan al próximo ejercicio fiscal.
- e. Pedidos que no serán realizados (rechazados).

De un buen sistema de rendición de cuenta y seguimiento de cada pedido o proyecto aprobado dependerá la credibilidad pública hacia este instrumento de participación ciudadana. Solo con un buen seguimiento se estará cerrando el proceso, y en ese momento se estará en condiciones de planear la continuidad de la APP para el siguiente año.

Cuestionario guía para control y seguimiento de la APP

Luego de la experiencia realizada en el primer año de APP, qué opinión tiene la Intendencia sobre los siguientes aspectos:

- 1 ¿Cuáles son los principales problemas en la ejecución de los pedidos y proyectos aprobados en la APP?
 - Obras
 - Servicios
 - Pedidos sin impacto en el presupuesto
 - Pedidos que afectan a gestiones ante otros entes (Antelco, ANDE, etc).
- 2 Sobre la ejecución presupuestaria:
 - a. ¿Cómo fue la **recaudación** con relación a los ingresos estimados?
 - b. Cómo está la ejecución de **gastos**
 - c. Se asumió nueva deuda municipal (préstamos)
- 3 ¿Aportó la ciudadanía los recursos de contrapartida? ¿ Existe funcionando una coordinadora vecinal para ayudar en la gestión de recursos de los ciudadanos?
- 4 ¿Se dispone de un registro de los aportes comprometidos por las comisiones vecinales u otras organizaciones ciudadanas en la APP?

- 5 ¿Se dispone de registro comparando los pedidos ejecutados con los aprobados en la Audiencia Pública de Presupuesto?
- 6 ¿Se dispone de una programación de la ejecución de los pedidos?
- 7 ¿Qué medidas ha tomado para realizar una Audiencia Pública de Rendición de Cuentas sobre los proyectos ejecutados, y brindar explicación sobre la situación de los pendientes.
- 8 ¿Estará trabajando con una Comisión Tripartita para acompañar este proceso?

A continuación se presenta el siguiente esquema de lo que podría ser un sencillo boletín de rendición de cuenta sobre proyectos aprobados en la APP, con base en un material didáctico que fue preparado para el Municipio de Limpio.

MUNICIPALIDAD DE LIMPIO

Informativo sobre los proyectos de la Audiencia Pública del Presupuesto 1999

“Para la elaboración del Presupuesto de Gastos del año 1999, la Intendencia Municipal de la ciudad de Limpio realizó una **Audiencia Pública de Presupuesto** el día 31 de octubre de 1998, con el objetivo de escuchar y recibir las inquietudes ciudadanas.

Los vecinos presentaron un total de 61 propuestas para el presupuesto, entre obras, servicios y proyectos para la comunidad. La Intendencia Municipal procedió a seleccionar los proyectos más viables en función a los recursos disponibles en el presupuesto de gastos de la Municipalidad.

- En el periodo de enero a julio de 1999, la Municipalidad de Limpio ha ejecutado un total de 20 proyectos, que representa un 33% sobre el total de las 61 propuestas recibidas durante la Audiencia Pública de Presupuesto. En el lapso que resta y hasta fin de año, la Intendencia compromete sus mejores esfuerzos para ejecutar otras obras y servicios.

Es importante señalar que siempre los recursos presupuestarios de la Municipalidad son escasos con respecto a las necesidades crecientes de la comunidad limeña. En los últimos años, nuestra ciudad viene experimentando una constante expansión poblacional que demanda más servicios, construcción de viviendas, infraestructuras urbanas y otras necesidades socioeconómicas.

A esto debemos sumar las dificultades en la recaudación de los ingresos municipales, que se vio afectada por la recesión económica que experimenta el país y de la cual el Municipio de Limpio no es una excepción.

Sin embargo, la Municipalidad de Limpio está convencida de que junto a sus ciudadanos, trabajando por una gestión abierta y transparente, podrá enfrentar mejor los desafíos que imponen el desarrollo social, económico y cultural de nuestra comunidad.

Por tal motivo, exhortamos a los líderes vecinales, a las organizaciones sociales, educativas, deportivas y económicas, a seguir buscando mecanismos de cooperación con la Intendencia Municipal para lograr mayores realizaciones en obras y servicios que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos de Limpio”.

Observaciones:

Se adjunta la lista de todos los proyectos, con la siguiente clasificación básica:

- proyectos ejecutados o concluidos.
- proyectos en ejecución
- proyectos en estudio (que están pendientes o podrían pasar para el año siguiente.

Un modelo interesante, porque buscó abarcar la totalidad de la institución, fue el boletín de rendición de cuenta de la Municipalidad de San Bernardino, preparado con apoyo de GESTIÓN LOCAL para la primera **Audiencia Pública de Rendición de Cuenta** realizada en el año 1999.

Al final de esta etapa, la rendición de cuenta por parte del Gobierno local y el control ciudadano a la gestión municipal, con énfasis en los proyectos en ejecución, conducen al escrutinio social de los ciudadanos al desempeño de sus

autoridades. Esta es la evaluación que efectúa la comunidad, juzga el accionar de sus autoridades en función de los resultados logrados, y es aquí donde se renueva o no la credibilidad ciudadana como base de la nueva relación que el programa de APP busca proyectar entre gobernantes y gobernados.

De esto depende en gran medida la sustentabilidad del programa APP y su empalme con el siguiente año fiscal.

El Marco Legal

En las experiencias observadas se ha constatado la conveniencia de establecer una Ordenanza Municipal que garantice el acceso y uso de los ciudadanos de este mecanismo de participación en el presupuesto municipal. Si bien una Ordenanza al igual que una Ley a nivel nacional no garantiza el funcionamiento de este mecanismo como tampoco su uso prebendario por parte de las autoridades, pero sí establece un respaldo legal que puede ser útil en los cambios de administración.

Se debe reconocer que la sustentabilidad y el perfeccionamiento en el tiempo depende de la voluntad política de dos actores locales: las autoridades municipales, y muy específicamente del Intendente, y de los ciudadanos organizados dispuestos a ejercer sus derechos y demandar espacios de incidencia en la gestión pública local como mecanismos de democracia participativa.

Lo que sigue es un modelo de Ordenanza municipal que debe ser adaptada para cada municipio.

MUNICIPALIDAD DE

Proyecto de Ordenanza Municipal sobre Participación Ciudadana en el Presupuesto Municipal

Considerando que,

1. Para afrontar los desafíos del desarrollo económico y del mejoramiento de la calidad de vida de la población, es necesario impulsar una gestión pública municipal abierta, transparente, participativa, eficiente y eficaz.
2. Es necesario aportar a la construcción de nuevos espacios de relacionamiento entre la sociedad civil y las autoridades locales, con el fin de compartir la búsqueda conjunta de soluciones a los problemas de la comunidad y para impulsar gobiernos creíbles y transparentes.
3. Son principios fundamentales para el sistema democrático, tanto a nivel nacional como de la comunidad local:
 - La participación de los ciudadanos en el proceso de decisión gubernamental.
 - El derecho de los ciudadanos a tomar conocimiento del funcionamiento del Gobierno y a desarrollar su comprensión de la cosa pública.

- El derecho de los ciudadanos a ser escuchados.
 - La necesidad de que el Gobierno sea responsable ante los ciudadanos y de 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 e interactuar con los poderes públicos.
4. El presupuesto es un plan que refleja las acciones que el Gobierno se propone ejecutar durante un determinado ejercicio fiscal, y que, en la medida en que el vecino pueda influir en él, la participación ciudadana adquiere una dimensión real y efectiva.

Se torna necesario para la solidez de las instituciones crear mecanismos que posibiliten la permanente vigencia los principios que sustentan el sistema democrático y de los propósitos que hacen a una gestión abierta y participativa.

En consecuencia, la Junta Municipal,

ORDENA:

- (1) La Intendencia Municipal de la ciudad de deberá convocar a todos los ciudadanos a una Audiencia Pública para elaborar el Presupuesto Municipal de cada año, antes de la aprobación del presupuesto correspondiente al año siguiente, para que los ciudadanos puedan presentar sus propuestas.
- (2) La Audiencia Pública deberá ser convocada por el Intendente Municipal, y dada a conocer a los ciudadanos con suficiente anticipación. Básicamente tendrá tres funciones: a) informar a los ciudadanos sobre actos de gobierno, b) escuchar y recibir los pedidos de la comunidad, y c) rendir cuenta sobre los pedidos aprobados y sobre la ejecución de los mismos.
- (3) Participarán de la misma los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Municipalidad.
- (4) La Audiencia Pública sobre Presupuesto (APP) se podrá realizar en forma descentralizada, por zona a ser establecida por la Intendencia o hacer coincidir con cada Centro Comunal habilitado.
- (5) Se deberá estimular y facilitar la participación de las organizaciones vecinales y otros actores sociales locales, instituciones educativas, recreativas, deportivas, de la salud, del comercio y la producción, trabajadores, organizaciones no gubernamentales, etc., de tal forma que, como proceso previo a la Audiencia Pública, puedan identificar y priorizar los proyectos y pedidos a ser presentados en la Audiencia Pública de Presupuesto.
- (6) La Intendencia Municipal divulgará con anticipación a la Audiencia Pública las informaciones sobre el presupuesto y la situación de las finanzas municipales en formato pedagógico, claro y fácil de entender, de tal forma que los ciudadanos interesados puedan tomar debido conocimiento.

(7) Antes de la aprobación del presupuesto los ciudadanos serán informados de las decisiones adoptadas por la autoridad municipal en relación a sus peticiones presentadas en la Audiencia Pública.

(8) Las obras, los servicios y proyectos solicitados en la Audiencia Pública finalmente aprobados deberán constar en el presupuesto en forma explícita, consignándose la descripción de la obra o servicio, ubicación y valor monetario asignado. Esta identificación podrá realizarse a) a nivel de programa, subprograma o proyecto b) en la ordenanza que aprueba el presupuesto y c) de otra manera que se considere conveniente identificar.

(9) Las obras, los servicios y proyectos solicitados en la Audiencia e incorporados al presupuesto que la administración no logre ejecutar por falta de recursos durante el año de vigencia de ese presupuesto, tendrán prioridad en el presupuesto del año siguiente sobre las nuevas solicitudes.

(10) La Intendencia Municipal rendirá cuentas a los ciudadanos en forma pública, cuatro veces al año como mínimo, durante el ejercicio fiscal sobre la ejecución de las obras, los servicios y proyectos que fueron solicitados en la Audiencia Pública y aprobados en el presupuesto municipal, como así también sobre aspectos generales de la gestión pública municipal.

(11) Créase por esta Ordenanza una Comisión Tripartita que tendrá por función el seguimiento y la fiscalización de la ejecución de los pedidos de la Audiencia Pública aprobados en el presupuesto. Dicha Comisión estará presidida por el Intendente Municipal e integrada por: a) seis representantes de los ciudadanos del municipio, electos por mecanismos democráticos a ser establecidos por la Coordinadora de Comisiones Vecinales de la Ciudad u otra instancia establecida por los ciudadanos que asistieron a la Audiencia Pública, b) tres representantes del Ejecutivo Municipal nombrados por el Intendente Municipal, y c) tres Concejales de la Junta Municipal. La Comisión establecerá su propio reglamento de funcionamiento y celebrará por lo menos cuatro sesiones públicas informativas a la comunidad por año.

Dado en la sala de sesiones de la Junta Municipal, a los días del mes de, del año dos mil

Secretario

Presidente

Riesgos y ventajas de la APP

El principal desafío de la APP como mecanismo de participación es su instalación dentro del Gobierno municipal como instrumento institucionalizado de toma de decisión y en la sociedad civil que es la beneficiaria en última instancia y llamada a ejercer un activo rol de incidencia ciudadana en la agenda gubernamental.

En la observación de las experiencias realizadas se pueden apuntar los siguientes riesgos para los cuales se deben tomar previsiones:

Errores a evitar

- El doble discurso del Intendente y de las principales autoridades, sosteniendo un discurso aperturista, demócrata y a favor de la transparencia y de la participación ciudadana. Mientras que sus actitudes en la práctica demuestran lo contrario, a través de imponer obstáculos burocráticos, retrasos de reuniones, no prever los recursos necesarios, y otras mil formas de indiferencias y mentiras disimuladas.
- Hacer la APP limitándose solo a una reunión anual y luego no hacer nada hasta el año siguiente.
- Pretender instrumentalizar a la comunidad con una APP realizada solo para la exportación, a fin de apuntalar demagógicamente la imagen política del Intendente.
- Algunos Intendentes no desean hacer rendición de cuentas porque creen falsamente que eso le resta poder ante su pueblo. Ven como un símbolo de flojedad.
- Se puede caer en el error de celebrar una APP solo para agradar a las ONGs u organismos de cooperación internacional, bajo la creencia de que es una forma de lobby o gestión para captar donaciones.
- Algunos Intendentes pueden tener una gran voluntad política para impulsar programas participativos como la APP, pero si se quedan solo con el entusiasmo y no prevén recursos y equipo técnico adecuados no llegarán lejos con el programa.
- No prever con tiempo suficiente el personal idóneo para trabajar aspectos sensibles como el sistema de información sobre el presupuesto y el trabajo con la comunidad.
- Descuidar la sensibilización y capacitación en el interior del Gobierno Municipal, especialmente a los funcionarios que deben colaborar y tener una actitud proactiva hacia el programa de la APP. Esto ayudará a reducir las resistencias internas que pueden darse en la Municipalidad.
- Descuidar la información y la capacitación a los políticos que tienen cargos electivos en la administración municipal, ya que ellos son tomadores de decisión en materia de acción gubernamental. Esto incluye a los concejales y a líderes políticos que tienen influencia en los administradores municipales.

Ventajas

Si bien a lo largo de estas páginas ya fueron señaladas las ventajas, a continuación puntualizamos algunas de ellas:

Para el Gobierno Municipal, facilita lo siguiente:

- Conocer de cerca los problemas y las inquietudes vecinales.
- Tomar contacto con los líderes sociales del lugar.
- Difusión focalizada de información sobre el Gobierno.
- Practicar la transparencia y la responsabilidad con la comunidad.
- Crea condiciones para movilizar recursos privados.
- Aumentar la credibilidad pública del Intendente y administradores públicos.

Para la comunidad:

- Se informa sobre las distintas obras y los proyectos que se están realizando, y más aún cuando estos afectaran el presupuesto municipal.
- La comunidad debe estar informada de cuáles son esas obras y qué parte del presupuesto es afectada, de modo a redimensionar expectativas. El presupuesto es limitado y las necesidades ilimitadas.

- Al conocer las obras y los servicios que se están realizando en algunos barrios de la ciudad, estos pueden ser ilustrativos para generar efecto demostrativo para otros barrios impulsando iniciativas de cogestión.
- Una APP sirve para compartir responsabilidades entre comunidad y Municipalidad con el objeto de sacar los proyectos consensuados buscando alianzas estratégicas con diferentes sectores o actores sociales.

Como reflexión final se puede señalar que no se debe caer en el riesgo de crear muchas expectativas en los vecinos de solución a problemas que requieren recursos no disponibles en el corto plazo, o no cumplir con las promesas asumidas. Por ello, es importante saber administrar las expectativas en función a las posibilidades del Gobierno. No obstante, las oportunidades son sensiblemente superiores a los riesgos que pueden plantear estos eventos, por lo que no caben dudas de que un buen gobernante sabrá valorar estas prácticas.

Se recomienda institucionalizar la APP como mecanismo participativo y de transparencia en la elaboración del presupuesto en sus tres dimensiones: dentro de la administración de la Intendencia, en las organizaciones vecinales para que hagan suyo el programa, y en la legislación a través de una Ordenanza Municipal, de tal forma que futuros Gobiernos lo mantengan y lo mejoren con el tiempo.

anexos

Modelo de Informativo y Plan de Gobierno para APP

MUNICIPALIDAD DE CARAPEGUA AUDIENCIA PUBLICA PARA EL PRESUPUESTO 1999 (1)

En Audiencia Pública los ciudadanos presentan sus propuestas que son escuchadas por el Intendente Municipal. Los pedidos seleccionados son incorporados al Plan Municipal y al presupuesto, de tal manera que estén bien especificados los recursos que serán necesarios para su ejecución. Lo que el Intendente hace tiene la contribución de la Junta Municipal, de los ciudadanos reunidos en Audiencia Pública y del propio órgano ejecutivo que a través de su staff elabora planes. El Plan Municipal que finalmente se ejecuta tiene la contribución de todos. Es dinámico y flexible, porque se actualiza permanentemente.



Material didáctico elaborado por técnicos de GESTION LOCAL durante la asistencia brindada a la Municipalidad de Carapeguá, Departamento de Paraguarí, Paraguay.

PLAN MUNICIPAL 1996-2001

VISION

Carapeguá desea ser una ciudad que ofrezca bienestar y progreso para sus habitantes, a través del desarrollo económico sustentable, la participación ciudadana y de la acción de un gobierno municipal eficiente y eficaz que provea infraestructura y servicios con calidad.

MISION

- Escuchar y entender las aspiraciones de nuestra comunidad y nuestros clientes realizando un balance entre las aspiraciones de corto plazo y las necesidades estratégicas
- Promover el acceso equitativo de todos los ciudadanos a los servicios municipales
- Crear condiciones que ayuden a que los individuos y las empresas desarrollen todo su potencial promoviendo más oportunidades e inversiones.
- Promover la participación ciudadana en el desarrollo del municipio y comunicar efectivamente planes y decisiones de la administración municipal.

PRIORIDADES DEL PLAN MUNICIPAL 1996-2001

1. MOVILIDAD

- Mejorar la rapidez y el confort en la movilidad de las personas por medio de vehículos y desplazamiento peatonal.
- Pavimentación con empedrado en cogestión con las comisiones vecinales.
- Construcción de puentes
- Apertura y mejoramiento de caminos vecinales
- Mantenimiento de calles de tierra, enripiado, empedrado y asfalto,
- Mejoramiento de la Terminal de Omnibus
- Señalización vertical y horizontal de calles y avenidas

2. DESARROLLO SUSTENTABLE Y SANEAMIENTO AMBIENTAL

- Desarrollo del parque industrial para resolver los problemas ambientales de la industria del cuero, uno de los pilares de la economía de Carapeguá, y generar más empleo en la región.
- Recolección de basura domiciliaria
- Arborización, iluminación, limpieza y hermoceamiento de la Plaza Gral. Díaz

3. PROMOCION CIVICA

- Construcción de un salón multiuso para uso de la ciudadanía
- Ampliación del local para las ramas ejecutiva y legislativa

4. PROMOCION CULTURAL

- Fortalecimiento de la Escuela de Música y de Canto

5. MERCADOS

- Construcción de un shopping y mejoramiento general del mercado.

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

El presupuesto municipal contiene toda la información relacionada con los ingresos y egresos municipales. La ejecución presupuestaria estuvo en 1997 en torno a Guaraníes 790 millones. El total de ingresos municipales previstos para 1998 es de 895 millones de guaraníes y los gastos de igual valor.

Este dinero ha servido para prestar los servicios y ejecutar las obras que se detallan en el siguiente apartado.

De acuerdo con las leyes, el gasto se registra en distintos rubros según el objeto del gasto. Así, en 1998 los gastos en servicios personales, incluyendo las dietas de los concejales, están previstos en G.409 millones, utilizados para el pago de 9 jornaleros, 20 funcionarios permanentes y los concejales. Los demás rubros están dedicados a servicios no personales, materiales y suministros, inversión física, transferencias al Gobierno central, a la Gobernación, y aportes a entidades sin fines de lucro.

OBRAS Y SERVICIOS EJECUTADOS CON LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS EN 1997/1998

1. MOVILIDAD

- Pavimentación con empedrado de 10 cuadras en cogestión con las comisiones vecinales a un precio 50% inferior al de mercado.
- Construcción de 15 puentes, 7 de ellos con comisiones vecinales.
- Apertura y mejoramiento de caminos vecinales.
- Reparación de calles empedradas.

2. DESARROLLO SUSTENTABLE Y SANEAMIENTO AMBIENTAL

- Promoción del parque industrial a ser construido en terreno municipal de 17 has. Venta de los primeros lotes.
- Recolección de basura domiciliaria con camión municipal.
- Arborización, iluminación, limpieza y hermoseamiento de la Plaza Gral. Díaz.
- Hermoseamiento Plaza Gral. Díaz con plantas y flores., limpieza y mantenimiento de la iluminación.
- Obras de alcantarillado pluvial fueron realizados en barrios afectados por desbordes de corrientes de agua.

3. PROMOCION CULTURAL

- Funcionamiento de la Escuela de Música y de Canto con 80 alumnos, 3 profesores de danza, y 2 de música.

4. POLITICA SOCIAL

- Aporte a Asociación de veteranos.
- Medicamentos para personas de escasos recursos.
- Servicio funerario.
- Contribución para el Centro de Salud.
- Apoyo al Hogar de Ancianos.

5. SEGURIDAD

- Contribución para la construcción de la comisaría y la adquisición de la patrullera.

6. CEMENTERIOS

- Mantenimiento de 1 cementerio en la ciudad y 3 en las compañías.

7. FESTIVIDADES

- Apoyo a las festividades del Día del Agente y del Día del Niño.

8. CONTROL DE ALIMENTOS

- Control del faenamamiento de animales en las instalaciones del matadero municipal.

9. REGULACION Y CONTROL

- Control de automotores. Expedición de chapas y precintas.
- Reglamentación y control del tránsito. Policía de Tránsito.
- Regulación (reglamentación, control, etc.) del transporte.
- Aprobación de planos.
- Apertura y clausura de negocios.
- Control de animales.
- Control de las obras de construcción.
- Formulación del plan regulador.
- Nomenclatura de calles.
- Numeración de lotes y viviendas.
- Protección del patrimonio histórico.

2 Modelo de Agenda, reglas y registro de pedidos para APP

MUNICIPALIDAD DE CARAPEGUA
Departamento de Paraguari, Paraguay

SEGUNDA AUDIENCIA PUBLICA DE PRESUPUESTO AÑO 2000

30 de octubre, 09:30 hs., Salón de La Municipalidad

Se convoca a toda la ciudadanía para escuchar la rendición de cuenta del Intendente Municipal y recibir los proyectos para el presupuesto del año 2000

PROGRAMA

1. Apertura: Explicación de la metodología a cargo de Raúl Monte Domecq, Director de Gestión Local. (5 minutos).
2. Presentación del vídeo de la primera Audiencia Pública de Presupuesto de la Municipalidad de Carapeguá realizada en 1998. (10 minutos).
3. Palabras del Presidente de la Junta Municipal. (5 minutos)
4. Informe del Intendente Municipal, Don Ismael Cáceres, sobre:
 - Rendición de cuenta de la ejecución de los pedidos en 1999, y
 - Perspectivas del presupuesto para el año 2000. (30 minutos).
5. Presentación de propuestas y proyectos de los ciudadanos.
6. Cierre a cargo del Intendente Municipal.

CON EL PROGRAMA DE LAS AUDIENCIAS PUBLICAS DE PRESUPUESTO, LA CIUDAD DE CARAPEGUA ESTA CONSOLIDANDO EFECTIVOS MECANISMOS DE PARTICIPACION DEMOCRATICA PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO.

Apoyo Técnico: Gestión Local

Auspician:

- Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD).
- Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, (USAID).

**REGLAS DE LA AUDIENCIA PUBLICA
PARA EL PRESUPUESTO AÑO 2000**

1. Cada participante tendrá como máximo tres minutos para hacer uso de la palabra.
2. Cada participante deberá concentrarse para expresar en forma clara y concreta su propuesta: citar qué se pide, quién y porqué lo solicita, su ubicación, la estimación de su costo y aclarar si puede aportar recursos de contrapartida vecinal.
3. Para garantizar la libre expresión y el respeto a la opinión de cada persona, no habrá interrupción en el tiempo establecido para cada intervención.
4. Cada participante podrá hacer uso de la palabra por segunda vez después de que todos hayan tenido la oportunidad de hablar una vez.
5. Cada participante que desee hacer uso de la palabra deberá inscribirse y en caso de que no se haya inscripto podrá acercarse al micrófono habilitado y se dará la palabra por orden de llegada.

**MUNICIPALIDAD DE CARAPEGUA
AUDIENCIA PUBLICA DEL PRESUPUESTO AÑO 2000
30 de octubre de 1999**

REGISTRO DE PROPUESTAS

Nombre del solicitante: _____

Organización que representa: _____

Propuesta: Citar la obra o el servicio: _____

Ubicación: _____

Personas a ser beneficiadas: _____

Fundamento: (por qué es importante): _____

Estimación de su costo (en caso de que se tenga): _____

Aporte ofrecido por el solicitante (en materiales, mano de obra, dinero): _____

Obs.: (continuar al dorso si necesita)

3 Modelo de Convocatoria y Agenda de la APP

MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN BAUTISTA
Misiones, Paraguay

SEGUNDA AUDIENCIA PUBLICA DE PRESUPUESTO AÑO 2000

22 de octubre, 09:00 hs., Salón de COOPERSANJUB

Se convoca a toda la ciudadanía para escuchar la rendición de cuenta del Intendente Municipal y elegir los proyectos para el presupuesto del año 2000.

PROGRAMA

1. Apertura: Explicación de la metodología a cargo de Gestión Local. (5 minutos).
2. Presentación del vídeo de la primera Audiencia Pública de Presupuesto de San Juan Bautista, realizada en octubre de 1998. (10 minutos).
3. Palabras del Presidente de la Junta Municipal, Don Enrique Galeano. (5 minutos)
4. Informe del Intendente Municipal, Don Carlos Villalba, sobre:
 - Rendición de cuenta de la ejecución de los pedidos en 1999.
 - Proyectos seleccionados para el presupuesto del año 2000. (30 minutos).
5. Intervención de los ciudadanos para:
 - Proponer incorporación de uno o más proyectos que fueron seleccionados por la Intendencia Municipal, en reemplazo de otros.
 - Defender la permanencia en el Presupuesto de uno o más de los proyectos seleccionados.
6. Cierre a cargo del Intendente Municipal.

CON EL PLAN ESTRATEGICO PARTICIPATIVO Y
LAS AUDIENCIAS PUBLICAS DE PRESUPUESTO,
SAN JUAN BAUTISTA ESTA CONSOLIDANDO EFECTIVOS MECANISMOS DE
PARTICIPACION DEMOCRATICA PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO.

Apoyo Técnico: Gestión Local

Auspician:

- Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD).
- Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, (USAID).

4 Modelo de Planilla: Registro de propuestas ciudadanas

Municipalidad de San Bernardino

PROYECTOS PRESENTADOS POR LAS COMISIONES VECINALES EN LA AUDIENCIA PUBLICA DE PRESUPUESTO AÑO 2000.

Carpeta	Proyecto	Localización	Afectación	Costo aprox.	Aportes			Rubro del Presupuesto	Calificación	Observaciones
					Municipalidad	Vecinos				

Observación: Calificación 1 (mayor prioridad); 2 (prioridad media); 3 (prioridad baja)

5 Modelo: Registro de propuestas para la APP

MUNICIPALIDAD DE
AUDIENCIA PUBLICA DEL PRESUPUESTO AÑO 2002

REGISTRO DE PROPUESTAS

Nombre del solicitante: _____

Organización que representa: _____

Propuesta: Citar la obra o el servicio: _____

Ubicación: _____

Personas a ser beneficiadas: _____

Fundamento: (por qué es importante): _____

Estimación de su costo (en caso de que se tenga): _____

Aporte ofrecido por el solicitante (en materiales, mano de obra, dinero): _____

Obs.: (continuar al dorso si necesita) _____

Firma y fecha: _____

6 Guía para el análisis de la situación financiera municipal

AUDIENCIA PUBLICA DE PRESUPUESTO

Guía para un autodiagnóstico de la situación Financiera de la Municipalidad

INGRESOS

1. ¿Cuáles fueron los ingresos estimados en el proyecto de presupuesto aprobado por la Junta Municipal y cuáles fueron los ingresos efectivamente ejecutados en los tres últimos años?

	1996	1997	1998
Ingresos previstos antes del inicio del ejercicio fiscal			
Ingresos ejecutados			

2. ¿Cuál es el monto de los ingresos corrientes que estaba previsto recaudar hasta agosto de 1999 y cuáles fueron los ingresos efectivamente recaudados ?

Agosto 1999		
	Previsto	Ejecutado
Ingresos corrientes		

3. ¿Cuál fue el porcentaje de crecimiento de los 6 principales tributos en cada uno de los últimos tres años con respecto al año anterior y cuál es el porcentaje de crecimiento que se espera para los años 1999 y 2000 ?

Principales tributos	1996		1997		1998	
	Monto	% de crecimiento	Monto	% de crecimiento	Monto	% de crecimiento
1.						
2.						
3.						
4.						
5.						
6.						

Principales Tributos	1999		2000	
	Monto	% de crecimiento	Monto	% de crecimiento
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
6.				

4. ¿Cuál ha sido el monto de los ingresos por transferencias corrientes y por transferencias de capital en los últimos 4 años ?

INGRESOS	1997	1998	1999	2000
Transferencias corrientes				
Transferencias de capital				

5. ¿Cuál es el monto de facturas en los 6 principales tributos que no son cobradas en el año?

Principales tributos	1996		1997		1998	
	Facturación total	Monto sin cobrar	Facturación total	Monto sin cobrar	Facturación total	Monto sin cobrar
1.						
2.						
3.						
4.						
5.						
6.						

6. ¿Se esperan cambios significativos en los ingresos municipales en los próximos años? ¿Cuáles son las causas y consecuencias?

GASTOS

7. ¿Cuáles han sido los montos de gastos en inversión física en los últimos 3 años ? Discrimine por objeto de gasto de acuerdo con el clasificador presupuestario.

OBJETO DE GASTO	1996	1997	1998	1999
TOTAL				

8. ¿Han existido atrasos en el pago de los intereses y las cuotas de amortización en los últimos 3 años ?

9. ¿Existen en este momento deudas vencidas impagas? (Monto, plazo, entidad acreedora, etc.)

10. Comparar los pagos por interés y amortizaciones como porcentaje de los ingresos corrientes para los últimos tres años y para los próximos tres años llevando solamente en cuenta los compromisos ya existentes.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A. Intereses						
B. Amortizaciones						
C. Total						
D. Ingresos corrientes						
E=C/D Porcentaje de intereses y amortizaciones sobre el total de ingresos						

11. ¿Cuál es el porcentaje de la deuda de mediano y largo plazo sobre el total de la facturación del impuesto inmobiliario?

1996			1997			1998		
DEUDA	FACT.	%	DEUDA	FACT.	%	DEUDA	FACT.	%

CRITERIOS

- Aumento de más del 20% sobre el ejercicio anterior de la deuda como porcentaje de la facturación del impuesto inmobiliario.
- Aumento de más del 50% en cuatro años de la deuda como porcentaje de la facturación del impuesto inmobiliario.
- Deuda per cápita mayor al 15% del ingreso per cápita del municipio.

12. ¿Cual es el porcentaje de gastos en servicios personales comparado con los ingresos corrientes?

13. ¿Cuál es el porcentaje de gastos en servicios personales comparado con los gastos totales? En el gasto no se incluyen obligaciones pendientes de pago y amortizaciones.

INGRESOS Y EGRESOS

14. ¿Cuál fue el saldo en cuenta corriente en los tres últimos años? Para este cálculo se deben considerar solamente los ingresos y gastos corrientes, excluyendo las obligaciones pendientes de pago y el superávit/déficit del. año anterior.

Criterio: un saldo negativo en cuenta corriente indica dificultad para financiar los gastos operativos y por lo tanto dificultad financiera.

	1996	1997	1998
Saldo en cuenta corriente			

15. ¿Cuál es el saldo en cuenta corriente de acuerdo con los últimos datos de la ejecución presupuestaria?

Para este cálculo se deben considerar solamente los ingresos y gastos corrientes, excluyendo las obligaciones pendientes de pago y el superávit/déficit del. año anterior.

	Mes:..... Año: 1999
Saldo en cuenta corriente	

16. Comparar el superávit/déficit de un año con las obligaciones pendientes de pago para los últimos 3 años.

	1996	1997	1998
Superávit/Déficit del. ejercicio			
Deuda flotante u obligaciones pendientes de pago que serán canceladas en el siguiente ejercicio			

Criterio: Si el superávit es inferior a la deuda flotante significa que ese año los egresos fueron superiores a los ingresos.

17. Comparar los ingresos por recursos de crédito con los egresos por amortizaciones en los 3 últimos años.

	1996	1997	1998
Intereses			
Amortizaciones			
Recursos de crédito			

18. ¿Han existido atrasos en el pago de salarios en los cuatro últimos años ?

	1996		1997		1998		1999	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
Atraso en salarios								

19. ¿ Han existido atrasos en el pago a proveedores en los últimos tres años ? Describa.
20. ¿Se ha recurrido a recursos de crédito para cerrar las cuentas hacia el final del. año en los 3 últimos meses ?
21. ¿Es posible que se puedan producir gastos para los cuales no exista disponibilidad financiera debido a la falta de registro adecuado de los compromisos? En caso negativo, explique cómo los procedimientos vigentes impiden esta posibilidad.
22. ¿Están previstos en el presupuesto reservas para hacer frente a distintos tipos de gastos no previstos y emergencias?
23. ¿Cuál es la política de aplicación de los fondos municipales que se sigue a fin de asegurar rentabilidad y seguridad?
24. ¿Cuáles son los problemas y desafíos que tiene el Gobierno Municipal en su administración financiera que no se han mencionado?
25. ¿Posee flujo de caja mensual programado para prever la situación de iliquidez?

7 Boletín de agenda y reglas de la APP

MUNICIPALIDAD DE ITAUGUA **PRESUPUESTO 2000** **AUDIENCIA PUBLICA**

PROGRAMA

1. Apertura (5 minutos)
2. Explicación de los objetivos y las reglas de la audiencia (10 minutos)
3. Palabras del Intendente Municipal, Martín González (10 minutos)
4. Propuestas de los ciudadanos en relación al presupuesto del año 2000 (120 minutos)
5. Cierre.

REGLAS DE LA AUDIENCIA PUBLICA

1. Cada participante tendrá como máximo tres minutos para hacer uso de la palabra.
2. Cada participante deberá concentrarse para expresar en forma clara la modificación que desea realizar en el presupuesto:
 - En qué obra o servicio desea disminuir, y dónde desea aumentar, de acuerdo al formulario distribuido.
 - La obra o servicio que desea incorporar que se podrá financiar con nuevos tipos de ingresos o ingresos adicionales.
3. Para garantizar la libre expresión y el respeto a la opinión de cada persona, no habrá interrupción en el tiempo establecido para cada intervención.
4. Cada participante podrá hacer uso de la palabra por segunda vez después de que todos hayan tenido la oportunidad de hablar una vez.
5. Cada participante que desee hacer uso de la palabra deberá inscribirse y en caso de que no se haya inscripto podrá acercarse al micrófono y se dará la palabra por orden de llegada.

Planilla para la preselección de proyectos de PDC para AP

PRESELECCION DE PROYECTOS DEL PDC DE LA MESA N° 1 -EDUCACION

FECHA: 27-09-01.

Ciudad de Limpio

Proyecto del PDC	Barrio, zona o Compañía	Costo Total Estimado	Aporte Municipal Estimado	Aporte Comunidad Estimado	Observaciones (tipo de gestión, materiales, etc.)
1. Creación de una escuela y museo de Artesanía local y formación profesional en producción artesanal	Ciudad	G. 13.000.000			
2. Fortalecimiento y capacitación del gremio docente	Ciudad	G. 2.500.000			
3. Red comunitaria municipal	Ciudad	G. 12.000.000			
4. Concluir la Escuela San Rafael	Frac. Amanecer	G. 4.000.000			
5. Construir escuela	B° San Blas Rincón	G. 15.000.000			
6. Programa 1 vaso de leche Escuela Sta. Lucía	B° Santa Lucía Ciudad	-0-			
7. Concluir la construcción de la Dirección y aula	B° 15 de Agosto Rincón	G. 5.000.000			
8. Cursos de capacitación de promoción profesional	Villa Madrid	G. 2.500.000			
9. Concluir Esc. Las Magnolias	B° Las Magnolias Montaña Alta	G. 10.000.000			
10. Concluir Centro Educ. San Roque González de Santa Cruz	B° San Roque Cicomar	G. 6.000.000			
11. Centro Juvenil para el arte	Ciudad	G. 15.000.000			
12. Cercar la Escuela	San Salvador	G. 3.000.000			
13. Concluir el centro de enseñanza	Isla Aranda				
TOTAL	G. 88.000.000	G. 25.000.000			

Integrante de la Mesa:

Por la Comunidad:

Por la Municipalidad:

PRESELECCION DE PROYECTOS DEL PDC DE LA MESA N° 2 - SALUD

FECHA: 27-09-01

Ciudad de Limpio

Proyecto del PDC	Barrio, zona o Compañía	Costo Total Estimado	Aporte Municipal Estimado	Aporte Comunidad Estimado	Observaciones (tipo de gestión, materiales, etc.)
1. Organizar grupos para difusión sobre atención médica	B° San Roque Cicomar				
2. Gestionar móvil de salud y formación social	B° San Salvador Rincón				
3. Formar equipos de profesionales para atención médica	B° Villa San Vicente				
4. Mantenimiento de los puestos de salud	Distrito				
5.					
6.					
7.					
TOTAL			G. 100.000.000		

Integrante de la Mesa:

Por la Comunidad:

Por la Municipalidad:

PRESELECCION DE PROYECTOS DEL PDC DE LA MESA N° 3 - PRODUCCION Y EMPLEO

FECHA: 27-09-01

Ciudad de Limpio

Proyecto del PDC	Barrio, zona o Compañía	Costo Total Estimado	Aporte Municipal Estimado	Aporte Comunidad Estimado	Observaciones (tipo de gestión, materiales, etc.)
1. Modernización de la producción artesanal del Karanday	Limpio	G. 5.000.000			
2. Capacitación de jóvenes y adultos en oficios	Limpio	G. 8.000.000			
3. Feria permanente de artesanos	Limpio	G. 100.000.000			Se tiene prevista cooperación de la Gobernación y organismo externo.
4. Centro del pescador	Piquete Cué	G. 20.000.000			
5. Ventanilla de atención a las MPYNES	Limpio	G. 49.990.000			Se tiene prevista cooperación de la Gobernación y organismo externo.
6. Prácticas de empresas	Limpio	G. 35.460.000			Se tiene prevista cooperación de la Gobernación y organismo externo.
7. Feria sobre ruta	El Peñón I	G. 10.000.000			
8. Lombricultura	B° 15 de Agosto Rincón	G. 10.000.000			
TOTAL		G. 238.450.000	G. 15.000.000		

Integrante de la Mesa:

Por la Comunidad:

Por la Municipalidad:

PRESELECCION DE PROYECTOS DEL PDC DE LA MESA N° 4 – JUVENTUD, NINEZ, GENERO Y TERCERA EDAD
Ciudad de Limpio

FECHA: 27-09-01

Proyecto del PDC	Barrio, zona o Compañía	Costo Total Estimado	Aporte Municipal Estimado	Aporte Comunidad Estimado	Observaciones (tipo de gestión, materiales, etc.)
1. Tercer Torneo Estudiantil	Toda la Ciudad	G. 1.500.000			
2. Segundo Día de la Salud	Toda la Ciudad	G. 1.450.000			
3. Cursos de Capacitación (Primer empleo, capacitación)	Toda la Ciudad	G. 2.000.000			
4. Día de la Tierra	Toda la Ciudad	G. 1.450.000			
5. Primer Festival Limpeño del Niño	Toda la Ciudad	G. 2.600.000			
6. Iluminar, cercar, dotar de juegos al parque	San Vicente	G. 1.500.000			
7. Casa de la Juventud	Toda la Ciudad	G. 60.000.000			
8. Mapas del Mundo	Toda la Ciudad	G. 2.000.000			
9.					
10.					
TOTAL		G. 72.100.000	G. 10.000.000		

Integrante de la Mesa:

Por la Comunidad:

Por la Municipalidad:

PRESELECCION DE PROYECTOS DEL PDC DE LA MESA N° 5 – INFRAESTRUCTURA, SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE

FECHA: 27-09-01

Ciudad de Limpio

Proyecto del PDC	Barrio, zona o Compañía	Costo Total Estimado	Aporte Municipal Estimado	Aporte Comunidad Estimado	Observaciones (tipo de gestión, materiales, etc.)
1. Ampliación del cementerio municipal (2 Hectáreas)	Ciudad	G. 50.000.000			
2. Pavimentación de calles, periferia 5.337m ² - 667m ²	Barrios organizados	G. 164.993.355			
3. Adquisición y habilitación de predio para disposición de residuos (2 hectáreas)	Zona suburbana	G. 50.000.000			
4. Mejoramiento del servicio de recolección de residuos	Ciudad	G. 15.000.000			
5. Creación del parque ecológico p/mantener el ecosistema (gestión)	Isla San Francisco y Río Salado	G. 500.000			
6. Arborización de predios públicos (2.000 unidades de plantas)	Ciudad	G. 3.000.000			
7. Parquerizar los espacios verdes (para 20 plazas)	Barrios organizados	G. 15.000.000			
8. Gestión en ANDE y ANTELCO		G. 200.000			
9. Señalización de ruta	3 accesos a la ciudad	G. 3.000.000			
10. Construcción de reductores de velocidad	Dentro de la ciudad	G. 2.000.000			
11. Enripiar calles	Barrios organizados	G. 20.000.000			
12. Construir cunetas	Lugares necesarios	G. 20.000.000			
TOTAL		G. 298.693.355	G. 50.000.000		

Integrante de la Mesa:

Por la Comunidad:

Por la Municipalidad:

9 Modelo de Boletín para Audiencia Pública de Transporte

LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LIMPIO

Convoca a toda la ciudadanía a la
Audiencia Pública
SOBRE EL PROBLEMA DEL TRANSPORTE PUBLICO EN EL
MUNICIPIO DE LIMPIO

Viernes 01 de octubre de 1999,
en el Salón de la Municipalidad, a las 19:00 horas.

Objetivo:

Analizar la problemática del transporte público en la ciudad de Limpio, debatir propuestas y alternativas para mejorar el servicio, en calidad, frecuencia y cobertura para las compañías y barrios del Municipio de Limpio.

Invitados:

Toda la ciudadanía interesada en el tema.

Considerando que el actual servicio del transporte público es deficitario con respecto a la demanda de muchas compañías y barrios de la ciudad de Limpio, la Intendencia Municipal convoca a todos los vecinos, a las organizaciones sociales, culturales, educativas, deportivas, económicas, para buscar juntos las alternativas para lograr mejorar este servicio.

Panelistas invitados:

- Intendente Municipal de la ciudad de Limpio, Alexi Gómez.
- Un representante del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
- Un representante de las empresas transportistas
- Un representante de la Gobernación del Departamento Central
- Un representante de la AMUAN (Asociación de Municipalidades del Area Metropolitana) (definir los panelistas)

Orden del día

1. Apertura a cargo del Intendente Municipal: (10 minutos)
2. Presentación del problema, gestiones realizadas por la Municipalidad y alternativas de solución propuestas (10 min.)
3. Presentación de cada panelista invitado (10 min. cada uno).
4. Debate: preguntas y respuestas del público asistente.
5. Cierre: conclusiones a cargo del Intendente Municipal.

REGLAMENTO DE LA AUDIENCIA PÚBLICA

- El Intendente Municipal preside la Audiencia Pública. Se contará con un moderador que tendrá a su cargo la coordinación.
- Cada participante tendrá como máximo tres minutos para hacer uso de la palabra.
- Cada orador deberá concentrarse para expresar en forma clara y concreta su pregunta o propuesta.
- Para garantizar la libre expresión y el respeto a la opinión de cada persona, no habrá interrupción en el tiempo establecido para cada intervención.
- Se evitarán agresiones y alusiones personales tanto a los panelistas como a los asistentes.
- Cada participante podrá hacer uso de la palabra por segunda vez, después de que todos hayan tenido la oportunidad de hablar una vez.
- Cada participante que desee hacer uso de la palabra deberá aproximarse al micrófono habilitado y le será dada la palabra por orden de llegada.

(Hasta aquí se puede utilizar el texto para un boletín de invitación, con una carta del Intendente a los ciudadanos).

Algunas observaciones a tener en cuenta:

De ser posible, la Intendencia debe distribuir un boletín informativo antes de la Audiencia, y si es posible una semana antes, por ejemplo un par de paginas, donde se exponen en forma breve, clara y pedagógica:

- El motivo de la Audiencia Pública (ver objetivo)
- El problema: sus causas y efectos.
- Los actores y las instituciones involucradas.
- Las gestiones realizadas por la Municipalidad.
- Las posibles alternativas de solución: pro y contra.
- Se podrán recibir en la Intendencia Municipal las propuestas de los diferentes sectores o entidades involucradas en el tema (en caso de que existan). Nombrar a una persona como coordinadora de la Audiencia para que el público sepa a quién recurrir en caso de necesidad.
- El moderador deberá ordenar y conducir la AP respetando el orden del día, el reglamento de la AP y garantizando equidad en el uso de la palabra a todos los participantes.
- Estimular la presencia de los medios de comunicación.
- De ser posible, es importante registrar la audiencia pública en una grabación o filmación.
- Deberán estar presente dos funcionarios de la Municipalidad para registrar las propuestas por escrito y recibir documentos en caso de que los hubiere. Podrán estar ubicados a un costado de los panelistas.

Importante: Evitar diálogos y ataques personales. Concentrarse en focalizar la discusión en el tema y tratar de arribar a CONCLUSIONES que sean útiles para solucionar el problema debatido.

Al final, el Intendente puede anunciar que la Municipalidad realizará una síntesis de las diferentes propuestas y posturas en un documento escrito que estará a disposición de los interesados. Se debe tener el acompañamiento de un asesor legal de la Municipalidad.

Como parte de las conclusiones, el Intendente podrá puntualizar las futuras acciones o gestiones a ser realizadas por la Municipalidad u otra entidad en el futuro inmediato.

La organización de la Audiencia Pública sobre el Transporte Público está a cargo de la Intendencia Municipal de la Ciudad de Limpio. Cuenta con la asesoría técnica de la Organización No Gubernamental GESTIÓN LOCAL.

GESTIÓN LOCAL (GL).

De la Conquista 1.343, Barrio Carlos A. López.

Asunción, Paraguay.

Teléfono y fax: (595-21) 42 34 48

E. mail: gestionlocal01@cmm.com.py

10 Estructura del presupuesto año 2000 de la Municipalidad de Limpio

MUNICIPALIDAD DE LIMPIO LAS CIFRAS DEL PRESUPUESTO AÑO 2000

PRESUPUESTO MUNICIPAL	
CONCEPTO	MONTO
PRESUPUESTO GENERAL	2.978.180.214
INGRESOS EJECUTADOS	1.768.566.919
GASTOS EJECUTADOS	1.720.961.614
SUPERAVIT	47.605.305

EJECUCION DE LOS GASTOS		
RUBROS	MONTO	Participación
PERSONAL	822.415.279	48%
MANTENIMIENTOS VIAS DE COMUNICACION	75.678.812	4%
OTROS SERVICIOS NO PERSONALES	153.095.330	9%
BIENES DE CONSUMO	123.793.331	7%
INVERSIÓN FISICA	152.932.944	9%
TRANSFERENCIA A LA GOBERNACIÓN, MUNICIPIOS Y OTROS	193.016.150	11%
DEUDA PÚBLICA, PROVEEDORES Y OTROS	172.612.467	10%
GASTOS IMPREVISTOS	27.417.301	2%
TOTAL	1.720.961.614	100%

EJECUCION DE LOS INGRESOS

RUBROS	MONTO	Participación
IMPUESTO INMOBILIARIO	548.081.078	31%
IMPUESTO AL FAENAMIENTO	19.709.733	1%
PATENTE AL COMERCIO E INDUSTRIAS	227.466.193	13%
BIENES DE CONSUMO	123.793.331	7%
PATENTE DE RODADOS	288.623.665	16%
IMPUESTO A LA CONSTRUCCIÓN	18.219.378	1%
IMPUESTO AL FRACCIONAMIENTO DE TIERRAS	31.620.443	2%
FORMULARIOS, PAPELERÍAS Y OTROS	123.486.796	7%
PAPEL SELLADO Y ESTAMPILLAS	33.973.300	2%
INSPECCIÓN DE AUTOVEHICULOS	22.524.680	1%
ALUMBRADOS, PROVISIÓN DE AGUA Y ALCANTARILLADOS	20.938.050	1%
TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO NAC. Y OTROS	92.822.472	5%
USUFRUCTO DE TIERRA EN CEMENTERIOS	30.254.227	2%
OCUPACIÓN MERCADO MUN.	31.089.000	2%
OTROS INGRESOS	279.757.904	16%
TOTAL	1.768.566.919	100%



Impuesto inmobiliario	548.081.078	
Patente al comercio e industrias	227.466.193	
Patente de rodados	288.623.665	
Impuesto al fraccionamiento de tierras	31.620.443	
Formularios, papelerias y otros	123.486.796	
Transferencias del gobierno nac. Y otros	92.822.472	
Ocupacion mercado mun.	31.089.000	
Otros ingresos	425.377.272	24%
	1.768.566.919	

Personal	822.415.279
Mantenimiento vias de comunicacion	75.678.812
Otros servicios no personales	153.095.330
Bienes de consumo	123.793.331
Inversion fisica	152.932.944
Transferencias	193.016.150
Deuda publica, proveedores y otros	172.612.467
Gastos imprevistos	27.417.301

11 Modelo de proyección de ingresos y egresos

PROGRAMA DE ASISTENCIA TECNICA, CONVENIO MUNICIPALIDAD DE LIMPIO y GESTIÓN LOCAL.

(Material para uso didáctico en programa de entrenamiento sobre finanzas municipales).

Tabla de parámetros y supuestos para la proyección Municipalidad de Limpio

Variables:			%	Factor de crecimiento
Tipo de cambio para el año 2002 : US\$ 1	G.	4900		
Crecimiento del PIB 2002			0.5%	1,005
Inflación 2002			10%	1,10
Eficiencia administrativa A : 25%			25%	1,25
Eficiencia administrativa B : 5%			5%	1,05
Actualización Catastral 2002 : De 80% a 100%			100%	2,0

Audiencia Pública de Presupuesto

Denominación 2002	Denominación 2001	2001	Porcen.	2002	Porcen.
Monto total para APP		246,31	100,0%	200,00	100,0%
Mesa Salud		102,52	41,6%	100,00	50,0%
Mesa Educación		6,74	2,7%	25,00	12,5%
Mesa Juventud		0,00	0,0%	10,00	5,0%
Mesa Infraestructura/Medio A/	Comis. Vecinal+Const.				
	Obras Pbcas+Ent. SFL	137,05	55,6%	50,00	25,0%
Mesa Producción		0,00	0,0%	15,00	7,5%
	Policia	2,40	1,0%		

Proyección de la situación financiera de la
Municipalidad de Limpio

Periodo:	EJECUCION				PROYECCION			
	Año 2000	Ac. Agosto 2001	Set/Dic 2001	Año 2001	Variación 2000/2001	Año 2002	Variación 2000/2001	
Ingresos totales	1768,567	1569,626	316,865	1831,063	3,5%	0,000	-100,0%	
Ingresos Corrientes	1669,998	1394,371	315,730	1654,674	-0,9%	0,000	-100,0%	
Principales Ingresos Corrientes	1257,207	1087,073	221,279	1308,351	4,1%	0,000	-100,0%	
Impuesto Inmobiliario	548,081	332,491	150,000	482,491	-12,0%		-100,0%	
Impuesto al Faenamiento	19,710	21,208	6,651	27,859	41,3%		-100,0%	
Patente Prof. Comercio e Industria	227,466	198,877	0,000	198,877	-12,6%		-100,0%	
Patente de Rodados	288,624	427,065	53,383	480,448	66,5%		-100,0%	
Impuesto a la Construcción	18,219	25,381	0,000	25,381	39,3%		-100,0%	
Imp. al Fraccionamiento de tierras	31,620	9,381	0,000	9,381	-70,3%		-100,0%	
Formularios, Papelerías y otros	123,487	72,671	11,245	83,915	-32,0%		-100,0%	
Transferencias corrientes	16,820	55,427	0,000	55,427	229,5%		-100,0%	
Otros ingresos corrientes	412,790	251,871	94,452	346,323	-16,1%		-100,0%	
Ingresos de capital	98,569	175,255	1,134	176,389	78,9%	0,000	-100,0%	
Ventas de activos fijos	10,462	3,000	0,000	3,000	-71,3%		-100,0%	
Transferencias de capital	73,656	169,986	0,000	169,986	130,8%		-100,0%	
Otros ingresos de capital	14,451	2,269	1,134	3,403	-76,5%		-100,0%	
Egresos totales	1720,962	0,000	0,000	2268,888	31,8%	0,000	-100,0%	
Servicios Personales	822,415			1222,000	48,6%		-100,0%	
Servicios no Personales	228,774			207,318	-9,4%		-100,0%	
Bienes de Consumo e insumos	123,793			103,889	-16,1%		-100,0%	
Inversión Física	152,933			246,937	61,5%		-100,0%	
Transferencias	193,016			204,709	6,1%		-100,0%	
Otros gastos	200,030			284,036	42,0%		-100,0%	
Saldo Financiero Proyectado	47,605			-437,824		0,000		

12 Presentación didáctica del programa de APP con PDC

Propuesta de APP para municipio con PDC

Proyecto "Fortaleciendo la Participación
Ciudadana en el AmbitoLocal"

Etaa II: Audiencia pública de presupuesto

Gestión Local

Cooperación
lfes - usaid/paraguay.

AUDIENCIA PUBLICA DE PRESUPUESTO 2002

CONVOCATORIA



MESAS DE CONCERTACION

Preselección de proyectos



AUDIENCIA PUBLICA

(Presentación y debate de Proyectos)



CONSEJO DEL PDC

Selección e inclusión en Presupuesto



JUNTA M. APRUEBA PRESUPUESTO



CONSEJO DEL PDC: Planeamiento y
seguimiento ejecución ptos. Año 2002.



Mesas de Concertación

PRESELECCION DE PROYECTOS POR CADA UNA DE LAS CINCO MESAS

CONSIDERAR:

- Rubro presupuestario estimado.
- Proyectos del PDC.
- Criterios de selección.
- Conciliar intereses de barrios con enfoque general de ciudad.
- Validación técnica.

Audiencia Pública de Presupuesto

- Presentación de proyectos preseleccionados y defensa por cada Mesa.
- Debate ciudadano para expresar objeciones y propuestas de aprobación final.
- Informe del Intendente sobre
 - directrices para el presupuesto del año 2002.

Selección e inclusión en el presupuesto

- Consejo del PDC aprueba los proyectos para su inclusión en el presupuesto.
- Intendencia elabora y presenta el Proyecto de Presupuesto.
- Junta Municipal aprueba el Presupuesto año 2002.(Oct)
- Intendente promulga el presupuesto. (Nov).

Control ciudadano y rendición de cuenta

- Consejo del PDC participa del planeamiento de la ejecución de los proyectos de la APP.
- Consejo del PDC hace control y seguimiento mensual.
- Intendencia hace rendición de cuenta trimestral de la ejecución de los proyectos del programa de la APP.

Resultados Esperados

- Presupuesto municipal responde a las demandas ciudadanas.
- Participación ciudadana en la formulación y ejecución del presupuesto.
- Fortalecimiento de la democracia a nivel local.
- Gobierno abierto, transparente y al servicio de la gente.
- Mejora calidad de vida en el municipio.

Apoyo técnico: GESTIÓN LOCAL

Bibliografía

Archivo de GESTIÓN LOCAL sobre programas de APP. Asunción.

BOGADO TABACMAN, Eduardo. "Formulación presupuestaria de los pedidos de la Audiencia Pública. Diez puntos para llevar en cuenta." GESTIÓN LOCAL. 1999. Asunción.

BRYAN, Donald, "Evaluación de Métodos e Instrumentos de Participación Ciudadana aplicados por las Municipalidades", Noviembre 1999. El Salvador.

HARNECKER, Marta. (1999) "Delegando poder en la gente". El presupuesto participativo en Porto Alegre. MEPLA. La Habana-Cuba.

HARNECKER, Marta. (1995) "Haciendo camino al andar" LOM Ediciones-Santiago de Chile. Coeditado por MEPLA.

GENRO TARSO y De Souza Ubiratán.(1998) "Presupuesto Participativo". La experiencia de Porto Alegre. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

GEDOZZI, Luciano.(1999). "Orcamento Participativo" Reflexoes sobre a experiencia de Porto Alegre. Editorial TOMO. Porto Alegre-Brasil

KANONNIKOFF, Guillermina: "La participación ciudadana como estrategia de cambio. El caso del municipio de Limpio 1998-2000", Asunción, 2000.

KANONNIKOFF, Guillermina: "Fortaleciendo la participación ciudadana en el ámbito local", Serie Material didáctico para comisiones vecinales. GESTIÓN LOCAL. IFES Y USAID. Asunción, 2001.

KANONNIKOFF, Guillermina: "Aprendiendo Juntos". Sistematización del proyecto Fortaleciendo la participación ciudadana en el ámbito local, GESTIÓN LOCAL, IFES y USAID. Asunción. 2001.

MONTE DOMECCQ, Raúl. "Transparencia y Participación ciudadana en el primer gobierno democrático de la ciudad de Asunción", en Sistemas de Integridad Municipal, IULA e Instituto del Banco Mundial.

MONTE DOMECCQ, Raúl. "El Presupuesto Municipal: qué es, cómo se hace y para qué sirve". Serie Material didáctico para comisiones vecinales. GESTIÓN LOCAL. IFES Y USAID. Asunción, 2001.

MONTE DOMECCQ, Raúl y KANONNIKOFF Guillermina, "Audiencia Pública de Presupuesto". La participación ciudadana en la formulación del presupuesto Municipal. Serie Material didáctico para comisiones vecinales. GESTIÓN LOCAL. IFES Y USAID. Asunción, 2001.

Municipalidad de Asunción, "Promesa cumplida: Informe de cinco años de gobierno municipal de Asunción". 1996.

Municipalidad de Limpio. "Plan de Desarrollo Comunal de la ciudad de Limpio. GESTIÓN LOCAL, Fondo Canadá y Gobernación del Departamento Central. Limpio. 2001.

Municipalidad de San Bernardino. Informe de Rendición de Cuentas en Audiencia Pública. Apoyo de GESTIÓN LOCAL. San Bernardino, Paraguay. Año 1999.

Prefeitura de Porto Alegre, "Presupuesto participativo", Porto Alegre, Brasil 1998.

Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales, IULA y el Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, CELCADEL, del Programa Regional de Capacitación y Apoyo Institucional a los Gobiernos Locales de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, BID. «Manual del instructor, Gerencia Financiera Municipal», Quito, Ecuador. 1995.