

INFORME FINAL

Resultados de la
SEGUNDA ASAMBLEA ANUAL DE FEMICA
(Federación de Municipios del Istmo Centroamericano)

20 y 21 de agosto de 1992

Informe preparado para:

Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano
Para Centroamérica (RHUDO/CA)
&
International City Management Association (ICMA)

Preparado por:

Francisco Echegaray, Consultor de ICMA
y
Rita Soler Ossolinski, ICMA

Agosto, 1992

PRESENTACIÓN

El presente documento da cuenta de la Segunda Asamblea Anual de FEMICA, celebrado en Managua, Nicaragua, los días 20 y 21 de agosto de 1992 y es el resultado, además de los Talleres Nacionales de Elaboración y Desarrollo de la Agenda Nacional de Fortalecimiento Municipal, llevados a cabo en los diferentes países del Istmo Centroamericano.

La investigación participativa de los talleres, se centró en la identificación de la percepción de los principales actores del proceso de desarrollo municipal, alcaldes y presidentes municipales, acerca de los obstáculos y problemas existentes en el país para promover el desarrollo municipal y la descentralización, así como las posibles alternativas de solución. En este sentido, lo que la investigación buscó fue la identificación de esas visiones de parte de los actores mencionados, con el fin de determinar hasta qué punto sería factible lograr una convergencia alrededor de una visión común sobre el papel que les compete a las municipalidades.

Además, se trató de identificar elementos comunes que constituyeran el punto de partida para la preparación, tanto de una primera aproximación a la Agenda Nacional, como a la definición de necesidades de asistencia técnica que pudieran ser presentadas a FEMICA.

Esa visión común fue el punto de partida para las discusiones de la II Asamblea General y para la identificación de un marco estratégico dentro del cual será posible desarrollar una tarea conjunta y coordinada de apoyo a los procesos democráticos de descentralización y respaldo a la autonomía municipal.

Desde el punto de vista conceptual, la investigación dio particular importancia a las percepciones de los alcaldes y presidentes municipales como los actores directamente involucrados en la conducción de la vida municipal y del ejercicio del gobierno a nivel local. Se trató entonces de determinar, la demanda municipal según la percepción de quienes, en la casi totalidad de los casos, por mandato legal y elección popular encabezan las Corporaciones Municipales.

I. LOS TALLERES

1. Su secuencia.

El medio fundamental para la investigación participativa fue la realización de Talleres de un día de duración en los que se generó discusión directa con los grupos identificados. Se ejecutaron como parte de la investigación cinco talleres con alcaldes y presidentes municipales. Esos Talleres tuvieron además el carácter de reunión preparatoria para la II Asamblea General de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano y orientación para la agenda estratégica del sector en cada país.

El cuadro No. 1 muestra la secuencia y actores de los talleres ejecutados.

CUADRO No. 1

TALLERES EJECUTADOS PARA LA INVESTIGACIÓN PARTICIPATIVA

TIPO DE TALLER	FECHA	No.	ACTORES
1 Taller Municipal I	Julio 29	8	Alcaldes de Nicaragua
2 Taller Municipal II	Julio 31	11	Alcaldes de El Salvador
3 Taller Municipal III	Agosto 3	9	Alcaldes de Guatemala
4 Taller Municipal IV	Agosto 11	6	Alcaldes de Panamá
5 Taller Municipal V	Agosto 13	12	Presidentes Municipales Costa Rica

Nota: En Honduras no se realizó Taller Municipal, pero se obtuvo información de la AMHON.

2. Los Participantes

Los participantes en los talleres fueron alcaldes o presidentes municipales y, tanto en Guatemala como en Costa Rica, participó el Gerente de la Asociación Municipal respectiva.

En total asistieron 46 alcaldes, con representación territorial y política del país.

II. LA ASAMBLEA GENERAL

1. Su secuencia.

La II Asamblea General se realizó los días 20 y 21 de agosto de 1992 en el Centro de Convenciones Olof Palme en Managua, Nicaragua. La agencia de trabajo comprendió las siguientes partes: Inauguración; informe de labores de la Junta Directiva de FEMICA – Período 1991-1992; elección de la Junta Directiva de FEMICA – Período 1992-1993; avances y obstáculos en el fortalecimiento municipal y descentralización en el Istmo Centroamericano; estrategias y Plan de acción regionales y nacionales para los procesos de fortalecimiento municipal y descentralización en el Istmo Centroamericano; estrategias y Plan de acción regionales y nacionales para los procesos de fortalecimiento municipal y descentralización. La discusión de los temas fue precedida de una breve presentación del Moderador de la Asamblea General, formándose luego seis "Grupos de Trabajo", uno por cada país, donde se discutieron y formularon conclusiones esenciales sobre los procesos

por país que fueron presentados en sesión plenaria. El Moderador de la Asamblea General, Francisco I. Echegaray, presentó el resumen general regional, que fue discutido en detalle entre los participantes.

Luego de revisadas, las conclusiones básicas de la Asamblea General fueron resumidas y plasmadas en la "Declaración de Managua". Tales conclusiones serán tomadas en cuenta para la formulación del Plan de Trabajo de FEMICA para 1993.

En la tarde del segundo día y bajo la conducción del Señor Harry Jager, se hizo una presentación de las Agencias de Cooperación Internacional y el Desarrollo Municipal y la Descentralización.

La inauguración de la Asamblea General estuvo a cargo de la Excelentísima Señora Doña Violeta Barrios de Chamorro, Presidenta de la República de Nicaragua.

2. Los Participantes

Los participantes en la Asamblea fueron alcaldes o presidentes municipales de los seis países del Istmo Centroamericano, habiendo participado además funcionarios municipales e invitados especiales.

En total asistieron 107 personas, de las cuales 71 (el 66.5%) fueron alcaldes o presidentes municipales.

III. PRINCIPALES HALLAZGOS

El diseño de los talleres y la Agenda de la II Asamblea General, buscó identificar las necesidades de los municipios participantes, las competencias percibidas para satisfacerlas y los problemas que enfrentan las municipalidades para el ejercicio de esas competencias. Cada uno de estos aspectos se fueron identificando y al final se buscó que los participantes los analizaran en términos de la relación que entre ellos existe: el propósito central de un gobierno local es el de ejercer la función de gobierno en un espacio geográfico determinado y coadyuvar a satisfacer las demandas y necesidades que la población a quien representa tiene.

En ese sentido, es fundamental conocer, desde el punto de vista jurídico y financiero, que tan competentes son las municipalidades para satisfacerlas, identificar el tipo de problemas que deberán resolver para el ejercicio de sus facultades y para la satisfacción de las necesidades de la población, así como también las alternativas de solución.

A partir de ese análisis que tuvo un carácter central y estructurador de las discusiones, se buscó identificar las necesidades de apoyo para el ejercicio de las funciones del gobierno municipal, así como definir las necesidades o requerimientos de asistencia técnica.

En los talleres, y a través de una mecánica altamente participativa, se pidió a todos los participantes hacer una identificación individual tanto de los obstáculos por ellos visualizados como de sus posibles soluciones y para ello previamente, se les presentó un

resumen del estudio preparado por PADCO sobre la realidad municipal en la región. De este estudio se extrajo la información pertinente a cada país, la que, bajo la reforma de un resumen, se entregó a los participantes.

Se pidió a los alcaldes que escribieran sus percepciones en formatos individuales (preparados e impresos previamente) que luego fueron recogidos por el facilitador (conductor del evento), quien procedió a seleccionar de manera rápida los obstáculos más importantes de un universo bastante amplio, así como las soluciones prioritarias propuestas.

El cuadro No. 2 muestra una síntesis de los obstáculos percibidos y en el cuadro No. 3 se mencionan las posibles soluciones.

CUADRO No. 2

OBSTÁCULOS O PROBLEMAS PERCIBIDOS INDIVIDUALMENTE

OBSTÁCULO	FRECUENCIA
FALTA DE REAL AUTONOMÍA MUNICIPAL	31
POCOS RECURSOS ECONÓMICOS	40
INJERENCIA PARTIDISTA	30
LIMITACIONES LEGALES	18
EXCESIVA CENTRALIZACIÓN	25
DEFICIENCIAS DEL RECURSO HUMANO	14

Los obstáculos mencionados con más frecuencia son los pocos recursos económicos, la falta de autonomía, la injerencia de la política partidista y la excesiva centralización.

CUADRO No. 3

SOLUCIONES PERCIBIDAS INDIVIDUALMENTE

SOLUCIONES	FRECUENCIA
FALTA DE REAL AUTONOMÍA MUNICIPAL	31
POCOS RECURSOS ECONÓMICOS	40
INJERENCIA PARTIDISTA	30
LIMITACIONES LEGALES	18
EXCESIVA CENTRALIZACIÓN	25
DEFICIENCIAS DEL RECURSO HUMANO	14

La solución de problemas se relaciona también, en primer lugar, con la percepción de problemas financieros y en segundo término con los de tipo político.

El facilitador (conductor del evento) procedió a presentar de manera sucinta los resultados de la percepción individual que fueron por él tabulados y, con el objeto de que tanto los obstáculos como las soluciones fueran discutidos en grupos de trabajo, posteriormente expuestas en reunión plenaria, y finalmente presentados e la II Asamblea General de FEMICA, dentro de la sección "Informes por País".

En los cuadros Nos. 4 y 5 se presentan los resultados.

CUADRO No. 4

OBSTÁCULOS O PROBLEMAS PERCIBIDOS

- ◆ CARENCIA DE RECURSOS ECONOMICOS
- ◆ CENTRALIZACIÓN
- ◆ POLITIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL
- ◆ MARCO LEGAL INAPROPIADO U OBSOLETO
- ◆ DEFICIENCIA ADMINISTRATIVA DE LAS MUNICIPALIDADES

En la percepción final aparecen también fuertemente los problemas financieros, la centralización gubernamental, problemas en la legislación municipal, la debilidad administrativa de las municipalidades y la injerencia de la política partidista.

CUADRO No. 5

SOLUCIONES PROPUESTAS

- ◆ FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL
 - ◆ FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE LOS MUNICIPIOS, DEVOLVIÉNDOLES SUS RENTAS PROPIAS
 - ◆ REFORMAS AL MARCO LEGAL CON LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR MUNICIPAL
 - ◆ CAPACITACIÓN A REGIDORES MUNICIPALES
 - ◆ DESCENTRALIZACIÓN GRADUAL HACIA EL NIVEL MUNICIPAL, ENTREGANDO COMPETENCIAS Y RECURSOS PARA PODER CUMPLIRLAS
 - ◆ CONCIENTIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA EVITAR LA POLITIZACIÓN DEL SECTOR MUNICIPAL
-

Se percibe claramente la relación entre los problemas y obstáculos referidos a la incapacidad financiera municipal, la falta de autonomía de las municipalidades y la excesiva centralización.

Se evidencia también la preocupación por las deficiencias administrativas y la poca capacidad técnica de algunos de los miembros de los Concejos Municipales.

En la búsqueda de relacionar los obstáculos identificados con las soluciones, aparentemente no se presentaron problemas y la necesidad del fortalecimiento financiero de los municipios, a través de la devolución de sus rentas propias y de la asignación de partidas presupuestarias específicas, está directamente relacionada con el fortalecimiento de la autonomía municipal.

Las reformas al marco legal y la descentralización gradual de funciones y responsabilidades desde el nivel central hasta el municipal, son también elementos importantes que se relacionan con la autonomía.

Con la misma metodología, es decir los Talleres y la Asamblea General, se trabajó el papel de las Asociaciones y sus necesidades de asistencia técnica.

A partir del análisis de obstáculos y la propuesta de soluciones que tuvo un carácter central y estructurador de las discusiones, se buscó identificar el papel que deberían cumplir con las Asociaciones de Municipalidades, los problemas que tienen, sus

posibles soluciones y las necesidades de asistencia técnica para el ejercicio de sus funciones como apoyo a las municipalidades.

En dos países de la región no hay Asociación de Municipalidades: Nicaragua y Panamá. En el caso de Nicaragua y, en algunos departamentos del país, se han creado asociaciones de alcaldes; en Panamá se ha iniciado recientemente la experiencia de constituir una asociación de alcaldes.

En el cuadro No. 6 se muestran los problemas que tienen las asociaciones de municipalidades.

CUADRO No. 6

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES

-
- ◆ NO TODAS LAS MUNICIPALIDADES PARTICIPAN EN LA ASOCIACIÓN
 - ◆ DIFICULTADES PARA PAGAR LAS CUOTAS INDIVIDUALES
 - ◆ ESTATUTOS QUE DEBEN SER MODIFICADOS
 - ◆ INTERFERENCIAS DE POLÍTICA PARTIDISTA EN EL MOVIMIENTO ASOCIATIVO
 - ◆ DÉBIL PRESENCIA Y POCA CREDIBILIDAD POR PARTE DE LOS ASOCIADOS HACIA LA ASOCIACIÓN
-

Es notable el contraste entre la necesidad que se identifica de que exista un movimiento asociativo y los problemas que son detectados, pues casi todos ellos dicen con respecto a dificultades que nacen fundamentalmente del poco apoyo que la Asociación encuentra en sus miembros.

En términos de las soluciones que se identifican para superar los obstáculos, el cuadro No. 7 presenta una síntesis de las mismas, referidas a los problemas que se resumen en el cuadro No. 6.

CUADRO No. 7

SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

- ◆ DIVULGACIÓN DEL PAPEL DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES
 - ◆ REVISIÓN DE LAS CUOTAS INDIVIDUALES PARA QUE RESPONDAN A CONDICIONES PARTICULARES
 - ◆ REVISIÓN Y MODIFICACIÓN DE ESTATUTOS A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA
 - ◆ CONCIENTIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA EVITAR INTERFERENCIAS DE POLÍTICA PARTIDISTA
 - ◆ IDENTIFICACIÓN DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO MUNICIPAL COMO UN MOVIMIENTO PURAMENTE GREMIAL
 - ◆ TECNIFICACIÓN DE LAS ASOCIACIONES PARA QUE PUEDAN PRESTAR A SUS ASOCIADOS EL APOYO QUE ELLOS PRECISAN
-

Las soluciones propuestas se resumen prácticamente en una sola: voluntad política y organización efectiva.

En los cuadros Nos. 8 y 9 se resumen los planteamientos hechos por los alcaldes y presidentes municipales, en términos del papel que le corresponde a una Asociación, así como de las necesidades de asistencia técnica para que lo pueda cumplir.

CUADRO No. 8

PAPEL QUE COMPETE A LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES

- ◆ VELAR PRO LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA AUTONOMIA MUNICIPAL PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA
 - ◆ PROPICIAR EL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS CON OTRAS ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES
 - ◆ CANALIZAR LOS INTERESES INDIVIDUALES DE LAS MUNICIPALIDADES Y APOYARLAS EN SUS RECLAMOS Y EN LA SOLUCIÓN DE SUS PROBLEMAS
 - ◆ PROMOVER Y APOYAR LA INDEPENDENCIA FINANCIERA DE LAS MUNICIPALIDADES COMO FUNDAMENTO DE SU AUTONOMIA
 - ◆ REPRESENTAR A TODAS LAS MUNICIPALIDADES DEL PAÍS FRENTE AL GOBIERNO CENTRAL Y A FEMICA
-

ASISTENCIA TÉCNICA NECESARIA

- ◆ ASESORIA TÉCNICA PARA EL MANEJO DE LA ASOCIACIÓN Y LAS POSIBLES REFORMAS DE LOS ESTATUTOS
- ◆ ASESORIA TÉCNICA PARA LA PREPARACIÓN DE PROYECTOS A SER PRESENTADOS A ORGANISMOS INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y FINANCIERA
- ◆ ASESORIA TÉCNICA PARA LLEVAR EL SENTIR MUNICIPAL A LAS COMISIONES NACIONALES DE DESCENTRALIZACIÓN, MODERNIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO
- ◆ ASESORIA PARA REALIZAR ESTUDIOS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL
- ◆ ASESORIA Y APOYO TÉCNICO Y FINANCIERO PARA EL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y LA PUBLICACIÓN DE MATERIALES DE DIVULGACIÓN

IV. CONCLUSIONES GENERALES

Al buscarse que los participantes relacionaran los obstáculos identificados con las posibles soluciones, se pudo observar que la prioridad percibida por los alcaldes tanto individual como colectivamente, tiene el siguiente orden:

- Obstáculos financieros
- Obstáculos políticos
- Obstáculos administrativos

Los obstáculos financieros, que son identificados como los más importantes, se relacionan con la falta de recursos para cumplir correctamente con las atribuciones que tanto la Constitución como el Código Municipal asignan a las municipalidades.

Los ingresos tributarios propios, que se regulan en el plan de arbitrios municipal, pueden proceder de impuestos municipales, tasas, contribuciones especiales, multas y de la participación municipal en impuestos fiscales. No obstante, el plan de arbitrios municipal, aprobado por el Concejo, en la mayoría de los países debe ser ratificado y aprobado por el Legislativo o el Ejecutivo. Esta es una limitación a la autonomía financiera de las municipalidades.

Como una conclusión general, aparece que existe hoy una expansión de los recursos financieros con que cuentan las municipalidades pero que se presentan enormes desigualdades relativas en los ingresos entre municipalidades grandes y chicas.

En la mayoría de los países se discute, como una propuesta para mejorar las finanzas municipales, la fijación de un porcentaje del presupuesto nacional que conforme un fondo de transferencias a las municipalidades para objetivos específicos, solución que ya se da en Guatemala y Honduras y que aparece como la única para aquellos municipios que financieramente no son viables.

Los obstáculos políticos identificados como los más importantes, están referidos a la necesidad que sienten los alcaldes para que se traslade a las municipalidades, dentro del proceso de descentralización, competencias reales que les permitan atender de mejor forma a sus comunidades. El gobierno municipal es el órgano conformado por las autoridades municipales y ejerce funciones de gobierno, normativas, administrativas y fiscalizadoras. Se trata pues, de un tipo de gobierno en donde la representatividad de los Concejales o Regidores electos está en estrecha relación con su capacidad de gobernar su municipio. El mero hecho que exista un gobierno municipal no implica necesariamente que ese municipio se gobierne. Gobernar es más que proveer servicios públicos o cumplir con la ley.

Es también un problema político bastante serio que las municipalidades no sean tomadas en cuenta en las comisiones o grupos de trabajo que estudian y plantean los procesos de modernización, descentralización y reforma del Estado en cada uno de los países de la región.

Se identifica la necesidad de mejorar la imagen municipal, que se encuentra bastante deteriorada, dándole una mayor presencia, afirmándose que resulta indispensable el compromiso de los partidos políticos para que no interfieran en la administración municipal que es identificada como un gobierno con características vecinales y no de política partidista.

Una importante propuesta de medida política es la concientización, tanto de los partidos políticos como de los miembros de los Concejos, en el sentido de que una vez producida la elección, el gobierno municipal debe ejercer sus funciones sin distinción de afiliación a un determinado partido. Además, se propone una democratización al interior de los propios partidos para la selección de los candidatos a cargos municipales.

El principal obstáculo administrativo es la falta de capacidad técnica de las municipalidades, la que también es producto de los obstáculos financieros, pues los débiles presupuestos municipales no permiten emplear personal con mayor experiencia y capacitación.

Una solución a los problemas administrativos, planteada en algunos países, es la de utilizar la capacidad instalada de los institutos de fomento municipal, pero previamente se presenta como necesidad que las municipalidades participen en los directorios de tales institutos y de manera directa en la formulación de sus estrategias, planes y programas y ejercer un control directo en sus actividades.

Se identifica a las Asociaciones como elementos importantes en la vida municipal pues, según los alcaldes y presidentes municipales, el rol que les corresponde es el de representar a todas las municipalidades del país, apoyarlas técnicamente y canalizar los esfuerzos individuales hacia la solución de problemas comunes. También se identifica a la Asociación como un elemento fundamental para el fortalecimiento de la democracia ya que debe velar por la descentralización y la autonomía municipal.

En lo que corresponde a los principales problemas, aparecen muy claramente identificados la falta de unidad y el manejo por parte de pequeños grupos que se vinculan estrechamente con instituciones del gobierno central y que son los beneficiarios de actividades tales como asistencia a eventos internacionales, viajes, becas, etc.

Además, un problema bastante serio, es el que tiene como origen la no participación de todas o por lo menos la mayoría de las municipalidades, en la Asociación, lo que se da por el hecho de que los asociados potenciales sienten que la presencia de la Asociación en el país es débil y tiene poca credibilidad.

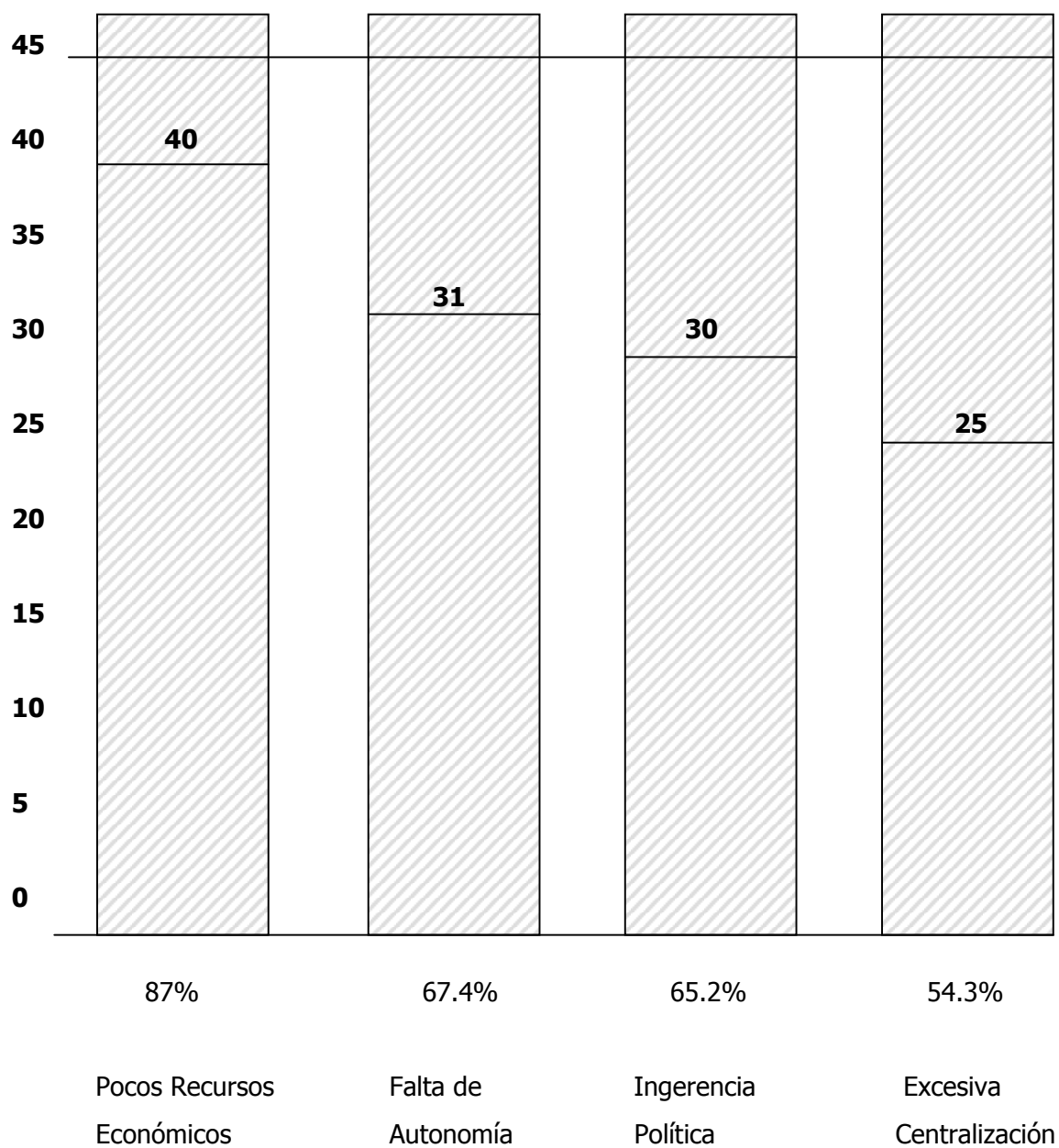
Las soluciones dependen, evidentemente, de una fuerte voluntad de cambio y de la concientización y unión de todas las municipalidades del país, para hacer de la Asociación de Municipalidades una institución fuerte que cumpla los objetivos de representación interna y externa y de apoyo político y técnico a sus miembros.

En lo que respecta a las necesidades de asistencia técnica, se identifica la que corresponde a la capacitación de quienes deben manejar las asociaciones de municipalidades; la asistencia jurídica para modificar los estatutos u otros instrumentos públicos; y la necesaria para que los gobiernos municipales puedan participar activamente en las comisiones o grupos que centralmente vienen discutiendo en los distintos países, la modernización del Estado, la descentralización y el reforzamiento de los gobiernos locales.

Finalmente, en el ámbito regional, aparece como conclusión general el hecho de que las Asociaciones deben apoyar, decididamente, a la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), como la instancia vocera de los intereses municipales del Istmo, canalizadora de la asistencia técnica y financiera y promotora del intercambio y la cooperación horizontal a nivel regional.

OBSTÁCULOS PARA LA AUTONOMIA MUNICIPAL

Alcaldes Participantes en Talleres
(46 en Total)



POSIBLES SOLUCIONES

Alcaldes Participantes en Talleres
(46 en Total)

