



Buenas Prácticas Municipales para el **Fortalecimiento** de las **Haciendas Locales**



Fundación DEMUCA

Manuel Rodríguez Macià
Coordinador Político Regional

Mercedes Peñas Domingo
Directora Ejecutiva

Patricia Solano Brenes
Directora Técnica Regional

Dirección Técnica

Juan Manuel Baldares del Barco
*Coordinador Regional del
Programa de Fortalecimiento Institucional*

Dirección Editorial

Fanny Ramírez Esquivel
*Coordinadora Regional
Programa de Comunicación*

Capítulo Introductorio:

Juan Alberto González

Sistematización Buenas Prácticas Municipales:

Panamá, Ana Elvira Patiño Martínez
Costa Rica, Cintya Gómez Sánchez
Nicaragua, Gilberto Lindo
El Salvador, Ronny Romero Miranda
Honduras, Orfilia Pérez Martínez
Guatemala, Adriana Díaz Hernández
República Dominicana, Ángel Valentín Mercedes Tejada

Diseño y diagramación

AQVdesign
(506) 8917-6464

© **Fundación para el Desarrollo Local
y el Fortalecimiento Municipal e Institucional
de Centroamérica y El Caribe –Fundación DEMUCA-**

Primera edición: Setiembre 2009
Tel.: (506) 2258-1813 • Fax: (506) 2248-0297
www.demuca.org • info@demuca.org

Índice

Presentación	v
PRIMERA PARTE:	
Aprendizajes y principales resultados de las Buenas Prácticas Municipales (BPMs) para el fortalecimiento de las haciendas locales	1
Estado de la situación de las finanzas municipales con énfasis en sus ingresos	3
Competencias e ingresos municipales.....	4
Recursos propios y transferencias.....	5
Los esquemas de financiamiento local	6
La recaudación en municipios de diferente tamaño	10
Análisis de las buenas prácticas municipales para el fortalecimiento de las haciendas locales	11
Principales lecciones aprendidas.....	11
Tipología básica de las políticas y estrategias implementadas en las BPMs sistematizadas.....	14
Retos y debilidades de la gestión tributaria y financiera municipal (con énfasis en ingresos municipales).....	14
Propuesta de agenda y líneas de actuación para el fortalecimiento de las haciendas municipales en Centroamérica y República Dominicana	15
Análisis del problema y de las posibilidades de incidencia	15
Propuesta de líneas de actuación.....	16
SEGUNDA PARTE	
Sistematización de las Buenas Prácticas Municipales para el fortalecimiento de las haciendas locales	19
Panamá	
Servicio mancomunado de automatización del cobro de impuestos municipales en la Asociación Intermunicipal de Los Santos (AILS), Panamá	21
Adecuación y Rediseño de los Procesos de la Gestión de Cobro del Municipio de Panamá, Panamá	25
Costa Rica	
Calidad de la información del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y su interrelación con los otros tributos municipales, Municipio de Desamparados, Costa Rica.....	30
Fiscalización del Impuesto a las Actividades Lucrativas en el Municipio de Desamparados, Costa Rica	36

Nicaragua	
Modernización de la gestión tributaria mediante la aplicación de tecnologías de información en la municipalidad de Juigalpa, Nicaragua	41
Mejora integral del sistema de gestión tributaria y recaudación en la Municipalidad de San Juan del Sur, Nicaragua	46
El Salvador	
Mejora en la Gestión del Cobro de los Tributos Municipales de Nuevo Cuscatlán, El Salvador.....	53
Actualización de bases imponibles de los bienes inmuebles del municipio de Tamanique, El Salvador	58
Honduras	
Fortalecimiento de la gestión tributaria en el Municipio de La Esperanza, Honduras	61
Medidas para el incremento de la incidencia de pago de los tributos locales en el municipio de Olanchito, Honduras	66
Guatemala	
Modernización de la gestión financiera y su implementación en la Municipalidad de Salcajá, Quetzaltenango, Guatemala	71
El mejoramiento de ingresos con una estrategia recaudación eficiente en el Municipio de Tactic, Alta Verapaz, Guatemala	76
República Dominicana	
Fortalecimiento de las capacidades de cobro de la administración local a partir de la mejora de los servicios públicos (Recolección de los desechos sólidos). Municipio de Sousa, República Dominicana	80
Ordenamiento del catastro municipal y actualización de la base imponible en el municipio de Sabana de la Mar, República Dominicana	85
Bibliografía	91

Presentación

Preocupados por el gran desafío que enfrentan los gobiernos locales de Centroamérica y El Caribe en materia de gestión tributaria y suficiencia financiera, la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (DEMUCA) con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), presentan su investigación “Buenas Prácticas Municipales para el Fortalecimiento de las Haciendas Locales”.

El tema de las finanzas municipales constituye un aspecto prioritario en la agenda de las municipalidades de la Región, ya que en su condición de entidades de administración local por excelencia, los gobiernos locales son el principal actor en el territorio comprometido a brindar a las comunidades los bienes y servicios públicos que estas requieren. De más está decir, que en la medida en que los gobiernos municipales puedan contar con presupuestos considerables, su labor como promotores del desarrollo local será más adecuada, independiente y sostenible.

Por otra parte, la redistribución del poder del Estado y el fortalecimiento de procesos de toma de decisiones que involucren a lo local juegan un papel fundamental en la construcción de sociedades democráticas. Para ello se requiere un municipio con un grado cada vez mayor de autonomía financiera y de gestión. En este sentido, es innegable que uno de los ingredientes básicos para el ejercicio de dichas condiciones es la posibilidad de que los gobiernos locales obtengan y dispongan de los recursos necesarios.

En Centroamérica y El Caribe, el gasto de los gobiernos locales como porcentaje del presupuesto nacional es bastante bajo, sobre todo si se analiza a la luz de la cantidad e importancia de las competencias que les han sido otorgadas. Y es que entre los diferentes niveles de la administración pública, los gobiernos locales han contado tradicionalmente con una mayor cuota de responsabilidades y una menor dotación de recursos para atenderlas.

Esta publicación es material de referencia para las autoridades y personal técnico de los gobiernos locales que enfrentan diariamente el reto de mejorar los ingresos municipales por medio de una mejor gestión tributaria.

Específicamente, la investigación presenta la sistematización de catorce Buenas Prácticas Municipales (dos por cada país de Centroamérica y República Dominicana), como estudios de caso de gobiernos locales que por medio de políticas y estrategias exitosas lograron aumentar de manera considerable sus ingresos municipales, y en general, su gestión financiera.

Dichas sistematizaciones fueron realizadas por un conjunto de expertos/as regionales en la materia, recomendados por las asociaciones nacionales de municipalidades de sus respectivos países. En el recuento de las Buenas Prácticas Municipales (BPMs) se presentan las iniciativas de tal manera que resultan fácilmente comprensibles, pero sobretodo, replicables por otras municipalidades de la región.

Además de las sistematizaciones, se incluye un capítulo introductorio el cual comienza con el análisis del estado de la situación de las finanzas municipales en la región, luego presenta y analiza las principales lecciones aprendidas de las BPMs sistematizadas, y por último, detalla una propuesta de agenda y líneas de actuación para el fortalecimiento de las haciendas municipales en Centroamérica y República Dominicana

Nuestros lectores y lectoras tienen a su disposición un documento que analiza y sistematiza de manera clara y aplicable los aspectos de mayor relevancia sobre la gestión tributaria y financiera municipal. Desde la Fundación DEMUCA creemos que las municipalidades, al participar activamente en el fortalecimiento de sus finanzas, adquieren un auténtico compromiso como verdaderos gobiernos democráticos. Estaremos satisfechos si esta publicación propicia acciones concertadas sobre la materia, emprendidas desde los gobiernos locales y en coordinación con otras instituciones, en procura del bienestar de sus habitantes.

Primera parte

**Aprendizajes y principales resultados
de las Buenas Prácticas Municipales (BPMs)
para el Fortalecimiento de las Haciendas Locales**

Estado de la situación de las finanzas municipales con énfasis en sus ingresos

La importancia de las finanzas locales en la región, está definida por la existencia – en las siete naciones continentales comprendidas desde Guatemala hasta Panamá y República Dominicana-, de unos 1,357

municipios¹, todos ellos, presididos por gobiernos legalmente autónomos y con un marco de competencias que les impone la necesidad de contar con ingresos o recursos para su financiamiento.

Tabla 1
Centroamérica y República Dominicana: Datos generales municipales
2009/2010

Países	Extensión Km ²	Población	Densidad	Municipios	Población por municipio
Región	547,579	52,080,401	95	1,357	38,379
Costa Rica	51,100	4,509,290	88	81	55,670
El Salvador	21,041	6,183,002	294	262	23,599
Guatemala	108,889	14,361,666	132	333	43,128
Honduras	112,088	7,876,197	70	298	26,430
Nicaragua	130,373	5,815,526	45	153	38,010
Panamá	75,417	3,450,349	46	75	46,005
República Dominicana.	48,671	9,884,371	203	155	63,770

Como se muestra en la Tabla 1, en promedio la población estimada del área ronda los 52 millones con una densidad de 95 personas por kilómetro cuadrado y cerca de 38 mil habitantes por municipio. Esta última es una cifra significativa, porque indica la cantidad de habitantes que, como promedio, habitan en un territorio con un ayuntamiento o gobierno local instituido para proveerles de los bienes y servicios públicos que necesitan para su desarrollo. A pesar de las diferencias en extensión, territorio, población y organización administrativa, lo que enuncia la diversidad como rasgo característico del universo municipal, las municipalidades comparten, por su naturaleza, los elementos básicos de funcionamiento.

Los gobiernos, de cualquier nivel territorial, detectan las necesidades de la población y tratan de satisfacerlas mediante la entrega de bienes y la prestación de servicios públicos, algunos nacionales y otros locales. Y para que esta función puede concretarse, ambos realizan dos operaciones fiscales básicas: captan ingresos y ejecutan gastos.

En esta investigación, los ingresos municipales constituyen el objeto de análisis, pero no debe perderse de vista que constituyen una de las dos expresiones básicas del presupuesto, y que junto con los gastos y las acciones de gestión financiera, conforman el conjunto denominado Finanzas Municipales, que

1. Estimación basada en los siguientes datos: Guatemala, 333; El Salvador, 262; Honduras, 298; Nicaragua, 147; Costa Rica, 81; Panamá, 67; República Dominicana, 155.

resumen en figuras monetarias las potencialidades y limitaciones de los regímenes locales de la región.

Competencias e ingresos municipales

Para que todos los territorios comprendidos en estos municipios puedan desarrollarse en el marco de su autonomía, la Fundación DEMUCA considera imprescindible que se cumplan tres condiciones esenciales:

- i) la claridad y significación de las competencias a cargo de los gobiernos locales;
- ii) una estructura de financiamiento coherente con sus competencias; y
- iii) el fortalecimiento técnico y administrativo de las

instituciones municipales para gestionar sus recursos en el marco de una política de gestión territorial descentralizada².

La clarificación de las competencias entre los dos niveles de gobierno, es decir, entre el gobierno central y el municipal, es la solución planteada al problema de ambigüedad que caracteriza a las normas en algunos países y, sobre todo, a los efectos de la coexistencia de gobiernos centralizados fuertes a costa de regímenes municipales débiles, que da lugar a la expansión de los primeros y a la reducción de los segundos, especialmente, en la distribución de los recursos fiscales, lo que a su vez se traduce en una disminución de la capacidad para responder a las demandas locales desde las municipalidades.

Tabla 2
Centroamérica: Competencias municipales comunes
2009

Servicios Municipales	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	República Dominicana
Servicio de Agua	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Si	Sí
Desechos sólidos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Caminos vecinales	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Mercados públicos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Cementerios	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Alumbrado público	Sí	Si	Sí	Sí	No	No	Sí
Policía de tránsito y/o su regulación	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí
Permisos const. Ordn. Territorial	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en los Códigos o Leyes Municipales de los países de la región.

2. Fundación DEMUCA. Estudio comparativo sobre las finanzas municipales para el desarrollo local en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica, 2008. Pg. 173.

La Tabla 2 proporciona una aproximación a las competencias municipales en la región. En cada uno de los países las funciones son más complejas, por lo que aquí únicamente se resumen aquellas que son más frecuentes según las disposiciones de sus principales leyes (no necesariamente las únicas) y que definen sus responsabilidades específicas más relevantes. En muchas de ellas se superponen las acciones nacionales a las locales.

El impacto en las condiciones de vida de los ciudadanos que tiene la contribución de los gobiernos locales en estas competencias, a pesar de la ambigüedad, permite reafirmar el rol estratégico de las municipalidades. Y es que la importancia de los servicios municipales no ha sido apreciada cabalmente. Basta considerar las consecuencias de la interrupción de los mismos para descubrir su valor y la magnitud que ya tienen –a pesar de sus escasos recursos- las responsabilidades de los ayuntamientos. Por ello, una valorización más justa de la importancia de las municipalidades necesariamente pasaría por la construcción de relaciones más equilibradas entre estos y los gobiernos centrales.

Considere el lector, los efectos de la ausencia del agua potable, de los cementerios, de la recolección de los residuos sólidos y de las aguas servidas en la salud y en el ambiente; de los mercados en el consumo y la producción; de las regulaciones básicas del ordenamiento territorial como en la construcción y el tránsito, entre otras actividades a su cargo. Y si la reflexión conduce a juzgar la calidad o cobertura deficiente de algunos o muchos de ellos, vale la pena repensar este juicio a la luz de la cantidad de recursos que emplean para financiarlos en comparación con los que tienen a su alcance los gobiernos centrales.

Por otra parte, y desde una perspectiva constructiva, uno de los beneficios de la identificación de los servicios locales comunes en los países analizados, es que permite plantear la conveniencia de contar con un programa de buenas prácticas municipales,

ampliadas del ámbito de la gestión tributaria estrictamente, a la prestación técnica de los bienes y servicios municipales. Este planteamiento reconoce a las buenas prácticas municipales, por un lado, como apoyo a los esfuerzos de saneamiento de las finanzas, y, adicionalmente, como un conjunto de herramientas que pueden contribuir a mejorar la gestión competencial a partir de los modelos y experiencias de otras administraciones.

Recursos propios y transferencias

La segunda condición esencial para el desarrollo local que propone la Fundación DEMUCA, es la coherencia entre la estructura de financiamiento y los gastos. Esto supone una adecuada distribución de funciones fiscales (ingresos y gasto) y el reparto correspondiente de las competencias, es decir, de los bienes y servicios públicos que deberá proveer cada uno de los niveles de gobierno.

Las relaciones entre el gobierno central y el local, en el ámbito de las finanzas públicas, deben establecerse a partir de las capacidades de recaudación de ingresos y de ejecución de competencias asignados a cada uno ellos en función del principio de subsidiariedad³ del Estado.

A su vez, el principio de autosuficiencia fiscal consiste en que los municipios financien los servicios que prestan con recursos aportados por los usuarios. De esta manera, los vecinos pueden comparar los beneficios con los costos y los usarán racionalmente. La efectividad de este principio queda limitada por la desigualdad en el ingreso de las regiones o territorios y por la imposibilidad de establecer el “precio” de algunos servicios que por tanto no serán financiados con los ingresos provenientes de los tributos.

El principio de equidad aporta soluciones a estos problemas al establecer sistemas de impuestos basados en la capacidad de pago que originan una mayor

3. El principio de subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados.

contribución de los habitantes y de los territorios con mayores ingresos, y luego, redistribuyéndolos entre las personas y las localidades con menores ingresos mediante diferentes sistemas de transferencias.

El sentido de las transferencias, entonces, es complementar los ingresos autónomos de los municipios y de esa manera cumplir con el principio de suficiencia financiera, o sea, con la posibilidad de brindar, en cobertura y calidad, los servicios que le han sido asignados. A pesar de las consideraciones anteriores, se puede afirmar que las municipalidades de la región obtienen recursos acentuadamente insuficientes que provienen tanto de transferencias como de ingresos propios. Las primeras usualmente se alimentan de aportes de los presupuestos nacionales y de la recaudación de impuestos compartidos entre ambos niveles de gobierno. Lo segundos se integran por varios componentes, pero, especialmente, por impuestos locales y tasas o cobros por servicios. El endeudamiento, una tercera fuente, tiene un carácter complementario con relación a las anteriores que también constituyen su garantía o respaldo.

En este contexto las transferencias responden al principio de suficiencia financiera, aportando recursos adicionales a los que recaudan los gobiernos locales, y los impuestos locales y tasas o cobros por servicios, constituyen la base de los instrumentos fiscales que sustentan la autonomía financiera.

Los impuestos locales, por regla general, están sujetos al principio de legalidad que requiere la sanción de una ley impositiva y esta suele ser una potestad exclusiva de los congresos, lo que sujeta las modificaciones o actualizaciones a la voluntad política de sus miembros. En cambio, las tasas, sobre algunos servicios cuyos beneficios pueden individualizarse, son, también por regla general, gravámenes establecidos en el marco del ejercicio pleno de la autonomía municipal. Las municipalidades tienen la potestad de asignarlas para recuperar su costo y asegurar su sostenimiento. Si lo logra, podrá emplear sus otras fuentes de recursos para ampliar o mejorar estos u otros servicios. Pero por ahora, lo que predomina es lo contrario, la prestación subsidiada del servicio del agua potable y la recolección de desechos sólidos, entre otros, con las limitaciones que eso implica para el desarrollo de las localidades.

Los esquemas de financiamiento local

El financiamiento de los gobiernos municipales en la región, en unos casos, se basa en un sistema predominante de transferencias gubernamentales, y en otros, en un sistema predominante de ingresos propios (Costa Rica y Panamá). En este último caso, los recursos entregados por parte de los gobiernos centrales a las municipalidades son relativamente escasos y no afectan significativamente la estructura general de sus ingresos.

En los países con transferencias que son significativas en la estructura de financiamiento municipal (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana), por su magnitud, estos recursos tienen impacto directo en la gestión municipal y principalmente en la inversión que es su destino preferente. Una estimación a este respecto las sitúa por encima del 60% del total de los ingresos municipales.

La tendencia internacional en las finanzas locales es la integración de recursos procedentes de sus propias fuentes (ingresos propios) y del presupuesto nacional o de los impuestos u otras fuentes compartidas con el gobierno central. El arreglo o proporción entre ambos componentes es, por regla general, diferente y con arreglo a las particularidades de cada país.

En Panamá y Costa Rica, los países con menores transferencias (se sitúan por debajo del 30%) sus esquemas basados en ingresos propios plantean la posibilidad de tránsito hacia un sistema con una mayor participación de las transferencias a partir de las últimas reformas constitucionales que preparan el marco legal para eventuales procesos de descentralización de competencias, acompañados por los correspondientes ingresos o recursos financieros (ver Tabla 3).

Tabla 3
Costa Rica y Panamá:

Reformas Constitucionales para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales
 2001-2004

AÑO	ARTÍCULO REFORMADO	NUEVO TEXTO
2001	REFORMA DEL ARTÍCULO 170 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COSTA RICA	Reforma al Artículo 170. "Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados". Transitorio.-La asignación será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el 10% total. Periódicamente, en cada asignación, la AL deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la AL apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período.
2004	REFORMA DEL ARTÍCULO 233 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE PANAMÁ	“ ARTICULO 233. Al Municipio, como entidad fundamental de la división Político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley. El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades. La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma”.

Fuente: *Elaboración propia con base en PANORAMA Y MARCO JURÍDICO MUNICIPAL EN CENTROAMÉRICA. Informe preparado para el Estado de la Región. Guatemala, 2008.*

En un sistema mixto de financiamiento, caracterizado por transferencias predominantes, su magnitud puede ocasionar un efecto disuasivo en la dinámica local de recaudación, una suerte de “pereza fiscal”, producto de la dedicación de los gobiernos locales al gasto en detrimento de los esfuerzos para aumentar sus propios ingresos. En este sentido, los recursos transferidos, además de constituirse en una oportunidad para apuntalar el ejercicio de las competencias municipales, conllevan una posible amenaza, ligada a la atrofia de las capacidades y herramientas de la gestión tributaria.

El grado de recaudación tributaria local es un indicador sustantivo del desarrollo institucional de un gobierno municipal. Cobrar impuestos implica, por un lado, asumir un costo político, y por el otro, al gastarlo adecuadamente, se traduce en un rédito o ganancia política. En todo caso, el ejercicio del poder o de la potestad tributaria es una función propia de gobierno en el que éste enfrenta el costo político para imprimirle a la sociedad local una dirección orientada a elevar su calidad de vida.

Tabla 4
Centroamérica y República Dominicana: Ingresos tributarios, Gastos y Carga Tributaria
de los gobiernos locales y centrales - 2005 (Millones de US \$ y %)

País/Nivel de Gobierno	Ingresos tributarios	Gastos	Carga tributaria
Costa Rica			
Gobierno Central	2,616	\$2,229	13.71%
Gobierno Locales	122,9	\$86,3	0.61%
El Salvador			
Gobierno Central	5,404.57	6,337.79	18.56%
Gobierno Locales	25.7	278.63	0.09%
Guatemala			
Gobierno Central	3,019.40	3,691.70	9.60%
Gobiernos Locales	70.4	267	0.22%
Honduras			
Gobierno Central	1,579.30	2,835	18.97%
Gobiernos Locales	113.7	149.6	1.37%
Nicaragua			
Gobierno Central +B7	881	1,063.60	16.84%
Gobiernos Locales	86	68.61	1.66%
Panamá			
Gobierno Central	2104,94	2648.6	15.10%
Gobierno Locales	79.1	161.2	0.60%
República Dominicana			
Gobierno Central	5,404.57	6,337.79	18.56%
Gobiernos Locales	25.7	278.63	0.09%
Promedio			
Gobierno Central	3,001.40	3,591.93	15.91%
Gobiernos Locales	74.79	184.28	0.67%

Fuente: Estudio comparativo sobre las Finanzas Municipales para el desarrollo local en Centroamérica y República Dominicana. Fundemuca, 2008.

BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS HACIENDAS LOCALES

Los esfuerzos municipales por aumentar o mejorar su recaudación, constituyen, en este sentido, acciones relevantes en la construcción de gobiernos locales fuertes, capaces de apuntalar el desarrollo local, de mejorar la satisfacción de las necesidades de sus habitantes y de propiciar la generación sostenible de la riqueza en los territorios y comunidades que lideran bajo la bandera de la autonomía. A este propósito también contribuyen los avances en los procesos de descentralización que cobran en la región una forma particular, en la que destacan la promoción de la participación, el aumento relativo de los recursos financieros y de sus fuentes y un ejercicio más efectivo de las competencias de los gobiernos locales.

La importancia de estas acciones puede comprenderse adecuadamente, en el contexto del rol que desempeñan los municipios en la organización y funcionamiento del Estado y de las condiciones que determinan su gestión y, por tanto, su capacidad para impactar en las condiciones de vida de los habitantes.

En la Tabla 4, la carga tributaria municipal a nivel de la región como un todo reafirma la característica de una pobre recaudación local (0.67% del PIB) en comparación con la del gobierno central (15.91%). Este también es un rasgo del fenómeno de centralización y que refuerza la imagen de un municipio con capacidades mínimas. En consecuencia, la mayor debilidad de las municipalidades en el ámbito fiscal es su escasa participación en la riqueza socialmente generada (PIB) que limita su capacidad de generar importantes programas de desarrollo por la falta de recursos. En los casos con una presión tributaria mayor, esto se debe a la concentración de recursos en los gobiernos centrales, en otros, porque adolecen de una administración tributaria ineficiente; o bien, porque disponen de una base tributaria o contribuyentes con una reducida capacidad de pago producto de una economía relativamente débil.

Es estos contextos, o en una combinación de los mismos, es donde los gobiernos locales ejercen su potestad tributaria. Por tanto, como se afirmó anteriormente, la recaudación proactiva y dinámica, en el marco de la capacidad de pago de los contribuyentes locales, constituye un signo de fortaleza institucional de los ayuntamientos y de la voluntad y liderazgo de sus autoridades. En efecto, no es lo mismo dirigir una institución que esencialmente se dedica al gasto ba-

sándose en sus ingresos por transferencias, que a un gobierno que para gastar despliega un esfuerzo tributario significativo.

Antes se planteó que la cobranza de los impuestos conlleva un costo político, pero este no solo se refiere al impacto que experimenta el contribuyente cuando cede una parte de sus recursos al municipio. También implica enfrentar el reto de la creación o fortalecimiento de la ciudadanía, que, a cambio de sus aportes y en la medida que éstos se acrecientan, estará más interesado en conocer y en influir en la forma en la que se administran las finanzas públicas. Así pues, demandará más información, mayor transparencia y exigirá fundamentos sólidos en las decisiones sobre el destino final de los recursos públicos locales. Por ejemplo, por medio del establecimiento de mayores controles sobre los salarios y dietas o comisiones de las autoridades y funcionarios; pedirá la eliminación de gastos considerados superfluos; o bien, manifestará preferencia por la provisión de tal o cual bien o servicio municipal más apreciado por los ciudadanos o electores.

La Tabla 5 detalla algunos de los principales impuestos, que constituyen las herramientas que concretan la potestad tributaria municipal en la región. Destaca, entre estos, el impuesto territorial, vigente en 4 países, así como los impuestos que afectan a las actividades económicas y a las personas o a sus ingresos.

Es frecuente encontrar impuestos locales obsoletos o en proceso de obsolescencia. De nuevo, las acciones municipales de recaudación son encomiables por el hecho que aplican estas herramientas, muchas veces obsoletas o deficientes, en un ámbito particularmente hostil. Así como América Latina es una de las regiones con menor carga o presión tributaria en el mundo, y en consecuencia, con una pobre cultura tributaria, del mismo modo, la Tabla 5 indica que la tributación, no solo en cantidad, sino como tradición cultural ante el contribuyente, se concentra en los gobiernos centrales y no en los locales. En efecto, en tanto que la presión tributaria local en ningún caso alcanza el 2% del Producto Interno Bruto, para los gobiernos centrales este indicador tiene como piso el 10%.

Tabla 5
Centroamérica y República Dominicana: Principales impuestos locales
2009

PAISES	Impuestos a la propiedad	Impuesto a las actividades económicas	Impuesto a los ingresos
Guatemala	Impuesto a los bienes inmuebles (IUSI)	Arbitrios a la producción	Boleto de Ornato
El Salvador	No hay	s/ingresos financieros, comercio e industria.	Sd
Honduras	Impuesto a los bienes inmuebles (IBI)	Impuesto s/industria, comercio y servicios	Personal
Nicaragua	Impuesto a los bienes inmuebles (IBI)	Matrículas y licencias	S/ Ingresos
Costa Rica	Impuesto a los bienes inmuebles (IBI)	Patentes	Sd
Panamá	No hay	S/actividades económicas y circulación	Sd
República Dominicana	No hay	Impuestos varios	Sd

Fuente: Elaboración propia con base en estudios preparatorios del Informe del Estado de la Región 2008 y el Informe de Desarrollo Humano de la República Dominicana, 2008.

Nota: Sd = sin datos.

La recaudación en municipios de diferente tamaño

Desde luego, siempre es conveniente recordar que la diversidad es una característica propia de los municipios en la región, y en este caso como en otros, hay excepciones entre los que destacan los municipios que son asiento de las ciudades capitales, de algunas ciudades intermedias (muchas de ellas integradas a las emergentes o ya existentes áreas metropolitanas). En éstos, características como la urbanización, un mayor nivel de ingresos de sus pobladores, la pre-

sencia de pujantes actividades económicas, entre otros factores, tienden a facilitar el desarrollo y resultados de la gestión tributaria municipal.⁴

Los municipios mayores y las ciudades intermedias que en general pueden y han salido adelante, apoyándose, más que otros municipios, en sus propios recursos, requieren menos apoyo externo. Sin embargo, por su propia experiencia, pueden constituirse en fuente de conocimiento para aquellos que se encuentran un paso atrás y que tienen con ellos algunas similitudes y sean capaces de poner en práctica sus buenas prácticas.

4. Algunos ejemplos de municipios con mayor desarrollo humano en la región son: Escazú (Costa Rica), Santa Catarina Pinula (Guatemala), La Ceiba (Honduras); Managua (Nicaragua), San Miguelito (Panamá), La Vega (República Dominicana) y Antiguo Cuscatlán (El Salvador).

En el ámbito municipal propiamente dicho, el cobro de las obligaciones tributarias tiene otra particularidad. Como es obvio, es una práctica que tiene lugar en un marco de mayor proximidad entre los contribuyentes y la administración tributaria municipal. Esto sucede, sobre todo, en los municipios más pequeños en donde las autoridades municipales y sus funcionarios tienen una exposición directa, incluso cotidiana, con la población. En estos casos son más intensos los efectos de la gestión fiscal que, por el otro lado, también incluyen los efectos de las acciones de gasto que tienden a generar beneficios políticos que pueden compensar y aún superar los costos políticos derivados de la recaudación.

En la región hay casos incontables de reelección consecutiva de autoridades, las más valiosas son sin duda, aquellas que tienen lugar cuando las municipalidades desplegaron esfuerzos por mejorar la recaudación. Algunas de estas acciones se aplicaron en municipios grandes y otras en municipios pequeños, con demandas de grandes conglomerados urbanos o, por el contrario, en comunidades pequeñas, en las que ciudadanos y autoridades conviven estrechamente. Todas estas experiencias son un cúmulo de conocimientos útiles que pueden aprovecharse a condición de ser divulgadas, analizadas, comprendidas y ajustadas convenientemente a las realidades donde se las quiera ensayar.

Análisis de las buenas prácticas municipales para el fortalecimiento de las haciendas locales

Principales lecciones aprendidas

El examen de las buenas prácticas municipales que se incluyen en este Cuaderno de Trabajo permiten extraer algunos elementos reiterativos que pueden facilitar la implementación de acciones similares en otros municipios de la región, a condición de ajustarlas a las circunstancias específicas del contexto local donde deseen emplearse. A continuación se detallan algunos de estos factores claves que de manera reiterativa potenciaron el éxito de las experiencias. Los siguientes elementos son generales, ya que el detalle operativo y estratégico, técnico y político, se podrá encontrar en la sistematización de cada BPM.

Decisión y apoyo político

Por obvias razones, las acciones municipales en el área tributaria requieren de la aprobación y apoyo sostenido de las más altas autoridades municipales. Pero ¿Qué factores políticos fueron sopesados por las autoridades municipales para la formulación e implementación de sus iniciativas?

Primero, el entendimiento y aceptación de que se debe intentar enrumbar el municipio hacia la autonomía o emancipación financiera hasta donde lo permitan las circunstancias locales y las regulaciones nacionales, ya que el resultado neto de la gestión tri-

butaria se traduce en un volumen de recursos mayores para financiar programas o proyectos necesarios.

Segundo, los líderes locales, al fortalecer los ingresos propios municipales, encadenan su prestigio y futuro político con los beneficios resultantes de un municipio más autónomo. No sacrifican este futuro frente a la amenaza del desgaste político inherente a la recaudación y no ceden a la tentación que sujeta a otros que, en campañas electoreras, ofrecen “no cobrar los servicios y los impuestos”.

Tercero, en lugar de abandonar a su suerte la gestión tributaria, las autoridades lideran las acciones de los funcionarios y empleados municipales, a quienes respaldan con su apoyo y los recursos a su alcance. Cuarto, como estrategia, el líder político define las acciones de comunicación que trasladarán a sus electores la necesidad de su contribución con el fisco municipal, para alcanzar una gestión sostenible de los servicios que les presta.

Por último, la gestión tributaria activa es una respuesta coherente a los problemas fiscales que se manifiestan de varias formas: una escasa recaudación; malestar de los contribuyentes por la lentitud y lo engorroso de los procedimientos; el crecimiento de la mora tributaria; crisis de insolvencia municipal. La alternativa a no resolver los problemas tributarios no es muy alenta-

dora, ya que optar por la inacción conlleva el deterioro de los bienes y servicios públicos municipales, o bien, por la dependencia de las autoridades centrales.

Información y persuasión

La recaudación, en unos casos más que en otros, pueden beneficiarse de las campañas de comunicación destinadas a informar, explicar y convencer a los vecinos y empresas del municipio, para que brinden su cooperación.

El apoyo, aceptación o consentimiento de los ciudadanos y sector productivo es esencial, primero, para permitir acceso a sus bienes y proporcionando datos, por ejemplo, para el levantamiento y actualización de la información catastral; pero también para el cumplimiento propio de sus deberes fiscales. Sin información de calidad el municipio no podrá desarrollar e implementar efectivos procedimientos de cobro, y sin el pago de los tributos de la mayoría o todos los vecinos, el municipio no tendrá los medios para financiar sus actividades y propiciar el bien común como le corresponde.

Las campañas de comunicación están presentes, para demostrar lo anterior, en San Juan del Sur y Juigalpa (Nicaragua), Sousa (República Dominicana), Olanchito y Esperanza (Honduras) y Tactic (Guatemala). En Tactic constituyó la base de la estrategia de recaudación y en Olanchito la acción incluyó la creación de una oficina de atención al cliente.

Cooperación y coordinación interinstitucional

La gestión tributaria municipal necesita del apoyo de otras instituciones para complementar sus propios esfuerzos y mejorar sus probabilidades de éxito. El apoyo técnico, financiero, o simplemente el intercambio de información, consolida la capacidad de las municipalidades en el ámbito tributario.

Ilustran lo anterior, el aporte que brindó una entidad universitaria y la cooperación internacional a la Asociación Intermunicipal de los Santos (Panamá); o bien, las entidades del gobierno central o de instituciones autónomas como en los municipios de Desamparados y Sousa (Costa Rica y República Dominicana, respectivamente).

Estas relaciones de apoyo pueden extenderse, como mínimo, bajo el principio de beneficio recíproco, a las empresas privadas como lo sugieren los casos de Nuevo Cuscatlán (El Salvador) y en la Esperanza (Honduras).

Equidad e identificación de fuentes significativas de riqueza

La función de gobierno se ejerce en representación de todos los vecinos o habitantes del municipio, en consecuencia, todos deben contribuir a su sostenimiento. No obstante esto, en aplicación del principio de equidad, deben contribuir más quienes más poseen y más se benefician en un determinado sistema de gobierno.

Con atención a lo anterior, la recaudación se beneficiará del ejercicio impositivo aplicado sin excepción a todos los contribuyentes, pero con aplicación preferente sobre los sujetos con fuentes de valor significativas. Por ejemplo, estos principios se cumplieron en Sabana de la Mar (República Dominicana), con la identificación del valor de los arrendamientos sobre tierras propiedad del municipio; o en San Juan del Sur (Nicaragua), identificando el crecimiento económico impulsado por el turismo y los programas de distribución de tierras que generaron plusvalía inmobiliaria y actividades productivas susceptibles de contribuir con ingresos considerables al gobierno local.

Iniciativas como políticas públicas

Las buenas prácticas municipales demostraron ser un conjunto de actuaciones que involucraron recursos humanos y materiales; la asignación de responsabilidades, objetivos o metas; y elementos de diagnóstico, diseño, aplicación y evaluación de resultados. En suma, se tratan de políticas públicas, o al menos, conforman la base de las mismas, dependiendo de su grado de elaboración.

Según sean las capacidades de las municipalidades, estos planteamientos pueden basarse más en orientaciones generales, como en los casos de Honduras (Olanchito y la Esperanza), pero se demuestra que es aconsejable disponer de un diagnóstico que señale con claridad los problemas más importantes, sus causas principales y los objetivos que deberán alcanzarse para solventarlas. De igual forma, es con-

veniente que desde sus comienzos la iniciativa cuenta con una propuesta que incluya el monto y asignación de los recursos necesarios, las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios involucrados y un contundente respaldo político como se indicó al principio de este apartado.

En cualquier caso, la existencia escrita o concreta de diagnósticos y planes de trabajo, sin olvidar la pertinencia de los mismos (calidad), aumenta las probabilidades de éxito la gestión tributaria.

En San Juan del Sur y Juigalpa (Nicaragua), es también más evidente la trascendencia de las políticas públicas desarrolladas que pueden provenir de los cuadros técnicos municipales, o bien, de asistencias técnicas externas, especialmente de agencias de cooperación internacional, que procuran la generación de acciones con carácter estratégico, a las que no siempre pueden dedicarse las municipalidades, al estar normalmente envueltas en la lucha por responder a las demandas urgentes o de corto plazo.

Por último, es recomendable, en el caso de los apoyos externos, que estos se ajusten a las decisiones y realidades institucionales y culturales de los municipios, en complemento y jamás en sustitución de decisiones y esfuerzos propios.

Automatización de la gestión tributaria

La gestión tributaria exige la administración eficiente y oportuna de información cuantiosa en base de datos (catastros o registros de contribuyentes, por ejemplo) la cual debe mantenerse en constante actualización. Estas necesidades difícilmente pueden satisfacerse con procedimientos manuales o mecánicos que resultan obsoletos e insuficientes.

En este sentido, las buenas prácticas acentúan la importancia de la modernización tecnológica, tanto en casos de esfuerzos en solitario, como lo sugieren las experiencias de Juigalpa (Nicaragua), Tamanique (El Salvador) o la Asociación Intermunicipal de los Santos (Panamá); como en la adopción de sistemas informáticos nacionales, a los que responden positivamente los municipios de Nuevo Cuscatlán (El Salvador) y Salcajá (Guatemala).

La disposición de información confiable, en tiempo

real y presentada en forma accesible y útil, es invaluable para los procesos de toma de decisiones, la gestión del cobro y la rendición de cuentas. La modernización tecnológica, por tanto, constituye un referente básico para el éxito de la gestión tributaria en la actualidad y para el futuro.

Caracterización de beneficios

Las bondades o beneficios de las buenas prácticas se traducen, en esencia, en ganancias de recaudación, ampliación de la base tributaria o número de contribuyentes, y en el desarrollo de las capacidades municipales de gestión, como son las estructuras de organización, herramientas y procedimientos fiscales más eficientes.

Con menos frecuencia reportados, pero no menos importantes, son los ahorros en el tiempo de pago del contribuyente (Juigalpa, Nicaragua) y ahorro en costos por nuevas modalidades de administración de servicios (Sousa, República Dominicana).

Finalmente, resulta extremadamente significativa la sustitución de modelos de atención al contribuyente, de menos a más amigables; la aceptación de los vecinos de su rol como financiadores del gobierno local y de sus servicios; y especialmente, el aumento de la credibilidad de la municipalidad. Todos estos son, sin lugar a dudas, activos intangibles invaluable.

Relación costo-beneficio positiva

Las buenas prácticas municipales conllevan gastos. En primer lugar, normalmente implican el financiamiento de inversiones en instalaciones, mobiliario, software y equipo. También son requeridos más y mejores recursos humanos e invertir en su capacitación y asistencias técnicas.

Por otra parte, existen costos intangibles ya mencionados como el desgaste político frente a la oposición, la generación de algún nivel de conflicto con los contribuyentes renuentes al cumplimiento de sus obligaciones tributarias y a la resistencia del propio personal municipal acomodado a las prácticas de gestión antiguas.

La identificación adecuada de los costos, tanto materiales como intangibles, es un punto básico de re-

flexión producto del diagnóstico y presente en las acciones propuestas. Las buenas prácticas municipales deberán impulsarse siempre que se estime que los beneficios superarán a los costos, lo que generalmente resultará de esta manera, salvo casos excepcionales como las municipalidades con recursos exiguos, poblaciones muy pobres o ambientes políticamente desestabilizadores.

Con relación al costo-beneficio financiero, las buenas prácticas municipales, a mediano y largo plazo, reflejan mayores ingresos que los costos de implementación iniciales.

Persistencia y perseverancia

No siempre las primeras acciones alcanzan sus objetivos, sin embargo, cuando se trata de un problema sustantivo o prioritario, que condiciona la capacidad de la administración municipal, es necesario insistir hasta alcanzar satisfactoriamente los propósitos establecidos.

En los municipios de Panamá (Panamá) y Sabana del Mar (República Dominicana), los resultados iniciales no fueron los esperados y la perseverancia de las autoridades originó revisiones y adecuaciones de las acciones adoptadas en principio, que luego se tradujeron en resultados exitosos.

Tipología básica de las políticas y estrategias implementadas en las BPMs sistematizadas

Las buenas prácticas municipales se pueden analizar en términos de las actuaciones realizadas y la generación de orientaciones para el diseño de intervenciones similares en otros municipios. En este sentido se propone la siguiente clasificación de las principales acciones identificadas:

Acción y apoyo político

Integrada por todos los procesos de toma de decisiones que van desde la construcción de la propuesta o iniciativa hasta la evaluación de los resultados, pasando por la aprobación del consejo municipal y el consenso de las principales fuerzas políticas locales.

Acciones técnico-administrativas

Que incluyen todos los procesos de la ejecución de los planes o políticas municipales de recaudación, entre ellos, la adquisición de activos, adquisición y utilización de nueva tecnología, la formación, levantamiento, procesamiento, presentación y uso de la información fiscal, la organización y gestión de los procesos administrativos y técnicos en su conjunto, incluida la comunicación externa hacia los contribuyentes.

Acciones de coordinación y cooperación

Que corresponden al establecimiento de alianzas con otras instituciones, orientadas a obtener asistencia técnica y financiera, a compartir información y procesos. También se incluye la coordinación interna entre departamentos y funcionarios municipales para desarrollar una gestión coherente.

Retos y debilidades de la gestión tributaria y financiera municipal (con énfasis en ingresos municipales)

Como se planteó anteriormente, dos son las situaciones estructurales que erosionan el desarrollo de la autonomía financiera local: la dependencia de las transferencias del presupuesto nacional y los bajos niveles de recaudación de las municipalidades.

Para neutralizar y revertir estos problemas, los sistemas de financiamiento intergubernamental (transferencias) son susceptibles de incorporar o mejorar los criterios o factores que determinan su distribución. La principal consiste en que estimulan la productividad tributaria local, premiando, con mayores recursos transferidos, a los municipios que concreten mayores esfuerzos de recaudación. Sin embargo, la solución más efectiva será siempre el traslado de fuentes de recursos, o sea, una mayor descentralización fiscal caracterizada por el traslado y creación de nuevos tributos municipales y no tan solo de los recursos en sí.

En este sentido, el reto de la región en el ámbito tributario más amplio, es la construcción de un régimen fiscal descentralizado y fortalecido en las administraciones municipales, compatible y en consonancia con sus responsabilidades y competencias.

A la problemática general se suma la local propiamente. En específico, la dificultad de mantener en el tiempo, de una administración a otra, los esfuerzos significativos de gestión tributaria, debido a que, precisamente, la tributación puede convertirse en un factor de rechazo a las autoridades de un gobierno municipal, abonada o no por la improductiva oposición que se suma a este rechazo y lo propone como una oferta “electorera” para seducir al electorado.

En este caso, sin embargo, líderes locales como los de Santa Catarina (Guatemala) y Nuevo Cuscatlán (El Salvador), entre muchos otros casos sistematizados en este Cuaderno de Trabajo, demostraron, con reiterados triunfos electorales, que una buena gestión tributaria es capaz de generar y capitalizar beneficios superiores a los costos de la recaudación local. La solución definitiva a este problema pasa por un esfuerzo con visión de largo plazo. Es la creación o desarrollo de la ciudadanía al grado que las organizaciones políticas y los electores se inclinen por las ofertas electorales responsables y desechen las propuestas oportunistas y de corto plazo.

Un último desafío en este análisis, que deberán enfrentar las haciendas locales, es la necesidad de generar las capacidades municipales de una nueva, dinámica y visionaria gestión tributaria municipal, ahora atrofiada en su mayoría por la ausencia de políticas tributarias efectivas.

Las carencias comprenden desde deterioradas o inexistentes instalaciones, mobiliario, equipo y programas informáticos, hasta procedimientos y herramientas inadecuadas de gestión. Todas ellas, son absolutamente superables, incluso, con recursos propios. Pero entre los más importantes de todos los activos es el capital humano, la experiencia y la formación en la gestión tributaria, cuya creación es costosa como rápida su erosión, sobre todo, por efecto de la ausencia de operantes sistemas de gestión humana o de recursos humanos, que incluyan eficientes sistemas de ingreso, promoción, formación y egreso del personal técnico y administrativo municipal.

Estas carencias requieren, sobre todo, de programas de formación y capacitación, así como de un efectivo sistema de estímulos para la fuerza laboral implicada, cuya efectividad no se limita a la sanción de leyes o a la carrera de servicio público municipal, sino al logro de una cultura organizacional construida con la finalidad de promoción del bien común y del buen gobierno, que es la esencia de la existencia de las instituciones que constituyen su fuente de trabajo. Se trata de un vasto esfuerzo que se conecta con otros problemas y soluciones de la administración municipal, y de igual forma que los problemas y soluciones anteriores, requiere de un esfuerzo colectivo, de la operación de un amplio esfuerzo producto de una gran alianza estratégica entre actores proclives al desarrollo municipal.

Propuesta de agenda y líneas de actuación para el fortalecimiento de las haciendas municipales en Centroamérica y República Dominicana

Análisis del problema y de las posibilidades de incidencia

Previo a articular la propuesta de agenda, es importante analizar dos aspectos elementales: la magnitud del problema que se enfrentan las municipalidades de la región y la necesidad de potenciar las capacidades de incidencia política de los gobiernos locales.

El problema de las finanzas municipales en la región, grosso modo, se caracteriza por un acentuado bajo

nivel de provisión de recursos tributarios locales, y, en consecuencia, por las escasas capacidades municipales de incidencia en los procesos de desarrollo, en comparación con las capacidades financieras de los gobiernos centrales. Esta situación es producto, principalmente, de una baja recaudación propia de los gobiernos locales y de una alta concentración de ingresos tributarios, y de sus fuentes, en el gobierno central.

El primero de estos problemas parcialmente se soluciona con una fortalecida gestión tributaria municipal,

y, parcialmente, con una reforma y actualización de la legislación tributaria nacional y de las competencias municipales. Para el segundo, la solución apunta al establecimiento de un mejor balance entre un sistema de transferencias intergubernamentales coherente con los esfuerzos locales y sus necesidades, por un lado, y la descentralización fiscal de fuentes de ingresos (impuestos), por el otro lado.

La extensión del problema, o sea, de la debilidad de las finanzas municipales, abarca a casi la totalidad de los 1,357 municipios de la región, excluyendo en general a las ciudades capitales y a ciertos municipios referentes, como pueden ser Belén (Costa Rica), Santa Catarina Pinula (Guatemala) y Antiguo Cuscatlán (El Salvador).

Por otra parte, la profundidad o complejidad del problema se asocia con una tradición de baja recaudación impositiva incluso a nivel de gobiernos centrales y con profundas implicaciones de poder en el ámbito económico, político y social, que enfrenta a los gobiernos con los grupos que concentran la riqueza.

En cuanto al tema de la incidencia política, para lograr un nivel de incidencia significativo, en función de la dimensión del problema esbozado en los párrafos anteriores, se recomienda propiciar una alianza interinstitucional regional que permita promover políticas y normativas para el fortalecimiento de las haciendas locales, sin duplicar esfuerzos, y en complementación con otras acciones impulsadas por entidades nacionales e internacionales de gobierno y de desarrollo.

Un primer mapeo de los actores, permite identificar a las siguientes instituciones clave: los Ministerios o Secretarías de Hacienda o Finanzas, las Contralorías o Tribunales de Cuentas, los Sistemas de Administración Financiera, los Institutos de Fomento Municipal, las organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación internacional con programas territoriales de desarrollo, las Comisiones parlamentarias correspondientes, partidos políticos, y por supuesto, liderando el proceso las asociaciones nacionales de municipalidades y su federación.

Con todas las instituciones, es preciso establecer una aproximación e intercambio, a fin de establecer una visión compartida del problema, de sus causas, soluciones y acciones sinérgicas entre los actores

promotores del fortalecimiento municipal. El resultado del proceso deberá reflejarse en políticas de estado municipalistas.

Propuesta de líneas de actuación

Para el fortalecimiento de las haciendas municipales a nivel de la región (Centroamérica y República Dominicana) se proponen las siguientes cinco líneas de actuación.

Acciones de fortalecimiento municipal a través de BPMs

Que comprenden proyectos regionales de levantado y divulgación de experiencias exitosas (BPMs), que a su vez puede apoyarse en trabajos de los alumnos del Curso de Experto/a y Maestría en Dirección y Gestión Pública Local de la Fundación DEMUCA, y en los diferentes programas de formación de la Fundación que tengan la posibilidad de generar estos productos.

Esta línea puede ampliarse a BPMs en la prestación de servicios o en la implementación de políticas públicas municipales novedosas, como las políticas de fomento económico o de competitividad territorial.

Ya teniendo la información sistematizada, el siguiente paso será el apoyo, a través de los proyectos-país de la Fundación DEMUCA y/o de las asociaciones nacionales de municipalidades, para la puesta en práctica de las experiencias exitosas ahora a nivel de municipalidades, con especial énfasis en el fomento de iniciativas mancomunadas.

Acciones de cooperación horizontal intermunicipal

Estimulando el reconocimiento de los líderes municipales propulsores de acciones de fortalecimiento tributario y, para el efecto, se recomienda la aplicación de un programa de cooperación intermunicipal con base en la puesta en común de experiencias exitosas, tanto de procedencia nacional como regional.

Este programa, debería considerar el traslado de experiencias por tipo de destinatario, es decir, transferir las experiencias con preferencia hacia potenciales usuarios de la misma en función de la similitud de

características. Por ejemplo, por concepto de ciudades intermedias o por la naturaleza de la actividad económica que puede contribuir al financiamiento municipal (municipios turísticos, cafetaleros, fronterizos, etc).

Las bondades de una propuesta de este tipo es que puede implementarse mediante un instrumento que puede ser consultado y aplicado por las oficinas nacionales de la Fundación, el cual también podrá ajustar su contenido en función de los actores y circunstancias particulares de cada sector o institución.

Acciones de incidencia política y coordinación

Encaminadas a complementar los esfuerzos nacionales, tanto del legislativo como del ejecutivo, en materia de legislación y de políticas territoriales enfocadas a la descentralización de competencias y de recursos financieros, y en general, del fortalecimiento

de la autonomía administrativa y financiera municipal. Estas acciones sugieren la conveniencia de encuentros regionales y nacionales de análisis, discusión y evaluación de acciones en curso o proyectadas al futuro, con la finalidad, además de la coordinación, de promover un mejor posicionamiento del tema municipal ante y dentro del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

A su vez, se conocen diferentes programas de apoyo a las nuevas autoridades electas, a las iniciativas parlamentarias, en la construcción de los sistemas informáticos nacionales, etc. Todos estos esfuerzos requieren del desarrollo de ejes articuladores que contribuyan a darle mayor coherencia y evitar la duplicidad de los esfuerzos. La promoción de encuentros o foros nacionales y regionales también ofrecen una ocasión ideal para conocer y discutir sobre este tipo de procesos en marcha.

Segunda parte

**Sistematización de las Buenas Prácticas Municipales
para el fortalecimiento de las haciendas locales**

PANAMÁ

Servicio mancomunado de automatización del cobro de impuestos municipales en la Asociación Intermunicipal de Los Santos (AILS), Panamá

Ana Elvira Patiño Martínez

1. Resumen de la experiencia

Con el fin de fortalecer los ingresos tributarios de la Asociación Intermunicipal de Los Santos (AILS), conformada por los municipios de Guararé y Macaracas en la Provincia de Los Santos, Panamá, a partir del año 2007 se implementó un sistema mancomunado y automatizado de cobros por medio del cual se unificaron los criterios de cobranza, inspección, recaudación, contabilidad y gestión de tesorería.

Las mejoras en la gestión automatizada de los impuestos y la actualización de los regímenes tributarios han permitido aumentar los ingresos municipales de manera considerable. El ordenamiento de la información contable, actualización de estados financieros y la disminución de los costos por recolección también han sido factores claves para los buenos resultados de la iniciativa.

Los cambios realizados han sido bien acogidos por los contribuyentes que se muestran satisfechos por la rapidez y eficiencia del servicio de cobro, por la eliminación de largas filas y la obtención de información confiable. Las autoridades locales han visto reconocidos sus esfuerzos por apoyar el proceso mediante el reconocimiento de dicha experiencia, no sólo a lo interno de las municipalidades sino en el ámbito municipal del país, al ser una de las experiencias de automatización de cobro de impuestos referente a nivel nacional.

La experiencia ha sido novedosa en cuanto a la colaboración de entidades universitarias como la Facultad de Informática de la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), quien desarrolló el software para la automatización del cobro de impuestos. Este sistema informático, destinado a mejorar la gestión impositiva y aumentar las capacidades recaudatorias para ambas municipalidades, ha sido un elemento básico de éxito. Esta experiencia, la cual ha contado con el apoyo técnico y económico de la Fundación DEMUCA/Co-

operación Española a lo largo de todo el proceso, ha sido difundida a nivel nacional como experiencia exitosa de modernización de la administración tributaria y como ejemplo de las potencialidades de la gestión mancomunada.

2. Contexto

La Asociación Intermunicipal de Los Santos (AILS) es una mancomunidad integrada por los municipios de los distritos de Guararé y Macaracas y está ubicada en la Provincia de Los Santos. Guararé cuenta con 9,280 habitantes distribuidos en 10 corregimientos y Macaracas con 8,527 habitantes distribuidos en 11, totalizando la AILS 21 corregimientos y más de 17,800 habitantes.

En el contexto económico y fiscal, las municipalidades que conforman la AILS pertenecen al grupo de los 53 municipios del país subsidiados por el Gobierno Central que reciben escasamente 0.025% de los recursos estatales, lo que representa en total unos 38 millones de dólares anuales. La mayoría de los habitantes de la AILS se dedican a actividades económicas como la ganadería, agricultura y las artesanías, siendo Los Santos una de las provincias más productivas del país.

3. DESCRIPCIÓN DE LA BPM

3.1 Situación del problema

En 1998, los municipios de Macaracas y Guararé eran municipios independientes subsidiados por el Estado. A partir de 1999, viendo las debilidades comunes que presentaban ambos municipios y con la asesoría y apoyo de la Fundación DEMUCA, deciden asociarse para trabajar de forma mancomunada en la resolución de sus problemas.

Los principales ingresos de ambas municipalidades eran producto de la recaudación de impuestos, pero por motivo de la ineficiente gestión de cobros, estos resultaban escasos. Dado que uno de los objetivos de la creación de la asociación fue obtener de forma conjunta soluciones que potenciaran una mejora en las condiciones de vida de sus moradores, esta mancomunidad promovió un proceso de mejora del servicio de gestión de cobros en ambas municipalidades. La problemática consistía en la necesidad de agilizar los trámites de cobros y proporcionar información a los contribuyentes con respecto a sus pagos, ya que la información se manejaba de forma manual. También existían problemas con la pérdida de información, demora en la búsqueda de saldos y en la expedición de recibos, atrasos en la elaboración de arreglos de pago, problemas en la elaboración de informes financieros, archiveros repletos de documentos sin orden, carencia de el espacio físico requerido y necesidad de personal capacitado.

De igual forma, los contribuyentes manifestaban continuamente su inconformidad con la gestión de cobros municipal, lo cual obviamente aumentaba los niveles de morosidad. Entre las razones principales de la inconformidad hacia el servicio se identificaban las largas filas para realizar los pagos, la pérdida común de expedientes y la falta generalizada de información de la dirección de tesorería.

3.2 Objetivos

Mejorar la recaudación municipal mediante la implementación de programas comunes y el ordenamiento de las finanzas municipales de las municipalidades de Guararé y Macaracas.

3.3 Metas propuestas

En 1998 ambos municipios se fijaron como principal meta asociarse en el corto plazo, con el fin de fortalecerse institucionalmente y económicamente. Ello se logra en 1999, año a partir del cual la mancomunidad goza de personalidad jurídica, sin embargo ello no soluciona el problema de falta de recursos.

La segunda meta que se fijaron las municipalidades de la AILS en el año 2000, consistió en automatizar el cobro de impuestos municipales, para desarrollar de forma sostenible la gestión de cobros de impuestos municipales.

3.4 Actores principales involucrados

Los actores principales han sido las autoridades municipales, personal de la AILS y tesoreros de ambas municipalidades. Sin su visión y voluntad política hubiese sido imposible la implementación del moderno sistema de gestión de cobros.

Argelis Castro⁵, actual tesorera municipal, puntualizó:

“Todo el equipo de funcionarios de tesorería trabajamos arduamente, tanto durante las capacitaciones como en la implementación de los programas (software) en nuestros modernos equipos. No importaba laborar horas extras o fines de semana, todos demostraron perseverancia y disposición de aprender y colaborar para lograr las metas propuestas”.

La Fundación DEMUCA/Cooperación Española también tuvo un papel muy importante al ofrecer apoyo técnico y económico a lo largo de todo el proceso.

3.5 El desarrollo metodológico

Los Municipios de Guararé y Macaracas decidieron en enero de 1999 conformar una asociación jurídicamente constituida, para resolver problemas en común, siendo el principal de ellos el fortalecimiento de las finanzas municipales (con base en el diagnóstico elaborado).

A partir del 2004, cuando la AILS acogió la iniciativa propuesta por la Fundación DEMUCA de modernizar su gestión de cobro, inició un proceso de sensibilización a los funcionarios de ambas municipalidades. Posteriormente en el 2005, se da inicio a la creación del sistema informático por parte de la UTP, durando este proceso

5. Entrevista realizada a la Licda. Argelis Castro, Tesorera del Municipio de Macaracas, Panamá, jueves 23 de mayo de 2009.

un año, a partir del cual se implementó un programa piloto, para el cual se capacitó durante fines de semana y en horas fuera de trabajo a los funcionarios.

El primer sistema elaborado tuvo que ser modificado y nuevamente puesto a prueba en el 2006. A este último se le traspasaron los datos manuales de los últimos tres años a la base de datos del sistema, lo cual tomó alrededor de 10 meses, para finalmente estar listo en el 2007 y ser utilizado y ofrecido a los contribuyentes. La asociación se mantiene en permanente contacto con la UTP para el soporte técnico de los equipos y del propio sistema, asegurando la sostenibilidad del servicio.

El proyecto de implementar el servicio mancomunado de automatización del cobro de impuestos municipales en la AILS, rompe con la premisa de que solo los municipios más desarrollados y con mayores recursos tienen mejores posibilidades para innovar. Ya que en la Asociación Intermunicipal de Los Santos, se han puesto en práctica tipos de acciones que cobran especial relevancia, dado que se trata de dos municipios subsidiados y en condiciones precarias. El sistema se logró implementar con la convergencia de intereses afines de ambos municipios y el apoyo invaluable de la UTP, logrando que la AILS implementara de forma exclusiva un moderno sistema de cobro que agiliza todos sus trámites y aumenta su recaudación, con la misma eficiencia de un municipio de la capital de Panamá.

3.6 Resultados

En primera instancia, la implementación del moderno sistema de gestión de cobro de la AILS, ha permitido una mejora en el ordenamiento de las finanzas municipales. Además, se ha mejorado sustancialmente la eficiencia del servicio de cobro de impuestos e información a la ciudadanía en ambas municipalidades.

Otro aspecto a resaltar es que disminuyeron en gran medida los trámites burocráticos al eliminarse el lento e inoperante sistema de gestión de cobro tradicional que ocasionaba muchas pérdidas en los ingresos locales. Esto también influyó en la disminución de la tasa de morosidad.

El proceso de capacitación y fortalecimiento del capi-

tal humano se debe valorar en su justa dimensión, ya que el personal participante ha gozado de estabilidad importante.

La experiencia plantea un precedente en Panamá, como marco de colaboración entre las autoridades municipales y las instancias universitarias del país. Las propias instalaciones de la oficina de cobros o caja del municipio cambiaron de forma significativa, ya que los modernos equipos informáticos reemplazaron las viejas libretas de facturas manuales. Los resultados exitosos han sido divulgados a nivel nacional, de forma tal que se pueda reproducir la experiencia en otros municipios y han servido a su vez para la proyección política de cada alcalde de los municipios miembros.

Se requirió sensibilizar a los principales actores políticos (alcaldes y representantes) en cuanto a la importancia de conservar a aquellos funcionarios que ya habían adquirido experiencia y nuevas capacidades a través de la formación y continuo asesoramiento tanto de la UTP como de DEMUCA. A través de esta labor, es que la mayor parte de los funcionarios de la tesorería actualmente mantienen sus puestos de trabajo y continúan aportando con sus capacidades al buen desarrollo de una eficiente, dinámica y moderna gestión de cobros local.

3.7 Presupuesto y recursos

Para la puesta en marcha de este proyecto se requirió de la compra de equipos computacionales (computadoras, impresoras, baterías y cableados) valorados a precios de mercado en más de \$10,000, los cuales fueron donados por la Fundación DEMUCA. La especialización y capacitación del recurso humano estuvo a cargo del municipio, al igual que los salarios del personal de tesorería. De igual forma ambas municipalidades, asumieron el costo de los suministros e insumos operativos de la tesorería, tales como tintas de impresoras, papel, etc. El soporte técnico y elaboración de programas fue responsabilidad de la Facultad de Informática de la UTP, quienes colaboraron enormemente para que la implementación fuese exitosa.

3.8 Análisis e interpretación de los resultados

La implementación del sistema de cobros mancomu-

nado y su automatización se ha convertido en uno de los resultados más visibles que se han llevado a cabo desde la constitución de la mancomunidad. Ello ha permitido que en la actualidad los avances se reconozcan a lo interno de la misma, así como referente para otros municipios y asociaciones del país.

La automatización del cobro de impuestos se encuentra directamente relacionada con la mejora en los ingresos tributarios alcanzados, además se han fortalecido otras áreas de la mancomunidad a raíz de la buena experiencia en materia de reorganización de la tesorería municipal. En este sentido, cabe hacer referencia a la creación de servicios mancomunados como la unidad de ingeniería municipal.

El impulso concedido por parte de las autoridades locales a la mancomunidad se ha presentado como una experiencia modelo en el ámbito panameño dada la falta de experiencias previas en el ámbito. En este sentido, la Fundación DEMUCA ha venido asesorando técnicamente desde sus inicios a la mancomunidad de Los Santos y hasta la fecha existe un convenio de cooperación técnica para apoyar y dar seguimiento a las actividades de fortalecimiento aso-

ciativo. Esta experiencia puede ser referente a nivel nacional en cuanto a procesos de cooperación técnica para coadyuvar la creación o fortalecimiento de asociaciones municipales en Panamá.

Por último, y no por ello menos importante, la sinergia lograda entre la Fundación DEMUCA, la AILS y la UTP, se conformó como la pieza principal del engranaje operativo de este fortalecimiento de las tesorerías. Por tanto, las sinergias de colaboración generada por la experiencia han demostrado la posibilidad de fortalecer las instituciones en el ámbito local a partir de la colaboración entre diversas instituciones y organizaciones para la consecución de objetivos orientados en la misma dirección.

3.9 Ficha de contacto institucional

Nombre: Argelis Castro

Puesto: Tesorera Municipal

Institución: Municipio de Macaracas, AILS

Tel. institución: 995-4065

Correo institución:

acastro@municipio-macaracas.gob.pa

PANAMÁ

Adecuación y Rediseño de los Procesos de la Gestión de Cobro del Municipio de Panamá, Panamá

Ana Elvira Patiño Martínez

1. Resumen de la experiencia

En la presente buena práctica municipal se plantean los procesos emprendidos por parte de la municipalidad de Panamá, con objeto de revertir una tendencia negativa en la recaudación de sus ingresos. Ante esta situación, a partir del año 2005 se incorporaron medidas para mejorar la estructura interna de la tesorería municipal, así como la mejora de los sistemas de información de los contribuyentes.

El municipio de Panamá se encuentra ubicado en el área metropolitana de la Provincia de Panamá y es uno de los pocos municipios no subsidiados por el Estado. En el 2001 experimentó un abrupto descenso en sus ingresos totales, tanto tributarios como no tributarios, pasando de un crecimiento del 7.6% con respecto a 1999, a un decrecimiento de -3.6% con respecto al 2000.

Los datos recabados para el año 2001 llevaron a las autoridades locales de Panamá a replantear los mecanismos organizativos de la estructura del departamento de tesorería y en materia de ingresos locales. El diagnóstico sirvió para detectar las debilidades y plantear mecanismos para fortalecer la tesorería municipal en materia de tributación y en cuestiones de organización interna

Una vez detectadas las debilidades, estas se fortalecieron desde el 2004 a través de dos ejes: la adecuación de la cultura organizacional y la modernización física de las agencias de tesorería. Esto fue posible a través de la conformación de un equipo de profesionales capaces y consolidados, con cuyo decidido apoyo se logró, a corto plazo, aumentar significativamente los ingresos municipales, observándose para el 2005 un crecimiento del 15% en los ingresos totales recaudados.

Los resultados, al pasar de los años, fueron mejorando logrando en el último periodo fiscal de 2008 aumentos de hasta un 80% con respecto a los resultados obtenidos en el año 2004. Esta exitosa buena

práctica municipal potenció entre otros buenos resultados, cambios significativos en el modelo de atención al contribuyente, la ampliación y adecuación de las instalaciones de las oficinas de tesorería, la actualización de viejos sistemas informáticos, nuevos y mejores mecanismos de control de evasiones tributarias y saneamiento de las deudas contraídas por el municipio con sus proveedores, entre otras.

2. Contexto

El municipio de Panamá es el más grande de los 75 municipios del país, ya que cuenta con una superficie de 2,011.87 Km² y una población de más de 850,000 habitantes, distribuidos entre los 21 corregimientos del área metropolitana de la Provincia de Panamá, a razón de 404 habitantes por Km².

En el contexto económico, el Municipio de Panamá concentra la mayor actividad económica del país, y por ende, es el que mayor ingresos recauda (56 millones de dólares estadounidenses en el 2008). Sus gastos institucionales y operativos los focaliza hacia 12 principales programas, a saber: legislación municipal, ejecución de la política municipal, fiscalización, asesoría municipal, planeamiento estratégico, administración, finanzas municipales, desarrollo urbano, servicios legales, aseo, servicios sociales y servicios municipales.

3. DESCRIPCIÓN DE LA BPM

3.1 Situación del problema

Como lo muestra el siguiente cuadro, el Municipio de Panamá, a pesar de ser el municipio más grande del país, a partir del 2001 presentó un abrupto descenso en sus ingresos totales, tanto tributarios como no tributarios, pasando de un crecimiento del 7.6% con respecto a 1999, a un decrecimiento de -3.6% con respecto al 2000, dejándose de percibir más de 1.1 millones de dólares en menos de un año.

Cuadro 1
Ingresos del Municipio de Panamá (US \$)
1999-2004

Descripción	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos no tributarios	7,936,884	8,870,667	8,436,616	7,915,548	8,329,882	7,673,105
Ingresos no tributarios	21,531,510	22,836,373	22,128,066	22,974,694	24,256,281	23,984,739
Total	29,468,394	31,707,040	30,564,682	30,890,242	32,586,163	31,657,844
Variación		7.60%	-3.60%	1.07%	5.49%	-2.85%

El Municipio de Panamá como tal debía organizar sus recursos financieros para el desarrollo de sus actividades. Sin embargo, la recaudación a mediados del 2004 fracasó por diversas razones. La primera, porque no se tenía un diagnóstico real que tomara en cuenta los antecedentes y las causas de estos resultados. En segundo lugar, no estaba definida claramente la responsabilidad administrativa de cada área, y peor aún, los responsables no comprendían su papel dentro de la estructura organizativa. En tercer término, no existía una adecuada coordinación entre diversos niveles jerárquicos y existían problemas de comunicación impidiendo seguir las políticas establecidas. Por último, no se contaba con las herramientas tecnológicas requeridas según las necesidades de la municipalidad.

De esta forma, el diagnóstico real de la situación de todas las agencias de tesorería reflejó que estas poseían un inoperante método de cobro mixto (manual e informático) y; que existían innumerables quejas tanto por el anticuado y engorroso sistema de cobro, como de la anacrónica y deficiente atención al contribuyente. Por otro lado, la existencia de un inadecuado manejo de la base de datos y archivos de los contribuyentes no permitía la detección oportuna de los evasores ni la tramitación de arreglos de pago eficientes.

Por último, y no por ello menos importante, la existencia de una alta morosidad en el pago de los compromisos asumidos por la municipalidad a sus proveedores, presentando una mora en el pago de más de 130 días la cual no permitía que la alcaldía tuviese reservas en cuenta corriente, y por tanto que fuese objeto de crédito, lo cual limitaba en gran medida la realización de las inversiones programadas por el municipio.

3.2 Objetivos

- Aumento de los ingresos municipales, a través del ordenamiento y modernización de la gestión tributaria y atención al contribuyente.

3.3 Metas propuestas

La primera etapa del proceso consistió en la realización de un diagnóstico para identificar el estado de la situación de las agencias municipales de cobro.

Posteriormente a esta etapa, inicia la elaboración conjunta de propuestas tendientes a la resolución de las problemáticas identificadas. Para ello se identifican las dos metas principales, a saber, la adecuación de la cultura organizacional del personal a cargo de los procesos de gestión de cobro y la modernización física de las agencias de tesorería.

3.4 ACTORES PRINCIPALES INVOLUCRADOS

Las autoridades y técnicos municipales involucrados fueron los actores principales de la iniciativa. El alcalde brindó siempre su decidido apoyo político y fue quien propuso ante el Concejo los cambios requeridos para la modernización de la Tesorería Municipal. También se debe destacar el liderazgo durante el proceso del Tesorero Municipal y el apoyo indispensable del Director de Sistemas y del Auditor Interno de la Alcaldía, quienes coordinaron desde el año 2004 la implementación de las propuestas diseñadas para el mejoramiento de los procesos de gestión de cobro del municipio.

Como el Tesorero Municipal puntualiza:

“El propósito era mejorar todos los módulos de operaciones de recaudación, lo que se logró por la tecnificación de la institución, a través de programas (software) para manejar la información y la dotación de modernos equipos para brindar mejor atención y agilizar los trámites; pero ello conllevó un cambio de actitud del funcionario hacia el contribuyente, algo que por mucho tiempo había generado quejas, por lo cual con mucho orgullo manifiesto que se implementó un programa de adecuación de la cultura organizacional a todos nuestros funcionarios el cual fue uno de los principales factores que contribuyó a obtener resultados exitosos”.

3.5 El desarrollo metodológico

Para el alcance de los objetivos y metas planteados, se conformó un equipo de profesionales con nivel decisorio en lo concerniente a la gestión de la tesorería, conformado por el alcalde, el tesorero, el director de sistemas del municipio y el auditor Interno. Estos definieron estrategias para abordar la problemática de la adecuación y rediseño de los procesos de la gestión de cobro del municipio de Panamá, a partir de dos ejes: cultura organizacional y la modernización física y tecnológica de las agencias de tesorería. Dicha estrategia se inició a partir del 2004.

Con respecto a la adecuación de la cultura organizacional, se realizaron muchas reuniones con el personal de la tesorería para internalizarles la visión y misión del municipio; de igual forma se desarrollaron capacitaciones intensivas con respecto a las relaciones con recursos humanos y el adecuado uso de las tecnologías disponibles. Posteriormente se aplicaron evaluaciones de rendimiento y sus consecuentes medidas como ascensos de categoría y despidos en los casos necesarios, por ejemplo, a aquellos funcionarios que no realizaban cambios en su actitud de atención al contribuyente o no lograban manejar los sistemas informáticos implementados. De igual forma se contrataron más agentes para labores de fiscalización in situ.

En lo concerniente a la modernización física de las sucursales, se amplió la cantidad de agencias, específicamente creando dos nuevas. También se adquirieron vehículos de transporte selectivo para agilizar y asegurar la recaudación de los ingresos. A las agencias existentes se les renovó tanto en tecnologías como en infraestructura. En este sentido se sistematizaron todas las labores manuales y se cambiaron los programas obsoletos que hasta ese momento existían. Con el apoyo de la Secretaría de Innovación de la Presidencia, se logró la obtención del Paz y Salvo⁶ y estados de cuenta de forma electrónica; todas estas medidas en beneficio directo del contribuyente.

Luego se implementó la innovación en los tradicionales procesos de arreglos de pago, en los de registros vehiculares, en la verificación de fugas o evasiones de ingresos. También se aplicó un trato especial para el cobro de la deuda morosa de los contribuyentes; procurando el cumplimiento y pago dentro del plazo más beneficioso para el Municipio y de acuerdo a las posibilidades del contribuyente.

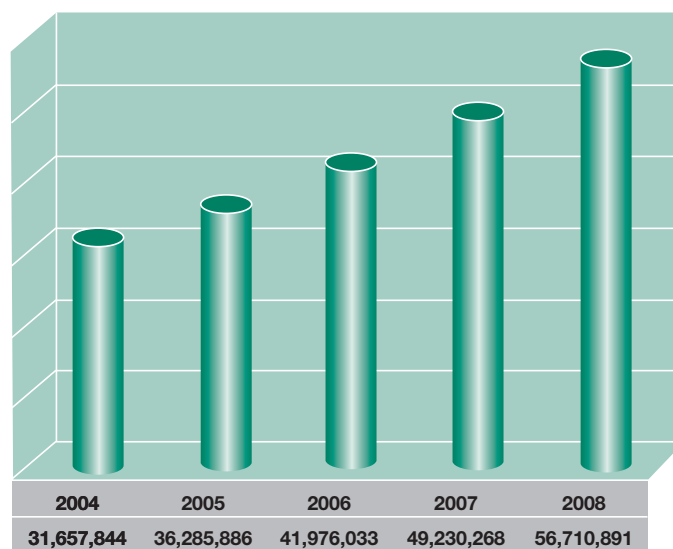
En esta línea de innovación, se levantó una base de datos georeferenciada, a partir de la elaboración de censos de contribuyentes, con una periodicidad de dos años. De esta forma los contribuyentes pueden ver en línea sus expedientes y conocer sus estatus actualizados.

3.6 Resultados

La adecuación y rediseño de los procesos de gestión de cobro del municipio de Panamá fueron muy significativos y valiosos, tan así que se lograron los mayores ingresos históricos desde que este municipio lleva registros. Como se puede notar en la gráfica, de 31 millones de dólares recaudados al 2004, en solo cuatro años se aumentó la cifra en más de 25 millones de dólares, llegando este municipio a tener ingresos totales por un monto de 56.7 millones de dólares en el 2008. O sea, los ingresos aumentaron en un 80% con respecto al 2004. Estos resultados, ponen en evidencia la necesidad de una gestión integral de cobros, en la cual se unifiquen la eficiencia, con la eficacia y la supervisión de las gestiones.

6. Certificación de que no tiene deudas con la administración.

Gráfico 1
Ingresos del Municipio de Panamá (US \$)
2004-2008



Es importante tomar en cuenta que la mayor parte de los municipios grandes de las cabeceras de provincia en Panamá presentan problemas en la recaudación de los ingresos, con altos niveles de mora por parte de los contribuyentes y pocos recursos para destinar a la inversión, aunado a ello, el problema del mal manejo de los archivos manuales que para nada contribuyen a la labor de tesorería. A través de la aplicación de controles y sistemas informáticos que agilicen de forma segura los trámites de pago, todos los municipios podrán controlar a sus evasores, aumentar sus ingresos y por ende, permear mayores beneficios para la población perteneciente a esos municipios, traducida en obras sociales y de infraestructura. Este es el caso del Municipio de Panamá, el cual a partir del 2007 inició un agresivo programa de inversiones con altos índices de aceptación por parte de los contribuyentes.

3.7 Presupuesto y recursos

Se asignaron los recursos humanos, económicos y financieros que permitieran al Municipio alcanzar sus metas. Los recursos para sufragar todos los gastos en el desarrollo de la adecuación y rediseño de

los procesos de la gestión de cobro del Municipio de Panamá fueron contemplados y aprobados en el presupuesto municipal a través de dos vías: recursos para gastos de funcionamiento y operativización de la estrategia propuesta; y los recursos para inversiones. En total, la inversión realizada por el municipio en estos rubros ascendió a \$4.1 millones en el 2005 y \$4.3 millones en el 2006.

El presupuesto para funcionamiento incluyó salarios, sueldos, viáticos, materiales de oficinas y otros gastos. Mientras que para inversiones se asignaron partidas para la compra de equipo computarizado, adquisición de software, capacitación y ampliación de competencias de todos los funcionarios pertenecientes a la dirección de tesorería y auditoría del municipio, adquisición de tres vehículos y la construcción y remodelación de las agencias de la tesorería.

3.8 Análisis e interpretación de los resultados

Se considera altamente recomendable la replicabilidad de esta experiencia, o buena práctica municipal, en todas las municipalidades panameñas para así promover la independencia financiera de los go-

BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS HACIENDAS LOCALES

biernos locales. Así pues, se deben adecuar sus procesos de forma que modernicen la recaudación, a través de una eficiente gestión de cobro, tal como lo hizo el Municipio de Panamá.

Entre las principales razones por lo cual las municipalidades panameñas tienen bajo desempeño en cuanto a su recaudación, es porque no cuentan con actualizaciones del régimen tributario ni de registro de contribuyentes, por el desconocimiento de los mecanismos para el control de la morosidad, y en definitiva, la falta de automatización del sistema financiero.

De esta forma es posible enfatizar que los factores de

éxito de la experiencia fueron en definitiva considerar o diagnosticar en forma oportuna las razones arriba precitadas, y una vez identificadas las falencias, emprender decisivamente las acciones requeridas.

3.9 Ficha de contacto institucional

Nombre: Mario Miranda

Puesto: Tesorero Municipal

Institución: Municipio de Panamá

Tel. institución: 6747-4558

Correo institución:

mamiranda@municipio-pma.gob.pa

COSTA RICA

Calidad de la información del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y su interrelación con los otros tributos municipales, Municipio de Desamparados, Costa Rica

Cintya Gómez Sánchez

1. Resumen de la experiencia

La experiencia de la BPM describe la experiencia seguida por la municipalidad de Desamparados, para la actualización de la información catastral y la metodología empleada en el proceso.

Los objetivos que se plantearon en este sentido, en primer lugar hacen referencia al desarrollo de un plan de cumplimiento tributario voluntario con el fin de incrementar la recaudación, complementado con una mejora en la gestión eficaz de la información de contribuyentes.

En este contexto se describe la metodología implementada para actualizar la información de alrededor de 4.000 fincas y mejorar los mecanismos de sistematización de dicha información. Estos procesos pretenden reducir de manera significativa la morosidad y fomentar la equidad tributaria con la incorporación de aquellos contribuyentes que en la actualidad no pagan efectivamente sus impuestos.

La mejora en los sistemas de información ha permitido no sólo mejorar la gestión tributaria, sino además un incremento de los ingresos municipales. Al tiempo, que la experiencia ha permitido una mejora en los protocolos de la información tributaria a la comunidad.

Los datos nos permiten corroborar que la aplicación del enfoque sistémico empleado en la actualización y sistematización de la información, se han traducido en un incremento de la recaudación efectiva entre el año 2002 y 2009, siendo en el año 2002 de 125 millones de colones, pasando a ser para el año 2009 de 800 millones. Los cálculos para el año 2010 plantean la posibilidad de recaudar un monto aproximado de 1100 millones de colones.

El incremento de los ingresos tributarios en la municipalidad de Desamparados, corroboran la estrategia seguida durante estos años en incidir en una doble perspectiva, por una parte la mejora en los sistemas de información local, mediante la actualización de los catastros y por otra, impulsando mecanismos de coordinación interinstitucional con aquellas instituciones que cuentan con información o datos de contribuyentes en el ámbito local.

2. Contexto

El cantón de Desamparados tiene una extensión de 118.2 kilómetros cuadrados, pertenece a la Provincia de San José, posee una población aproximada de 225.000 habitantes, siendo el tercer cantón del país en número de habitantes.

El presupuesto municipal para el año 2009 es de 4.300 millones de colones, donde los principales rubros son: Impuesto a las actividades lucrativas (patentes) que representa un 25 a 30% del presupuesto, el Servicio Municipal en una proporción similar y el Impuesto Sobre Bienes Inmuebles en un 20 a 25% de ese monto.

El territorio está compuesto por aproximadamente unas 70 mil fincas o derechos, los cuales son a su vez los sujetos pasivos del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles y de los Servicios Municipales, en cuanto al impuesto sobre actividades lucrativas se estima en 3.500 patentados. Uno de los factores importantes a destacar en cuanto al aspecto socio-económico es que Desamparados tiene una población alta en situación “de interés social”, de manera que su “capacidad tributaria” es limitada.

3. DESCRIPCIÓN DE LA BPM

3.1 Situación del problema

Uno de los retos que afrontaba la municipalidad de Desamparados en materia tributaria era el incumplimiento tributario sobre el impuesto de bienes inmuebles. En el proceso de declaración que se inició de setiembre a diciembre en los distritos del “sur” del Cantón, en que sólo un 20% de los propietarios presentaron voluntariamente sus declaraciones, igual situación se presenta con el pago de los tributos, donde la tasa de morosidad es de aproximadamente un 35% en el impuesto sobre bienes inmuebles y servicios municipales.

La municipalidad disponía de información sobre propietarios errónea o desactualizada, lo que incidía de manera directa en la capacidad tributaria de la institución. La problemática era estructural y no respondía a una sola causa, es por ello conveniente resaltar algunos factores que incidían en la problemática tratada, entre los más destacados cabe hacer referencia a la ausencia de un sistema integrado de información, limitación de recursos humanos para llevar a cabo el seguimiento y la actualización de las bases de datos.

Lo anterior se traducía concretamente en la existencia de más de 4 mil propietarios con número de identificador erróneo, cuentas duplicadas, fincas sin localizar, “pendiente de cobro erróneo”.

3.2 Objetivos

A nivel institucional se destacan dos objetivos principales:

- Desarrollar un Plan de Cumplimiento Tributario Voluntario con el fin de incrementar la recaudación y disminuir los costos de administración.
- Mejorar la calidad de información de los sistemas de información con el fin de administrar, fiscalizar, recaudar y gestionar en forma eficaz los tributos municipales.

En concreto la BMP se traduce en la identificación de los sujetos pasivos, así como su situación tributaria que a partir de los datos disponibles se estima en una cifra de alrededor de 4.000 fincas.

En segundo lugar, la ubicación de los bienes inmuebles en el catastro municipal, además de determinar e informar sobre las obligaciones municipales y la gestión de las mismas.

3.3 Metas propuestas

Las metas propuestas por parte de la institución hacen referencia a las siguientes cuestiones:

Incrementar la recaudación sobre el Impuesto de bienes Inmuebles y el impuesto sobre actividades lucrativas, las estimaciones plantean en cuanto al primero alcanzar una recaudación de 1.200 millones de colones.

Ante la problemática que enfrenta la municipalidad con la morosidad, uno de los ejes de intervención que se planteó con la buena práctica fue su reducción en un 25%, para garantizar la disponibilidad de recursos propios y hacer frente en este sentido a la modernización y actualización del equipo para modernizar las actividades de la institución.

A nivel más micro, cabe hacer referencia a la mejora y ajuste de los registros municipales sobre propietarios y el establecimiento de la situación tributaria de los contribuyentes a través de un plan de control de cumplimiento tributario para depurar y hacer frente en la medida de lo posible a los cobros pendientes.

3.4. Actores principales involucrados

Registro Nacional:

El Registro Nacional entidad encargada de proporcionar de forma actualizada el universo de propietarios, fincas y gravámenes del cantón y comprobar al mismo tiempo las identificaciones de los propietarios. En este sentido, es necesario resaltar la importancia de la entidad dada la necesidad de comprobar y corregir las bases de datos en cuanto a los propietarios de fincas.

Órgano de Normalización Técnica de la Dirección General de Tributación:

De conformidad al artículo 12 de la Ley de Impuestos Sobre Bienes Inmuebles es un órgano asesor de las municipalidades. Interviene en la actualización de la información municipal proporcionando e integrando la información del registro nacional.

Unidades Administrativas Municipales entre las que cabe hacer una especial referencia a las siguientes:

Proceso de Informática

Es el responsable de procesar la información de los tributos municipales para efectos del registro del producto del impuesto, la recaudación y determinar el pendiente de cobro de los contribuyentes.

Proceso de Bienes Inmuebles

Tiene por responsabilidad de administrar, fiscalizar y gestionar el Impuesto sobre Bienes Inmuebles promoviendo actividades para que los sujetos pasivos del tributo presenten voluntariamente sus declaraciones, caso contrario, realizar los avalúos de los inmuebles determinando su valor, adicionalmente realiza los ajustes y correcciones a los registros informáticos municipales, tanto en la parte informativa del contribuyente como en lo correspondiente a su cuenta corriente.

Proceso de Catastro

Lleva el inventario de los inmuebles a nivel cantonal en medio gráfico, de manera que puedan ser localizados georeferencialmente.

Proceso de Cobro

Responsable de la gestión de recuperación de los tributos impagados.

3.5 El desarrollo metodológico

Se partió de la base de recabar información sobre los registros de personas físicas o jurídicas mediante un número de identificación para actualizar los datos en el Sistema de Información Municipal.

Para ello se identificaron los registros que no concuerdan con la numeración de los números de identificación de sus propietarios (cédula de persona física

o persona jurídica), por este medio se consiguió un listado en formato magnético que recopila la información de forma homogénea de los diferentes registros.

La información básica de los registros cuenta con una estructura previamente definida y con información básica para cada uno de los propietarios con el objetivo de adecuar la información (número de finca, número de plano catastral, valor registrado, área del inmueble).

Uno de los aspectos clave en la actualización de la información, fue la posibilidad de habilitar un mecanismo de búsqueda de información que permitiera determinar con certeza la información según propietario, para ello se habilitó un Registro Público en el que además se identificaban las características de la propiedad. Dada la importancia de facilitar el acceso a la información el contribuyente y la autoridad local contaban con la posibilidad de imprimir los informes registrales a efectos de brindar información fehaciente al contribuyente.

En cuanto a la consulta al Registro Nacional se realiza mediante la identificación del propietario y del inmueble, para ello es imprescindible contar con la consulta al Registro Público a fin de determinar la certeza de la información de identificación del propietario del inmueble, así como las características de la propiedad.

Por otra parte, en cuanto se trata de una persona jurídica debe identificarse el representante legal del propietario del inmueble, para efectos de ejecutar la notificación de las actuaciones que surjan del estudio.

Para el caso de personas físicas es necesario consultar el Padrón electoral a fin de determinar el número de identidad los sujetos pasivos, además se cuenta con un Sistema de Información Municipal (literal y gráfico) que permite identificar la situación actual del sujeto pasivo y sus inmuebles, de manera que con los estudios correspondientes se determine la nueva situación y puedan realizarse los ajustes y correcciones a los registros, generando las acciones o actuaciones de la administración ante el contribuyente.

A continuación se plantean algunos procedimientos en el registro de inmuebles que puede contribuir a mejorar la comprensión del proceso, así como facilitar su replicabilidad en otras zonas del país:

Procedimiento:

1. Persona física:

1.1. Formación del expediente

Se conforma el expediente del contribuyente indicando el nombre y número de finca.

1.2. Se consulta por número de finca el Sistema del Registro Nacional y se imprime la ficha de la finca.

1.3. Se verifica que la información municipal concuerde con la información registral en cuanto al número de finca y el propietario.

- Si el propietario es igual y el número de identidad es diferente, entonces, se corrige el registro municipal, otorgando el número del Registro Público.
- En caso que el nombre del propietario sea diferente se procede a corregir los registros municipales, trasladándolos a la identificación del nuevo propietario (fincas, pendiente de cobro, servicios municipales).

1.4. Ubicación catastral del inmueble

Se coordina con el Proceso de Catastro la ubicación del inmueble y su incorporación en la parte gráfica del sistema de información geográfico.

1.5 Determinación de control de cumplimiento.

Se determina el cumplimiento del contribuyente:

- Pendiente de cobro, en caso que adeude se elabora la notificación para la gestión de cobro.
- Presentación de la declaración de bienes inmuebles, en caso que no haya presentado la declaración correspondiente o que el valor de inmueble se considera subvaluado se procede a notificar el requerimiento de actualizar el valor.
- Determinación de los servicios municipales, se identifica los servicios que se le proporcionan y si se están facturando correctamente, para lo cual en ocasiones es necesario realizar una inspección de campo.
- Control de la gestión, se da un seguimiento al

cumplimiento de las obligaciones y en caso que no sean satisfechas se procede a actuar:

- Enviando la cuenta al cobro judicial
- Realizar el avalúo correspondiente de la propiedad o propiedades que posea el sujeto pasivo en el cantón.

2. Persona Jurídica

En caso de persona jurídica se consulta el Registro Mercantil del Registro Público para identificar el representante legal y sus condiciones (nombre, cédula de identidad, condición de representante, dirección).

3. Afectación de los registros contables

Se realizan los asientos de diario que afectan las cuentas de resultados y de mayor de la Contabilidad Municipal, así como para efectos de control de los registros informáticos.

El programa de depuración está sustentado en una política del control de cumplimiento tributaria, cuyo fin es la de elevar el cumplimiento voluntario de las obligaciones por parte de los contribuyentes.

En este sentido, se plantearon dificultades dada la limitación en materia de recursos humanos para llevar a cabo las correcciones a nivel de registro, los recursos tecnológicos eran limitados y las dificultades existentes para verificar la situación de un porcentaje significativo de fincas.

3.6 Resultados

La transcendencia de la experiencia en materia de actualización de datos de contribuyentes ha permitido incrementar la recaudación de los impuestos por parte de la municipalidad, así como una mejora significativa de la estructura de la información que ha coadyuvado a una mejora en el intercambio de información y actualización de registros municipales con la participación de los propios ciudadanos.

En la sistematización se ha tratado de incidir y reflejar la estructura de los datos, desde una perspectiva

dinámica en la que el ciudadano tiene la posibilidad de contar con información fehaciente sobre el estado de sus registros de propiedades. La facilidad no sólo hace referencia a los aspectos de consulta, sino a la propia interacción que se establece entre el contribuyente y la administración local.

En términos cuantitativos se analizó la evolución de los ingresos producto de los bienes inmuebles con un incremento significativo si tenemos presente que los ingresos en bienes inmuebles para el año 2002, se situaban en los 154.8 millones de colones, frente a los 693.2 millones para el año 2008. Esta significativa mejoría ha sido fruto de los avances y actualización de la información sobre los bienes inmuebles que se ha llevado por parte de la municipalidad.

Una de las hipótesis planteadas a lo largo de la sistematización ha sido la correlación existente entre la mejora de los ingresos en materia de bienes inmuebles y otros impuestos locales, en este sentido se ha tomado como información de referencia la evolución de los ingresos en servicios urbanos, cuya evolución ha sido superior al 100% si tomamos como base los datos de 2002 en comparación con los existentes para el año 2008.

La actualización de la información ha permitido una automatización y formalización de los propios procesos administrativos a lo interno de la municipalidad, aspecto relevante de la experiencia y que se convierte en un aliciente de cara a la replicabilidad de la experiencia y la incidencia con autoridades locales de otras municipalidades.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad de la experiencia, es pertinente incidir en la posibilidad de incorporar mejoras en los procesos administrativos y a su vez medidas para fortalecer el personal técnico de la municipalidad mediante la mejora de los sistemas de cobro de impuestos.

La BPM ha generado una percepción positiva de los esfuerzos realizados por la autoridad local, lo que incide en la mejora de la percepción sobre la institucionalidad y la valoración de las autoridades locales.

3.7 Presupuesto y recurso

En cuanto al costo de las actividades de la BPM no se cuenta con datos ya que en ocasiones se han empleado recursos de diferentes instancias para facilitar

Tabla 1
Municipalidad de Desamparados. Ingresos por concepto de los tributos sobre bienes inmuebles, patentes y servicios urbanos 2002-2009 (Millones de colones)

Rubro \ Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BIENES INMUEBLES	154.8	276.7	384.5	416.8	500.9	598.8	693.2
SERVICIOS URBANOS	413.4	500.0	530.3	627.4	745.9	990.2	1001.4
PATENTES	252.3	301.9	338.1	395.7	592.1	617.1	866.3
TOTALES	820.6	1.078.7	1.252.9	1.379.6	1.838.9	2.206.2	2.561.2

Fuente: Departamento de Informática

el proceso, ya que no existía una partida presupuestaria concreta para la puesta en práctica del proceso. No obstante, si es conveniente señalar algunos de los recursos empleados para iniciar el proceso, en cuanto a los recursos humanos, 4 oficinistas o técnicos medios para actualizar la información y realizar las comprobaciones de datos pertinentes, el material informático básico fue de cuatro computadores con su respectiva conexión a internet, material para imprimir y el espacio físico para ubicar a los técnicos y dar respuesta a las consultas de la ciudadanía.

3.8 Análisis e interpretación de resultados

La mejora en los sistemas de información basados en la actualización de los propietarios de bienes inmuebles ha permitido un acercamiento a las autoridades locales en relación a los habitantes del municipio. En este sentido, la mejora y actualización de datos, el establecimiento de protocolos de seguimiento y monitoreo de la información, han permitido una mejora en las capacidades tributarias de la municipalidad, así como una mejora en el ordenamiento de los impuestos a partir de los mismos.

Esta situación se ha reflejado cuantitativamente a lo largo de la descripción de la buena práctica, se han tomado como referencia tres rubros y su evolución desde el año 2002 hasta la fecha, en la que se aprecian incrementos que en el caso de los bienes inmuebles, servicios urbanos y patentes duplican los ingresos.

La posibilidad de contar con una infraestructura y personal adecuado para dar inicio al proceso, está permitiendo en la actualidad dar continuidad a las actividades formativas y de instalación de capacidades técnicas para fortalecer las competencias municipales en la materia.

La administración es consciente que para mejorar la fiscalización, recaudación y gestión de los tributos deben fortalecerse la calidad de la información, establecer un plan de control del cumplimiento tributario de las obligaciones por lo que ha apoyado los programas tendientes a ese mejoramiento a través de capacitación de personal, de adquisición de herramientas tecnológicas, de vehículos y otros recursos.

Las organizaciones externas también han comprendido que en el caso concreto del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles, la calidad de la información, los valores actualizados de los inmuebles los beneficia, en el sentido que incrementa la recaudación de los participantes de dicho tributo en forma directa o indirecta, por otra parte nueva legislación refiere su distribución conforme al esfuerzo de mejoramiento de la Administración Municipal.

3.9 Ficha de contacto institucional

Nombre: Ing. José Iván Wong Reyes

Puesto: Coordinador Proceso de Administración Tributaria

Institución: Municipalidad de Desamparados

Teléfono Institución: 506-2219-4815

COSTA RICA

Fiscalización del Impuesto a las Actividades Lucrativas en el Municipio de Desamparados, Costa Rica

Cintya Gómez Sánchez

1. Resumen de la experiencia

En la BPM se plantea la experiencia de la municipalidad de Desamparados en cuanto a la mejora de los mecanismos de fiscalización de las finanzas públicas locales. Para ello se han adoptado mecanismos de mejora de las actividades económicas existentes en la municipalidad, así como el impulso en la coordinación de las instituciones con competencia en la materia.

En este caso concreto se han tomado como ejemplo, las actividades adoptadas por la municipalidad para mejorar el registro de las actividades lucrativas (patentes), en la actualidad los ingresos por este rubro ascienden al 30% de los ingresos de la municipalidad. La mejora en los procesos de información y seguimiento en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, planteó la necesidad de fomentar un Plan de cumplimiento tributario voluntario con el fin de mejorar la recaudación e informar a los contribuyentes de las nuevas medidas a adoptar para mejorar en el cobro de las actividades económicas existentes en la municipalidad.

La BPM plantea mecanismos que han permitido hacer frente a la problemática de la evasión de impuestos. La actualización de la información sobre contribuyentes se ha caracterizado por la mejora de los procesos de intercambio en la información entre la municipalidad y la Dirección General de Tributación.

Los programas de fiscalización adoptados por la municipalidad se plantean con un carácter permanente y tienen por objeto fortalecer las capacidades institucionales en el cobro de los tributos. Esta nueva misión, acompañada de una mejora en la sistematización de la información de contribuyentes permitirá continuar con la tendencia creciente en el cobro de impuestos por parte de la municipalidad.

2. Contexto

El cantón de Desamparados tiene una extensión de 118.2 kilómetros cuadrados, pertenece a la Provincia de San José, posee una población aproximada de 225.000 habitantes (según censo del 2000), en cuanto a este concepto es el tercer cantón más poblado del país.

El presupuesto municipal para el año 2009 es de 4.300 millones de colones, donde los principales rubros son: Impuesto a las actividades lucrativas (patentes) que representa un 25 a 30% del presupuesto, el Servicio Municipales en una proporción similar y el Impuesto Sobre Bienes Inmuebles en un 20 a 25% de ese monto.

3. Descripción de la BPM

3.1. Situación del problema

Una las principales problemáticas a las que se enfrentan las municipalidades en el país, es la relativa a la evasión en el impuesto de las actividades lucrativas.

Se aprecia la existencia de lagunas legales que permiten a los contribuyentes evadir el pago de los impuestos, motivo por el cual las municipalidades deben de ejecutar programas de fiscalización y cobro para identificar a los morosos y evasores y obligarlos a cancelar el tributo.

Esta situación se debe principalmente a una serie de causas entre las que cabe hacer referencia a las siguientes:

- El marco legal sancionatorio que aplican las Municipalidades es el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, diseñado para ser aplicado por la Administración Tributaria nacional y para los tributos nacionales.

- Dicha normativa expresamente establece en su artículo 69, que el Capítulo III. Hechos Ilícitos, sólo pueden ser aplicados por los órganos adscritos al Ministerio de Hacienda, de manera que al no satisfacer esa condición los gobiernos locales no pueden recurrir a esa normativa.
- La Ley de Impuesto de Patentes municipales se encuentra desactualizada, ya que su última versión data de 1992, por tanto, podemos afirmar que no capta el crecimiento económico que pueda darse en la localidad por parte de los agentes de producción.
- Ausencia del “Principio de solidaridad de la deuda”, en el caso de patentados que arriendan un local, de parte del propietario del inmueble, lo cual justifica que mucho del pendiente de cobro que tienen los municipios tenga origen en esa condición.

3.2. Objetivos

La fiscalización tributaria implica una serie de objetivos a nivel institucional, entre los que se encuentra el desarrollo del Plan de Cumplimiento Tributario Voluntario con el fin de incrementar la recaudación y disminuir los costos de administración.

En este contexto otro de los objetivos planteados hace referencia, a la mejora de la calidad de información de los sistemas de información con el fin de administrar, fiscalizar, recaudar y gestionar en forma eficaz los tributos municipales.

Desde el punto de vista de la práctica, cabe hacer referencia a una serie de objetivos concretos entre los que cabe hacer referencia a los siguientes:

- Ejecutar el Control del cumplimiento tributario con fundamento en la información.
 - Convenio de cooperación con la Dirección General de la Tributación.
 - Control cruzado de información con base en la información de terceros.
- Ejecutar la fiscalización con base en el control integral de los contribuyentes seleccionados.

- Ejecutar Programas de fiscalización específicos por actividades lucrativas.
 - Fiscalizar los Grandes Contribuyentes con la Dirección General de Tributación.
 - Fiscalización de Actividades lucrativas específicas

3.3. Metas propuestas

Con esta BPM se pretende mejorar en la recaudación efectiva de los tributos en un 20% e incidir en la reducción de la morosidad en un 25%. Para ello, se ha propuesto ejecutar como mínimo dos programas de fiscalización específicos sobre actividades lucrativas.

En este contexto, se ha planteado como uno de los mecanismos a dinamizar la coordinación de acciones en materia tributaria con la Dirección General de Tributación. Algunas de las actividades que se han desarrollado en este sentido, se han centrado en la implementación de programas de deberes formales, que consiste en determinar si se llevan libros contables y se expiden facturas debidamente autorizadas. Al mismo tiempo, se han llevado a cabo auditorías en aquellas actividades económicas que tiene un mayor peso en la economía local.

Se han establecido mecanismos de control cruzado de los declarantes del impuesto sobre la renta y declarantes de patentes, actividad en la cual se verifica que los ingresos declarados en el impuesto sobre la renta concuerden con los declarados en la municipalidad, además que los declarantes de la dirección de Tributación también declaren en la municipalidad.

También se realizan inventarios de las actividades lucrativas en cada distrito, para verificar que los establecimientos que se encuentran operando en el municipio correspondan a los registros disponibles en la tesorería. Todo ello, con el objetivo de recaudar sobre aquellas actividades que se desarrollan en la actualidad en la municipalidad y sobre las que no se recaudan impuestos.

3.4. Actores principales involucrados

Dirección General de la Tributación:

Con base en el convenio de cooperación celebrado entre la Municipalidad y esa institución, cada año, dicha Dirección proporciona información sobre terceros y la declaración del Impuesto Sobre la Renta.

Adicionalmente, la Municipalidad de Desamparados, con fundamento a las declaraciones juradas de patentes, provee a la Dirección General de la Tributación, un grupo de contribuyentes para que sean sometidos al criterio de auditoría, para ser seleccionados como casos de auditoría fiscal.

Otra de las actuaciones conjunta de ambas instituciones son los programas de deberes formales y cumplimiento.

Municipalidad de Desamparados:

Entidad responsable de la fiscalización tributaria según la Ley N°7229, en el proceso de cobro es la entidad responsable de la gestión de recuperación de los tributos no pagados a tiempo, y por último tiene bajo su responsabilidad la fiscalización en el campo de los establecimientos con licencia municipal.

3.5 El desarrollo metodológico

Los aspectos que se sistematizan en cuanto al desarrollo metodológico hacen hincapié en los procesos básicos que garantizan un intercambio de información tributaria entre la municipalidad y la Dirección de Tributación, en este contexto es necesario incidir en la importancia de cruzar la información e impulsar acuerdos interinstitucionales a la hora de realizar el seguimiento y actualización de información de contribuyentes.

En la municipalidad de Desamparados se han cruzado una serie de variables que han permitido mejorar la información relativa a los contribuyentes, así como a la tipología de las actividades económicas existentes en la municipalidad.

Para ello se ha generado información de las declaraciones juradas del Impuesto de patentes, se han verificado las declaraciones realizadas sobre la renta

contra los declarantes de patentes. La actualización de los datos sobre actividades lucrativas se actualiza por distrito para determinar si poseen la licencia correspondiente.

Las etapas procedimentales que se han seguido en la actualización de contribuyentes, comenzaron por un cruce de información con la Dirección General de la Tributación, impuesto sobre la renta. El cruce de información con los datos de la Dirección General de la Tributación será comparada con el número de cédula e ingreso con la información municipal de las declaraciones juradas de patentes.

A partir de estos primeros cruces de información se dispone de los declarantes del Impuesto sobre la Renta no registrados en la municipalidad, así como los declarantes con ingresos declarados en la renta superiores a los declarados en la municipalidad.

En caso que la Municipalidad no cuente con la facilidad del sistema de información ésta labor se deberá de ejecutar manualmente, para lo cual es importante clasificar de previo la información de la Tributación por orden descendente de los ingresos y realizar una verificación por número de cédula de ambos registros, Municipal y de la Tributación.

Detectados los evasores, se procede a actuar conforme lo establece el artículo 124 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, lo cual consiste en solicitar la presentación de la declaración omisa. En caso de que el contribuyente no cumpla con el requerimiento se actúa con fundamento en el artículo 144 de la normativa indicada anteriormente que establece la presentación del estudio y propuesta de regularización y cancelación del tributo.

Si el sujeto pasivo no acepta, entonces lo que procede es el traslado de cargos y contabilización del débito correspondiente.

3.6 Resultados

Resultados de proceso

En la buena práctica se plantea la importancia de incidir de manera especial en la actualización e identificación de contribuyentes para incrementar el ingreso a nivel local. En este sentido a lo largo de la buena prác-

tica se ha corroborado la interrelación existente entre la mejora y actualización de los sistemas de información sobre contribuyentes y el incremento de los ingresos.

La fiscalización de los tributos es función inherente a la Administración Tributaria, con el fin de detectar e identificar los contribuyentes. La fiscalización con fundamento en la información es vital, asimismo la creación hacia el contribuyente del riesgo de ser fiscalizado debe estar presente con el fin de lograr la conducta de cumplimiento voluntario. Estas son acciones que los municipios deben de transmitir a sus contribuyentes, por lo que esta práctica debe realizarse por las administraciones municipales para combatir la evasión.

Los programas de fiscalización se ejecutaron de forma permanente, y así, los contribuyentes no tendieron a cambiar su conducta de cumplimiento tributario. El efecto inmediato de la ausencia de programas de esta naturaleza es la disminución de la recaudación efectiva y el aumento de la evasión. Por lo tanto, los programas de este tipo son los que motivan al contribuyente a cumplir sus obligaciones tributarias, puesto que será un riesgo evadir, y si es detectado “le será más oneroso cumplir que enfrentarse a la Administración”.

Esta gestión le da credibilidad a las actuaciones de la municipalidad ante el contribuyente y se reflejan en el cumplimiento voluntario del contribuyente, concretamente en el incremento de la recaudación.

El resultado concreto es la actuación de la Administración ante el contribuyente en el sentido que se identifica su situación de cumplimiento y se le conmina a regularizarla, en caso contrario, se le obligará a satisfacerla, a través del cobro.

3.7 Presupuesto y recurso

Para llevar a cabo la mejora en los procesos descritos se requiere una serie de insumos de personal y herramientas informáticas entre los que se destacan:

- Recursos humanos:
 - 4 auditores a un costo mensual de seiscientos mil colones.
 - 1 secretaria costo mensual de trescientos mil colones.

- Equipo de cómputo:
 - 4 PC, comunicadas en la red de la municipalidad con acceso a Internet, costo de quinientos mil colones cada PC.
 - Impresora láser, trescientos mil colones.
 - 1 notebook, seiscientos mil colones.
- Espacio físico.

3.8. Análisis e interpretación de resultados

La Administración es consciente que para mejorar la fiscalización, recaudación y gestión de los tributos requiere en primer término de una mejora de los sistemas de información tributaria en el municipio.

En este sentido, la municipalidad de Desamparados inició un proceso para incorporar las mejoras en el tratamiento de la información sobre contribuyentes que ha permitido un incremento de la recaudación proveniente de los tributos municipales.

Entre los pasos que hay que incidir en este proceso es la importancia del plan de control de cumplimiento tributario de las obligaciones por lo que se ha dado especial énfasis a los programas que inciden en la capacitación del personal en materia de actualización de la información y tratamiento de datos, inversiones en la adquisición de herramientas tecnológicas, vehículos y otros recursos.

La labor de la municipalidad se refleja en la comunidad, solamente si los recursos presupuestarios son suficientes, el gobierno local podrá concretar su rol de promotor del desarrollo. El impuesto a las actividades lucrativas es quizás el ingreso más importante, de manera que debe fiscalizarse para que los contribuyentes perciban que es un “riesgo” evadir, y que si lo hacen le saldrá más oneroso que cumplir adecuadamente con sus obligaciones tributarias.

En este contexto la sistematización de la experiencia, ha planteado la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación institucional entre aquellas instituciones pueden disponer de información sobre los contribuyentes, a efecto de dinamizar, actualizar y ejercer un control efectivo sobre las actividades económicas existentes en el territorio.

3.9. Ficha de contacto institucional

Nombre: Ing. José Iván Wong Reyes

Puesto: Coordinador Proceso de Administración
Tributaria

Institución: Municipalidad de Desamparados

Teléfono Institución: 2219-4815

NICARAGUA

Modernización de la gestión tributaria mediante la aplicación de tecnologías de información en la municipalidad de Juigalpa, Nicaragua

Gilberto Lindo

1. Resumen de la experiencia

La modernización de la gestión tributaria en la Municipalidad de Juigalpa consistió en un conjunto de acciones por medio de las cuales se mejoró sustancialmente la recaudación municipal y la atención a los contribuyentes.

Con el apoyo de las autoridades y funcionarios municipales se inició un proceso de rediseño organizativo de la gestión tributaria y se implementó el nuevo Sistema de Recaudación (SISREC). De este modo se modernizó la gestión recaudatoria del gobierno local, permitiendo así disponer de información en tiempo para la toma de decisiones, el control de las obligaciones y la disminución del tiempo de atención a los contribuyentes.

Los cambios realizados también influyeron en mejorar sustancialmente la coordinación horizontal entre las áreas orgánicas involucradas en el proceso, ya que se tomó en cuenta el principio de control de la segregación de funciones y se elevó el nivel de la Administración Tributaria en la estructura orgánica municipal, promoviendo así una mayor autonomía e independencia en su accionar.

Durante el proceso de adecuación y reorganización se brindó al personal municipal capacitación y adiestramiento suficiente para potenciar los cambios realizados y se implementó hacia la ciudadanía toda una estrategia de información y divulgación sobre las propuestas tributarias y el uso de los recursos recaudados.

Por último, es importante recalcar que los esfuerzos de la Municipalidad de Juigalpa se realizaron con el apoyo técnico y financiero de la ciudad hermana holandesa de La Haya, a través del Consejo de Hermandades Holanda-Nicaragua (CNHHN), y del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM).

2. CONTEXTO

2.1 Contexto Geográfico

El municipio de Juigalpa pertenece al departamento de Chontales, región central de Nicaragua y está ubicado en la parte central del territorio de Nicaragua, entre la costa nororiental del lago Cocibolca, la cordillera de Amerrisque y los valles que trazan en su descenso hacia el Lago. Juigalpa es la cabecera del departamento de Chontales y está ubicada a 137 kilómetros de Managua.

El casco urbano se divide en 40 barrios, 8 zonas, 6 micros regiones y 6 distritos para el manejo del catastro municipal urbano. La población del municipio, según los datos del censo 2005, es de 51,838 habitantes, de los cuales 42,763 se agrupan en el casco urbano y el resto en áreas rurales.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del problema

En el año 2004, el municipio realiza un diagnóstico sobre su sistema de recaudación, en el que se identifica que del potencial de contribuyentes que deben pagar los distintos tributos municipales, solamente un poco más de la mitad están cumpliendo sus obligaciones tributarias y menos del 50% pagan el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

Las causas identificadas de estos problemas fueron, en general, la falta de gestión de cobro, la no disponibilidad de información para la toma de decisiones y formulación de estrategias, deficiencias en los recursos humanos municipales, la falta de sensibilización al contribuyente y la ausencia de fiscalización tributaria. Por otro lado, al comparar los potenciales

estimados de las principales fuentes de ingreso por recaudación, fue evidente que se estaba cobrando alrededor del 60% del potencial existente.

Como en toda situación de cambio, se tuvieron que enfrentar obstáculos que son comunes a estos procesos. El primero fueron algunas reticencias del personal municipal para pasar de un sistema manual de cobros a uno automatizado. También se experimentaron problemas en el suministro de la papelería requerida para la generación de recibos y en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público los avalara, ya que estos fueron la primera experiencia de este tipo en el país.

3.2 Objetivos

- 1) Mejorar la recaudación y eficiencia del sistema tributario local.

3.3 Metas propuestas

Por medio de la iniciativa se tenía previsto incrementar anualmente en al menos un 10% los ingresos municipales por medio de la realización de una reestructuración orgánica y funcional de la unidad de administración tributaria municipal, la promoción de un mayor acercamiento a los contribuyentes y la implementación de mecanismos de fiscalización tributaria.

El siguiente es un listado de las metas secundarias específicas:

- Organizar y automatizar el registro de contribuyentes para reducir el tiempo de espera, de 2 horas en promedio a solo 15 minutos.
- Implementar la fiscalización y auditoría fiscal como mecanismo que contribuya a la reducción de la cartera morosa, en al menos un 10% anual hasta alcanzar una reducción del 50%.
- Revisión de las tasas y tarifas por servicios prestados de forma de reducir el subsidio hasta un 50% de lo legalmente estipulado.
- Levantamiento del catastro urbano y rural en un 90% para incrementar el número de contribuyentes que pagan y la recaudación hasta en un 25%.
- Capacitar al personal para mejorar sus habilidades y destrezas, de cara a mejorar la atención al contribuyente.

3.4 Actores principales involucrados

Autoridades Municipales: Voluntad y apoyo político y económico para iniciar y potenciar el proceso de cambio propuesto.

Personal municipal de informática y administración tributaria: Dedicación al proceso re organizativo y funcional.

El Consejo de Hermanamientos Holanda- Nicaragua (CNHHN): Apoyo técnico y financiero a lo largo de las distintas etapas de la iniciativa municipal.

Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INI-FOM): Asistencia técnica promoviendo la implementación de la informatización en los procesos de gestión tributaria al facilitar el Sistema de Recaudación (SISREC), el cual cumple con los requerimientos generales de la función recaudadora de los municipios.

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID): Apoyo al municipio de Juigalpa en la automatización y prestación de servicios municipales.

3.5 El desarrollo metodológico

El primer paso del proceso fue la decisión política por parte de las autoridades locales para aumentar los ingresos municipales. Y para ello, se identificó la necesidad de realizar una reestructuración organizativa e instalar el software de Sistema de Recaudación (SISREC).

Ya con estos dos primeros pasos consolidados, el resto del proceso seguido consistió en:

- Se realiza la adecuación del SISREC.
- Se elaboran los programas para trasladar los registros que tenían movimientos durante el año 2004.
- La implementación inició en 2005, previa capacitación de los operadores, responsables del SISREC y Auxiliares para la descarga de los recibos oficiales de caja, que permitirían actualizar el estado de cuenta de cada contribuyente, generándose de esta forma la cuenta corriente individual de cada contribuyente.
- Incorporación de las cajas gradualmente en la

BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS HACIENDAS LOCALES

- impresión de los recibos aplicados a tributos eventuales, como una primera etapa (obligaciones derivadas de servicios solicitados por los contribuyentes y que no generan una obligación permanente), previa capacitación a las cajeras y personal de atención al contribuyente.
- Una segunda etapa fue la incorporación de las cajas en la impresión de los recibos oficiales de caja, por los pagos de los tributos controlados. Actividad realizada a mediados de 2005.
- En el proceso se considero continuar usando como medio de consulta el SISREC I, lo que a medida se iba cargando los pagos realizados por los contribuyentes se iba dejando en desuso paulatinamente, hasta quedar definitivamente utilizándose el SISREC II.
- Al iniciar Enero 2006, las cajas estaban imprimiendo todos los recibos oficiales en su totalidad, tanto para pagos controlados como para pagos no controlados. Esto supuso una nueva dificultad, ya que el recibo estándar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) proporciona a las municipalidades no es apropiado para imprimir y atender un volumen suficientemente grande de contribuyentes, por lo que se recurrió a solicitar autorización al MHCP para disponer de recibos pre-impresos en papel continuo.

- Como estrategia de información y sensibilización a los contribuyentes se fueron organizando reuniones informativas con los gremios de comerciantes y usuarios de los servicios en los barrios, así como la instalación de una pantalla grande en el área de caja y atención al contribuyente donde se les informó sobre el uso de los recursos y los proyectos en ejecución.
- De manera paralela se realizó un proceso de fiscalización a los grandes y medianos contribuyentes, a fin de complementar la acción de sensibilización con un mecanismo coercitivo que impulsara el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

3.6 Resultados

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, uno de los resultados más claros de las medidas tomadas es el incremento del IBI en poco menos del 50% durante el período 2004-2006. La misma tendencia es seguida por el impuesto sobre ingresos, el cual crece y luego en el año 2008 decrece, situación que en las últimas fechas ha estado afectada por la situación de recesión económica a nivel internacional.

Otro aspecto importante a recalcar es que se aumen-

Cuadro 1
Municipalidad de Juigalpa. Ingresos Municipales (Córdobas)
2004-2008

Año Rubro	Matrículas y licencias	Δ% Período	Impuesto sobre ingresos	Δ % Período	IBI	Δ% Período
2004	963.500,00	Base	5.791.240,00	Base	1.957.680,00	Base
2005	1.154.428,00	20%	6.730.470,00	16%	1.957.480,00	0%
2006	1.249.546,00	8%	8.592.771,00	28%	2.911.361,00	49%
2007	1.436.768,00	15%	9.175.233,00	7%	3.062.371,00	5%
2008	1.961.317,00	37%	8.216.947,00	-10%	2.964.379,00	-3%

tó el número de contribuyentes, siendo este aumento un 50% en el IBI y alrededor del 10% en los demás tributos.

La actualización de las tasas y tarifas a partir de revisar los costos reales que se incurren para la prestación de los servicios y la definición de una política tributaria acorde para ajustar las tarifas a los usuarios, mejoró los niveles de recuperación de los costos de menos del 30% a un 55%.

En términos cuantitativos las informaciones que se han desprendido de las entrevistas mantenidas cifran la reducción del tiempo para realizar las gestiones en materia tributaria en la municipalidad en un 50%, lo que ha mejorado considerablemente la calidad del servicio ofrecido en las instalaciones municipales.

La disponibilidad de información se tradujo en una mejor gestión de fiscalización y cobro, logrando incrementar el número de contribuyentes que pagaron sus tributos de unos 3,137 en 2006 a 6,070 en 2007. Asimismo se disminuyó de un 60% al 37% el subsidio a los servicios prestados, motivado por la revisión de los costos y la ampliación del número de usuarios que pagaron el servicio.

También es de destacar la estrategia de información y de atención al contribuyente, a través de imágenes en pantalla gigante en el local de la tesorería, reuniones con grupos de pobladores y gremios de comerciantes, ya que promovió de manera exitosa una mayor disponibilidad generalizada a cumplir con las obligaciones tributarias. Así mismo, se acompañó de acciones de fiscalización como mecanismo coercitivo.

Producto de la voluntad política y como resultado de todo el ordenamiento que se implementó, el Concejo Municipal emitió una ordenanza tributaria, la cual establece todo lo relativo a la gestión tributaria, estandarizando los requisitos para cada tipo de gestión, los formularios que se utilizan, las tarifas que se pagan y la instancia ante las cuales deben presentarse para realizar cualquier gestión, lo cual reduce el tiempo que el contribuyente destinaba a hacer pagos o a hacer algún trámite ante la municipalidad.

Otro elemento importante que debe resaltarse es la capacitación al personal, algo que no ha sido política

de la municipalidad, y a través de esta iniciativa las autoridades se han percatado de la importancia de la capacitación, lo que ha servido de incentivo y mejor desempeño del personal tanto en el manejo de los procesos como en la mejora de la atención al contribuyente, y ha pasado a ser un elemento presente en la estrategia de la gestión de la municipalidad.

3.7 Presupuesto y recursos

El presupuesto estimado que requirió la intervención fue de alrededor de US\$ 15,000, de los cuales en equipamiento se destinaron US\$10,000 y se estima que entre las otras actividades de capacitación, asistencia técnica y algunos otros insumos se invirtieron alrededor de US\$5,000. El equipamiento consistió en instalación de la red informática, compra de la pantalla y la compra de un par de equipos para el área de caja. También se debe hacer constancia de la asistencia técnica recibida por el CHHN y el INIFOM.

3.8 Análisis e interpretación de los resultados

En síntesis, se pueden recoger como factores de éxito en la intervención cinco aspectos que fueron claves para el logro de los resultados y que constituyeron una fortaleza para el proceso. Estos factores identificados son:

1. Definición del objetivo y necesidades de acción.
2. Apoyo y recursos seguros para el desarrollo de la intervención.
3. Directivos debidamente informados y personal adecuado.

1. Definición del objetivo y necesidades de acción

Este factor fue evidente al lograrse desarrollar una visión clara de los resultados esperados, algo que no es una práctica común en la municipalidad. Esto se logró al analizarse la situación de partida, determinarse las necesidades de acción y la concreción de un conjunto de actuaciones con metas y estrategias concretas.

2. Apoyo y recursos seguros para el desarrollo de la intervención

Una vez definidos los lineamientos y objetivos de actuación de la iniciativa, fue sumamente importante el apoyo político y económico brindado por las autoridades municipales para su cumplimiento. A su vez, se realizaron alianzas estratégicas muy valiosas con entidades como el INIFOM, la ciudad de La Haya y el CHHN.

3. Directivos debidamente informados y personal adecuado

Este factor de éxito fue uno de los más importantes, ya que si los directivos no están debidamente informados, la toma de decisiones la hacen en un ambiente de incertidumbre. Igualmente importante fue disponer de personal adecuado y suficiente para las tareas a realizar. Esto se logró contratando personal calificado o por medio de la capacitación.

3.9 Ficha de contacto institucional

Nombre: Ing. Carlos Alberto Rodríguez Cano

Puesto: Responsable de Departamento Redes sistemas.

Institución: Alcaldía de Juigalpa, Chontales

Tel. institución: 2512-2602; 2512-2788

Correo institución:

gerentedeoperaciones@alcaldiajuigalpa.gob.ni

Página Web: <http://www.alcaldiajuigalpa.gob.ni>

Nombre: Lic. Yeni Álvarez López

Puesto: Directora de Administración Tributaria Municipal

Institución: Alcaldía de Juigalpa, Chontales

Tel. institución: 2512-2602; 2512-2788

Correo institución: yeniferjuigalpa@yahoo.com

Página Web: <http://www.alcaldiajuigalpa.gob.ni>

NICARAGUA

Mejora integral del sistema de gestión tributaria y recaudación en la Municipalidad de San Juan del Sur, Nicaragua

Gilberto Lindo

1. Resumen de la experiencia

Desde el inicio de su gestión, el Alcalde del Municipio de San Juan del Sur, electo para el período 2005-2008, priorizó el área de recaudación como estrategia fundamental para fortalecer las finanzas municipales y así contar con mayores recursos para incidir en el bienestar de la población.

Para ello, el proceso comenzó con la creación de la Dirección de Administración Tributaria, fortaleciéndola con recursos humanos y equipamiento. Esta unidad se constituyó como la instancia de la tributación municipal, destacándose entre sus funciones los procesos de gestión de cobro. A su vez, a lo interno de la municipalidad también se fortaleció la alianza y coordinación con la Dirección de Catastro, la cual también fue fortalecida, especialmente en su base de datos y equipamiento.

Otro componente importante de esta buena práctica municipal (BPM) fue el proceso de revalorización de propiedades urbanas y rurales y de costos de construcción, lo cual fue clave para aumentar la base imponible tributaria del municipio.

En general, el esfuerzo por aumentar los ingresos municipales fue integral, ya que se abarcaron todos los rubros tributarios más importantes, a saber, el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), el Impuesto Municipal sobre Ingresos (IMI) y los impuestos por transacciones de inmuebles, construcción y urbanizaciones.

Por último, es importante recalcar que la BPM fue realizada con el apoyo del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, GTZ, a través de su programa para el desarrollo local y la transparencia fiscal (PRODELFI), de la Dirección General de Ingresos (DGI) y del Registro de la Propiedad.

2. Contexto

El Municipio de San Juan del Sur está ubicado en el extremo Sur-Oeste de Nicaragua (Pacífico Sur) en el Departamento de Rivas y es fronterizo con Costa Rica. Está ubicado a 140 Km. de distancia de la capital de Nicaragua (Managua) con una extensión territorial de 411 Km².

El Municipio tiene una elevación entre 0 y 525 metros sobre el nivel del mar. La cabecera del Municipio está a un nivel promedio de 3,5 (m.s.n.m). El punto más alto del Municipio es el Cerro La Moca en el límite con Cárdenas, con 525 (m.s.n.m). El clima se clasifica como Sabana Tropical. La temperatura promedio anual es de 27-28 grados, la temperatura mínima es de 13 grados C, y la máxima es de 35 grados C. La precipitación promedio es de 1.025 Mm. Hay dos estaciones: seca (verano) entre Noviembre y Abril y la temporada de lluvias (invierno) entre Mayo y Octubre.

El Concejo municipal ejerce el gobierno y la administración del municipio con carácter deliberante, normativo y administrativo, presidido por el alcalde que cumple las funciones y competencias establecidas por el Concejo Municipal en la Ley de Municipios y su Reglamento. El 5 de noviembre del año 2004, el municipio eligió el nuevo concejo municipal para un período de 4 años.

San Juan del Sur fue elevada a ciudad en 1851 y nombrada ciudad turística en el 2002. El auge de este municipio inició exactamente con las transacciones de venta de tierras con la Reforma Agraria de los 80's, con lo cual cambiaron la tenencia de la tierra y se entregaron las tierras costeras, cuyo valor se ha revalorizado en la actualidad. En esta fase, extranjeros que trabajaban en el sector de bienes raíces y desarrollo de tierras cerca del mar, encontraron una oportunidad de adquirir tierras con recursos naturales impresionantes y precios asequibles. Simultáneamente con

la creciente popularidad del deporte del surf, comenzaron a llegar mochileros y surfistas jóvenes tras el reto de las olas de las playas de San Juan del Sur y Tola. Siendo San Juan del Sur el único pueblo de la zona, situado frente al mar, constituía el lugar idóneo para alojarse y también tener vida nocturna.

Los pobladores autóctonos de la región rápidamente también se apropiaron de esta tendencia de mercado y se han transformado en microempresarios. La llegada de los compradores de tierra y de los turistas de aventura representó una oportunidad para desarrollar actividades microempresariales, pequeños negocios de bienes raíces, tour operadores locales, escuelas de surf, transporte por tierra y por mar para acceder a las playas, bares, restaurantes y hospedajes. Hoy día se encuentran también casas de habitación transformadas en hospedajes, que además ofrecen al visitante servicios de turismo de aventura.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del problema

Al comenzar esta BPM, en la municipalidad no existía la dirección de administración tributaria. El área administrativa a cargo se llamaba “recaudación” y solo contaba con tres funcionarios (recaudador, notificador y cobrador). Esta área era una dependencia de la administración financiera y no contaba tan siquiera con una base de datos del registro único de contribuyentes y sus expedientes.

Dada esta situación, el contribuyente para que le atendieran su gestión debía ir a igual número de dependencias en la municipalidad como tipos de tributo debía pagar, lo cual obviamente dificultaba el pago de impuestos. Cuando se trataba de gestionar la solvencia de un contribuyente, al no existir expediente sobre su estado de cuenta individual y única, se daba una gran evasión impositiva. También había falta de controles internos, falta de capacidad en los recursos humanos y falta de independencia en la gestión tributaria, por lo que el contribuyente en caso de no estar de acuerdo con lo que se le estaba cobrando al momento de la liquidación de su obligación, recurría ante el alcalde o financiero para que estos le rebajaran el monto a pagar, al igual que no existían los procedimientos y tarifas por escrito, lo que facilitaba esta práctica informal.

Otro problema era que no se cobraban los impuestos y tasas según lo estipulado en el plan de arbitrios municipal, y al no tener registros tributarios, al momento de cobrar el impuesto se le pedía al contribuyente el recibo de pago anterior para saber si ya lo había pagado, y si no lo presentaba, lo debía pagar. La gestión de cobros también era débil por la carencia e implementación de un manual de procedimientos y funciones.

Un buen indicador sobre los retos financieros de la municipalidad, es que según el INIFOM, en el 2005 los ingresos tributarios municipales eran alrededor del 15% del potencial tributario estimado.

3.2 Objetivos

Aumentar los ingresos municipales por medio del fortalecimiento de la gestión administrativa tributaria integral, estableciendo así una lógica organizativa basada en la realización de funciones comunes de gestión, fiscalización y recaudación local.

3.3 Metas propuestas

- Creación de la Dirección de Administración Tributaria, incorporada a la estructura organizacional de la municipalidad con su manual de procedimientos y funciones propio.
- Organizar el expediente de registro único de contribuyentes en físico y digital en hojas Excel mientras se procede al desarrollo de un software para este fin. Dotar a la unidad de al menos dos equipos de cómputo que faciliten el procesamiento de la información requerida y el equipamiento mobiliario necesario.
- Revisión, redefinición y actualización de las tasas y tarifas, con base en el Plan de Arbitrios, tanto de los impuestos como de los servicios prestados, principalmente los relativo a las tablas de valores catastrales que son la base imponible del IBI.
- Iniciar el proceso de recuperación de la cartera morosa de la municipalidad.

3.4 Actores principales involucrados

Los actores involucrados en el proceso son varios y variados sus roles, según se describe a continuación:

El Alcalde, en su calidad de autoridad máxima ejecutiva, concibió como una necesidad inmediata el fortalecimiento de la gestión tributaria para alcanzar las metas de desarrollo que prometió durante su campaña, por lo que se dispuso a gestionar ante el Concejo Municipal la aprobación de esta iniciativa y a realizar las alianzas que permitieran alcanzar el objetivo.

La cooperación Alemana (GTZ), mediante el programa de apoyo a la descentralización y la transparencia fiscal (PRODELFIN), aportó apoyo financiero y técnico y facilitó alianzas con la Dirección General de Ingresos y el INIFOM para la capacitación al personal y el diseño de instrumentos. La capacitación se realizó mediante la metodología de aprendizaje vinculado a resultados (AVAR) desarrollado por la GTZ.

El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) en el acompañamiento al proceso de capacitación al personal y el diseño de los procesos de gestión tributaria, e incorporado al proceso AVAR.

La Dirección General de Ingresos (DGI), acompañando la capacitación al personal e integrándose al proceso de aprendizaje vinculado a resultados (AVAR). También apoyó facilitando la base de datos de contribuyentes del municipio para el cruce de información, así como con el establecimiento de una ventanilla de la DGI en el edificio de la municipalidad.

La ciudadanía al responder positivamente a la gestión de recaudación que se implementó.

3.5 El desarrollo metodológico

Se inicia el proceso con un diagnóstico, el cual refleja que no se cuenta con información concreta sobre el funcionamiento del sistema de recaudación municipal. También queda en evidencia que el municipio antes del año 2005 carecía de un método de control interno, una base de datos y la dependencia solamente contaba con una funcionaria a cargo, quien tasaba y negociaba a discreción los arreglos de pago.

No existía un control real de los contribuyentes del municipio y de los pagos efectuados, por tal razón, no podía calcularse lo que los mismos adeudaban al gobierno local. Esta situación hace suponer que la forma de recaudo era a prueba y error. Los niveles de inversión hacia la capacitación y formación del recurso humano, así como a la actualización de equipos y mobiliario, eran inexistentes.

Con base en los resultados del diagnóstico, las nuevas autoridades municipales emprenden un proceso de fortalecimiento y profesionalización del equipo técnico, por medio de la implementación del método de aprendizaje vinculado a resultados (AVAR), proceso que contó con el acompañamiento y asesoría de PRODELFIN, INIFOM y a la coordinación de esfuerzos con la Dirección General de Ingresos.

Una vez realizado el diagnóstico, se siguió el siguiente proceso, el cual es presentado en orden por aspecto funcional, aunque en la práctica algunas de las acciones se desarrollaron de manera paralela.

1. Organización y funcionamiento.
2. Asignación presupuestaria (inversiones y gastos).
3. Capacitación al personal.
4. Registro de contribuyentes.
5. Gestión recaudatoria para la recuperación y control de cartera vencida y la fiscalización.
6. Comunicación a los contribuyentes (ciudadanía).
7. Cumplimiento de normas y procedimientos de control interno.
8. Coordinación con DGI.

1. Organización y Funcionamiento

Se creó la Dirección de Administración Tributaria y sus áreas con un enfoque de especialización hacia la organización y actualización de la cartera de clientes, segmentación de la atención por tipo de contribuyentes y articulación con otras áreas como catastro y servicios municipales que brindarían insumos importantes para manejar la base de clientes o contribuyentes actualizada. Bajo el enfoque de desarrollo económico local, se trató de establecer reglas claras y transparentes para los diversos tipos de contribuyentes y se crearon mecanismos de comunicación

para fortalecer una relación de retroalimentación en dos vías (alcaldía-contribuyente y viceversa).

Se creó el manual de funciones para la Dirección de Administración Tributaria y sus áreas adjuntas estableciendo el esquema de relaciones complementarias a lo interno y dejando entrever la articulación esperada con otras áreas internas relacionadas con el proceso de recaudación.

Se creó el organigrama de la Dirección de Administración Tributaria, el cual está compuesto por los siguientes puestos:

- Un(a) Administrador Tributario
- Un(a) Responsable del área de Recaudación
- Un(a) Responsable del área de Fiscalización
- Un(a) Responsable del área de Cartera y Cobro
- Un(a) notificador
- Un(a) colector
- Un(a) Secretaria

2. Asignación presupuestaria (inversiones y gastos)

Se gestionaron recursos para la mejora de las condiciones físicas de la dependencia, ampliando el espacio, ubicando la oficina de la manera más accesible al contribuyente, equipándola con el mobiliario y equipamiento requerido y se contrató y capacitó al personal necesario, haciendo énfasis en el desarrollo de habilidades de servidor/a público.

3. Capacitación a personal

El proceso de capacitación dio inicio tan pronto como se tuvo conformado el equipo, durante un período de 8 meses, por medio de sesiones mensuales de 3 días. En cada sesión quedaban tareas a realizar, las cuales estaban directamente relacionadas con el quehacer de la gestión tributaria y se basaban en las metas propuestas para alcanzar los objetivos de recaudación (metodología AVAR).

Como parte de la metodología hubo un proceso de evaluación por equipos municipales. Entre los criterios que se evaluaron fueron la calidad de los avances en los resultados alcanzados, la consistencia del equipo en la asistencia, la incorporación del alcalde al proceso de capacitación y el apoyo al proceso por parte de las autoridades.

4. Registro de Contribuyentes

Se realizó un censo de contribuyentes como parte de los resultados del proceso AVAR, con el apoyo de la DGI, la cual apoyó técnicamente la realización del mismo, con el fin de identificar y conformar la base de datos de todos los contribuyentes del municipio, identificando los datos del contribuyente y relacionando a este, todas las obligaciones que tiene con la tesorería municipal.

5. Gestión Recaudatoria para la recuperación y control de la cartera vencida (morosidad) y la fiscalización.

Como parte del proceso se inició una fuerte gestión de cobro. Los tributos en período de cobro legal, se tramitaron por medio de la notificación constante. Y para recuperar la cartera morosa, se dotó a la dependencia con una motocicleta para la realización personalizada del cobro administrativo en todo el territorio.

6. Comunicación a los contribuyentes (ciudadanía)

Se realizó una campaña de sensibilización a los contribuyentes sobre la campaña de gestión de cobro de la municipalidad y sobre la utilización de los fondos recaudados. La campaña se realizó mediante varios mecanismos, tales como perifoneo, cuñas radiales, reuniones barriales, reuniones con gremios, boletines, volantes, revistas informativas, y en general, se aprovechó todo foro y espacio donde había la posibilidad de informar al contribuyente.

7. Cumplimiento de Normas y Procedimientos de Control Interno

Se elaboró el manual de procedimientos administrativos de la dependencia, incorporando a sus operatividad funcional las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI), que a finales del año 2004 dictó la Contraloría General de la República (CGR) en su calidad de ente rector del control de la administración pública.

8. Coordinación con DGI

Se firmó un convenio de colaboración con la Dirección General de Ingresos en el que se estipula el apoyo técnico y de colaboración que esta institución

presta a la Municipalidad, mientras que por su parte el gobierno local facilita un espacio físico para la instalación de una ventanilla de la DGI para el cobro de los tributos nacionales, ya que previamente los contribuyentes del municipio debían ir a pagar sus impuestos hasta la cabecera departamental (Rivas). De esta manera se facilitó el pago a los contribuyentes y la DGI tiene mayor cercanía para ampliar su base de contribuyentes. También las instituciones cruzan información para detectar evasión fiscal.

3.6 Resultados

El municipio de San Juan del Sur, en los últimos años ha visto incrementada su actividad económica, lo cual ha traído consigo un crecimiento acelerado en las actividades principalmente referidas a los sectores del comercio y servicios. Pero a pesar del repunte económico local, los ingresos municipales previo al 2005 se mantenían estancados. Esta situación cambió al implementarse las nuevas políticas municipales para la mejora de la recaudación, lo cual se refleja en que ya para el 2007 los ingresos municipales se habían cuadruplicado con base en los resultados del 2004.

Estos resultados de impacto en la recaudación y financiación de la gestión del municipio se lograron a partir de alcanzar los siguientes resultados intermedios, producto de la ejecución de procesos paulatinos de manera consistente y que perfectamente pueden ser emulados por cualquier municipalidad que se lo proponga si disponen del apoyo y voluntad de sus autoridades.

- Se llevo a cabo un diagnóstico del área de recaudación.
- Se creó el organigrama funcional, el manual de funciones y el manual de procedimientos de la dirección.
- Se procedió a gestionar ante el concejo municipal la aprobación de una ordenanza para la creación de la dirección administración tributaria.
- Se organizo el expediente del registro único de contribuyentes en físico y digital, tanto del IBI como del IMI, por ser estos los de mayor peso e importancia en la estructura de recaudación local.
- Se redefinieron las tasas y tarifas de los tributos a cobrar según lo estipulado en el plan de arbitrios municipal. También se propusieron tablas

de valores catastrales conforme la aprobación de catastro físico nacional.

- Se equipo con un medio de transporte al notificador para llegar a todos los contribuyentes, incluso los más alejados.
- Se compraron equipos de cómputo para sistematizar cada uno de los trámites.
- Se fortaleció al equipo técnico municipal con capacitación.
- Se implantó una política de transparencia y honradez a la gestión tributaria.
- Se aplicaron las leyes existentes para mejorar el volumen recaudado, sin incrementar impuestos ni crear nuevos tributos.
- Se recuperó en un 80% la cartera morosa existente.
- Se levanto un censo tributario que permitió ampliar la base de datos de contribuyentes.

El observar el gráfico N° 1, se puede apreciar que el número de contribuyentes del IMI se logro casi duplicar durante el período 2004-2007.

Gráfico 1
Municipio de San Juan Sur.
Número de contribuyentes del IMI.
2004-2007

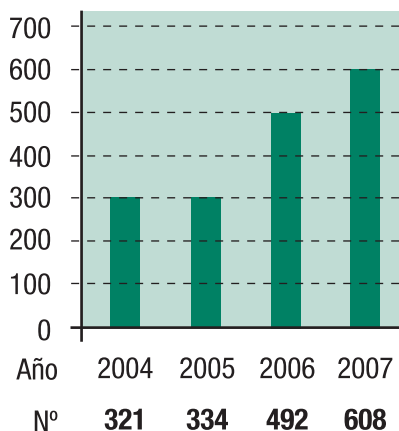
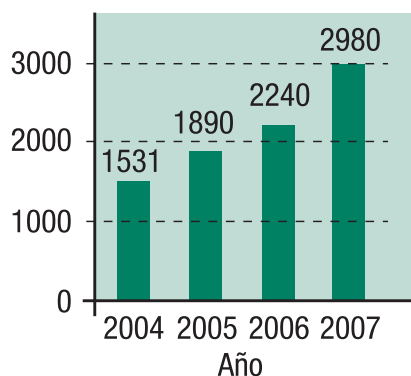


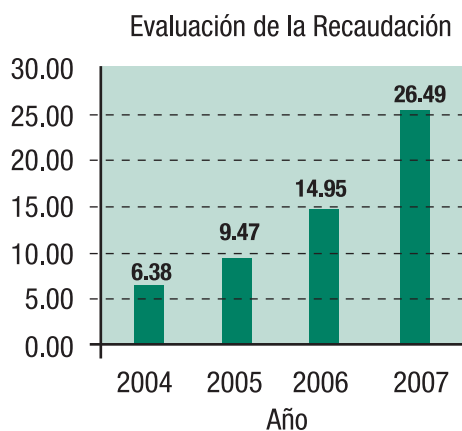
Gráfico 2
Municipio de San Juan Sur.
Número de contribuyentes al IBI.
2004-2007



Igualmente notorio es el aumento, durante el mismo período, del número de contribuyentes del IBI.

Asimismo, si se evalúa la recaudación total por año (impuestos, tasas y contribuciones especiales) los resultados son muy positivos. El gráfico No. 3 muestra estos resultados en millones de córdobas corrientes.

Gráfico 3
Municipio de San Juan Sur.
Recaudación total (Millones de córdobas)
2004-2007



3.7 Presupuesto y recursos

El presupuesto asignado por parte del municipio se estima en US\$ 10,500.00 entre costos de tiempo destinado por el personal, compra de mobiliario, mejoramiento físico del espacio, y otros gastos de remodelación incurridos, atención a reuniones con los pobladores y acciones de comunicación a la ciudadanía en general.

El aporte estimado por parte de la cooperación alemana es de unos US \$ 15,000.00 dólares en equipamiento de computo, una motocicleta, la capacitación mediante la metodología AVAR, la asistencia técnica para el acompañamiento y monitoreo del proceso y unos US\$ 3,000.00 dólares entre el INIFOM y la DGI por su participación en el proceso, en asistencia técnica y acompañamiento técnico.

En total se estima una inversión total de unos US\$ 28,500.00 dólares, lo cual no incluye costos incurridos en la operatividad y sostenibilidad de la gestión luego de implementada la iniciativa.

3.8 Análisis e interpretación de los resultados

Los principales soportes sobre los cuales se cimienta esta experiencia se pueden resumir en:

- Conformar un equipo de trabajo estable y haber encontrado el apoyo de instituciones y agencias de asistencia técnica para desarrollar los recursos humanos en diversas áreas.
- El fomento de la credibilidad de la comunidad y de la propia administración.
- La fortaleza económica del municipio de San del Sur que es mayor que muchos otros municipios nicaragüenses debido al sector turismo.
- Cumplir con lo que se promete. “El liderazgo se forma alrededor de hechos”. El liderazgo tiene que ver con el diálogo con los diferentes sectores que atiende la administración municipal. Se ha tratado de cambiar la práctica de que el alcalde debe tomar todas las decisiones porque cada funcionario puede resolver problemas en su campo. Ello significa que se debe fortalecer

el liderazgo institucional y no sólo el personal.

- Lograr establecer un trabajo armonioso con el Concejo Municipal.
- Independencia en la actuación. Darle a cada funcionario facultades para que tome decisiones.
- Funcionarios públicos convertidos en servidores públicos y con claro conocimiento de sus competencias como funcionario y de las competencias del municipio.
- Capacidad para establecer un marco claro de prioridades y habilidad para visionar dichas prioridades.

- Conocer el territorio municipal y ajustarse a sus características. Saber atender a los distintos sectores económicos y hacer que sientan que tienen un aliado en la Administración Municipal, aunque no siempre se les pueda atender todas sus necesidades o demandas.

3.9 Ficha de contacto institucional

Nombre: Denis Antonio Solís Cortés

Puesto: Director Administrativo Financiero

Institución: Municipio de San Juan del Sur

Tel. institución: 505-25683017

Correo institución: solisdenis@yahoo.com

Mejora en la Gestión del Cobro de los Tributos Municipales de Nuevo Cuscatlán, El Salvador

Ronny Romero Miranda

1. Resumen de la experiencia

En la presente Buena Práctica Municipal (BPM) se describe la experiencia que se ha implementado en el municipio de Nuevo Cuscatlán para la mejora de los ingresos municipales y gestión de cobro de los tributos locales.

A manera de resumen, la estrategia llevada a cabo por el municipio de Nuevo Cuscatlán para el aumento de sus ingresos municipales ha girado en torno a los siguientes tres ejes. En primer lugar, la simplificación y unificación de la estructura administrativa a los internos de la municipalidad por medio de la creación de la Unidad de Catastro. En segundo lugar, se implementó un sistema denominado Sistema de Administración y Finanzas para el Control de Ingresos y Egresos de las Municipalidades de la República de El Salvador (SAFIEM), para integrar los procesos tributarios municipales. Y por último, se mejoraron los cauces de información y disponibilidad a la ciudadanía en materia tributaria.

A su vez, la BPM muestra los beneficios de la cooperación público-privada en el ámbito local, ya que se facilitó el pago de los tributos municipales por medio de la facturación de la empresa privada de electricidad.

Es también importante destacar que la necesidad de brindar mejor información y acercar la institución local a la ciudadanía se llevó a cabo mediante reuniones a nivel comunitario para sensibilizar de primera mano sobre la importancia de contar con unas finanzas locales equilibradas. También se facilitó el pago de los tributos mediante la utilización de unidades móviles.

2. Contexto

El municipio de Nuevo Cuscatlán está ubicado a 13 kilómetros de la capital salvadoreña, con una exten-

sión territorial de 15.61 kilómetros cuadrados y una altitud de 920 metros sobre el nivel del mar. La población es de 8,607 habitantes (censo 2007) y es un municipio predominantemente semi-urbano. El 75% de la prestación de sus servicios municipales está dirigido a zonas residenciales.

2.1 Entorno Político

El municipio es gobernado por el Alcalde y Concejo Municipal pertenecientes al partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

2.2 Entorno Económico

Como se observa en el siguiente cuadro, la municipalidad ha venido incrementando su presupuesto municipal en los últimos años, en gran medida debido a las actuaciones que se describen en la presente BPM. Estas medidas son especialmente perceptibles en los rubros de Impuestos, Tasas y Otros Ingresos.

Cuadro 1
Municipio Nuevo Cuscatlán. Fuentes de Ingresos Municipales.
2005-2008

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008
Impuestos	\$ 174,159.53	\$ 198,334.86	\$ 193,750.08	\$ 214,427.31
Tasas	\$ 126,487.92	\$ 130,326.95	\$ 266,732.90	\$ 414,601.33
Otros Ingresos (servicio varios, intereses, multas, préstamos, etc)	\$ 216,980.52	\$ 365,709.50	\$ 230,595.00	\$ 955,114.40
FODES	\$ 298,765.32	\$ 339,615.29	\$ 384,911.74	\$ 421,448.28
Presupuesto Municipal	\$ 816,393.29	\$ 1,033,986.61	\$ 1,075,989.79	\$ 2,005,591.37
% de ingresos propios con respecto al total del presupuesto	63.40%	67.15%	64.23%	78.99%

2.3 Entorno Institucional

Las municipalidades de El Salvador tienen la potestad, en función del artículo 204 de la Constitución de la República, de crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas. En referencia a los impuestos, se otorga a las municipalidades la potestad de proponer iniciativas de ley a la Asamblea Legislativa para que los diputados las aprueben. Para el caso específico del municipio de Nuevo Cuscatlán, se cuenta con una tarifa de tasas municipales sobre la cual en los últimos años se han llevado a cabo algunas reformas de acuerdo a estudios de costos de los servicios que se prestan.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del problema

Se ha identificado que uno de los problemas más críticos que enfrentan las municipalidades del país (incluyendo Nuevo Cuscatlán), para satisfacer las demandas de sus habitantes, es la escasez de recursos financieros, lo cual está ligado a la falta de cobro de los servicios que las municipalidades prestan, a la desactualización de sus instrumentos tributarios (Ordenanzas de Tasas Municipales, Ley de Impuestos), a que se restringen a las municipalidades el derecho

de definir abiertamente sobre el destino de los recursos provenientes de la transferencia del gobierno central a través del Fondo de Desarrollo Económico Social, FODES, y a que en El Salvador no existe un impuesto a los bienes inmuebles el cual normalmente es destinado a los gobiernos locales. También se puede mencionar que otras de las limitantes de las administraciones municipales es que no se cuenta con bases imponibles actualizadas ni con sistemas mecanizados de manejo de catastro, lo cual dificulta considerablemente una utilización eficiente.

En Nuevo Cuscatlán las situaciones planteadas anteriormente no eran ajenas a la administración municipal, ya que no se contaba con una unidad de Catastro definida ni con los recursos necesarios para desarrollar su trabajo. A su vez, se carecía de información real necesaria para generar controles y tener insumos de cobro de los servicios municipales, y por ende, no existía un registro y control efectivo de los ciudadanos contribuyentes y negocios localizados en el municipio. Además, los diferentes instrumentos tributarios estaban desactualizados por lo que los negocios, especialmente, no cancelaban ningún tipo de impuestos. Ante este escenario, el gobierno local no contaba con los recursos necesarios para crear mayores fuentes de ingreso y mejorar la prestación de los servicios municipales, que era deficiente y con muy poca cobertura.

3.2 Objetivos

1. Mejorar la recaudación y gestión de cobro de la municipalidad de Nuevo Cuscatlán.
2. Fortalecer la prestación de los servicios públicos municipales y la atención al contribuyente.

3.3 Metas propuestas

El municipio de Nuevo Cuscatlán asumió el reto de fortalecer los ingresos municipales como un proceso. A continuación se plantean las metas propuestas para las distintas etapas definidas.

2006. Al concluir el año la municipalidad ha actualizado el registro y control tributario de los inmuebles y empresas del municipio de Nuevo Cuscatlán para garantizar una efectiva administración tributaria municipal.

2007. En el primer trimestre del año la municipalidad ha modernizado la administración municipal a través de la implementación del Sistema de Administración y Finanzas para el Control de Ingresos y Egresos de las Municipalidades de la República de El Salvador (SAFIEM), siendo este un sistema integrador de los departamentos de Catastro Tributario, Cuentas Corrientes, Tesorería y Cobro.

2007. En el tercer trimestre del año el Concejo Municipal de Nuevo Cuscatlán crea y pone en práctica las políticas de cobro y recuperación de la mora tributaria municipal, las cuales promueven, entre otros aspectos, alianzas con la empresa privada.

3.4 Actores principales involucrados

El Alcalde y Concejo Municipal son actores principales por el apoyo y voluntad política demostrada por mejorar la recaudación municipal.

El personal técnico de la municipalidad también ha tenido un papel crucial, específicamente los encargados de Catastro, Cuentas Corrientes y Cobro.

También es importante mencionar la alianza realizada con la empresa distribuidora de energía eléctrica DELSUR, con quien se firmó un convenio para el cobro de las tasas municipales en conjunto con el recibo eléctrico.

3.5 El desarrollo metodológico

Para la concreción de resultados, la municipalidad definió una metodología y un proceso a seguir, el cual se explica a continuación:

Asignación de recursos

El Concejo Municipal, a pesar de que no contaban con muchos recursos, hizo la apuesta para realizar esta inversión en la administración tributaria asignando fondos, personal y equipo para las áreas de Catastro, Cuentas Corrientes y Cobro, ya que en esos momentos estas unidades carecían de condiciones para poder realizar su trabajo, y también fusionó las mismas en una sola unidad llamándola Administración Tributaria Municipal. Además, se capacitó a los funcionarios en temas afines y en otros relacionados como atención al cliente y trabajo en equipo, con el objetivo de que su relación entre ellos y los contribuyentes fuera mejor.

Modernización de la Administración Tributaria

Se adquirió el Sistema de Administración y Finanzas para el Control de Ingresos y Egresos de las Municipalidades de la República de El Salvador (SAFIEM), con la finalidad de integrar los procesos tributarios. También se realizó un levantamiento y verificación de información catastral del municipio, lo cual sirvió de base para retroalimentar el sistema adquirido.

Es importante mencionar que en estas etapas descritas anteriormente las erogaciones realizadas no se vieron como un gasto, sino como una inversión, y esto es parte del éxito obtenido. También hay que rescatar el cambio positivo de actitud de los empleados municipales para asumir nuevas responsabilidades y usos de tecnología.

Alianza con la Empresa Privada

Otro de los pasos que se hicieron fue realizar una alianza con la distribuidora eléctrica local, DELSUR, en la cual se firma un convenio de cooperación en donde se incorpora las tasas municipales al recibo de energía eléctrica que esta empresa emite para los habitantes del municipio. A su vez, la municipalidad se compromete a retroalimentar a la empresa de datos de inmuebles y sus propietarios, ya que esta cuenta con información catastral actualizada.

Esta acción esta enmarca entre las buenas relaciones que ambas instituciones mantienen ya que entre ellas se prestan servicios. En el caso de DELSUR, brinda la energía para el alumbrado público de la ciudad y en el caso de la municipalidad, el servicio de uso del suelo para los postes y torres de energía eléctrica.

Políticas de Cobro y Recuperación de Mora

Se definieron políticas de cobro municipales encaminadas a dar facilidades de pago a los contribuyentes morosos. También se definieron lugares y horarios accesibles de pago, se incentivó el pago puntual de los tributos a través de rifas de enseres domésticos y otros y se creó la oficina móvil de cobro.

Comunicación con la Ciudadanía

En todos los procesos descritos anteriormente, la municipalidad mantuvo comunicación estrecha con la ciudadanía, concientizando sobre la importancia de que los contribuyentes paguen sus tributos para así mejorar los servicios municipales y para realizar proyectos encaminados a satisfacer las necesidades de sus comunidades.

3.6 Resultados

Como se pudo constatar en el siguiente cuadro 1, durante el período 2005-2008 la municipalidad ha logrado incrementar en más del doble sus ingresos propios.

Además de los resultados cuantitativos previamente expuestos, los siguientes elementos son también resultados exitosos de la iniciativa.

- **Funcionamiento de la Unidad de Administración Tributario Municipal.** Se fusionaron las unidades municipales de Catastro, Cuentas Corrientes y Cobro, permitiendo con ello ejercer un control efectivo sobre los contribuyentes y los negocios localizados en el municipio. También se realizó un levantamiento y verificación de información catastral municipal, identificando así un total de 2229 contribuyentes y 294 negocios registrados.

- **Implementación del SAFIEM.** Se modernizó la administración municipal con la adquisición e implementación del SAFIEM.
- **Políticas de cobro y recuperación de mora establecidas.** Se definió la estructura de la mora tributaria municipal, clasificando a los contribuyentes morosos de acuerdo al monto de lo adeudado y el tipo de contribuyente (personas naturales, sector comercial, industrial, de servicio y sector público e instituciones autónomas). Con este tipo de información fue posible reducir la morosidad en un 40%. También se comenzaron a utilizar las oficinas móviles de cobro, para facilitar el pago de tributos durante los fines de semana y en lugares más cercanos a la ciudadanía.

- **Alianza con la Empresa Privada**

Otro resultado que se considera muy importante en esta experiencia ha sido la alianza con la Distribuidora Eléctrica, DELSUR, para la recolección de tasas municipales (recolección de basura, el barrido de calles y el alumbrado público) a alrededor de 765 contribuyentes.

- **Contacto con la Ciudadanía**

También no se quiere dejar de mencionar como un resultado importante del proceso el acercamiento que se ha tenido entre la Municipalidad y la ciudadanía para discutir y sensibilizar sobre la importancia de fortalecer los ingresos municipales. Para ello se han realizado cabildos abiertos, consultas populares y sesiones abiertas del Concejo Municipal.

3.7 Presupuesto y recursos

La inversión realizada por la municipalidad de Nuevo Cuscatlán para la concreción de los resultados planteados se llevo a cabo mediante gestiones ante instituciones de apoyo al municipalismo, como lo es el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, FISDL, quien aportó \$ 9,065.00 para la implementación del SAFIEM.

El gobierno local invirtió \$ 5,154.06 para la adquisición de equipo, software y la instalación de la red e

invirtió aproximadamente \$ 6,000.00 para el levantamiento catastral.

Con lo que respecta al recurso humano municipal, son siete personas las que están apoyando este esfuerzo, distribuidas de la siguiente manera: tres en Catastro, dos en Cuentas Corrientes, uno en Cobro y Recuperación de mora y una jefatura que coordina la unidad de la Administración Tributaria Municipal.

3.8 Análisis e interpretación de los resultados

Como se ha mencionado previamente, entre los problemas críticos que enfrentan las municipalidades de El Salvador para satisfacer las demandas de sus habitantes es la escasez de sus recursos financieros.

También se debe recalcar que los problemas de gestión municipal que afectan la salud de las finanzas locales comienzan por las deficiencias en la planificación y desarrollo organizacional. Además de lo anterior, en las municipalidades se da una alta rotación de personal, generada por los cambios electorales y por la ausencia, hasta hace poco, de una ley de la carrera administrativa municipal que provea estabilidad.

A pesar de lo planteado anteriormente existen municipalidades, como lo es el caso de Nuevo Cuscatlán, en donde sus autoridades tuvieron la voluntad políti-

ca de hacer efectivo el cobro de los tributos municipales decidiendo fortalecer la función de captación efectiva de los ingresos propios.

Otra acción importante que se dio en la municipalidad fue el cambio de paradigmas de los empleados municipales, quienes estaban acostumbrados a llevar los controles tributarios de una forma tradicional, sin mayor innovación y con información desactualizada. Hoy en día están muy comprometidos en ser más eficientes en sus cargos.

Aunado a lo anterior, parte del éxito de esta iniciativa ha sido la alianza llevada a cabo con la empresa privada, en este caso con DELSUR, Empresa Distribuidora de Energía Eléctrica, quienes a través de convenio con la municipalidad han cobrado las respectivas tasas municipales, demostrando con ello ser receptivos para coordinar esfuerzos con el gobierno local.

3.9 Ficha de contacto institucional

Nombre: Maribel Gutiérrez

Puesto: Jefa de la Unidad de la Administración Tributaria Municipal

Institución: Alcaldía Municipal de Nuevo Cuscatlán

Tel. institución: 503-2241-9215

Correo institución:

nccuentascorrientes@yahoo.com

EL SALVADOR

Actualización de bases impositivas de los bienes inmuebles del municipio de Tamanique, El Salvador

Ronny Romero Miranda

1. Resumen de la experiencia

En la presente buena práctica municipal (BPM) se plantea el proceso mediante el cual se aumentaron los ingresos municipales por medio de la actualización del catastro tributario y fortalecimiento de la gestión de cobro del municipio de Tamanique.

El proceso de fortalecimiento institucional en la de gestión de cobro tuvo como punto de partida la creación, por medio de acuerdo del Concejo Municipal, de la unidad de Catastro Municipal. Este acuerdo se vio acompañado de recursos para dotar a la nueva unidad del personal técnico e infraestructura tecnológica necesaria.

La actualización del catastro tributario se realizó conjuntamente entre el personal técnico municipal y el apoyo de una empresa privada, quien también elaboró una herramienta informática de fácil manejo.

Esta BPM ha permitido que la municipalidad de Tamanique cuente hoy día con un registro individual de los inmuebles, los contribuyentes, las tasas aplicadas a cada ficha, los usos de la propiedad y mapas actualizados de los inmuebles. Además todo el registro catastral está incorporado en un sistema que facilita su operatividad.

El municipio también posee amplia información catastral actualizada, entre la cual destacan los mapas digitales e impresos del municipio a nivel urbano, semi-urbano y rural. También posee mapas a nivel de parcelas con información sobre suministro de agua potable, aguas servidas, los tipos de calles, ubicación de postes de energía y telefonía, puntos turísticos, etc.

2. Contexto

El municipio de Tamanique, El Salvador comprende

un área de 98 kilómetros cuadrados. Presenta una topografía impresionante que incluye cúspides rocosas en el norte hasta llegar a la costa en donde se forman drásticos acantilados que resguardan playas de arena negra. Se ubica a 60 kilómetros de la capital salvadoreña y su población es de 17,210 habitantes (censo 2007). Es un municipio predominantemente rural.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del problema

Uno de los retos más comunes que tienden a compartir las municipalidades en El Salvador es que no cuentan con bases impositivas actualizadas, ni con sistemas mecanizados de manejo de catastro. Esta situación limita los procesos de recaudación, y por ende, de generación de recursos financieros que las municipalidades puedan destinar para la prestación de los servicios y obras municipales que benefician a las comunidades.

La municipalidad de Tamanique no era ajena a la situación planteada anteriormente ya que no contaba con registros, controles de los inmuebles, bases impositivas y ubicación de sus inmuebles. A su vez, a falta de una unidad dentro de la administración municipal que llevará ese tipo de control, no había personal asignado para desarrollar las labores de calificación y verificación de inmuebles. De igual forma no se contaba con mapas catastrales y referenciales.

3.2 Objetivos

Actualizar el registro y control tributario de los inmuebles del municipio de Tamanique para garantizar una buena administración tributaria municipal.

3.3 Metas propuestas

- 2006 (segundo trimestre). Crear la unidad de catastro tributario y dotarla de los insumos necesarios, personal, equipo, para su buen funcionamiento y atención a los contribuyentes del municipio.
- 2006. Realizar levantamiento de información catastral.
- 2007 (primer trimestre). La municipalidad ha aumentado considerablemente y de manera sostenible sus ingresos por medio de la modernización de su administración tributaria municipal.

3.4 Actores principales involucrados

En primer lugar, cabe hacer referencia a las autoridades del municipio (Concejo y Alcaldía) por su voluntad y disposición política para apoyar el proceso desde sus inicios.

También es importante destacar el trabajo y esfuerzo de los funcionarios municipales involucrados ya que desde un primer momento apoyaron la iniciativa y ajustaron sus prácticas a los nuevos mecanismos de gestión.

3.5 El desarrollo metodológico

La metodología utilizada para la realización de esta buena práctica municipal, se describe a continuación:

- Fortalecimiento de Capacidades Institucionales: Se creó y equipó la Unidad de Catastro Municipal. También se contrató a la empresa de apoyo para el levantamiento catastral. El Concejo Municipal aprobó la Ordenanza Reguladora del Catastro.
- Recolección de información de fuentes secundarias: Se recopiló información útil existente en el municipio y en diferentes instancias institucionales.
- Trabajo de Campo: Se realizó el levantamiento de información, obteniéndose dimensiones del

inmueble, nombre del propietario, dirección, etc. También se verificó y actualizó la información ya existente. Este proceso tuvo una duración de 20 días en el área urbana y 40 días en el área rural. Es importante aclarar que a pesar de que se informó a la comunidad del trabajo que desarrollaba la municipalidad, siempre hubieron reacciones de algunas personas a no dar acceso a la información ni a que se realizaran las mediciones correspondientes, por lo que se optó por obtener información de otras fuentes y así evitar confrontamientos.

- Sistematización de la información: Con la información de campo obtenida, se elaboraron las fichas catastrales y se crearon y actualizaron los mapas, parcelas e índice. Es importante mencionar que en esta etapa también se verificó alguna que otra información de la que se tenía dudas. Ya teniendo completa la información se instaló el sistema elaborado por la empresa privada y se capacitó al personal sobre su uso y ventajas. También se digitaron las fichas catastrales y con esta información se actualizaron los mapas y generaron informes sobre el número y tipo de contribuyentes que reciben servicios municipales.

3.6 Resultados

El proceso de actualización del catastro tributario generó un aumento sostenido de los ingresos municipales. Específicamente, los ingresos corrientes municipales pasaron de ser \$ 137,431.49 en el 2006 a \$ 160,936.66 en el 2007 y \$ 177,990.13 en el 2008, o sea, un aumento de alrededor de los \$ 40,000.00 durante el período.

También se debe destacar el aumento en el número de empresas e inmuebles registradas formalmente. Como se aprecia en el siguiente cuadro, los resultados son notorios.

Cuadro 1
Municipio de Talamique. Número de inmuebles y empresas registradas
2006-2008

Concepto \ Año	2006	2007	2008
Registro de Inmuebles	0	1455	1895
Registro de Empresas	0	70	110

Además de los resultados meramente cuantitativos, es también importante destacar los siguientes logros de la BPM:

- **Funcionamiento de la Unidad de Catastro:** Esta se encuentra bastante fortalecida y es sumamente importante para la gestión de la municipalidad. Cuenta con 3 empleados, además de disponer de un catastro sistematizado y actualizado de manera continua. En el momento de sistematizar esta BPM se computaban 1895 inmuebles catastrados en el área urbana y rural, los cuales estaban incluidos en la nómina de cobros por tributos municipales.
- **Sistema catastral implementado:** La municipalidad cuenta con un sistema de catastro de los inmuebles del municipio de Talamique que garantiza la buena administración tributaria municipal. Se cuenta también con mapas catastrales actualizados, lo cual ha permitido a la municipalidad prestar otros servicios que generan ingresos, como lo son: ventas de croquis de ubicación, mapas parcelas, etc. Otro resultado favorable que se ha dado con el sistema es que se han creado las condiciones administrativas para que a través de la actualización del catastro la municipalidad complemente las acciones encaminadas al cobro de los tributos y de llevar el control de la mora tributaria, creando para ello otro sistema complementario al de catastro y que incorpora la cuenta corriente, el cobro y recuperación de mora, los cuales también se encuentran al día y generando resultados favorables para la municipalidad. Por último, el sistema ha permitido generar ingresos adicionales

por concepto de la venta de información catastral y cartografía.

- **Comunicación con la Comunidad:** se ha mejorado el contacto con la comunidad a través de la actualización del catastro y se cuenta con bases imponibles reales y actualizadas que sirven para ser más eficientes en la prestación de los servicios municipales y en el cobro de los tributos. Se ha verificado esto a través de los cabildos abiertos, consultas populares, reuniones del Concejo Municipal abiertas en donde la comunidad participa y en las cuales se han abordado diferentes temas de interés para los habitantes del municipio.

3.7 Presupuesto y recursos

La inversión realizada por la municipalidad de Talamique para la puesta en marcha de la BPM ronda aproximadamente los \$ 40,000.00.

3.9 Ficha de contacto institucional

Nombre: Mirna Palacios
Puesto: Jefa de la Unidad de Catastro
Institución: Alcaldía Municipal de Talamique
Tel. institución: 23389601

HONDURAS

Fortalecimiento de la gestión tributaria en el Municipio de La Esperanza, Honduras

Orfilia Pérez Martínez

1. Resumen de la experiencia

La Municipalidad de La Esperanza ha implementado políticas y estrategias que de manera exitosa han aumentado sus ingresos municipales por medio del fortalecimiento de la gestión de cobro, concentrándose en la recaudación de los impuestos de bienes inmuebles y actividad comercial.

El aumento de los ingresos municipales se realizó mediante una política de familiarizar a la población sobre los valores de las propiedades y explicar de manera clara y sencilla a los contribuyentes sobre los procedimientos de cobro de los impuestos. Dicha estrategia de comunicación fue especialmente importante ya que en el 2005 se revalorizaron los valores catastrales.

Con el fin de que un mayor número de contribuyentes comerciales cumplieran con el pago de sus impuestos, la municipalidad impulsó una mayor coordinación y entendimiento entre empresa privada local y la municipalidad. Por este medio se creó un clima de confianza y se brindaron estímulos para las empresas que cumplieran con sus obligaciones tributarias.

También se implementaron prácticas institucionales de mayor apertura y transparencia, como la aplicación de reglas de respeto a los principios de igualdad y meritocracia en los procesos de compras y contrataciones de la municipalidad, la implementación de una política de prioridad para proveedores locales. También se ejecutaron grandes proyectos de desarrollo para motivar e incentivar a los actores de la economía local al pago de impuestos.

El conjunto de las medidas y políticas adoptadas por la municipalidad para el aumento de la recaudación de los impuestos sobre bienes inmuebles e industrias, comercio y servicios han generado resultados claramente positivos, y como muestra de ello, durante el período 2004-2008 los ingresos municipales propios han tenido un aumento promedio del 27%.

2. Contexto

El municipio de La Esperanza está ubicado en el departamento de Intibucá en la parte suroccidental de Honduras. Ubicado en la cordillera de Opalaca, meseta más alta de Honduras (1800 msnm); posición que la distingue como la ciudad poseedora del clima más frío del país.

Su extensión territorial es de 157 kms² y cuenta con una población de 8,662 habitantes distribuidos en 2 aldeas y 30 caseríos. El 70% habita en el casco urbano y el resto en zonas rurales. Su Índice de Desarrollo Humano es de 0.690, con una tasa de alfabetismo de la población mayor de 15 años del 87.4 % y una cobertura de viviendas con servicios de agua de un 82.5%.

Las principales actividades generadoras de empleo e ingreso son el cultivo de papa, café y la artesanía. Cuenta con riquezas naturales que permite desarrollar el turismo en pequeña escala. En la actualidad, el crecimiento del municipio de La Esperanza aumenta aceleradamente, influenciado por la convergencia de programas y proyectos públicos y privados que movilizan recursos para el fortalecimiento de otros municipios del sur y occidente del país.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del problema

La municipalidad de La Esperanza, consciente que el ritmo de crecimiento en que se ve envuelto el municipio es una oportunidad para fortalecer la administración y hacienda municipal, se propuso impulsar políticas y estrategias para fortalecer sus ingresos tributarios.

Para ello debía aumentar lo más posible el número de contribuyentes, particularmente dueños y poseedores de bienes inmuebles y los que realizan actividades de

comercio. También era necesario sensibilizar a la ciudadanía sobre los criterios que determinaban el valor de sus propiedades, y sobre todo, explicar como estos valores estaban ligados al pago de sus impuestos.

En general, también se identificaron problemas y retos amplios a subsanar en la gestión administrativa y de cobros del municipio.

3.2 Objetivos

1. Fomentar la recaudación de ingresos municipales en un contexto de acelerado desarrollo económico local.
2. Adecuar la gestión de cobro del impuesto sobre bienes inmuebles, en congruencia con los valores reales que tiene la tierra y propiedades del casco urbano.
3. Crear condiciones de transparencia que motiven e incentiven, a actores locales de la economía, a cumplir con las obligaciones tributarias que gravan la actividad comercial del municipio.

3.3 Metas propuestas

La dinámica de trabajo desarrollada por la municipalidad para alcanzar la mejora en los ingresos propios, no se previó bajo un sistema de planeación con cumplimiento de metas específicas, más bien, la mejora de ingresos es producto del seguimiento de líneas generales de trabajo.

Las siguientes son líneas de trabajo que la municipalidad de La Esperanza se propuso para mejorar los ingresos propios:

- Crear un clima de confianza institucional, para motivar a los contribuyentes al pago de impuestos.
- Intensificar el cobro del impuesto sobre bienes inmuebles.
- Identificar y sensibilizar al mayor número de dueños de negocios para que paguen los impuestos.
- Aumentar el rubro de inversión municipal para proyectos de desarrollo local.

3.4 Actores principales involucrados

Fomentar la recaudación de ingresos propios en el municipio de La Esperanza, ha sido posible mediante una dinámica de trabajo desarrollada por un equipo de trabajo, liderado por el alcalde municipal y respaldado por la Corporación Municipal.

A continuación, de manera breve se describen los roles y la participación de los principales actores que se vinculan con la gestión tributaria de la municipalidad de La Esperanza.

- El alcalde municipal, exploró e identificó situaciones y elementos claves en el contexto municipal, visualizando condiciones que favorecieran la gestión tributaria.
- El Departamento de Control Tributario fue responsable de la gestión de cobro, función que realiza en el marco de la “Política de Procedimiento de Cobro”. También lideró la estrategia de comunicación personalizada entre contribuyentes y municipalidad. Fue responsable de enviar avisos oportunos de cobro, seguimiento a visitas de campo y se apropia de los procedimientos de cobro.
- Tesorería, contabilidad y auditoría interna, fueron los responsables de garantizar el control y registros de ingresos.
- Colector Municipal, capacitado y autorizado por la municipalidad para hacer cobros municipales en áreas rurales. Su comisión es del 25% de los cobros por él realizados.

3.5 El desarrollo metodológico

En este apartado se describen las actuaciones llevadas a cabo por la municipalidad de La Esperanza para el aumento de sus ingresos.

A lo interno de la municipalidad se desarrollaron procesos para el fortalecimiento de las áreas vinculadas a la gestión tributaria; y a lo externo, se implementó una estrategia de acercamiento y motivación al contribuyente.

I. Fortalecimiento de la función tributaria a lo interno de la municipalidad

Primer paso: Análisis de la situación de la municipalidad y del contexto del municipio. Para este análisis se consideraron hechos reales y problemas de ineludible abordaje por parte de la municipalidad. La débil gestión de cobro de los impuestos municipales, situación expuesta por el principal órgano contralor del Estado, el incremento de los valores de las propiedades y el potencial de desarrollo económico gestado en los últimos años, fueron elementos de análisis que permitió al alcalde y a la corporación municipal tener claridad hacia donde orientar los esfuerzos y acciones para una agresiva gestión de cobro, sobre la base de los impuestos de bienes inmuebles e industrias comercio y servicios.

Segundo paso: Aprobación de políticas públicas. El Concejo Municipal, poniendo en evidencia su voluntad política en materia tributaria, aprueba la política de procedimiento de cobro y la política de prioridad para contratar con proveedores locales. También define que para la implementación de ambas políticas es necesario que el personal se apropie del procedimiento legal de cobro, y que además, se inicien acciones para acercar y generar confianza con la empresa privada local.

Paralelamente a las acciones realizadas por el Concejo Municipal, el Alcalde, en conjunto con los funcionarios municipales, analizaron de manera detallada los roles y funciones que venían desempeñando. En general se buscaba que el personal vinculado con la gestión tributaria desempeñara las funciones que le corresponden según la naturaleza del cargo. Desarrollar esta acción en equipo facilitó la comprensión por parte de los técnicos y funcionarios, que para alcanzar los objetivos en materia tributaria, es indispensable que el trabajo sea coordinado y articulado.

Tercer paso: Capacitación en procedimientos de cobro. Fue preciso capacitar a todo el personal vinculado con la gestión tributaria. Con la intención de que los funcionarios municipales fueran capaces de explicar a los contribuyentes en forma clara y sencilla el procedimiento de cobro, la capacitación brindada se basó en procedimientos enmarcados en disposiciones de Ley. La formación incluyó temas básicos de la gestión tributaria como el cálculo impuestos, conte-

nido y distribución de notas de cobro, seguimiento, recursos de apelación, formas de pago y registros y contabilización de pagos.

II. Acercamiento y motivación a los contribuyentes

Una vez fortalecida la función tributaria a lo interno de la municipalidad, se buscó fortalecer la gestión de cobro y sensibilizar y motivar a los contribuyentes para que se mantuvieran al día con el pago de los impuestos.

Las siguientes son las acciones realizadas para ello:

- Envío de avisos de cobro (esto solo para el impuesto de bienes inmuebles).
- Seguimiento estricto de la entrega de los avisos de cobro.
- Programación de visitas de campo individualizadas por contribuyentes.
- Visitas de campo por personal capacitado, para explicar de forma clara y sencilla el procedimiento de cobro. A los contribuyentes del impuesto sobre bienes inmuebles, también se les explicó los mecanismos y razones del aumento del valor de sus propiedades
- En casos de renuencia al pago por parte de algún contribuyente, se le notifica al Alcalde para que interceda, ya sea para motivar al pago; o de mediar situaciones de desacuerdos suscitadas con los contribuyentes.
- Monitoreo de los registros de los ingresos y cartera de morosidad.

III. Estrategias para motivar el pago del impuesto sobre industrias, comercio y servicios

- El Concejo Municipal aprobó normativa en materia de contratación administrativa e implementó una política para priorizar a los proveedores locales. Dichas normativas siguen los principios de transparencia, publicidad e igualdad.
- La política para priorizar la contratación de proveedores locales busca incentivar al comercio del municipio, y así, a la economía local. A su

vez, esta política también promueve el pago de impuestos ya que una de las condiciones para que los proveedores locales clasifiquen es que estén al día con sus pagos con la municipalidad.

- Se realizaron reuniones con empresarios y dueños de negocios para socializar y discutir las líneas de trabajo que la municipalidad impulsa. Por medio de la creación de estos espacios de interlocución se fortalecieron las relaciones con los principales actores involucrados en el desarrollo del municipio y se discutieron posibles incentivos que podría brindar la municipalidad para motivar el pago de impuestos.

3.6 Resultados

Los siguientes son los resultados más claros de las acciones desarrolladas por la municipalidad de La Esperanza para fomentar la recaudación de los ingresos municipales.

Como se muestra en el siguiente cuadro, los ingresos propios municipales aumentaron consistentemente durante el período 2004-2008, sobre todo en los últimos tres años.

Cuadro 1
Municipio de Talamique. Ingresos tributarios (Propios). (Lempiras)
2004-2008

2004	2005	2006	2007	2008
L. 3,204,296.89	L. 3,345,917.22	L. 4,592,100.22	L. 5,403,559.25	L. 6,870,061.27
--	4,4%	37,2%	17,7%	27,1%

Otro resultado a destacar es la creación de capacidades humanas en la municipalidad en materia de procedimientos de cobro de impuestos, derechos, multas, recargos, arreglos de pagos, entre otros. Dicho resultado se logró a través de las capacitaciones brindadas y la implementación práctica de las políticas.

Como producto del proceso, la relación entre la municipalidad y la empresa privada local también se vio fortalecida. Producto de ello, entre el 2007 y 2008 los ingresos por concepto de Derechos Municipales representaron en promedio el 24.3% de los ingresos corrientes totales de la municipalidad. El pago por autorización de permisos vinculados a las actividades comerciales fue la principal fuente de financiamiento del renglón de Derechos Municipales.

3.7 Presupuesto y recursos

El proceso promovido por la municipalidad de La Esperanza para el aumento de sus ingresos se llevo a

cabo con recursos propios y no dependió de grandes inversiones para su puesta en marcha.

Es importante destacar que los talleres de capacitación a personal de la administración tributaria y las asistencias técnicas para orientar a la corporación municipal en la elaboración de las normativas municipales tributarias se realizaron en el marco de un convenio de cooperación.

3.8 Análisis e interpretación de los resultados

Entre los factores de éxito que cabe destacar y que contribuyeron de manera significativa a la mejora de los ingresos propios en la municipalidad de La Esperanza cabe hacer referencia a los siguientes:

- La dinámica de trabajo impulsada por el alcalde municipal para desarrollar capacidades institucionales ha sido un factor decisivo para que los ciudadanos y otras instituciones visualicen la

BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS HACIENDAS LOCALES

municipalidad como una institución fortalecida y con mayor capacidad para el manejo de las finanzas públicas.

- La mejora de las condiciones de vida del municipio, aunado al aumento del valor de los bienes inmuebles y al auge de crecimiento que se está desarrollando en el municipio y alrededores, son condiciones que favorecieron a la municipalidad para potenciar su recaudación tributaria.
- La ejecución del trabajo coordinado entre autoridades y funcionarios municipales para abordar de forma integral la gestión financiera y tributaria facilitó la búsqueda de soluciones expeditas a demandas planteadas por los contribuyentes.
- Idear y poner en práctica un mecanismo de comunicación individualizada para los contribuyentes y garantizar la aplicación del debido

proceso en la gestión de cobros han sido factores importantes y motivadores para el pago de impuestos.

- Mantener una comunicación fluida con el sector productivo local e informarles de los resultados de la gestión municipal ha sido una estrategia que motiva y fortalece la relación entre los actores del territorio y la municipalidad.

3.9 Ficha de contacto institucional

Nombre: Miguel Antonio Fajardo

Puesto: Alcalde Municipal

Institución: Municipalidad de La Esperanza,
Departamento de Intibucá. Honduras

Tel. institución: 504 783 1818 / 504 33 96 52 71

Correo institución: munilaeza@yahoo.es

HONDURAS

Medidas para el incremento de la incidencia de pago de los tributos locales en el municipio de Olanchito, Honduras

Orfilia Pérez Martínez

1. Resumen de la experiencia

Uno de los principales objetivos que se plantearon las autoridades locales del municipio de Olanchito fue el incremento de los ingresos propios por parte de la municipalidad. Aspecto que se relata en la presente sistematización de cara a incidir e impulsar experiencias similares en la región.

La corporación municipal de Olanchito, consciente de los desafíos que conlleva la administración de un municipio y la necesidad de contar con herramientas e instrumentos básicos que apoyen la gestión municipal, se propuso impulsar acciones para cambiar la situación crítica en que se encontraban las finanzas municipales en el año 2005.

En este contexto la municipalidad inició un proceso de reingeniería institucional con el propósito de mejorar su gestión de cobro y proveer acciones para fortalecer la recaudación de impuestos y tasas por servicios.

La mejora de la gestión municipal en materia tributaria fue un proceso que se desarrolló de manera progresiva e integró diversos elementos. Para fortalecer la gestión de cobro, fue necesario actualizar la información catastral, situación que se logró con el levantamiento de encuestas tributarias. A su vez, para lograr una mayor incidencia en el pago de impuestos y tasas, se adoptó una política de gestión de cobro equitativa la cual incluyó como principal medida la priorización del cobro a contribuyentes que nunca habían pagado sus impuestos a la municipalidad.

Con el afán de darle mayor valor a la gestión municipal y potenciar aún más la recaudación de ingresos propios, las autoridades municipales también tomaron la decisión de implementar un sistema automatizado con miras a obtener información expedita, oportuna y veraz, que facilitara la toma de decisiones y medidas en materia tributaria, y al mismo tiempo,

que permitiera en tiempo real monitorear el comportamiento de pago de los contribuyentes y usuarios de servicios municipales.

Como resultado de los esfuerzos del municipio de Olanchito, sus ingresos municipales propios aumentaron durante el período 2005-2008 en un promedio de 27% anual.

2. Contexto

El municipio de Olanchito se encuentra ubicado en el Valle de Aguan, Departamento de Yoro, con una extensión territorial de 2,069 km² y una población de 83,749 habitantes (32% en áreas urbanas).

Por su ubicación, el municipio de Olanchito cuenta con vías de comunicación que lo comunica con la zona norte y central del país. En los últimos años, diversas entidades financieras, de comercio, profesionales y organizaciones sociales invirtieron recursos para afianzar el desarrollo económico del municipio.

El municipio de Olanchito ha sido referente en cuestiones culturales dados los aportes generados por sus ciudadanos en el ámbito de la escritura, pintura y el constante desarrollo de actos culturales, siendo reconocida como la ciudad cívica de Honduras.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del problema

Las autoridades municipales, conscientes de la importancia que tiene el municipio de Olanchito por su trayectoria e historia, buscan potenciar las capacidades financieras e institucionales de la municipalidad para contar con mejores condiciones que les permitiesen satisfacer sus demandas ciudadanas.

Al realizar un diagnóstico, las autoridades se encuentran con un sistema financiero y tributario débil, lo cual les motivó a diseñar estrategias que revirtiera esta realidad.

El interés de conducir una administración municipal bajo fundamentos de cuentas claras y transparentes, llevó a las autoridades municipales a impulsar medidas enérgicas para fortalecer la gestión del municipio superando situaciones negativas como la insolvencia, la débil capacidad en el cobro de impuestos y la carencia de información financiera relevante para la gestión municipal.

3.2 Objetivos

Mejorar los ingresos propios del municipio de Olanchito, mediante la adopción de medidas equitativas que incrementen la incidencia del pago de impuestos, tasas y contribuciones municipales.

Contar con información oportuna y confiable de carácter administrativa, financiera y tributaria que fortalezca la toma de decisiones para la gestión municipal.

3.3 Metas propuestas

La dinámica de trabajo desarrollada por la municipalidad de Olanchito no siguió un instrumento de planeación escrito que previera metas e indicadores específicos a cumplir. Más bien, las autoridades y funcionarios municipales fueron tomando decisiones durante el proceso con base en los resultados expuestos en los informes mensuales elaborados por los departamentos de Administración Tributaria y Servicios Públicos.

3.4 Actores principales involucrados

La mejora de los ingresos en la municipalidad de Olanchito es producto del trabajo en equipo de los siguientes actores.

Alcalde Municipal: conductor de las políticas y estrategias para mejorar la gestión de cobros municipal.

Jefe del Departamento Tributario: genera información e implementa acciones estratégicas para fomentar el pago de impuestos.

Audidores Tributarios: hacen funciones de auditoría a las acciones del departamento tributario. Su misión es garantizar y respaldar a la municipalidad frente a los contribuyentes por medio de procesos de cobro transparentes y equitativos.

Jefa del Departamento de Servicios Públicos: genera información sobre situación en la prestación de los servicios públicos y ejecuta las acciones de cobro sobre este rubro.

Oficina de Atención al Cliente: esta es una oficina estratégica porque es la encargada de fortalecer la imagen de la municipalidad. Su principal función es proporcionar información clara y precisa a los contribuyentes, orientando y aclarando dudas y consultas vinculadas a políticas, programas y cobros impulsados por la municipalidad.

3.5 El desarrollo metodológico

En este apartado se describe el desarrollo metodológico de las políticas y estrategias llevadas a cabo por la municipalidad de Olanchito para mejorar su gestión tributaria. El desarrollo metodológico integró diversos elementos y se implementó de manera progresiva.

1. Acciones para fortalecer la administración financiera – tributaria.

Se analizó el estado de la situación de los instrumentos que orientan la gestión financiera tributaria. Se analizó la situación de informes técnicos con reportes sobre comportamiento de la recaudación de los ingresos corrientes. También se analizó la situación del Plan de Arbitrios⁷, como principal instrumento de la gestión tributaria.

7. Ley local de obligatorio cumplimiento por todos los vecinos o transeúntes del municipio, donde anualmente se establecen las tasas, gravámenes, las normas y procedimientos relativos al sistema tributario de cada Municipalidad.

Como resultado de ese análisis, se revisó y actualizó el Plan de Arbitrios, ya que la municipalidad venía operando con un documento desactualizado. También el Alcalde asumió el monitoreo constante hacia los funcionarios vinculados con la gestión tributaria, para que periódicamente elaborasen los informes técnicos necesarios para la toma de decisiones.

Otra faceta muy importante del proceso fue la obtención y actualización de la información catastral, para lo cual se levantaron y procesaron diez mil encuestas tributarias en el casco urbano. Esta acción resultó inminentemente clave ya que permitió a la municipalidad una mejor claridad de la situación de registro de los contribuyentes, propiedades, negocios y usuarios de servicios públicos.

También se reordenaron y definieron funciones y obligaciones para los departamentos de Administración Tributaria y Servicios Públicos. Las funciones de recaudación de ambos departamentos se coordinaron y se nombraron nuevos directores con el perfil profesional requerido para el cabal cumplimiento de sus funciones.

Al mismo tiempo se brindó un programa de capacitación para los funcionarios de los departamentos de Administración Tributaria y Servicios Públicos y para los auditores fiscales, quienes son los responsables de garantizar el debido cobro de los impuestos y tasas municipales.

Cabe mencionar, que en el marco del proceso para fortalecer la gestión municipal, posterior al impulso de las acciones arriba mencionadas, se implementó un sistema automatizado que articula la información generada por las áreas de administración y finanzas.

Bajo las líneas del presente caso de estudio, el sistema automatizado tiene un valor agregado, porque proporciona de manera expedita y confiable información contable de los ingresos municipales. La condición de contar con información en tiempo real contribuyó para que en el último año objeto de este estudio, la municipalidad alcanzará la máxima mejora en sus ingresos propios.

2. Acciones para aumentar la incidencia de pago de los impuestos y servicios municipales

Lo primero que se aprobó e implementó fue una normativa que regulara la gestión de cobro bajo el principio de equidad. Así pues, la corporación municipal adopta una política de cobros mediante la cual los contribuyentes que más utilizan los bienes y servicios municipales pagan también más. A su vez, también se prioriza comenzar los procesos de gestión de cobros a aquellas personas y actividades productivas que a la fecha no pagaban sus impuestos.

Otras medidas adoptadas para incrementar la incidencia de pago se centraron en mejorar los mecanismos de cobro administrativo. Entre las acciones realizadas cabe hacer referencia a medidas como el envío de avisos de cobro, recordatorios de plazos de pago y visitas de campo, las cuales en algunos casos contaron con la intervención directa del Alcalde.

Con objeto de incorporar al pago de tributos a los contribuyentes altamente morosos, se llevaron a cabo acuerdos de planes de pago flexibles.

La estrategia global también se vio fortalecida por la apertura de una oficina de atención al público con objeto de complementar y dar seguimiento al conjunto de medidas tributarias implementadas.

3.6 Resultados

Como se aprecia en el siguiente cuadro, la puesta en práctica de las medidas expuestas en la presente sistematización promovió un incremento importante en los ingresos propios municipales durante el período 2005-2008.

Cuadro 1
Municipalidad de Olanchito. Ingresos Propios Municipales. (Lempiras)
2005-2008

Rubro \ Año	2005	2006	2007	2008
Ingresos Propios (Lempiras)	18.022.051	23.914.710	29.622.064	37.587.059
Cambio Porcentual Anual	--	33%	24%	27%

También se debe resaltar el aumento en el número de contribuyentes registrados para el pago del impuesto sobre bienes inmuebles, de industrias comercio y servicios y para el pago de las tarifas por la prestación de servicios municipales. Por ejemplo, entre el 2006 y el 2008, el registro de contribuyentes del impuesto sobre bienes inmuebles se incrementó de 7 mil a 12 mil. A su vez, en el 2006 habían registrados 2 mil negocios y ya en el 2008 el número había aumentado a casi 4 mil negocios. En cuanto a los usuarios registrados de los servicios públicos, del 2006 al 2008 ascendieron de 6 mil a 9 mil, respectivamente.

3.7 Presupuesto y recursos

A pesar de que no se cuentan con cifras claras, el Alcalde considera que el proceso desarrollado por la municipalidad de Olanchito para fortalecer la gestión municipal en materia financiera y la consecuente mejora de sus ingresos propios, resultó ser, dados sus resultados, un proceso económicamente viable y exitoso.

De manera concreta, la municipalidad invirtió recursos propios para el levantamiento de las encuestas tributarias, la creación de plazas para el departamento de servicios municipales, la puesta en marcha de la oficina de Atención al Cliente y la implementación de un sistema informático integral y automatizado.

El proceso también contempló el desarrollo de jornadas de capacitación en temas vinculados a los procedimientos de cobro de impuestos y tasas, registro y controles de ingresos, levantamiento y registro de información tributaria, entre otras. Estas actividades en su mayoría fueron cubiertas por programas de cooperación.

Para el logro de los resultados alcanzados, también, fue necesaria una fuerte inversión en tiempo por parte del personal municipal vinculado a las áreas administrativas, financieras y tributarias.

3.8 Análisis e interpretación de los resultados

Los siguientes son los factores de éxito principales de la experiencia de Olanchito.

La aprobación e implementación de una política pública de gestión de cobro equitativo, con medidas para aumentar la incidencia de pago, ha sido un factor determinante para fortalecer la gestión municipal, principalmente porque prioriza el cobro a grandes contribuyentes que nunca habían pagado impuestos y servicios municipales. Por medio de la política se rompen esquemas tradicionales, llevando a cabo una gestión de cobro en iguales condiciones a grandes y pequeños contribuyentes y enviando mensajes claros a la ciudadanía, ya que se busca eliminar privilegios para aquellos contribuyentes que por años evadieron el fisco local.

El respaldo firme y voluntad política de las autoridades municipales fue clave para el éxito de todo el proceso. Esta situación se produjo por el interés consensuado y la madurez política mostrada por parte de los miembros del Concejo Municipal y el Alcalde y el mantenimiento de una comunicación fluida y constante entre ellos y los funcionarios municipales encargados del tema tributario local.

También fue elemental contar con un equipo de trabajo capacitado y consciente de la responsabilidad, obligación e importancia de la municipalidad para cobrar sus tributos.

Por último, la incorporación de tecnología informática potenció la ordenación progresiva del registro de contribuyentes y usuarios de servicios. La automatización del sistema ha promovido que los esfuerzos sean sostenibles.

3.9 Ficha de contacto institucional

Nombre: Ramón Darío Puerto

Puesto: Alcalde Municipal

Institución: Municipalidad de Olanchito,
Departamento de Yoro. Honduras C.A.

Tel. institución: 504 446 6012 / 504 99 67 34 41

Correo institución: muniolanchito@yahoo.com

GUATEMALA

Modernización de la gestión financiera y su implementación en la Municipalidad de Salcajá, Quetzaltenango, Guatemala

Adriana Díaz Hernández

1. Resumen de la experiencia

En respuesta a una necesidad técnica-administrativa y política sentida por las autoridades municipales, se decidió mejorar y agilizar la gestión financiera, para lo cual se implementó el Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal SIAF- MUNI⁸, sistema basado en una metodología integrada de los subsistemas de presupuestos, contabilidad, tesorería, crédito público, adquisiciones y auditoría con lo cual se logra transparentar las operaciones y eficientar las finanzas municipales.

La Municipalidad de Salcajá como parte de su proceso de actualización y respuesta a las necesidades de los ciudadanos, ha implementado la herramienta y ha obtenido un gran beneficio pues mejoró los mecanismos para la rendición de cuentas. Además es un instrumento informático, que automatiza el proceso de ejecución presupuestaria, financiera y contable mediante un registro único de operaciones, obteniendo con ello información con mayor rapidez, precisión e integridad. Esta herramienta es de vital importancia para la toma de decisiones administrativas y financieras de la municipalidad.

La automatización del proceso de cobros y actualización de la información de contribuyentes ha permitido mejorar las cuentas públicas de la municipalidad, al mismo tiempo brindan información actualizada y confiable a la ciudadanía. Estos hechos han tenido una incidencia determinante en la evolución de los ingresos de la municipalidad.

El binomio de capacitación al personal técnico de la tesorería y la automatización de los procesos de información local han permitido no sólo una mejora cuantitativa en las finanzas públicas locales, sino una mejora en la percepción de la ciudadanía sobre la institución local.

2. Contexto

Salcajá es un municipio del departamento de Quetzaltenango tiene una extensión territorial de 12 kilómetros cuadrados, fundado en el año 1776, aunque existen antecedentes de su existencia desde el año 1524. A partir de Septiembre de 2005, Salcajá está integrado a la Mancomunidad Metrópoli de los Altos.

Es un municipio relativamente pequeño configurado socialmente por una población mayoritariamente urbana integrada por 12,099 habitantes 5,776 hombres (47.73%) y 6,323 mujeres (52.26%). Su economía está basada en la explotación de sus recursos hídricos, suelos y especies forestales. En la agricultura se producen, entre otros productos maíz, frijol, papas, hortalizas para el consumo local y regional y para la exportación internacional frutas deciduas (manzana, durazno, melocotones) y otras especies. La importancia de la agricultura es menor que la producción textil, especialmente en hilos y tejidos típicos muy apreciados en todo el altiplano occidental, de donde se deduce que su población sea mayoritariamente urbana y que su población económicamente activa se ocupe en estos quehaceres.

8. Su base legal se ampara en el Acuerdo Gubernativo 217-95 del 17 de Mayo de 1995, por medio del cual se crea el Proyecto de Reforma de la Administración Financiera del Estado. El Sistema opera mediante una metodología integrada de los subsistemas de presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Crédito Público, Adquisiciones y Auditoría. A partir de su institucionalización, hasta la fecha el Proyecto se ha ejecutado en dos etapas, a las que se les ha denominado SIAF I y SIAF II respectivamente y se ha iniciado con la ejecución del SIAF III.

La gestión municipal la realiza el Alcalde ante los diferentes sectores tanto públicos como privados, fondos sociales, cooperación internacional entre otros actores claves, para el cumplimiento de los objetivos propuestos por la Corporación Municipal delega algunas funciones a los Concejales y Síndicos sobre las diferentes actividades. En relación a la gestión operativa se realiza a través del personal técnico administrativo de la Municipalidad, Secretario, Tesorera, oficiales, personal de la OMP (Oficina Municipal de Planificación) que se responsabiliza de tareas de planificación y presupuestación anual de las obras que se plantea.

La Municipalidad de Salcajá dispone de un instrumento de programación financiera como el Plan de Inversión Municipal⁹, el cual facilita la identificación y obtención de fondos destinados para la ejecución de proyectos de mejora y productivos enfocados principalmente en el desarrollo social, ambiental y económico de su circunscripción territorial; tiene como objetivo distribuir la inversión por ejes estratégicos con el fin de establecer un presupuesto multianual que además identifique posibles fuentes de financiamiento.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del problema

El Acuerdo Gubernativo No. 217-95 del 17 de mayo de 1995 dio origen al Proyecto SIAF-SAG, Sistema Integrado de Administración Financiera y el Sistema de Auditoría Gubernamental. Específicamente el SIAF se integra por los subsistemas del presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público; mientras que el subsistema de control interno y de control externo integran el SAG. La Ley Orgánica del Presupuesto es el principal fundamento legal del SIAF, bajo la concepción del Sistema de Contabilidad Integrada.

Antes de la instalación de dicha herramienta el control en los ingresos recaudados era muy obsoleto y representaba un proceso tedioso. Ya que se realizaba de forma manual; lo único automatizado era el control del servicio de agua potable pero no se tenían

reportes que pudieran establecer la deuda real, el cuadro de la caja fiscal tanto de ingresos como egresos era de igual forma manual y el trabajo se acumulaba debido al tiempo que llevaba trasladar esta información a los libros autorizados.

El Ministerio de Finanzas Públicas con financiamiento del Banco Mundial, incorporó a las municipalidades del país el Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal conocido como SIAF – MUNI; herramienta informática que ha automatizado procesos siendo un mecanismo de planificación y control del gasto público. Además de tener instalado y funcionando este sistema, Salcajá, tiene implementada la Unidad de Administración Financiera Integrada Municipal “AFIM”.

3.2 Objetivos

Mejora de la gestión financiera de la municipalidad de Salcajá, mediante el fortalecimiento en la eficiencia, responsabilidad y transparencia en las funciones de la administración financiera municipal. Para ello, se hace hincapié en los procesos de gestión financiera de la municipalidad y la automatización de los procesos administrativos.

3.3 Metas propuestas

Entre las que cabe destacar la incidencia en aspectos de capacitación al personal técnico administrativo de la Municipalidad para incrementar la eficiencia y transparencia en los controles internos; así como la actualización en materia tecnológica respecto al manejo de finanzas municipales, partiendo de la base que se trata de un sistema integrado.

La implementación de este sistema pretende generar un sistema de rendición de cuentas a la comunidad, para que ésta participe en la elaboración y ejecución de los programas de gobierno y realice el control social de la gestión de los funcionarios públicos. La información generada por el SIAF sirve a las institu-

9. Plan de Gestión de la Administración Municipal.

ciones involucradas en el ejercicio presupuestario, como el Ministerio de Finanzas Públicas, el Banco de Guatemala y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN.

3.4 Actores principales involucrados

Participación de representantes del Concejo Municipal y personal técnico administrativo de la Municipalidad, Secretario, Tesorera, oficiales, personal de la OMP (Oficina Municipal de Planificación) que se responsabiliza de tareas de planificación y presupuestación anual de las obras que se plantea.

El Ministerio de Finanzas Públicas como el órgano rector del sistema, y el responsable de prescribir, poner y mantener en funcionamiento dicho sistema, representado por técnicos y capacitadores para su implementación.

3.5 El desarrollo metodológico

La Municipalidad de Salcajá instaló el Sistema de Administración Financiera "SIAF-MUNI" a partir de 2005, dentro del proceso de instalación fue necesario proporcionar asistencia técnica, hardware y software y la capacitación correspondiente al personal para incrementar la eficiencia y transparencia de la administración financiera y el control del sector público.

Uno de los ejes transversales ha sido la modernización e incremento de la eficiencia en la gestión de las finanzas municipales, el sistema implementado es integrado y se manejan una serie de aspectos entre los que cabe hacer referencia: formulación y ejecución del presupuesto, contabilidad, administración de efectivo, ingresos, egresos el que proporciona la información en tiempo real.

Se definieron manuales de procedimientos y estándares de trabajo acordes con las mejores prácticas internacionales para procesar, registrar y reportar la información financiera del sector público. De esta ma-

nera se simplificaron los procedimientos y se eliminaron cuellos de botella que propiciaban ineficiencia y falta de transparencia en la ejecución de los recursos públicos. Este sistema tiene incorporados el libro de bancos, libro de cuenta corriente para el registro del 10% constitucional para gastos de inversión, libro de cuenta corriente para registro del IVA-Paz, para inversión, libro de cuenta corriente por Ingresos del Impuesto Único sobre Inmuebles -IUSI-, para Inversión, libro de cuenta corriente para registro y control de gastos de funcionamiento, libro de cuenta corriente de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, libro de registro de la deuda.

Una de las ventajas fue la obtención de la información en tiempo real para toma de decisiones, con rapidez; lo que facilita la rendición de cuentas a Contraloría General de Cuentas -CGC-¹⁰, saldo real de la cuenta corriente de los servicios prestados a los vecinos, agilidad en el pago de facturas, mejor control en la contabilidad, agilidad de realizar cobros, mejor control de ingresos percibidos. Facilita la constante relación con las comunidades, COCODES (Consejos Comunitarios de Desarrollo), en la realización de reuniones en donde la comunidad prioriza los proyectos según las necesidades.

La participación de la comunidad y el beneficio que ella recibe, al contar con el SIAF MUNI se centra en el momento de la priorización en determinado proyecto, la comunidad aporta una determinada cantidad para que este mismo proyecto pueda llevarse a cabo. El SIAF MUNI permite tener al día todo lo relacionado a las cuentas corrientes que maneja la Municipalidad, y sobre todo al transparente manejo de fondos, así como la agilización del procedimiento de rendición de cuentas tanto al Gobierno Central como a la misma población.

Los Funcionarios Públicos Municipales tienen la capacidad de manejo y conocimiento en la herramienta SIAF MUNI para lograr que todo marche de manera eficiente y eficaz para el buen manejo de las finanzas municipales. En el caso de las autoridades locales, se incrementa la capacidad de gestionar proyectos

10. Institución superior de control integral que fiscaliza, evalúa y hace transparente la gestión pública.

con instituciones para beneficiar al mayor número de habitantes de la comunidad.

3.6 Resultados

Antes de la instalación del SIAF en la municipalidad no existía un control sistematizado por parte de las instancias locales competentes en el control y seguimiento de los ingresos recaudados y en los casos en los que se contaba con algún instrumento eran obsoletos.

El proceso cuenta desde el inicio con la asistencia del Banco Mundial, dicho proceso comenzó con un diagnóstico integral y un diseño conceptual del sistema de administración financiera, elaborado por expertos internacionales en las áreas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, auditoría y adquisiciones.

El SIAF MUNI permite operaciones financieras seguras, una gestión de receptoría ágil y rápida, el control de contribuyentes está actualizado, el registro de ejecución presupuestaria de ingresos y egresos se operan en los renglones que corresponden, contabilidad integrada, además de la existencia de una cuenta única de pago de tesorería actualizada al día.

La mejora e incorporación de los mecanismos automatizados de información sobre contribuyentes y la automatización de los procesos administrativos han llevado a una mejora en la percepción de la ciudadanía sobre la oferta de servicios y atención recibida por parte de las autoridades locales.

Los resultados son de gran beneficio pues se han mejorado los mecanismos de rendición de cuentas, por medio de procesos automatizados para la ejecución presupuestaria, financiera y contable, facilitando el acceso a información de forma ágil, precisa e integrada, todo lo cual es de vital importancia en la toma de decisiones administrativas, y financieras municipales.

Entre los resultados destacables del proceso cabe hacer referencia a la mejora en la capacidad recaudadora a la municipalidad. Dato que puede corroborarse si tenemos presente la evolución en concepto de ingresos tributarios. En el año 2004 los ingresos

tributarios se situaban en 71.035,72Q, hasta llegar a los 118.498,74 Q para el año 2008.

El incremento en la capacidad de recaudación de la institución a partir de la implementación del SIAF MUNI ha sido constante, y permitiendo a la fecha la posibilidad de impulsar medidas estructurales en el fortalecimiento de las capacidades locales de la institución.

3.7 Presupuesto y recursos

La tesorería recibió asesoría y asistencia técnica en el módulo de ejecución financiera de parte del Ministerio de Finanzas Públicas periódicamente. Se elaboraron el diseño conceptual y el funcional informático, se contrataron profesionales de amplia experiencia en la implantación de sistemas integrados de administración financiera en la región y se iniciaron los desarrollos informáticos base del proceso de implantación.

3.8 Análisis e interpretación de los resultados

Derivado de una condición legal que favorece la modernización de la gestión financiera municipal, el municipio de Salcajá ha sido beneficiado con la instalación de una herramienta tecnológica que ha favorecido el proceso administrativo municipal de forma individual y colectiva.

La decisión y el respaldo de las autoridades y la población que ha tenido el proyecto ha sido el principal elemento que ha permitido impulsar un proceso de modernización. La transparencia en la gestión municipal ha generado confianza y participación en la comunidad, permitiendo que la Municipalidad de Salcajá crezca horizontal y verticalmente al servicio de la comuna. Es importante resaltar la confianza generada en la gestión con la eficientización con que se manejan los cobros por los servicios municipales.

Se alcanzó el fortalecimiento de la gerencia pública en materia financiera, el saneamiento de las finanzas públicas, la adopción del marco conceptual y metodológico del presupuesto por programas, la transparencia y el dinamismo en las operaciones presupuestarias mejorando la calidad del gasto público, los

registros de los ingresos y egresos, al igual que el fortalecimiento del sistema de crédito público.

3.9 Ficha de contacto institucional

Nombre: Glenda Papa

Puesto: Tesorera

Institución: Municipalidad de Salcajá

Tel. Institución: 77689507 • **Fax:** 77688750

Cel.: 54575555

Correo institución: glendamigdalia@yahoo.com

GUATEMALA

El mejoramiento de ingresos con una estrategia recaudación eficiente en el Municipio de Tactic, Alta Verapaz, Guatemala

Adriana Díaz Hernández

1. Resumen de la experiencia

En la presente sistematización se plantean los rasgos generales de la incidencia de las estrategias de información por parte de las instituciones locales en materia tributaria, en este caso concreto en Tatic.

En el mismo sentido, se hace hincapié en la importancia de capacitar a los funcionarios municipales implicados en los procesos de cobro impositivo, para explicar al contribuyente sobre la necesidad y la importancia de garantizar el flujo de recursos hacia la municipalidad.

Una de las novedades que se plantean en la presente sistematización, es la incorporación en los mensajes desde la propia institución local en diferentes idiomas que han permitido de esta forma incorporar al proceso a un mayor número de ciudadanos. Se ha impulsado una práctica de recaudación responsable y eficiente.

La corporación municipal, casi en pleno, tiene una capacidad profesional que les permitió en mucho entender y aplicar elementos técnicos como autoridades municipales, no sólo como funcionarios de buena voluntad sino como actores con capacidades instaladas.

Estos cambios estructurales han permitido destacar la presente práctica por la incidencia sobre los ingresos tributarios, los cambios incorporados han permitido que a partir de 2004 se mantenga una tendencia creciente en la sostenibilidad de las propuestas dado el incremento en los ingresos tributarios. Esta circunstancia permite, dar continuidad con los procesos formativos a lo interno de la institución y la mejora continua de las capacidades técnicas de la municipalidad.

2. Contexto

El municipio de Tactic, fue fundado el 10 de diciembre de 1877 y por decisión de su Corporación Municipal, se adhirió a la Mancomunidad de Municipios para el Desarrollo Integral del área Poqomchi' MANPOQ'OMCHI, en diciembre del 2005, teniendo como objetivo central la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, incorporándoles a procesos de crecimiento económico y desarrollo social; tomando en cuenta el fortalecimiento de las capacidades de autogestión de las comunidades.

Cuenta con una extensión territorial de 85 kilómetros cuadrados, y se ubica a 185 Km. de la Ciudad de Guatemala, colinda al norte con el municipio de Cobán, Alta Verapaz, al sur con San Miguel Chicaj, Baja Verapaz y Santa Cruz Verapaz, al este con Tamahú y al oeste con Santa Cruz Verapaz. El total de la población es de 32,000 habitantes.

En la actualidad se están incentivando nuevos procesos económicos creativos, los pequeños productores de lácteos (por ejemplo), se han organizado en cooperativas para dar valor agregado al producto, por medio de plantas de procesamiento de uso colectivo, además de trabajar la comercialización bajo la misma marca. En el área de textiles se han fortalecido las organizaciones de mujeres que trabajan en el área de textiles, las cuales actualmente han estandarizado procesos, diseños y cadenas de mercadeo.

La organización social está conformada por Consejos Comunitarios de Desarrollo de primer y segundo nivel y un Consejo Municipal de Desarrollo Departamental. Este último cuenta con la representatividad de líderes con predominante influencia en cada una de sus comunidades.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del problema

La problemática parte de la necesidad de realizar los pagos administrativos como salarios para los empleados municipales, compromisos y proyectos adquiridos por la administración pasada correspondiente al período 2004/2008. Se adquirió una deuda que puso en riesgo la estabilidad laboral y administrativa de la municipalidad en el 2007, fundamentalmente la deuda se incrementó desproporcionalmente porque se ofreció no cobrar el servicio de agua (ofrecimiento que se dio como parte del proceso de campaña) el boleto de ornato y algunos otros arbitrios ni tasas que se deben pagar, originando el problema de la baja recaudación del 2007, principalmente por los compromisos políticos y una mala estrategia de recaudación perjudicando las finanzas municipales.

La deuda fue heredada a la siguiente administración, en este contexto el alcalde tomo medidas para nivelar los ingresos y mejorar la estrategia de recaudación de impuestos promocionando una cultura tributaria, una práctica sostenida y responsable de las responsabilidades tributarias de todos los ciudadanos.

3.2 Objetivos

Promoción por parte de las autoridades locales de una cultura tributaria en la comunidad, así como una mayor eficiencia en cuanto a los recursos que se otorga por instituciones centrales y por parte de las autoridades locales.

3.3 Metas propuestas

Se planteó la necesidad de dar respuesta a los compromisos adquiridos de mejorar la adecuación de los limitados recursos existentes para impulsar proyectos de carácter productivo a escala local, así como la mejora de la coordinación con las instituciones supramunicipales para la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación presupuestaria.

3.4 Actores principales involucrados

La iniciativa parte del Alcalde Municipal quien en coordinación con el Concejo Municipal, desarrollaron los procedimientos necesarios y las coordinaciones respectivas con personal de la Unidad de Administración Financiera Integrada Municipal –AFIM– y la Tesorería Municipal quienes planificaron con el Concejo y ejecutaron con el personal de la Municipalidad un plan de recaudación y de acompañamiento al mismo, que ha permitido no solo la ejecución sino la sostenibilidad de la estrategia de recaudación.

En esta estrategia de recaudación la cooperación internacional tuvo un rol importante en la asesoría técnica y en el apoyo que ha brindado a todo el personal involucrado en el proyecto.

3.5 El desarrollo metodológico

La estrategia inicialmente utilizada, tiene una base de comunicación en la cual las radios comunitarias jugaron un papel importantísimo, ya que la difusión de los mensajes que buscaban crear conciencia en el pago de las responsabilidades tributarias se basaron en ellas. Las radios se convirtieron en los espacios de referencia para transmitir a la comunidad la importancia del pago de impuestos, así como la incidencia de dichos pagos en la posibilidad de desarrollar posteriormente programas comunitarios.

Con el apoyo de las autoridades locales, se llevó a cabo un acercamiento a las distintas realidades étnicas existentes, dando a esta práctica un valor agregado de integración y pertenencia a nivel comunitario. Para ello, se transmitió por parte del Consejo Municipal mensajes en distintos idiomas existentes en el área, como el poqomchí, k'eqchí, achí, y ellos mismos emitieron los mensajes necesarios para lograr una comunicación efectiva con la población. Esto fue importante para poder comunicarse con toda la población. Se estableció una coordinación entre Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) y Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES) para socializar y concientizar a la población acerca de la importancia de la recaudación tributaria, encontrando una buena respuesta por parte de ella.

Además se llevaron a cabo capacitaciones del per-

sonal encargado de la recaudación, para informar a los ciudadanos la importancia del pago de impuestos para garantizar la sostenibilidad de los servicios municipales.

Se inició con el cobro de agua potable, Impuesto Único sobre Inmuebles IUSI, entre algunos otros ingresos el cobro de uso de plaza y algunos locales que se están concesionando a algunos vecinos que tengan la posibilidad de tener un pequeño negocio. Este proceso permitió la nivelación de ingresos, realizando un cobro eficaz de los servicios que presta la Municipalidad.

El Concejo Municipal involucró en el proceso de comunicación a comités de mujeres, sociedad civil y se creó una organización de líderes religiosos debidamente asociados con integrantes de la Junta Directiva de la Comisión de Arrendatarios del mercado lo que ha permitido tener una buena coordinación y organización. En cuanto a la sociedad civil se ha logrado la coordinación y se ha establecido la descentralización de la información, asegurándose que ésta llegue a todos los medios, radios comunitarias, televisión local, a través spot publicitarios en cada uno de los idiomas mayas que predominan en el municipio.

3.6 Resultados

A partir de 2005 se mantiene una tendencia creciente en recaudaciones de los ingresos tributarios hasta nuestros días. La experiencia ha sido considerada por la sostenibilidad de la práctica y la mejora que se ha producido a partir de los esfuerzos por la autoridad local para la mejora de la información tributaria a los contribuyentes.

En términos cuantitativos los ingresos tributarios se situaban en el año 2004 en los 119.657,57Q, mientras que en el año 2008 se situó en los 264.435,7Q. La tendencia creciente en este periodo ha garantizado la sostenibilidad del proceso.

Los ingresos destinados al fortalecimiento de las capacidades locales para el cobro de tributos fueron muy inferiores en proporción a la mejora de los ingresos recaudados para dicho periodo. Esta circunstancia ha sido tomada presente a la hora de seleccionar la presente buena práctica.

Las mejoras en la información sobre contribuyentes, así como las campañas para difundir la importancia del pago de impuestos ha sido otro de los elementos estructurales que han permitido la sostenibilidad en el tiempo de la BPM. Los limitados recursos existentes en la municipalidad para dar inicio al proceso se vieron compensados por la importancia que se concedió por parte de la municipalidad a la mejora en la información al contribuyente.

3.7 Presupuesto y recursos

En relación a lo recaudado la inversión que realizó la Municipalidad fue mínima, se estima que presupuestaron Q5, 000.00 para la divulgación que realizaron por medios de comunicación locales como radios comunitarias, canales de televisión local y la coordinación entre las autoridades municipales y la población organizada.

3.8 Análisis e interpretación de los resultados

La determinación del señor Alcalde y la capacidad

Cuadro 1
Municipalidad de Tactic: Ingresos municipales (Quetzales)
2004-2008

2004	119.657,67
2006	135.245,68
2007	150.224,41
2008	264.435,78

BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS HACIENDAS LOCALES

instalada del Concejo Municipal fue una de las fortalezas que tuvieron durante el proceso de comunicación y promoción de la cultura tributaria, haciendo énfasis en la importancia de rendir cuentas, preparando informes mensuales con los COCODES y COMUDES, dando a conocer a la población en qué trabajos se está invirtiendo la recaudación de impuestos.

Uno de los aspectos a resaltar en esta contribución al incremento del pago de impuestos es la divulgación y la comunicación directa con la comunidad por parte de todo el concejo municipal, informándoles sobre las mejoras y la inversión que se realiza de los ingresos a las arcas municipales; por ejemplo, el mejoramiento de las calles originado del cobro del Impuesto Único sobre Inmuebles IUSI.

La Municipalidad de Tactic tiene como misión llevar a

cabo por medio de la sensibilización y participación social y la presencia activa de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales; el diálogo y consenso entre los vecinos del municipio que facilite promover un desarrollo integral para la población; a través de la unidad, la organización, y las administración con transparencia de las autoridades, observando el respeto a los derechos humanos y los intereses comunes.

3.9 Ficha de contacto institucional

Nombre: Hugo Rolando Caal Có

Puesto: Alcalde

Institución: Municipalidad de Tactic

Tel. institución: 79539038 / 79539039

Correo institución:

carolina.gonzales78@hotmail.com

REPUBLICA DOMINICANA

Fortalecimiento de las capacidades de cobro de la administración local a partir de la mejora de los servicios públicos (Recolección de los desechos sólidos). Municipio de Sousa, República Dominicana

Ángel Valentín Mercedes Tejada

1. Resumen de la experiencia

La Buena Práctica Municipal (BPM) del municipio de Sosua trata sobre el proceso realizado que conllevó al aumento sustancial en la recaudación de ingresos por la recolección y desecho de los residuos sólidos y la mejora del servicio que se dio de manera paralela.

Esta buena práctica tiene varios elementos importantes que contribuyeron a alcanzar los resultados satisfactorios.

El primero elemento a resaltar es la voluntad política del síndico municipal para llevar a cabo la iniciativa. Esta determinación política ha dado como resultado un incremento en las recaudaciones proyectadas en más de 40% en relación al año base 2005.

Otro elemento está relacionado con la estrategia de aumento de la confianza que lideró la municipalidad, pues no se inició el cobro hasta que los pobladores y actividad productiva empezaron a notar una mejoría importante del servicio. Y ligado a esto un tercer elemento ha sido la campaña publicitaria llevada a cabo, pues permitió a la ciudadanía estar enterada de lo que realizaría el ayuntamiento en relación al cobro de la recogida de desechos sólidos.

Otro factor que favoreció la BPM es el apoyo que la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Puerto Plata (CORAPLATA) brindó a las autoridades municipales. A partir de esta colaboración es que la municipalidad logra identificar de manera precisa los mayores demandantes del servicio, quienes han sostenido el crecimiento de las recaudaciones.

Es también importante señalar que la sostenibilidad de esta experiencia depende aún en gran medida a aspectos de voluntad política, por tanto es importante impulsar una estrategia para la institucionalización de la medida como tal, a fin de que cualquier cambio político no interrumpa el proceso iniciado.

2. Contexto

El Municipio de Sosua está ubicado en la provincia de Puerto Plata en la República Dominicana y se funda en mayo de 1940, cuando llegó a Sosua el primer grupo de refugiados de la colonia hebrea en territorio dominicano.

Cuenta con una población, según el censo del año 2002, de 44,938 habitantes, de los cuales 22,589 son hombres y 22,349 mujeres. En la zona urbana, su población es de 9,032 habitantes.

Actualmente el turismo constituye su principal fuente económica. En el año 2002 el municipio ya contaba con 73 hoteles, los cuales se encontraban fundamentalmente en la zona del Batey, lugar donde se implementa de manera esencial esta experiencia.

En el informe de Desarrollo Humano 2008 del país, se establece que el ayuntamiento de Sousa es el noveno con mayores ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales municipales, constituyendo estos el 17.5%¹¹.

En cuanto al contexto político, el ayuntamiento cuenta actualmente con una matrícula de cinco regidores

11. Informe de Desarrollo Humano República Dominicana 2008. PNUD.

pertenece a dos partidos políticos, tres pertenecen al Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y dos pertenecientes al Partido Reformista Social Cristiano. El síndico electo pertenece también al PLD.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del problema

En el año 2005, el monto recaudado por concepto de la recolección de los desechos sólidos en el municipio de Sosua representaba alrededor del 8% de los costos totales requeridos para la prestación del servicio. Esta situación contaba con el agravante adicional de que los beneficiarios no deseaban pagar la tarifa respectiva del servicio en gran medida porque este era deficiente.

Otro elemento importante al momento de analizar la problemática planteada, surgió en el hecho de que en el ayuntamiento no existía un catastro actualizado, tanto en términos de los contribuyentes propiamente dicho, como de aquellos que no pagaban, ya sea por tener una empresa o persona particular que les brindara el servicio, o bien, porque aunque recibiesen el servicio, no se hacían las gestiones correspondientes para su cobro.

También fue elemental para las autoridades y funcionarios municipales tomar en cuenta que las empresas y particulares que estaban brindando el servicio de recolección de desechos sólidos no estaban pagando la tasa respectiva por el uso y mantenimiento del vertedero propiedad del ayuntamiento.

3.2 Objetivos:

1. Aumentar la recaudación y la base tributaria por concepto de la recolección de los desechos sólidos en el municipio de Sosua.
2. Asegurar una apropiada prestación del servicio de recolección, traslado y disposición final de los desechos sólidos municipales.

3.3 Metas propuestas y estrategias para su cumplimiento

En relación al primer objetivo expuesto, se incremen-

taron los ingresos municipales por concepto de la recolección de los desechos sólidos, iniciando este proceso entre los contribuyentes (personas y empresas) con mayores posibilidades económicas, velando que por esto no se afectara la competitividad del territorio ni se disminuyera su dinámica industrial y comercial.

De manera puntual, el proceso de mejora de la gestión de cobro se basó en las siguientes premisas:

- Identificación de manera clara de los contribuyentes y los no contribuyentes, tanto morosos como los no inscritos en el catastro municipal.
- Sectorización del servicio, acorde con las características económicas, lo cual también hizo posible la asignación de responsabilidades directas entre el personal municipal.
- Generación y envío de facturas a los contribuyentes, con el seguimiento administrativo correspondiente al proceso de cobro.
- Realización de una campaña publicitaria a través de diferentes programas y canales locales de televisión para informar y sensibilizar sobre la importancia de la mejora de la recolección y tratamiento de los desechos sólidos y las políticas municipales al respecto.
- Implementación de una estrategia para el aumento de la confianza entre los sectores productivos y la ciudadanía, a través de la prestación de un servicio de recolección y tratamiento de desechos sólidos de manera eficiente y efectiva.
- Tercerización de algunas áreas de la recolección de los desechos sólidos, lo cual produjo una disminución de los costos en aproximadamente el 25%.

Elementos de colaboración interinstitucional también han sido básicos en la realización de la iniciativa, pues la municipalidad carecía de medios para adecuar de manera eficiente su catastro. En tal sentido surgió la propuesta de solicitar la colaboración de la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Puerto Plata (CORAAPLATA) y utilizar su catastro.

Por último, se aplicó de manera estricta un mecanismo de cobro por la utilización del vertedero munici-

pal, a fin de que los usuarios informales fueran parte del proceso de sostenibilidad del mismo.

Para el cumplimiento del segundo objetivo definido, las metas y estrategias propuestas fueron:

- Incrementar la frecuencia de camiones recolectores a por lo menos una vez al día en las áreas de mayor demanda y una vez por semana en la zona rural, afín de restablecer la confianza hacia la calidad y oportunidad del servicio brindado por la municipalidad.
- Realizar una campaña de sensibilización e información sobre el servicio de recolección de desechos sólidos por medio de visitas a las comunidades, para que así también manifestaran sus opiniones sobre el servicio.
- Cambiar la modalidad de recolección, a través de la contratación de empresas privadas para brindar el servicio.

3.4 Actores principales involucrados

Vladimir Céspedes: Síndico Municipal. Asumió de manera enfática y con acertado liderazgo el compromiso de aumentar la recaudación municipal por concepto del servicio de recolección de desechos sólidos.

Concejo Municipal: Como órgano normativo del Ayuntamiento, emitió el reglamento necesario para la implementación de los procesos de cobranzas.

David Rodríguez: Como Encargado de Recaudaciones Municipales, asumió la parte operativa en la implementación del proceso de cobranza y la ampliación de la base de contribuyentes del servicio.

Osiris Peralta: Tesorero Municipal. Fue el responsable de las recaudaciones en sentido general de la municipalidad.

David Morales: Auditor Interno. Responsable de los controles de recaudación.

Cesar Peña: Gerente Financiero. Coordinó, dio seguimiento y supervisó el proceso de aumento de las recaudaciones y ampliación de la base tributaria.

3.5 Resultados

La implementación de la iniciativa ha tenido resultados importantes, pues las recaudaciones se han incrementado entre el año 2005 al 2008, en un 19.38%, pasando de RD\$ 2,950,000.00 a RD\$ 3,521,878.00; proyectándose para el año 2009 recaudaciones aún mayores.

Cuadro 1
Municipio de Sousa. Recaudación por recolección de desechos sólidos
2005-2009

2005	RD\$2,950,150.00
2006	RD\$3,449,272.50
2007	RD\$3,610,330.00
2008	RD\$3,521,878.00
2009*	RD\$1,375,608.12

*Recaudaciones hasta el 30 de abril.

En relación a la ampliación de la base de los contribuyentes, los resultados son muy positivos, pues aumentaron en más del 50%, sobre todo en lo relativo a los hoteles y residencias de clase media y alta. Para el año 2006, el catastro municipal contenía un total de 437 contribuyentes y para abril del año 2009, estaba en más de 800.

Un aspecto importante a resaltar es que la relación entre el crecimiento de las recaudaciones y el crecimiento de la base de contribuyentes no ha sido proporcional, atribuido al hecho de que en el 2009 es cuando se están realizando los mayores esfuerzos en ampliación de la base de los contribuyentes, por lo que se refleja el aumento de las recaudaciones previstas, como indica el cuadro anterior, a más de RD\$ 4,100,000.00.

3.7 Presupuesto y recursos

En cuanto al costo que ha representado la puesta en marcha de la iniciativa no se tiene una cuantificación real, pues la mayoría de recursos humanos utilizados corresponden al personal que labora en el ayuntamiento, y por ende, es difícil asignar un valor monetario a sus gestiones. A su vez, no se cuentan con cifras de la campaña publicitaria.

En el aspecto tecnológico, se ha incorporado software de gestión financiera el cual ha sido especialmente útil para la mejora de los mecanismos de control financiero.

3.8 Análisis e interpretación de los resultados

Existen varios aspectos claves al interpretar los resultados obtenidos:

Por un lado la decisión política, pues fue el síndico municipal quien dispuso el inicio de un plan de aumento y organización de las recaudaciones del ayuntamiento en sentido general. Aumentos que han sido visibles en las tres fuentes principales de recaudación del ayuntamiento: tasa por recolección de desechos sólidos; arbitrio por uso del espacio público (regulación de la colocación de los anuncios, letreros y vallas); y ampliación de las recaudaciones por concepto de impuestos a las construcciones.

Asimismo la decisión política produjo un acercamiento con una institución pública (CORAAPLATA), que colaboró al momento de identificar la base tributaria municipal, a través de su catastro de clientes.

Además del síndico, el concejo municipal dispuso, como órgano deliberativo, la actualización de las tasas y arbitrios de la municipalidad, provocando que las distintas empresas pagaran una tarifa adecuada a su realidad de generación de desechos sólidos.

Otro factor importante a tomar en cuenta al evaluar los resultados ha sido la incorporación de una campaña publicitaria previa a la implementación de la iniciativa.

A su vez, se destaca el esfuerzo general desarrollado por el ayuntamiento que buscaba rescatar la confianza en la eficiencia del sistema de recolección de desechos sólidos, pues antes de iniciar el proceso de cobro, cambiaron el sistema de recolección e incluyeron nuevos actores al mismo, produciendo un cambio de camiones recolectores a cielo abierto (camiones de volteo), a camiones compactadores.

Como era de esperarse, no todas las empresas y personas estuvieron de acuerdo en una primera estancia al aumento de las tarifas. Por ello, fue necesario llevar un proceso de cobro administrativo formal el cual al final no llegó al ámbito judicial, pues eventualmente todas las personas, hoteles y comercios aceptaron las nuevas disposiciones satisfactoriamente.

Por último, un valor agregado de esta iniciativa fue el fortalecimiento del vínculo de la ciudadanía y sectores productivos con la gestión municipal, la cual surgió con las visitas que realizaron los encargados zonales de cobro por parte del ayuntamiento municipal.

3.9 Ficha de contacto institucional

Nombre: Vladir Céspedes
Puesto: Síndico Municipal
Institución: Ayuntamiento Municipal de Sosua
Tel. institución: 809-571-2537

Nombre: Osiris Rodríguez
Puesto: Tesorero Municipal
Institución: Ayuntamiento Municipal de Sosua
Tel. institución: 809-571-2537

Nombre: David Rodríguez
Puesto: Encargado de Recaudaciones
Institución: Ayuntamiento Municipal de Sosua
Cel: 809-714-2593.

REPUBLICA DOMINICANA

Ordenamiento del catastro municipal y actualización de la base imponible en el municipio de Sabana de la Mar, República Dominicana

Ángel Valentín Mercedes Tejada

1. Resumen de la experiencia:

La Buena Práctica Municipal (BPM) del municipio de Sabana de la Mar trata sobre el proceso realizado para aumentar los ingresos municipales por concepto del arrendamiento de los terrenos urbanos y rurales de propiedad municipal, a través de la actualización del catastro municipal y la mejora en la gestión de cobro. Esta iniciativa fue especialmente importante ya que gran parte de los terrenos del área urbana y una pequeña porción de los terrenos del área rural del municipio de Sabana de la Mar son propiedad del Ayuntamiento.

Tres son los factores principales a los que se le puede atribuir el éxito de la buena práctica.

El primero es el fuerte apoyo político y administrativo con que contó la iniciativa, ya que tanto la síndica municipal, como los regidores y el personal técnico del Ayuntamiento respaldaron de manera conjunta todo el proceso de la iniciativa.

El segundo fue el trabajo cercano que se realizó con los ocupantes de los terrenos para legalizar su estado de ocupación, lo cual fue clave para motivarlos a pagar a la municipalidad el canon de arrendamiento.

Por último es importante recalcar el éxito de la campaña de comunicación realizada, ya que esta facilitó el apoyo de la opinión pública a las medidas tomadas.

2. Contexto

Sabana de la Mar, municipio situado en la provincia de Hato Mayor, República Dominicana, fue fundada en el año 1756 por alrededor de once familias que procedían de las Islas Canarias, España. El nombre del pueblo fue dado por sus fundadores como Villa

de Sabana de la Mar, en atribución a su panorama: una inmensa sabana que se extendía a la orilla del mar. Una vez que la Villa comenzó a funcionar como tal, sirvió de gran acogida y de refugio para los españoles que viajaban por esta región del país.

Entre las zonas más importante del municipio está la Bahía de San Lorenzo, con toda la belleza natural de sus playas de aguas muy profundas. El Cayo de los Pájaros, que presenta una inmensa variedad de aves y los Haitises, uno de los Parques Nacionales más importantes del país.

Según el censo del año 2002 el municipio cuenta con una población de 14,676 habitantes, siendo esta mayoritariamente urbana (92%). La pesca es su principal fuente de trabajo; además la agricultura, la ganadería y actividades relacionadas con el ecoturismo, debido al parque nacional Los Haitises. Con base en datos del PNUD, para el año 2005 el nivel de pobreza del municipio era de 67.4%, siendo el 17.8% pobreza extrema o indigencia.

En cuanto al aspecto político, el Ayuntamiento es liderado por la Síndica Aura Saldaña del Partido de la Liberación Dominicana (PLD). Asimismo, cuenta con una matrícula de cinco regidores, pertenecientes a los tres principales partidos políticos del país.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del problema

El Ayuntamiento municipal de Sabana de la Mar es propietario de más del 70% de los terrenos de la zona urbana y propietario de una parte significativa de la zona rural, sobre todo la que tiene acceso a la zona costera del municipio, la cual tiene una extensión superficial de más de 10 kilómetros cuadrados.

A pesar de contar con esta gran cantidad de terreno, el municipio no tenía registros adecuados de los ingresos provenientes por concepto del arrendamiento de sus propiedades, además de que carecía de un instrumento que facilitara la organización de los contribuyentes.

En este marco, los cobros producto de arrendamiento eran poco significativos, ya que entre otros problemas, la ciudadanía no quería pagar el canon pues cuando construían mejoras en algún terreno, pensaban que esto les daba automáticamente derecho de propiedad.

A su vez, constantemente se producían ocupaciones de terrenos de propiedad privada motivado por la falta de claridad catastral y porque en muchas ocasiones el ayuntamiento realizaba permuta de terreno con particulares. Ante estas prácticas, tampoco había certeza entre los munícipes sobre si las propiedades estaban siendo ocupadas de manera irregular, ya que no existía un catastro y planos actualizados que definiera el estatus de los ocupantes.

En sentido general, el ayuntamiento no poseía ni la estructura institucional, ni de organización o tecnológica que pudiera ofrecer información actualizada sobre la realidad de cada uno de los ocupantes de terrenos propiedad del municipio.

3.2 Objetivos:

Aumentar los ingresos municipales por concepto del arrendamiento de los terrenos del ayuntamiento de Sabana de la Mar, a partir de la actualización de su base tributaria y el fortalecimiento de los procesos de gestión de cobro.

3.3 Metas propuestas

El Ayuntamiento se planteó las siguientes metas para el cumplimiento de su plan:

- (i) Aumento en más de un 50% de las recaudaciones producto de arrendamiento de los terrenos propiedad del municipio, durante el período 2005-2010.

- (ii) Elaborar en el 2008 un levantamiento topográfico y catastral del municipio en formato digital, incluyendo información básica sobre las/los ocupantes y el tipo de ocupación.
- (iii) Actualizar en el 2009 los montos del canon por concepto del arrendamiento de propiedades municipales.
- (iv) Fortalecer las capacidades humanas y tecnológicas del Ayuntamiento para la gestión de cobro.

3.4 Actores principales involucrados

Síndica Municipal: Asume el compromiso de organizar el catastro municipal y la base imponible de los terrenos propiedad del municipio, inculcando a los funcionarios municipales la determinación de impulsar la iniciativa. El papel de la síndica motivó y dio autoridad a las decisiones tomadas.

Concejo municipal: Acordó de manera unánime apoyar la iniciativa de la sindicatura, para lo cual emitió una ordenanza municipal avalando las acciones a tomar y denotando un carácter de unidad de los dos órganos del ayuntamiento municipal, órgano normativo y órgano ejecutivo.

Encargado de catastro e informática: Funcionario quien asumió la parte operativa en la actualización del catastro y encargado de la parte de la informatización del proceso.

3.5 El desarrollo metodológico.

A partir de la primera mitad del año 2006, se incorporó en el ayuntamiento municipal de Sabana de la Mar, por iniciativa de la síndica, un proceso de cobro de los terrenos propiedad del ayuntamiento, provocando, en los primeros meses del año 2006, un aumento significativo de las recaudaciones.

En la segunda mitad del mismo año se notó una disminución en la recaudación, lo que motivó a la síndica a investigar las causas y a identificar una falta de instrumentos necesarios para sostener un proceso permanente y actualizado del catastro. De este análisis, el cual fue hecho por la síndica de manera

personal, se procedió a socializar las problemáticas identificadas con el Concejo Municipal.

Es a partir de ese momento en que se dan los pasos para hacer de la experiencia de los primeros meses una iniciativa sostenible e institucionalizada a nivel municipal.

Inicialmente la síndica sometió al Concejo Municipal una propuesta de actualización de la base imponible y adecuación del catastro municipal, la cual fue aceptada por unanimidad por el concejo. De manera complementaria se destinó personal municipal exclusivo y permanente para darle seguimiento a los procesos de cobro administrativo, el levantamiento catastral de los ocupantes de los terrenos propiedad del ayuntamiento y la incorporación de un mecanismo automatizado de cobranza.

Al momento en que se empezó a llevar a cabo el levantamiento catastral los habitantes estaban informadas del mismo, pero en algunos casos se resistían a aceptar que se hiciera en los terrenos que ocupaban. Ante esta situación, la síndica les enfatizó que la construcción del catastro no sólo serviría para el ayuntamiento, sino que también sería de gran utilidad para los propios ocupantes ya que en su mayoría carecían de documentación formal que los avalara y por medio de la información catastral se pretendía legalizar su estatus. Esta política de la síndica provocó

una reacción de aceptación inmediata por parte de los ocupantes de terrenos, ya que permanentemente estaban expuestos a invasiones.

3.6 Resultados

Sin lugar a dudas la iniciativa municipal ha tenido resultados bastante positivos, pues la recaudación ha venido aumentando año a año, exceptuando en el 2008 ya que se realizaron los trabajos de levantamiento topográfico y hubo que hacer una exención de pago.

Entre el año 2005 y la proyección al año 2009, conforme las recaudaciones realizadas hasta el 30 de mayo (ver cuadro), el incremento esperado supera el 90%, lo que equivale a superar la meta trazada en ese sentido, pues se espera recaudar un millón setecientos mil pesos (RD\$ 1,700,000.00), lo que casi duplica lo recaudado en el año 2005 y sobrepasa en más de un 40% la meta propuesta para el año 2010.

En cuanto al proceso de actualizar el avalúo de los terrenos propiedad del municipio, se le ha enviado a la Liga Municipal Dominicana una solicitud para buscar su apoyo en esta materia.

Otro resultado importante es la aceptación por parte de los ocupantes de terrenos de pagar el arrenda-

Cuadro 1
Municipio de Sabana de la Mar. Recaudación por concepto de arrendamiento de terrenos municipales (RD\$) 2005-2009

Año	Recaudación RD\$
2005	914,725.12
2006	1,129,368.00
2007	1,156,378.43
2008	898,727.00
2009*	563,784.96

*Recaudaciones hasta el 30 de mayo.

miento, pues en muchas ocasiones, son los que han ido a ponerse al día en el pago, pues entienden que esto, ayuda a esclarecer su estatus y proporciona mayor seguridad y estabilidad en sus ocupaciones.

Otro elemento importante ha sido la incorporación del sistema de actualización catastral municipal computarizado, lo que ha traído como resultado al año 2009, una proyección de ingresos que sobrepasa las metas planteadas al inicio de la puesta en marcha del programa. El proceso ha también incluido cambios en la metodología de cobros, pasando el ayuntamiento de ser un ente pasivo, pues sólo recibía los pagos que los contribuyentes presentaban, a constituirse en un ente activo, pues al poseer actualización permanente, identifica día a día los deudores, y procede a realizar la gestión de cobros.

Desde el ámbito político, la aceptación y compromiso de parte del órgano normativo (regidores) a la iniciativa ha sido un resultado significativo, pues los partidos políticos que interactúan en el ayuntamiento apoyan en conjunto promoviendo con ello su sostenibilidad más allá de un período de gestión.

3.7 Presupuesto y recursos

El costo que la iniciativa ha representado para el ayuntamiento es difícil de calcular pues el personal utilizado es esencialmente del ayuntamiento.

Según los datos que se presentan en el siguiente cuadro, para la iniciativa se invirtieron alrededor de RD\$600,000 por concepto de la automatización del catastro y el estudio topográfico.

Cuadro 2
Municipio de Sabana de la Mar.
Inversión para la implementación de la BPM (RD\$)

Actividad	Costo
Automatización del Catastro	RD\$100,000.00
Estudio topográfico	RD\$500,000.00
Campaña de publicidad	No Disponible.
Total	RD\$600,000.00

Nota: Estas informaciones, no pudieron comprobarse documentalmente.

En relación a la campaña publicitaria, no se cuenta con valores separados, pues la publicidad está dentro de los costos generales que el municipio tiene para la publicidad.

3.8 Análisis e interpretación de los resultados

En relación al proceso de actualización catastral, el ayuntamiento cuenta con planos detallados de ubicación, cantidad y personas que ocupan cada porción de terreno, logrando con ello, una mayor orga-

nización e incremento de las recaudaciones a largo plazo.

Otro elemento clave lo constituye la aceptación del proceso de regularización, catastro y actualización del cobro de arrendamientos por parte de la ciudadanía y de los ocupantes de terrenos, pues como se ha dicho, se entendió que era la oportunidad de esclarecer el estatus de los terrenos municipales. Claramente los ocupantes actuales, sobretudo de las áreas rurales, prefieren pagar y regularizarse y así no estar con la incertidumbre de que en cualquier

BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS HACIENDAS LOCALES

momento puedan ser invadidos (ocupación por otras personas).

En relación a los solares urbanos, los resultados han sido menos significativos, ya que la creencia general es que los terrenos no pueden ser restituidos al ayuntamiento por los ocupantes y mucho menos si poseen mejoras (construcciones) en los mismos.

Como elemento a destacar ha sido la creación de canales de comunicación e interacción con los ocupantes de terrenos, produciendo así una dinámica que permite fortalecer la gestión municipal y creación de ciudadanía.

A manera de conclusiones y recomendaciones finales:

1. El consenso entre los diferentes niveles políticos y técnicos del gobierno municipal ha sido un factor clave de éxito en la implementación de la iniciativa.
2. El aumento de los ingresos municipales por concepto de arrendamientos ha venido acompañado en gran medida de la sensibilización de

los pobladores para legalizar su estatus de ocupación.

3. La creación del catastro de ocupantes y modernización del sistema administrativo e informático del ayuntamiento brinda sostenibilidad al proceso.
4. Se ha creado un espacio de interlocución entre el ayuntamiento y la ciudadanía.
5. Se debe aprovechar la creación de espacios de participación para la construcción plural de un plan de desarrollo municipal.

3.9 Ficha de contacto institucional

Nombre: Aura Saldaña.

Puesto: Síndica Municipal

Institución: Ayuntamiento Municipal de Sabana de la Mar

Cel.: 809-224-7696.

Correo personal: sindicaura@hotmail.com

BIBLIOGRAFÍA

Escalante, Scarlet. Las transferencias intergubernamentales en autonomía fiscal de los gobiernos locales: una revisión formal de los determinantes. Pdf. Sf.

Estado de la Región – Nación. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, 2008. San José, 2008.

Fundación DEMUCA. Estudio comparativo sobre las finanzas municipales para el desarrollo local en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica, 2008.

Ley No. 176-08 del Distrito Nacional y los Municipios. Santo Domingo, 2007.

Programa de Naciones para el Desarrollo. Informe de Desarrollo Humano de la República Dominicana, 2008. Santo Domingo, 2008.