



Estrategia de Acción de FEMICA

La Estrategia parte del principio que los gobiernos locales deben contribuir de manera significativa al logro de los objetivos y las prioridades establecidas por los gobiernos nacionales. Esta contribución puede concretarse en aspectos tales como una mayor recaudación de ingresos propios para aliviar la presión sobre los recursos nacionales, complementar los esfuerzos nacionales en sectores, actividades o proyectos determinados o simplemente en una mejor coordinación de tareas entre el gobierno local y el nacional.

Desde su creación en 1991, FEMICA ha impulsado consensos regionales sobre los elementos esenciales que deben conformar el municipio centroamericano y la contribución que les corresponde a los gobiernos locales para alcanzar los objetivos de desarrollo integral y sostenible. FEMICA, en coordinación con el sector municipal de cada país, y con el apoyo de USAID, BID, GTZ y otros cooperantes, ha debatido durante los últimos 13 años los temas esenciales que contribuyan a una mejor gestión pública local, particularmente en las reuniones periódicas que se han llevado a cabo como parte de las redes de diálogo político que han sido institucionalizadas por la Federación.

Ha sido así como las autoridades locales de la región, con el respaldo de todos los actores vinculados al fortalecimiento municipal, hemos ido construyendo progresivamente un marco o modelo conceptual del municipio moderno y competitivo centroamericano y hemos tratado de implementarlo mediante un conjunto de acciones, que en la actualidad se podría decir que están reconfigurando el municipio del Istmo. Aunque se han alcanzado logros significativos, estos esfuerzos están todavía en proceso de desarrollo y su grado de avance por país es muy desigual, por lo que en todos nuestros países, sin excepción, todavía necesitarán fortalecerse y consolidarse.

Después de 13 años de experiencia y de este amplio intercambio de ideas en la región, FEMICA ha llegado a la conclusión de que para que el gobierno local contribuya a una mejor gestión debe fortalecer cinco áreas:

1. Transparencia y probidad
2. Desarrollo Económico Local
3. Gestión Local de Riesgo
4. Seguridad Ciudadana
5. Finanzas municipales

FEMICA, juntamente con las asociaciones nacionales, se responsabilizará en desarrollar los siguientes productos:

Transparencia y probidad

En esta área FEMICA ha identificado cuatro temas específicos que están interrelacionados: a) la implantación o desarrollo de sistemas de auditoría social; b) el impulso a los presupuestos participativos; c) el apoyo a la implementación de sistemas integrados de administración financiera municipal; y d) el desarrollo de gobiernos electrónicos.

- **Sistemas de auditoría social**

Con base en un diagnóstico, FEMICA recopilará y sistematizará las experiencias exitosas en la Región, para posteriormente repicarlas en los seis países, en coordinación con las asociaciones nacionales. En este año FEMICA en conjunto con AMHON y con el respaldo del Banco Mundial, ha iniciado un pequeño proyecto piloto para sistematizar y mejorar el modelo hondureño de las Comisiones Municipales de Transparencia. En estas comisiones participan activamente representantes locales de la sociedad civil, entre ellos la figura del Comisionado Municipal de Transparencia. Esta experiencia permitirá a FEMICA mejorar sus capacidades para impulsar este tema.

- **Presupuestos participativos**

En Centroamérica se están haciendo esfuerzos para implantar los presupuestos participativos, por ejemplo, en Nicaragua recientemente se aprobó una nueva Ley de Presupuesto específica para los municipios que contempla expresamente algunos de los elementos de estas herramientas. Para incorporar estas metodologías en la Región, se están haciendo sinergias con otras organizaciones del Istmo, tales como la Fundación Arias de Costa Rica, que harán posible una acción más efectiva por parte de FEMICA en este campo.

- **Sistemas integrados de administración financiera municipal**

El reciente diagnóstico de los SIAF municipales en cuatro países de Centroamérica, elaborado por el Proyecto de Rendición de Cuentas y Anticorrupción de las Américas de USAID, ejecutado por Casals & Asociados, en conjunto con FEMICA, muestra que existen una serie de elementos que es necesario corregir, tales como la mejora en la coordinación entre actores y la provisión de servicios de asistencia técnica. En materia de SIAFs municipales será necesario desplegar considerables esfuerzos, tanto por FEMICA como por las asociaciones nacionales, para asumir un papel más activo para promover la creación, difusión y utilización de estos sistemas.

- **Gobiernos electrónicos**

Se ha previsto apoyar actividades relacionadas con la aplicación de tecnologías de información y comunicación. Específicamente, se trabajará en el desarrollo de portales municipales en Internet que contribuyan tanto a mejorar y hacer más efectivos los servicios locales como a transparentar la gestión municipal. Dentro de esta actividad FEMICA ha previsto el lanzamiento de un “Portal Municipal de Adquisiciones” como parte de su portal Web, cuya función será prestar servicios de compras y contrataciones a los municipios de la región. Mediante este servicio se pretende que las municipalidades se beneficien en un doble sentido: por un lado hacer transparente la gestión de compras y contrataciones, y por otro obtener mejores condiciones de calidad y precio por los bienes y servicios que adquieren al tener acceso un número mayor de proveedores y contratistas en un mercado regional ampliado.

Desarrollo económico local

El desarrollo económico local (DEL) ha cobrado una importancia creciente como parte de nuestra agenda. En esta área prioritaria se busca aprovechar la capacidad de los municipios de utilizar su potencial comprometiéndose en procesos de cambio estructural de la economía local. La experiencia internacional nos enseña que para lograr los propósitos del DEL es necesario que participen distintos actores en la comunidad, públicos y privados, y para que sean efectivas las iniciativas de DEL deben partir de alianzas estratégicas entre el sector público local y el sector privado.

Dentro de su Estrategia de Acción FEMICA impulsará dos líneas concretas: a) la elaboración y divulgación de diagnósticos económicos municipales; y b) la promoción y socialización de experiencias de alianzas en proyectos público-privados.

- **Diagnósticos económicos**

Los diagnósticos económicos permitirán alcanzar dos objetivos: desarrollar y aplicar metodologías adaptadas a las condiciones de los municipios centroamericanos y al mismo tiempo promover las oportunidades que éstos presenten. Se pretende evaluar las características y potencialidades de los municipios, considerando las oportunidades de los mercados locales, nacionales e incluso internacionales, para identificar los posibles programas y proyectos que debieran ser impulsados para mejorar el empleo e ingreso de la población local. Para ello se tomarán en cuenta los acuerdos de libre comercio suscrito por los países, en particular el recientemente negociado por Centroamérica con los Estados Unidos de América.

- **Alianzas público-privadas**

En lo que se refiere a los proyectos público-privados, se pretende promover estrategias que atraigan la participación del sector privado en la construcción de infraestructura local y en la prestación de servicios básicos. Se persigue también que los municipios aprovechen las potencialidades existentes para acelerar el desarrollo económico local en conjunto con el gobierno nacional.

Gestión local de riesgo

La Estrategia de acción de la Federación en esta área pretende que los municipios aumenten su contribución a los esfuerzos que están realizando las entidades nacionales para prevenir los desastres naturales y no naturales.

En Centroamérica los conceptos relacionados con los desastres han cambiando. Se pasó de una visión de atención de emergencias a un manejo integral del riesgo a partir de responsabilidades multisectoriales y de una amplia participación de actores. Una tendencia creciente es la descentralización y en particular la participación de los gobiernos locales y de las comunidades.

FEMICA ha identificado la necesidad de crear sistemas de prevención de riesgo municipal. Estos sistemas comprenden la utilización de mapas mediante las facilidades que proveen los sistemas de información geográfica y otras herramientas, para generar diagnósticos territoriales municipales de zonas de riesgo y vulnerabilidad ambiental. La idea principal es convertir esta información básica en la plataforma primaria de apoyo al establecimiento de una serie de programas municipales de inversión, conservación y protección de los recursos naturales para prevenir o mitigar los desastres.

Otra iniciativa de FEMICA es el diseño, desarrollo y utilización de indicadores para el manejo de riesgos a nivel local. Por medio del desarrollo de métodos basados en un conjunto de indicadores se buscará sistematizar y armonizar la presentación de información sobre los riesgos que existen en las comunidades; mejorar la capacidad de los tomadores de decisiones a nivel local para medir elementos de riesgo y vulnerabilidades; fijar parámetros comparativos para medir cambios en la situación de riesgo, evaluando los efectos de las políticas de manejo y prevención de riesgos; y también establecer áreas de intervención en función de las deficiencias identificadas.

Seguridad ciudadana

En Centroamérica la seguridad de las personas y de sus bienes es una de las preocupaciones fundamentales. Los diferentes estudios evidencian la preocupación por la inseguridad ciudadana, que aparece entre los primeros tres problemas que citan los ciudadanos entrevistados.

Hasta ahora los gobiernos locales de Centroamérica han tenido una participación marginal en la materia, salvo algunos proyectos piloto de participación ciudadana en el control del fenómeno de la inseguridad a nivel de barrios o comunas. Sin embargo, es recurrente que los problemas de seguridad recaigan sobre las autoridades municipales, que usualmente no cuentan con la capacidad requerida para diseñar estrategias propias y efectivas.

La demanda social de que los municipios también desarrollen acciones efectivas en materia preventiva y correctiva sobre los problemas de la seguridad, hacen que este tema adquiera una relevancia cada día mayor para las autoridades municipales. En tal sentido, FEMICA estima necesario implementar una estrategia de seguridad integral, que contemple no solamente a las políticas de seguridad, sino que reconozca las diferentes expresiones de la inseguridad y sobre todo que incluya la estrecha coordinación de los actores involucrados, en especial del gobierno nacional y el local. Esta coordinación se hace aún más necesaria si se toma en cuenta el carácter incluso supranacional de la problemática de inseguridad.

FEMICA considera fundamental diseñar sistemas que permitan a los diferentes actores involucrados identificar la magnitud y diversidad del problema de la inseguridad ciudadana. Como acción inicial a implementar, se propone impulsar la creación de Observatorios Locales de Seguridad Ciudadana, que aporten información estadística detallada sobre las formas de delincuencia y violencia que tienen mayor recurrencia en el ámbito local. Estos observatorios deben cumplir con la función de informantes, orientadores, e indicadores que permitan a las autoridades nacionales y locales la formulación de estrategias y políticas diferenciadas según zona geográfica y tipo de problema.

Finanzas municipales

Debido a su elevada importancia, esta área siempre ha recibido una atención especial de FEMICA, como lo prueban los numerosos y diferentes estudios y eventos que ha organizado sobre este tema. Hacia el futuro la intención de FEMICA es capitalizar el conocimiento acumulado y pasar a una fase superior, que consiste en elaborar un modelo de finanzas municipales que pueda ser útil como una guía general a todos los países de la región y que con la introducción de las especificidades que son propias de cada país pueda ser establecido cuando las condiciones objetivas lo permitan. Ese modelo comprendería principalmente los componentes siguientes: a) un código tributario municipal; b) una ley de presupuesto municipal; c) una ley de contrataciones propia de los municipios; d) una normativa de endeudamiento local; y e) una propuesta de sistema de transferencias.

Para el efecto, se ha previsto completar la definición conceptual de los elementos básicos que debieran de constituir cada una de estas normas, aprovechando la considerable experiencia que ha acumulado FEMICA y las seis asociaciones nacionales en estos temas. Una vez que se haya definido ese marco conceptual se elaborarían “modelos de leyes” con sus respectivas justificaciones, explicaciones conceptuales sobre cada capítulo o sección. Todo este material facilitará considerablemente la discusión de estos temas y la adopción del marco normativo en cada país. Además, con su implementación, se lograría en el ámbito local el objetivo que durante muchos años se ha tratado de alcanzar en Centroamérica, como es la armonización de la política fiscal regional y particularmente de los sistemas tributarios de los seis países, que es una de las condiciones que se han identificado para alcanzar una mayor integración real del Istmo.

- Código tributario municipal

La necesidad de sistematizar, actualizar y modernizar en un Código toda la temática relacionada con los tributos municipales es una necesidad evidente e indiscutible en la región. De hecho dos asociaciones nacionales de municipios de Centroamérica, ANAM en Guatemala y AMUNIC en Nicaragua, han emprendido la tarea de lograr la aprobación legislativa de un código tributario municipal. Esos proyectos de código tienen como principal característica común que incluyen tanto la parte sustantiva de los tributos, es decir, la configuración y elementos básicos de los impuestos, tasas, contribuciones y demás ingresos que deben percibir los municipios, así como los aspectos de procedimiento que permitan facilitar su administración. Este tipo de códigos también tienen el beneficio de establecer de la manera más clara y transparente posible las reglas tributarias que rigen entre las administraciones tributarias municipales y los contribuyentes locales.

- Ley de presupuesto municipal

La principal justificación para contar con una ley presupuestaria propia para los municipios radica en las diferencias considerables que existen entre las administraciones locales y las nacionales. Las leyes orgánicas de presupuesto, que norman de manera general esta materia en el sector público, normalmente son poco aplicables a los municipios y en el mejor de los casos se convierten en serios obstáculos para una gestión presupuestaria eficaz. Además de los aspectos estrictamente presupuestarios (presupuesto, contabilidad, tesorería) la idea es incorporar también en esta norma todas aquellas disposiciones necesarias para asegurar que los ciudadanos participen en el proceso, tanto en su etapa de preparación (asignación de recursos), como en la de ejecución, seguimiento y evaluación, de manera que los presupuestos participativos puedan ser una realidad y tengan un marco legal apropiado. El país que más ha avanzado en este proceso es Nicaragua que aprobó recientemente una ley presupuestaria municipal.

- Ley de contrataciones municipal

La justificación para aprobar una normativa municipal sobre contrataciones es similar a la que se indicó sobre el presupuesto municipal. Sin menoscabo de cumplir con las reglas de carácter general aplicables a las compras públicas, los procesos de compras y contrataciones de los municipios deben simplificarse y adaptarse a las realidades y posibilidades locales, que son diferentes a la problemática y restricciones que se enfrentan a nivel nacional.

- Ley de endeudamiento municipal

En el caso del endeudamiento municipal, la autonomía de que gozan los municipios centroamericanos para utilizar recursos del crédito es una ventaja para apalancar el desarrollo local. Sin embargo, la experiencia de algunos países, en particular la de Guatemala, aconseja la introducción en Centroamérica de una normativa específica que sin impedir el uso del crédito de una manera prudente y efectiva, asegure que estos recursos sean utilizados solamente para ciertos destinos, en determinadas condiciones y hasta ciertos límites máximos, que no comprometan en exceso las finanzas de los municipios. También es importante introducir normas que regulen las diferentes modalidades de crédito y los sistemas de certificación que pueden emplearse.

- Ley de transferencias

Los sistemas de transferencias de los gobiernos nacionales a los municipales constituyen una de las principales fuentes de recursos para financiar las actividades locales. De acuerdo a diversos estudios, esos sistemas necesitan mejorarse en varios sentidos: se requiere, por ejemplo, que los criterios de distribución sean más adecuados para contribuir a incentivar ciertas políticas que beneficien a los municipios y por otro lado que no desalienten la recaudación de ingresos propios; en otros casos se necesita introducir criterios que tomen en cuenta principios de equidad. También se deben de establecer reglas más claras y efectivas para asegurar el cumplimiento de las leyes de transferencias, creando sistemas automáticos de acreditación en las cuentas municipales y definiendo las bases sobre las cuales deben de aplicarse los porcentajes fijados en las leyes.

Todos y cada uno de las cinco áreas prioritarias que he mencionado se deben traducir y ser complementados con actividades que por su naturaleza son de carácter transversal. Estos temas son:

Capacitación y asistencia técnica

Gracias a su cobertura y experiencia regional, FEMICA posee las condiciones propicias y puede desarrollar las capacidades que se requieren para vincular más apropiadamente la oferta con la demanda de asistencia técnica y capacitación en el Istmo. Además, mediante ciertas estrategias y mecanismos podría desempeñar un papel clave en la creación y consolidación a mediano plazo de un mercado regional integrado de estos servicios. En este tema las asociaciones nacionales de municipios deben asumir el papel de instituciones rectoras de los programas y proyectos que se desarrollen, tanto por parte de lo instituciones públicas nacionales como de los que cuentan con el respaldo de la cooperación internacional.

Sistematización y difusión de prácticas y experiencias exitosas

Durante los últimos años se ha generado en la región un rico y variado conjunto de experiencias en desarrollo local, que en muchas ocasiones por falta de un mecanismo que las sistematice y difunda permanecen desconocidas por la mayoría de municipios. Uno de los grandes méritos de estas experiencias es su adaptación a las condiciones muy particulares que son propias de los municipios centroamericanos. El aprovechamiento oportuno de esos avances y su replicación en otros municipios representa un alto potencial para ahorrar tiempo y recursos a los gobiernos locales. En cumplimiento de su misión, FEMICA ha venido impulsando la recopilación, evaluación, sistematización y diseminación de esas experiencias y prácticas. La Estrategia de acción prevé fortalecer estas actividades con la participación de las asociaciones nacionales, subnacionales y mancomunidades de municipios y todos

aquellos cooperantes que trabajan en el desarrollo local y que estén interesados en colaborar en este campo con FEMICA.

Promoción de tecnologías de información y comunicación

La revolución tecnológica en el área de la información y comunicación (TICs) ofrece oportunidades hasta hace poco inimaginables en muchas de las áreas de la administración pública. Sin embargo, debido a varios factores, la adopción de esas nuevas tecnologías por parte de los gobiernos locales y de las asociaciones de municipios centroamericanos ha sido muy lenta y por consiguiente no se han explotado las prestaciones que éstas ofrecen. Para tratar de reducir la denominada brecha digital y promover avances tecnológicos, FEMICA se ha propuesto como uno de sus ejes transversales incluir la promoción de las TICs en todas sus actividades. Entre otras acciones, se ha previsto la implementación de un Portal de Internet que prestará servicios de información a las asociaciones de municipios, gobiernos locales y usuarios en general. Las capacidades del Portal incluirán la generación de foros electrónicos dinámicos, en donde se espera presentar las capacidades y necesidades de los miembros de FEMICA y crear oportunidades para que las empresas privadas puedan ofrecer sus servicios. Además, FEMICA promoverá la implementación de aplicaciones de gobierno electrónico, tomando en cuenta la demanda y necesidades existentes.

Gestión del conocimiento

FEMICA ha previsto concertar alianzas estratégicas para la gestión del conocimiento a nivel latinoamericano, para que este conocimiento sea aplicado por todos los actores vinculados con la promoción del desarrollo local: asociaciones municipales, instituciones del gobierno nacional, legisladores, organizaciones no gubernamentales, y asociaciones del sector privado. Ello comprenderá el monitoreo de los procesos de descentralización y de desarrollo local en todo el Istmo y la correspondiente formulación de propuestas estratégicas y de políticas concertadas; la evaluación, desarrollo y aplicación de métodos e instrumentos para el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión; y el fortalecimiento de la capacidad política y técnica de las asociaciones municipales mediante el desarrollo institucional y la conformación de alianzas.

Sistemas de indicadores de desempeño municipal

En la actualidad los gobiernos municipales de la Región no cuentan con sistemas adecuados de medición del desempeño. Los diagnósticos de los sistemas existentes han evidenciado que si bien existen algunos avances, la mayoría de sistemas no responden a las necesidades de los municipios, tienen un alcance restringido, no están debidamente vinculados con la planificación y el presupuesto, no permiten comparaciones del desempeño institucional y carecen de indicadores para evaluar la situación financiera. La transformación de la cultura política-administrativa de los gobiernos locales requiere superar estas insuficiencias.

Para impulsar una nueva forma de administrar y ejercer el poder, es necesario contar con un sistema de indicadores que permita cumplir varios objetivos, entre ellos: a) demostrar a la ciudadanía que se está haciendo un buen uso de los recursos municipales; b) detectar de manera oportuna deficiencias operacionales; c) asignar recursos con base en indicadores de eficiencia y efectividad; d) controlar la calidad y cobertura de los servicios; y e) comparar con otras municipalidades la calidad de gestión financiera e institucional.

FEMICA participará en la ejecución de proyectos que persiguen diseñar y establecer sistemas de indicadores de desempeño municipal y, posteriormente, replicar progresivamente las metodologías y experiencias generadas. Una de las tareas de FEMICA será establecer el “benchmarking” de los gobiernos municipales de cada uno de los seis países desde una perspectiva regional.

Relacionado con este tema se ha previsto que la evaluación de desempeño también se extienda hacia las actividades apoyadas por FEMICA. Hasta ahora no se ha contado con indicadores cuantitativos que midan el impacto de las acciones desarrolladas por la Federación en el Istmo. La idea hacia el futuro es establecer un sistema de seguimiento que permita medir de manera objetiva los aportes y contribuciones de nuestra organización.

Finalmente, deseo terminar mi presentación refiriéndome de manera breve al tema del asociativismo en la región. En realidad, si se analiza correctamente, toda la actividad de FEMICA tiene como resultado el fortalecimiento de las asociaciones nacionales y en general del movimiento asociativo. Los gobiernos locales centroamericanos saben por qué y para qué es esencial apoyar a sus asociaciones. Las asociaciones nacionales se han fortalecido en su capacidad para promover cambios políticos, la aprobación de marcos jurídicos, lobby político, y la modernización de la gestión pública local. La orientación de las asociaciones ha sido diversa en cada uno de los países. El desarrollo de la agenda de FEMICA se basa en el avance de estos procesos, en donde las seis asociaciones están claras en redefinir el municipio democrático, transparente y competitivo, que juega un papel de apoyo a la gestión pública nacional.

En contraste con las asociaciones nacionales de municipios que pueden ser perfectamente sostenibles con los aportes de sus agremiados, las federaciones u organizaciones internacionales como FEMICA y la propia IULA y la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, deben formular estrategias de negocios y de movilización de recursos de la cooperación internacional que contribuyan a su sostenibilidad. Es por esa razón que durante esta reunión FEMICA expondrá a ustedes sus ideas sobre lo que estima que podría ser su Plan de Negocios. Esperamos de todos los cooperantes internacionales que nos acompañan en esta reunión, mantengan, como hasta ahora lo han hecho, su comprensión y respaldo hacia la Federación para que las actividades que les hemos expuesto puedan hacerse una realidad. Del apoyo de ustedes depende en gran medida que así sea.