

V Asamblea Anual de Alcaldes Centroamericanos	Pág. 43
II Reunión de la Red Centroamericana para la Descentralización y Fortalecimiento, Municipal	Pág. 62
Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil	Pág. 81

Editorial

Hoy en Centroamérica debate sobre la construcción de un nuevo Gobierno Local. Este es el tema principal que subyace en los diferentes artículos que presenta la revista número 5 de FEMICA, como una contribución al fortalecimiento de un Municipio Moderno, el cual descansa en la necesidad de fortalecer la democracia en la región. Dentro de este nuevo modelo de Municipio se visualizan dos actores principales; el Gobierno Local, figura electa y el ciudadano que elige.

Para la Federación, el fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil es la respuesta que permitirá a la región dar viabilidad a las estrategias de desarrollo y superar los niveles crecientes de ingobernabilidad que se hacen cada vez más presentes en nuestros pueblos.

Queremos dejar claro sin embargo que con este nuevo modelo de Municipio,

No queremos trasladar al nivel local los esquemas centralistas del nivel nacional;

No queremos Gobiernos Locales con una imagen de prestadores de servicios;

No queremos gobiernos locales marginados con Alcaldes tratados como empleados públicos del Gobierno Central;

No es nuestra intención convertir a nuestros alcaldes en figuras presidenciales a nivel local;

No queremos replicar los problemas de ingobernabilidad que hoy aquejan al Gobierno Central;

No queremos gobiernos locales aislados de la ciudadanía que los eligió como sus representantes;

No queremos gobiernos locales corruptos;

No queremos una ciudadanía al margen del desarrollo

Nuestra estrategia y acciones están dirigidas por tanto a promover un modelo de Gobierno Local,

Con mayor espacio y poder político.

Más participativo

Más transparente.

Con poder y capacidad para generar recursos que le permitan autofinanciar los planes de desarrollo de su Municipio

Coordinador de los diferentes sectores de la comunidad para la implementación de las estrategias y acciones de desarrollo a nivel local.

Monitoreador de la eficacia en la prestación de servicios básicos.

Esperamos que la presente revista sea del interés de nuestros lectores, y contribuya a la formación de una opinión favorable al nuevo rol del Gobierno Local, dentro del esquema de desarrollo sostenible adoptado por la región centroamericana.

čřm

.#--ln **LecRU**~ fscoa~,

hablan sdáre tas avances legisltstvos Itaciá klo~r+s ~
yÁ+csn Luis 1,mspé`

Sítieü"
4 € -

)mpuesto ubre 6ienes#r(ibEtefifses

itei+ni~n d8 la
Red.Cebeamericpna

Los Retos

del Desarrollo Social en Centroamérica

Armonización de las Estrategias Económica y Social: El combate a la pobreza como eje central del desarrollo.

El modelo de desarrollo económico ensayado en los países de la región ha fracasado en el intento de resolver su aguda problemática social y económica, debido a que asignó los recursos públicos y privados adoptando una visión economicista sin considerar los aspectos sociales como elementos inseparables en una estrategia de desarrollo

Las disfunciones institucionales del gobierno reflejadas en su alto costo de funcionamiento en detrimento del gasto en inversión social, y su rígida estructura presupuestaria y de ejecución, lo hacen ineficiente e incapaz de satisfacer las necesidades de la población ya que asigna la mayor parte de los recursos a áreas urbanas, por lo que la infraestructura básica y de servicios, así como el gasto social no llegan a las áreas rurales, que es donde se encuentra la mayoría

En cuanto a la iniciativa privada, debido a que el interior de los países no ofrece condiciones de infraestructura necesarias para la operación rentable de empresas industriales y de servicios, la inversión privada en el campo se ha restringido a las actividades agrícolas y pecuarias, con reducido valor agregado, por lo que poco ha contribuido al alivio de la pobreza de la población.

Los elementos señalados anteriormente han reforzado un esquema centralista que ha provocado un crecimiento económico que margina a la población rural, abriendo enormes cinturones de pobreza.

En Centroamérica, a inicios de la década pasada los Programas de Ajuste Estructural se introdujeron, al igual que en el resto de América Latina, en respuesta a los desequilibrios macroeconómicos de estos países y también para recuperar la solidez financiera que les permitiera ser sujetos de crédito internacional.

1. Este patrón se observa en todos los países de la región, con menor incidencia en Costa Rica, donde la cobertura de infraestructura básica y el gasto social en áreas rurales es mayor.

ANALISIS

Estos programas se justifican por razones de disciplina financiera, sin embargo, su aplicación tuvo efectos indiscriminados en el deterioro de los niveles de vida de la población económicamente vulnerable, pese a que se acompañaron de gastos de compensación social a través de los Fondos Sociales de Inversión.

El éxito de los compensadores sociales, aunque significativo en algunos casos, es en general muy relativo puesto que intentó focalizar el gasto, cuando el fenómeno de la pobreza es generalizado, por lo que es incuestionable el alto costo social de estos programas.

La estrategia económica, sobredeterminada por los programas de ajuste, ha sido ineficaz para llevar el desarrollo económico y social a la población, ya que aún cuando ha logrado estabilidad y un modesto crecimiento económico, éste se ha concentrado, beneficiando a pequeños sectores de la población, de tal manera que el crecimiento, ha ido acompañado por el aumento de la pobreza.

El éxito de los compensadores sociales, aunque significativo en algunos casos, es en general muy relativo puesto que intentó localizar el gasto, cuando el fenómeno de la pobreza es generalizado, por lo que es incuestionable el alto costo social de estos programas.

Este fue el escenario que caracterizó a la región en la década de los ochenta, marcada por un aumento en los niveles de pobreza, que en algunos de los países alcanzó cifras inimaginables, afectando a casi un 70% de los treinta millones de habitantes de la Región.

El colapso de la estrategia de desarrollo, marcadamente centralista, en los países centroamericanos, se hace sentir hoy, cuando puede observarse el agudo deterioro de los sistemas de salud, educación, seguridad ciudadana, infraestructura básica, etc., en todos los países, no sin algunas diferencias entre ellos.

La agudización de la pobreza divide y polariza a la sociedad centroamericana, a la vez que pone en peligro el sistema democrático, exacerbando los males sociales (la delincuencia, el desempleo, la violencia, el secuestro, la desintegración social, la pérdida de valores, etc.

La elevación del nivel de vida de la población centroamericana es impostergable, ya que ningún sistema político se puede legitimizar y estabilizar en Centroamérica, mientras más de dos terceras partes de la población se encuentren sufriendo el flagelo de la pobreza. Hay que recalcar que ha sido el descuido de las demandas sociales, y en general la pobreza, lo que explica los enfrentamientos armados que castigaron a la región en las últimas dos décadas.

ANALISIS

De igual forma resulta obvio que ninguna estrategia de desarrollo tendrá viabilidad, sino se implementa una lucha efectiva contra todas las formas de pobreza; y para ello es asignación del gasto social y de infraestructura se canalice hacia las comunidades para lograr una adecuada distribución del ingreso nacional.

La estrategia económica debe redefinirse como un proceso que se encamina hacia metas de crecimiento económico, ya que el fortalecimiento de la base económica es fundamental para salir de la condición de atraso; pero sin descuidar la atención de los problemas derivados de la pobreza, es decir, debe sustentarse en un modelo de desarrollo que armoniza lo económico y lo social.

El reto que enfrentan los centroamericanos no es sólo el de generar más riqueza, sino que además, lograr una distribución más adecuada de la misma. El primero de estos requisitos tiene que ver con la óptima asignación de los recursos de que se dispone y los de la cooperación internacional, y el segundo, con mecanismos que propicien un mejoramiento de la calidad vida de la población.

A la luz de los resultados sociales, es evidente que integrar las políticas sociales y económicas, aparece como un requisito técnico que debe empalmar ala población con sus más urgentes, y también con sus recursos hasta la fecha poco aprovechados.

Ahora bien, lo anterior no se puede lograr si no se encuentran las formas, mecanismos e instrumentos que desarrollo hasta las comunidades, es decir se hace necesario ; democratizar el desarrollo nacional a través de un auténtico proceso de descentralización, para beneficio del mayor número de ciudadanos, especialmente los económicamente vulnerables.

La Descentralización como fórmula de combate a la pobreza.

Está demostrado que para solucionar el problema de la pobreza se requiere disponer de recursos en volúmenes suficientes y su traslado a la comunidad, adicionalmente debe garantizarse la eficiencia del gasto público, la distribución equitativa de la riqueza y la democratización de la sociedad. Todo esto apunta a la reversión del esquema centralista de gobierno.

La descentralización es el proceso que transfiere"... el poder de decisión, el manejo de los recursos, la ejecución de los programas y la administración de los servicios..." desde el gobierno central alas comunidades directamente, o a los gobiernos locales; representando un cambio que opera mediante el aprovechamiento de los espacios legítimos que ofrecen los gobiernos locales.

La perspectiva local municipalista da respuesta a Cómo hacer que el Proyecto de Nación se convierta en **el** camino hacia el desarrollo económico y social para cada uno de los países de la región.

El nuevo modelo tiene como escenario básico de desarrollo al entorno local, y en él su núcleo es la comunidad; constituyéndose **el** gobierno local en el ente coordinador de las diferentes manifestaciones y demandas de la comunidad, ya que cuenta con la institucionalidad para llevar acabo las gestiones oficiales de desarrollo, y porque representa la voluntad popular al ser legitimado por la población mediante elecciones democráticas.

ANALISIS

**Integrar las políticas sociales y económicas,
aparece como un requisito técnico
que debe empalmar a la población
con sus necesidades más urgentes y también con
sus recursos, hasta la fecha poco aprovechados...**

Es por eso que se hace necesario el fortalecimiento político, técnico y financiero del municipio para responder a las demandas de la población en un marco institucional democrático y constitucionalmente reconocido.

La descentralización permite una efectiva democratización puesto que redistribuye equitativamente el poder, los recursos y competencias, constituyendo un mecanismo diáfano de comunicación con la comunidad, al llevar oportunidades y bienestar a las zonas más afectadas por la pobreza, a las que no llegaron los beneficios de la gestión centralizada de instancias nacionales de gobierno.

El proceso descentralizador debe partir de un análisis minucioso de las actividades que las instituciones del gobierno realizan a diferentes niveles, muchas de ellas pueden transferirse directamente a la sociedad civil (comunidad organizada, empresa privada y organizaciones no gubernamentales), mientras que otras deben pasar al municipio; también algunas de las atribuciones del municipio pueden ser trasladadas a la comunidad.

En todos los casos, la transferencia de funciones de las instancias centrales del gobierno, a la comunidad, o al municipio, se da en función de poner al alcance de la población los satisfactores económicos, o aumentar su cobertura, de la creación de empleo productivo local; y del logro de economías que benefician al consumidor al bajar el precio de los servicios.

El traslado de competencias y recursos debe ser racional y adaptado a las necesidades específicas de cada país o localidad.

La descentralización de funciones aumenta la eficiencia en la gestión del gobierno, agilizando la prestación de los servicios y aumentando su calidad ya que las tareas se planifican y ejecutan con una participación amplia de los agentes involucrados, operándose una internalización de intereses, con lo que se aumenta los niveles de compromiso de la sociedad en la búsqueda del bienestar público.

Es necesario aclarar que en el esquema planteado, el municipio no reproduce el centralismo en el nivel local, sino que por el contrario, abre mecanismos de concertación permanente con los agentes económicos y políticos,

principalmente en el contexto local, para la formulación de políticas municipales, y para la incorporación de recursos adicionales (mano de obra, contribución por mejoras, aportes en materiales, etc.) en la ejecución.

Obviamente, en la medida en que funciones y actividades van siendo transferidas desde el gobierno central hacia los municipios y la comunidad, debe operarse una reducción de las instituciones del gobierno central, la cual debe ser acompañada de la eficientización de las mismas a efecto de que la operacionalización del desarrollo sea eficiente en todos sus componentes.

ANALISIS

x-

ANALISIS

La definición de la política económica y las estrategias del desarrollo nacional deben partir de los niveles correspondientes del gobierno central para evitar desequilibrios macroeconómicos. Por lo tanto, las políticas locales deben materializar las políticas sociales y económicas de nivel nacional y viceversa, simplificando su aplicación, haciéndolas más realistas y de fácil coordinación, para lograr propósitos comunes a los intereses locales y nacionales de las sociedades centroamericanas.

La interpretación de la problemática local y la definición de las prioridades y acciones hecha por la comunidad organizada, en coordinación con el gobierno local, constituye el sustento necesario para la descentralización.

Organización y participación comunitaria para el desarrollo.

La organización comunitaria, junto a la participación de la comunidad en las actividades y decisiones que a diferentes niveles se toman para el desarrollo local, son dos de los más importantes componentes del proceso de descentralización. Estos constituyen procesos que deben estimularse y orientarse en la forma de comunicación e interacción para el desarrollo, complementada por la transferencia de tecnología y recursos hacia la comunidad.

La comunidad, al actuar organizadamente con los partidos políticos, la empresa privada, diferentes instituciones y el gobierno, ejerce protagonismo como fuerza política, económica y social, favoreciendo el desarrollo humano en el nuevo régimen de organización del Estado que propone la descentralización.

Es pertinente señalar que en Centroamérica ya se han hecho intentos para promover la participación comunitaria, sin embargo, los mismos han fracasado debido a que han sido concebidos como procesos gubernamentales, diseñados desde las cúpulas hacia las bases sociales, incluyeron interminables instancias intermedias (filtros) que entorpecieron y desvirtuaron las verdaderas aspiraciones de la comunidad.

Por el contrario, la descentralización plantea la organización y participación comunitaria como producto del debate y la concertación de los diferentes sectores a nivel local, en donde se establecen consensos, promovidos bajo el liderazgo del gobierno local, ya que, obviamente, esta amplia movilización social, para ser constructiva, requiere un marco institucional y legal que le permita coordinación y funcionalidad.

La toma de conciencia de la problemática local, por parte de la comunidad, la priorización consensuada de acciones y movilización comunitaria en torno a objetivos e intereses colectivos; son algunos de los elementos sustantivos de la descentralización.

La movilización social debe involucrar a Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), cooperativas, organizaciones campesinas, organizaciones comunitarias, iglesia, sector privado, y todos aquellos actores del nivel local cuya participación pueda contribuir a superar las condiciones de pobreza de los pueblos de Centroamérica. Son estos actores a quienes les corresponde junto al gobierno local la definición de planes locales y la ejecución de acciones.

ANALISIS

Es importante enfatizar que dentro de esta movilización social deben tener representatividad los sectores más vulnerables de la sociedad a quienes el sistema ayuda a salir de la miseria mediante acciones orientadas a la reducción de los niveles de pobreza local.

Debe existir un sistema donde se consulte a la comunidad sobre su imagen objetivo local, es decir lo que desearían los ciudadanos que fuera su comunidad a mediano y largo plazo. La población debe estar consciente de cuáles son los obstáculos que han de superarse para lograr esa imagen objetivo, con qué recursos cuentan y cómo pueden racionalizarse.

Este proceso debe conducir al establecimiento de mecanismos de autogestión comunitaria; al mismo tiempo que las comunidades, mediante sus organizaciones civiles, velan por el uso cristalino de sus recursos propios y los que administra el Estado, ejecutan tareas al alcance de sus capacidades y coordinan acciones con sus líderes locales y nacionales.

Lo anterior indica que el camino hacia el desarrollo debe realizarse en forma conjunta por la comunidad, sus autoridades locales, las organizaciones privadas de desarrollo, y la empresa privada, entre otros.

Debe existir un sistema
donde se consulte a la comunidad
sobre su imagen objetivo local,
es decir lo que desearían los ciudadanos
que fuera su comunidad a mediano y largo plazo.

**La población debe estar consciente
de cuáles son los obstáculos
que han de superarse para lograr
esa imagen objetivo, con qué recursos
cuentan y cómo pueden racionalizarse.**

ANALISIS

Asimismo, el desarrollo e instauración de un sistema político democrático, abierto y accesible a la comunidad a nivel local vendrá a mejorar el proceso de hacer política, aumentando los niveles de gobernabilidad del Estado.

Para este propósito debe lograrse la voluntad política no solamente a nivel local, sino a nivel nacional, concretándose la participación comunitaria dentro de la estrategia nacional de desarrollo, no solamente a nivel de documentos y planes de desarrollo, sino de actitudes y acciones.

La democracia participativa trasciende hacia una mayor apertura en la búsqueda de posiciones de poder. A la par de los partidos, la competencia de comités cívicos o similares introduce mayores compromisos de las autoridades hacia sus electores, favorece una selección más cuidadosa de los candidatos y reduce la dependencia de decisiones unilaterales, personalistas o en cualquier caso, alejadas de los legítimos intereses de los vecinos.

El desarrollo local debe ser planificado y en ese sentido, la participación amplia de la población debe exigir de los candidatos a Alcalde Municipal de los partidos y grupos que entren a elecciones, la presentación de un plan de gobierno local, a efecto de lograr que estos sean evaluados por el electorado con miras a la emisión de un voto programático.

**El desarrollo e instauración
de un sistema político democrático,
abierto y accesible a la comunidad a nivel local
vendrá a mejorar el proceso de hacer política,
aumentando los niveles
de gobernabilidad del Estado.**

Los cargos de Alcalde Municipal y miembro de la corporación o concejo municipal deben darse por medio de elecciones y no por nombramiento administrativo, además, preferiblemente debe haber independencia de los comicios municipales respecto de los nacionales y parlamentarios, para evitar ligar la figura del Alcalde con la de candidatos parlamentarios o presidenciales, ya que esta identificación puede no necesariamente responder a los intereses de la población local.

La comunidad, consciente de sus necesidades, obligaciones y derechos, debe asumir con honestidad el pago de tributos y contribuciones, pero también debe pedir cuentas a sus gobernantes locales con base en planes que previamente han legitimado con su voto.

Fortalecimiento técnico y administrativo a la gestión para el desarrollo local.

En Centroamérica la viabilidad del desarrollo únicamente puede lograrse en la medida en que se aumente la efectividad de las acciones que el municipio realiza para la reducción de la pobreza; en tal sentido debe promoverse la racionalización y modernización del municipio tradicional.

El traslado de funciones al gobierno local debe acompañarse del fortalecimiento técnico y administrativo de los cuadros municipales. El marco de la descentralización demanda un salto cualitativo hacia el nuevo municipio, donde todos los sectores en función de la atención de sus necesidades, se sientan representados no importando raza, sexo, credo e ideología.

ANALISIS

El municipio debe prepararse administrativa y técnicamente para el aumento de sus competencias, y de la escala de sus actividades. Por otra parte, la acción coordinada entre la comunidad, las instituciones de cooperación para el desarrollo, el gobierno central y el municipio, vuelve mas complejo el escenario local para la programación y ejecución de las tareas municipales.

Los miembros del concejo municipal y del cuerpo técnico, y primordialmente el Alcalde, deben tener la capacidad de planificar acciones de desarrollo, interpretando correctamente las necesidades de la población, dando prioridad a las que propician la reducción de la de pobreza.

Para la formulación de políticas y planes de desarrollo, es importante que las comunidades y los cuadros municipales cuenten con una amplia diagnosis y claridad sobre los puntos sobre los cuales se debe actuar para lograr avances en la reducción de la pobreza y otros tópicos claves del desarrollo local.

Además, para la planificación del desarrollo local, es necesario que las municipalidades y la comunidad dispongan de sistemas de información, bases de datos locales, útiles no sólo en la toma de decisiones, sino que permitan al Alcalde y la comunidad conocer las oportunidades y condiciones de acceso a la capacitación, la cooperación técnica, y al

El aumento en la capacidad formulativa y evaluativa de proyectos, que obedecen a planes de desarrollo local y nacional, es de la mayor importancia para la municipalidad en la racionalización de los recursos propios, y de los que se perciban de diferentes fuentes.

**Para la formulación de políticas
Y planes de desarrollo,
es importante que las comunidades
y los cuadros municipales cuenten
con una amplia diagnosis y claridad
sobre los puntos sobre los cuales se debe actuar
para lograr avances en la reducción
de la pobreza y otros tópicos
claves del desarrollo local.**

El perfil del Alcalde debe comprender cada vez un mayor grado de calificación y destrezas administrativas y políticas; mientras que el de su cuerpo técnico, debe reunir las calidades técnicas que les permitan ejercer satisfactoriamente sus funciones.

La racionalidad técnica, política y administrativa es denominador común de la descentralización y debe estar presente en todas las facetas del proceso, para su funcionalidad; obviamente, esto abre uno de los más importantes retos del proceso, referido a la capacitación, en la que se involucran actores de todos los niveles, pero principalmente los cuadros municipales en la búsqueda del fortalecimiento técnico y administrativo a los gobiernos locales.

Es difícil visualizar en su correcta dimensión las deficiencias del municipio en las calificaciones de su recurso humano, sin embargo, puede afirmarse que el esquema centralista de gobierno, unido a la existencia de prácticas tradicionales en el manejo de la administración municipal, y al poco cuidado de los partidos en la selección de candidatos a los cargos políticos municipales, han sido causa de la escasa formación técnica del empleado municipal.

ANALISIS

de gestión municipal y deriva en de la pobreza, de tal manera que es necesario desarrollar políticos, ajustados a la realidad académic humano munici los partidos y grupos que regularmente participan en el

con el que tradicionalmente se han manejado asuntos pales sustituyéndolo por formas técnicas de manejo, te la creatividad y el criterio de los gestores

localidad.

El liderazgo del Alcalde y su Corporación Municipal, debe

y negociación con civil, fluidez de comunicación y transparencia en el manejo

autoridad mu

población, a la vez que aumenta su cap

atendida por los Institutos de Fomento Municipal

financiamiento al municipio. Más recientemente, con la G's, los Institutos de Administración

municipal, se ha dado una diver

capacitación.

temas como Finanzas Municipales, Administra Municipal, Legis Servicios y Formulación de Proyectos. No obstante'; los

nuevos temas como los de gestión del ambiente, urbano y rural,

Esta diversificación de oferentes y contenidos, es positiva en do las opciones de capacitación,

con la debida coordinación para evitar problemas de saturación, metodologías inapropiadas, duplicidad de d

los requerimientos reales, etc.

La capacitación de los municipios, como elemento central del

estrategia de desarrollo nacional y local

medio de la transferencia de tecnología que permita una

puede llevarse a cabo en la sede municipal o en centros de m

proceso enseñanza aprendizaje, sino también el seguimiento

municipio.

ANALISIS

Otra es la cooperación horizontal cuyas ventajas deben aprovecharse a través del intercambio de experiencias exitosas de la municipalidad a nivel nacional, regional y extra regional.

Esta forma ha sido implementada incipientemente por FEMICA, confirmándose en la práctica su importancia como elemento de fortalecimiento técnico e institucional de las municipalidades.

La experiencia dicta que es necesario profundizar en la cooperación horizontal, lo cual requerirá de una mayor coordinación entre los diferentes actores, y la racionalización de las actividades que dentro de ella se lleven a cabo. De esta manera, se tornará en un efectivo medio de complementación e impulso de los propios esfuerzos en pro del desarrollo humano en las sociedades centroamericanas.

Una tercera vía es el fortalecimiento del asociativismo municipal. Bajo esta modalidad la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ha trasladado recursos a los municipios para promover sus organizaciones gremiales, a través de su Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Centroamérica (RHUDO/CA).

Su principal mérito es el haber visualizado el proceso de desarrollo local como un sistema que implica fortalecer también asociaciones para incidir en la toma de decisiones, puesto que la descentralización es ante todo un proceso político que plantea un nuevo esquema de organización del Estado.

Financiamiento descentralizado de los programas de desarrollo.

El Gobierno Local, para poder llevar a cabo sus funciones ampliadas de prestación de servicios y construcción de obras públicas en la localidad, debe contar con recursos suficientes, por lo que es necesario que se produzca el aumento en sus ingresos, con lo cual pueda hacer frente a una mayor escala de gasto público local.

La descentralización tributaria se impone para resolver los problemas fiscales que secularmente han afectado a los gobiernos centroamericanos, puesto que en el nivel local, se puede crear una infraestructura de recaudación más inmediata a la fuente del impuesto.

Al mismo tiempo, debe destinarse parte de los recursos recaudados al desarrollo local y plasmarse en obras que benefician a la comunidad, para que ésta, responda positivamente respecto al pago de tributos, reduciéndose los problemas de evasión y elusión fiscal.

El fortalecimiento financiero de la municipalidad debe darse por el aumento de sus fuentes ordinarias de ingresos (tributos y tasas municipales), para lo cual es necesaria la actualización de impuestos³. Los ingresos corrientes permiten al municipio una base concreta sobre la cual planificar financieramente su gasto público.

3. Algunos de los tributos municipales en su estructura y contenido, datan de tiempos de la colonia, generando ingresos exiguos en relación a la importancia económica de las actividades que gravan (ver SIECA/RHI1D0-AID: José Antonio Pérez, "Sistemas Tributarios de los Gobiernos locales en El Istmo Centroamericano", Guatemala, 1994).;

ANALISIS

La meta de ampliación de la base tributaria del municipio, en el mediano y largo plazo, debe ser el logro de su autonomía financiera, para lo que es necesario un ordenamiento tributario local; éste, debe originarse de un análisis de las condiciones y dinámica de la economía local.

A la vez, para el logro de lo anterior se requiere reducir las barreras burocráticas que pesan sobre el establecimiento de los tributos locales, los que en su mayoría están sujetos a la "aceptación" de los Congresos legislativos.

Transferir parcial o totalmente la recaudación y manejo de impuestos tradicionalmente percibidos por el gobierno central es otra fuente ordinaria de ingresos municipales que podría ser de consideración. Esta modalidad ya se está ensayando en algunos países de la región, siendo el impuesto sobre inmuebles uno de los primeros tributos que se traslada a las municipalidades.

El traslado de impuestos ya existentes, al dominio municipal también debe darse después de exhaustivos análisis a efecto que no se comprometa la capacidad financiera del gobierno central, más bien, los objetivos de esta modalidad de fortalecimiento financiero municipal deben ser el aumento en la eficiencia recaudativa de los gobiernos.

Las transferencias de fondos del gobierno central a las municipalidades en la forma de aportes constitucionales, deben seguir teniendo una alta importancia relativa, en tanto no se consolide la descentralización tributaria a favor del municipio. No obstante, se hace indispensable que el uso de dichos recursos no esté sujeto a condicionamientos que muchas veces no obedecen a las prioridades locales de inversión.

Naturalmente, la autonomía en la utilización de los fondos constitucionales debe darse en función del aumento de la calidad de planificación y la profundidad formulativa y evaluativa de los proyectos de desarrollo local. Debe tenerse claro que la autonomía que aquí se menciona no significa que el uso de estos fondos esté fuera del esquema de control y auditoría, que por su carácter extraordinario, se requiere, con la finalidad de lograr un manejo sano y transparente de los mismos.

Las municipalidades, al participar con el gobierno central en la ejecución de proyectos de interés nacional, deben recibir las correspondientes transferencias de fondos en proporción a su nivel de participación y a los requerimientos financieros de dichos proyectos, a efecto de que esta modalidad de ejecución del gasto de gobierno no se convierta en una carga excesiva sobre los ingresos de las municipalidades.

En torno a la ejecución compartida de proyectos con el gobierno central, las autoridades locales deben contar con la capacidad de decidir racionalmente sobre los mismos (veto de prioridad), ya que en todo caso, siempre que se ejecuten naturaleza, debe existir plena compatibilidad en los objetivos nacionales y locales de desarrollo.

Finalmente, deben darse avances en el estudio de opciones de acceso de los gobiernos, municipales al mercado financiero, como la emisión de bonos municipales y el financiamiento a través de otras formas de garantía. No obstante, este tema no puede introducirse sin hacer profundas investigaciones conjuntas entre las municipalidades y/o sus organizaciones representativas y las autoridades monetarias, a fin de no comprometer la estabilidad macroeconómica de los países.

ANALISIS

En síntesis, un elemento importante de la descentralización hacia los gobiernos locales es el fortalecimiento financiero de la municipalidad, que debería descansar, en el largo plazo, en el aumento de sus fuentes ordinarias de ingresos, es decir lograr la autonomía financiera municipal.

Autonomía y participación son conceptos consustanciales al de descentralización, siendo procesos que internalizan y desarrollan actitudes democráticas, eliminando el dañino intervencionismo y canalizando esfuerzos de acuerdo con las tareas que pueden asumir por sí mismos los ciudadanos en una forma de autogestión comunitaria, en la que muchos de los proyectos no necesiten ser financiados por la municipalidad, sino que se lleven a cabo por medio de formas autofinanciables con la iniciativa privada, fundaciones de desarrollo, el ahorro local, etc.

Descentralización y sostenibilidad del desarrollo humano.

Como se comprende de lo argumentado en el presente análisis, en Centroamérica, un adecuado punto de partida para lograr la sostenibilidad del desarrollo, es la profundización de las acciones de combate a la pobreza, ya que el sistema político y económico de los países puede ser vulnerado fácilmente ante la frágil armonía en la convivencia social generada por las profundas diferencias sociales existentes.

La descentralización tiene como premisa el cambio en la dinámica de interacción de los sectores de la sociedad civil y de la empresa privada con el Gobierno local. Este último es el catalizador del desarrollo ya que es la entidad de gobierno que mantiene una vinculación más estrecha con la población su capacidad legal de convocatoria de los sectores sociales locales es la instancia idónea para la ejecución de acciones dirigidas a la reducción de la pobreza..

El aumento de la pobreza, es una de las causas de deterioro del medio ambiente ya que, en las áreas rurales, es lo que impulsa a la población a expandir la frontera agrícola a ritmos acelerados, en busca de tierras para cultivos de subsistencia; esta expansión determina la reducción de la masa forestal con la pérdida de la riqueza natural en lo que a flora y fauna se refiere, debilitando los mantos acuíferos y provocando el deterioro o la pérdida de suelos agrícolas, en un proceso expansivo de pobreza rural con negativas consecuencias para la sociedad en el largo plazo.

Por otra parte, en relación al medio urbano, éste se convierte en receptor de población empobrecida del campo, provocándose el crecimiento acelerado de las ciudades, aumentando aún más los problemas de pobreza urbana, ya que genera una demanda excesiva de servicios a la par que desencadena procesos de ocupación desordenada del suelo manifestados en la formación de asentamientos precarios, lo que provoca una sobrecarga de los sistemas de abastecimiento de aguas, transporte, comunicaciones, vivienda, recolección y tratamiento de desechos sólidos y líquidos, etc.

La inserción temprana, de la población en las actividades laborales y el sistema discriminatorio de género, causan un enorme costo económico y moral en la sociedad, el cual se revierte negativamente sobre ésta en la forma de la desintegración y descomposición.

ANALISIS

Los altos índices de pobreza y desempleo urbano y rural constituyen la principal causa del aumento de la delincuencia, lo que provoca un clima generalizado de inseguridad ciudadana.

Los altos índices de pobreza y desempleo urbano y rural constituyen la principal causa del aumento de la delincuencia, lo que provoca un clima generalizado de inseguridad ciudadana.

Ante la situación de crisis económica y social anteriormente esbozada, los gobiernos de Centroamérica, a través de las más recientes cumbres presidenciales, han orientado las discusiones hacia los temas de combate a la pobreza, integración social y sostenibilidad del desarrollo humano, cuyos contenidos han sido incluidos en los últimos compromisos y documentos adoptados por los presidentes.

Al adoptar estos compromisos, los presidentes han explicitado su voluntad política para fortalecer los procesos de descentralización, ya que éstos permitirán aumentar la efectividad del gasto público, a través del énfasis en proyectos de inversión social que beneficien a la población económicamente vulnerable.

La participación amplia de los diferentes sectores de la sociedad, debe permitir el establecimiento de grandes acuerdos, de los que deriven aspectos importantes para la sostenibilidad del desarrollo.

La gestión del ambiente debe ser una área relevante del gobierno local, para lograr el goce de los bienes de la naturaleza sin agotarlos, y sin afectar la enorme riqueza ecológica y sociocultural.

que la historia ha legado a los centroamericanos, para beneficio de las actuales y futuras generaciones.

El fortalecimiento de los gobiernos locales tiene un efecto positivo en el control de la degradación del ambiente, ya que cae dentro de la jurisdicción del municipio el propiciar el acceso de la población a los servicios básicos, los aspectos de contaminación por emisiones y desechos urbanos y la pérdida o degradación de los recursos naturales, todo lo cual le da ingerencia en la protección y uso adecuado del entorno.

Al generar mejores condiciones infraestructurales, es razonable que el municipio se convierta pronto en receptor de inversión privada; en tal sentido, el gobierno local debe tomar medidas que permitan vincular las actividades de la empresa privada al plan de desarrollo local asignándole un rol primordial en el uso racional y responsable de los recursos económicos, aumentando los niveles de empleo productivo local, bajo las premisas de sostenibilidad.

Las organizaciones de la sociedad civil, mediante los medios de comunicación social, la discusión directa con los funcionarios de Gobierno, diputados, y alcaldes, pueden arribar a pactos sociales de carácter nacional y local, que ofrezcan márgenes mayores de gobernabilidad, por medio de la distribución equitativa de costos y beneficios sociales.

El Municipio y la Conservación del Ambiente en Centroamérica

En Centroamérica, los acuerdos y compromisos regionales adoptados por los gobiernos a través de las Cumbres Presidenciales, como la **"Alianza para el Desarrollo Sostenible"** y el **Tratado de Integración Social para Centroamérica**", definen un modelo para alcanzar el desarrollo económico, político y social en la región, y con ello la modernización de los Estados centroamericanos.

Como respuesta al esquema de desarrollo adoptado, hoy se promueven en Centroamérica, en algunos países mas que en otros, los procesos de descentralización a favor del municipio y de una mayor participación ciudadana. El impulso a dichos procesos tiene lugar en momentos en que se ha profundizado la pobreza en la región; actualmente un 70% de la población centroamericana vive en estado de pobreza. La situación de deterioro social, presente en la mayoría de países, en unos más lacerante que en otros, obliga a la búsqueda y aplicación de soluciones innovadoras, que tomen en cuenta actores que han estado marginados de la toma de decisiones y de la ejecución de las mismas.

ANALISIS

Partiendo de lo anterior, se ha concluido que una estrategia con mayor potencial de éxito ante la problemática centroamericana, es la promoción de un municipio fuerte, con suficientes recursos, con capacidad administrativa y técnica, así como, con la obligatoriedad de incorporar en la toma de decisiones, las prioridades de la población. Estos aspectos, los cuales consideramos vitales para dar viabilidad al desarrollo sostenible a nivel local, permitirán dar una respuesta más adecuada e integral a los problemas económicos y sociales, así como a los de carácter ambiental. La implementación y efectividad de dichas acciones presentan un mayor grado de dificultad cuando se hacen desde el Gobierno Central.

Todos estamos claros que el problema de la pobreza en Centroamérica tiene graves implicaciones para el ambiente; ello se agrava por la escasa educación ambiental en los diferentes niveles. Este argumento viene a fortalecer la tesis de lo ventajoso de abordar la problemática desde abajo hacia arriba, con una comunidad participando y concientizándose sobre su entorno. El siguiente paso de este enfoque, obliga a priorizar las acciones que deben emprenderse a nivel local; por ejemplo, si consideramos el caso centroamericano en donde cada 22 minutos muere un niño a consecuencia de enfermedades gastrointestinales, nos vemos obligados a asumir urgentemente el problema de la salud preventiva; tratamiento y suministro de agua potable, manejo de desechos sólidos, reforestación, así como educación en salud y ambiental.

La tendencia actual está dirigiéndose cada vez más al traslado al nivel local, de estas áreas de competencia. Sin embargo, es necesario llamar la atención que, en algunos casos, se ha trasladado al gobierno local la implementación de algunas acciones, cuando el área de problema ha hecho crisis (por ejemplo, el cólera).

Todos estamos claros que el problema de la pobreza en Centroamérica tiene graves implicaciones para el ambiente; ello se agrava por la escasa educación ambiental en los diferentes niveles.

La urgencia del traslado se da por tanto, bajo condiciones desventajosas, sin la suficiente planificación, y sin proporcionarle al Gobierno Local ni los recursos, ni el apoyo técnico necesario para poder llevar a cabo las acciones preventivas, en una forma más segura y eficiente.

A corto plazo, la respuesta que estamos proponiendo, requeriría que el traslado de funciones que se está promoviendo, esté acompañado de los recursos respectivos y además del cumplimiento puntual de las transferencias de recursos de que ya goza el municipio. Sin embargo, a largo plazo, la sostenibilidad del proceso requiere que el municipio cuente con una base tributaria propia, que le permita generar sus propios ingresos, así como formular sus propias políticas y aprobar sus propios presupuestos y programas; por otro lado, la ingerencia del municipio en las diferentes áreas vinculadas a la problemática ambiental, demanda la definición de un marco legal que sustente y fortalezca su actuación en este campo.

Lo anterior permitirá a la municipalidad ampliar sus poderes y, por ende, su capacidad para ejercer la coordinación de los procesos del nivel local, sobre todo los vinculados al saneamiento y protección ambiental. A la vez, le obligará a asumir la responsabilidad de llevar a cabo dicha coordinación en la búsqueda de soluciones, puesto que el éxito de esta empresa descansa en el trabajo conjunto que las Autoridades logren efectuar con la comunidad y los diferentes sectores de la sociedad civil representadas en el nivel local.

ANALISIS

El éxito de este enfoque descansa en la concientización de la población, empresas privadas y autoridades, entre otros, sobre lo determinante que es para el desarrollo sostenible de nuestros países, el velar por la no contaminación del ambiente y mejorar las condiciones de salubridad en general.

Es importante señalar que, en lo relativo a la coordinación con los sectores sociales y entidades del sector público y privado para efectuar un trabajo conjunto, los gobiernos locales cuentan ya con mecanismos de participación apropiados para llevar a cabo esta tarea, los cuales no se han aprovechado plenamente. Instrumentos de participación, como los cabildos abiertos que están contemplados dentro del marco legal a nivel local, pueden ser una vía por medio de la cual se promueven políticas de protección ambiental.

Lo anterior, unido a la posibilidad de un contacto directo de los alcaldes con los sectores de la actividad política y económica del municipio, son elementos que facilitarían el diseño de programas de educación ambiental ajustados a la realidad local, sin menoscabo de la educación formal que ejecutan las entidades del nivel central. La relación gobierno local-comunidad en la actuación educativa, es una forma más efectiva que la que va de arriba abajo, puesto que las autoridades locales, siendo líderes salidos de la propia comunidad, tienen un conocimiento mayor de su realidad, razón por la cual inspiran una mayor confianza a la población.

De tal forma que, dentro de este enfoque descentralizador, la acción conjunta comunidad – gobierno local se convierte en un elemento trascendental para el éxito de las acciones de este nivel.

ANALISIS

Por otro lado, hay que mencionar también el hecho de que la función del gobierno local, en la mayoría de los casos, no deberá ser la de ejecutor, evitando de esta forma que en este nivel se caiga bajo el mismo esquema tradicional, centralizador y poco participativo del nivel nacional. En consecuencia, en este nuevo modelo, la autoridad local está llamada, fundamentalmente, a ser el ente planificador y coordinador de las acciones de los diferentes sectores (incluyendo a la municipalidad) que están vinculadas al desarrollo local; dentro de las que están contempladas las acciones que van en beneficio del ambiente. En cuanto a esto último, consideramos que la planificación municipal para el desarrollo ambiental debe estar comprendida dentro de una estrategia general para el desarrollo sostenible del municipio.

De tal suerte que será el gobierno local quien defina consensualmente con la comunidad y sus diferentes sectores, las políticas y programas para las distintas áreas, debiendo transferir también, la ejecución de los proyectos y actividades ambientales a aquellos sectores de la comunidad que puedan atenderlas con mayor eficiencia y eficacia; interviniendo en la ejecución únicamente cuando se evidencia que no existe un agente que pueda hacerlo eficientemente en la comunidad.

En este sentido, se visualiza al gobierno local como el gran planificador, coordinador, y supervisor de las acciones que favorecen el ambiente, a efecto de poder garantizar que se dé una atención efectiva y eficiente a los problemas de este sector, incidiendo positivamente en los niveles de vida de la población con criterios de sostenibilidad. Llegados a este punto se debe tener presente que la solución a muchos de los problemas ambientales es una cuestión de carácter gerencial, que debe enfrentarse desde esa perspectiva.

Lineamientos estratégicos de la agenda municipal centroamericana respecto al medio ambiente

LEGISLACIÓN:

Impulsar una legislación moderna orientada a definir las competencias en forma clara entre los niveles de gobierno nacional y local. De no estar éstas, claramente establecidas, los enfrentamientos entre niveles de gobierno continuarán, diluyéndose, en consecuencia, las responsabilidades.

En términos generales se aboga porque haya una legislación marco que establezca que las políticas generales deben ser dictadas nacionalmente y, las tareas de control y supervisión deben ser responsabilidad local.

ANALISIS

PARTICIPACIÓN:

Involucrar a la sociedad civil en la definición de los problemas que deterioran el medio ambiente en los municipios vía mecanismos participativos como el cabildo y las consultas

Estimular la participación de la sociedad organizada localmente, incluyendo ONG's en las tareas de supervisión e implementación de tareas relacionadas al medio ambiente. Crear comités locales de preservación del ambiente en los municipios que den seguimiento a las decisiones adoptadas en consultas a la población. Los municipios de Centroamérica también visualizan la participación ciudadana como un medio idóneo para ejercer vigilancia y control de la gestión pública local y garantizar la transparencia en las

SUBSIDIARIEDAD:

Promover y estimular que el sector privado local, comunidad y/o ONG's sean quienes tengan bajo su responsabilidad la gestión de los servicios públicos locales, cuando estén presentes en estos individuos, organismos privados o grupos comunitarios organizados, las condiciones necesarias de eficiencia, para prestar los servicios a la población con eficacia, seguridad y a un precio razonable. Así, los servicios de recolección, separación y tratamiento de los desechos sólidos, protección de cuencas, abastecimiento de agua potable, disposición y tratamiento de aguas servidas entre las principales, podrán ser delegadas, manteniendo el gobierno local la función de formulador de políticas y supervisión de la gestión.

INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN:

Como complemento de los programas de información y educación ambiental de carácter nacional, el gobierno local deberá impulsar sus propios programas apegados a su propia problemática, cultura y circunstancias, estimulando para los efectos, la participación de la comunidad.

FINANCIAMIENTO:

Las nuevas responsabilidades que le sean trasladadas a los gobiernos locales deberán ser acompañadas proporcionalmente de los recursos financieros.

Adicionalmente, el gobierno local redoblará esfuerzos para que la comunidad y empresa local pague lo justo por su contribución en acciones que deterioran el medio ambiente.

PROPUESTAS CONCRETAS PARA EL NIVEL LOCAL:

Consecuentes con lo anteriormente expuesto, FEMICA propone la creación de comisiones mixtas a nivel local, lideradas por los gobiernos locales y conformadas con representantes de la comunidad organizada, los sectores, privado, académico, de salud, y de educación pública, del nivel local.

Uno de los objetivos fundamentales de estas comisiones debe ser la identificación y priorización de problemas ambientales que sean susceptibles de solución local. Estos deberán ser sometidos a la población, para la concertación de soluciones por medio de cabildos, los que serán convocados por el alcalde cada seis meses.

Asimismo se deberá compartir con la población aquellos aspectos de algunas de las actividades familiares y de algunas empresas que inciden en la degradación del ambiente, tales como, el consumo de leña, la contaminación de las aguas, los vertederos de basura a cielo abierto, entre otros. De tal manera que el cabildo también se convierta en un mecanismo de educación y aprendizaje.

En este sentido, FEMICA se compromete a coordinar con las Asociaciones Municipalistas de los países centroamericanos la identificación de los municipios que tengan condiciones de liderazgo y una comunidad organizada, que permitan de mane-

ANALISIS

ra exitosa iniciar la implementación de las comisiones mixtas a manera de proyectos piloto. De tal manera que estas experiencias puedan extenderse en una segunda etapa a municipios más pequeños, con menores niveles de organización comunitaria y liderazgo que los seleccionados para la primera etapa.

Si ustedes comparten con nosotros la estrategia apenas esbozada en esta pequeña participación, estarán de acuerdo en promover el fortalecimiento del municipio moderno, para lo cual debemos velar por un gobierno local con poder, respaldo legal y lo más importante, que tenga la capacidad administrativa y financiera.

Para el cumplimiento de lo anterior, el municipio debe poseer la potestad de:

Aprobación autónoma de tasas, tarifas y contribución por obras o mejoras;

actuación jurídica amplia para decidir la forma de financiación, ejecución y administración de servicios y obras públicas locales;

- base tributaria propia;
- establecimiento de recursos financieros compartidos con el gobierno central.

La dotación de recursos locales propios así como la transferencia de recursos técnicos y financieros, conduce a la redistribución de los recursos técnicos y financieros, conduce a la redistribución de los recursos entre los ciudadanos y posibilitará la reactivación de las economías locales, las que permitirán a su vez, asumir el reto de la sostenibilidad del desarrollo a nivel local.

Reformas Legislativas para la Descentralización en Centroamérica 1993-1995

HARRY JAGER(*)

En los últimos tres años Centroamérica en conjunto ha adelantado en la reforma municipal y proceso de descentralización como nunca lo ha hecho en las últimas décadas.

En efecto, desde 1993 a 1995 los Congresos de los seis países han aprobado once reformas y se encuentran en la corriente legislativa en consideración por parte de los legisladores cerca de otras veinte. También el Poder Ejecutivo en algunos países adelanta acciones que procuran descentralizar funciones y decisiones, aunque estos esfuerzos parecen más tímidos.

Comienzan a dar frutos las acciones de las asociaciones nacionales de municipios y la entidad regional que los une, la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA, quienes, con sus acciones, han movilizad la opinión de los formuladores de política al incorporar en su agenda al municipio y la descentralización.

De los cambios legales se desprende que los legisladores, partidos políticos y en general los que participan en la toma de decisiones de política desean construir un municipio más democrático, con mayores recursos y con mayor autonomía en la toma de decisiones de competencia local.

En otros términos, las!, instancias que han detentado gran parte del poder y control de las decisiones, están legislando para distribuir y compartir parte del poder que se ha manejado centralmente por décadas.

(7 Harry Jager, desde 1988 se desempeña como consultor en desarrollo municipal y descentralización para la Agencia para el Desarrollo Internacional - USAID - Desde 1992 es Director Técnico del Proyecto LOGROS (Lora, Government Regional Outreach Strategy) de la Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano para Centroamérica (RHUDO/CA) de la USAID/Guatemala-Programas Centro Americanos. Sus opiniones no comprometen a USAID.

1. El autor de este artículo agradece la información suministrada por los Congresos, Asociaciones Nacionales de Municipios y FEMICA.

COMENTARIOS

Un gobierno local con un marco político, fiscal e institucional que le permita gobernar en su territorio podrá responder efectivamente a los retos del desarrollo sostenible. Por el contrario, si este no posee dicha autoridad será un retrato de gobierno sin posibilidades de desarrollo.

I- LA REFORMA POLÍTICA

En términos generales la clase política en América Latina ha ido poco a poco impulsando reformas al sistema electoral. Este, tradicionalmente cargado de un centralismo exagerado y favorecedor de las cúpulas partidarias y sistemas de elección a posiciones de elección popular altamente amañadas, está siendo sustituido por sistemas más transparentes y democráticos.

Las encuestas de opinión han confirmado lo que algunos analistas predecían: los ciudadanos, cada vez menos creen en los partidos políticos; los ciudadanos cada vez participan menos en los procesos políticos; los ciudadanos cada vez menos creen en los líderes políticos; etc. En reacción ante tales hechos y opiniones, y en aras de oxigenar el sistema democrático, la clase política se ha dado a la tarea de reformar los sistemas electorales procurando llevarlos más cerca del ciudadano. Aún se trabaja en este sentido. En este contexto es necesario, a nuestro juicio, entender la serie de reformas electorales que a nivel local se han aprobado y las que se encuentran en consideración en la corriente legislativa y foros políticos.

A) La reforma política aprobada.

Durante los últimos tres años la reforma política en el sector municipal ha estado orientada, en términos generales, a democratizar el sistema electoral y el sistema de gobierno de las municipalidades (ver cuadro #1)

En tres de los países – **Costa Rica, Panamá y Nicaragua** –, la elección de la principal figura del gobierno local – el Alcalde – será directa. En los procesos electorales anteriores a la reforma, habían sido nombrados por el Poder Ejecutivo para el caso de Panamá y electos en segundo grado para los casos de Nicaragua (entre miembros del mismo Concejo) y Costa Rica (persona ajena al concejo).

Honduras perfeccionó su sistema electoral local para el próximo proceso (1997) separando las boletas electorales para elegir autoridades locales de las del poder ejecutivo y legislativo.

Guatemala generalizó el período de las autoridades locales a cuatro años (iniciando en 1996), eliminando de esta forma el que unos municipios hayan tenido cinco y otros dos y medio años de término en su mandato, dependiendo del tamaño de la población del municipio.

Es importante resaltar que tres de las cinco reformas políticas indicadas lo fueron de carácter constitucional, lo cual refleja el interés en cambiar las cosas.

Las reformas, sin duda, traerán enormes beneficios para el perfeccionamiento democrático de los gobiernos locales, especialmente en sus aspectos de elección y conducción. Los beneficios inmediatos asociados a la reforma electoral local son:

- Gobierno más cercano al interés ciudadano;
- Partidos políticos perfeccionarán su sistema de selección de candidatos locales;
- La agenda de lo local en el proceso electoral se elevará;
- Habrá mayor identificación entre el electo y el ciudadano;
- Habrá mayor control o auditoria social en la gestión local

2. Un indicador que confirma esta afirmación se refiere al caso de Honduras: antes de la promulgación de la nueva ley de Municipalidades de 1990 que sustituye la de 1927 y en la que se eleva la significación política, fiscal e institución

COMENTARIOS

Recuadro # 1

La Reforma Política Aprobada (1993-1995).

PAIS	DESCRIPCION DE LA REFORMA
Costa Rica	Reforma Constitucional para la elección directa y a medio período del Ejecutivo Municipal (1995) ³
Panamá	Elección directa del Alcalde Municipal (1993)
Nicaragua	Reforma Constitucional para la elección directa del Alcalde Municipal (1995)
Honduras	Elección en boleta separada de elecciones nacionales (1993)
Guatemala	Reforma Constitucional para la homologación del período de cuatro años para todos los Alcaldes (1994)

B) La reforma política pendiente.

No hay duda que el avance en la reforma política en la región ha sido significativo, sin embargo aún requiere perfeccionarse. La integración del Concejo Municipal en el El Salvador es uno de estos casos. La integración de la Corporación debiera dar cabida a la expresiones electorales representativas a efecto de que este, en efecto, sea representativo y adquiera mayor legitimidad⁴.

Otras reformas están relacionadas con la apertura electoral a movimientos y/o partidos políticos locales para que puedan tener acceso a gobernar la municipalidad. Nos referimos a la posibilidad de la postulación independiente y de comités de ciudadanos (como el caso de Guatemala con los comités cívicos). En otros términos se trata de desmonopolizar el acceso al poder en la municipalidad por los partidos políticos nacionales.

La apertura le dará oportunidad al ciudadano a elegir, no sólo a votar.

Finalmente, una de las formas más efectivas para ejercer control político de los ciudadanos a la autoridad electa es el recurso de revocatoria del mandato. El ciudadano debe tener la oportunidad de "auditar políticamente" al gobernante local cuando éste, a su juicio, se ha desviado del mandato y delegación que se le ha otorgado en la elección. En los países donde existe la figura de la revocatoria del mandato el ciudadano ha castigado muchos abusos y desviaciones. Este instrumento de democracia directa existe en los Estados Unidos, algunas naciones europeas y más recientemente, en Colombia⁵.

La reforma electoral local, en suma, fortalece a la instancia local de gobierno, al sistema político nacional en su conjunto y legitima la democracia y al Estado en su relación con el ciudadano.

3. Reforma constitucional aprobada en primera legislatura, requiere de una segunda para tener efecto.

4. El Poder Ejecutivo en 1995 nombró una Comisión Interpartidaria para plantear reformas electorales, entre ellas el tema de la representación a nivel del Concejo Municipal. El informe se encuentra en consideración. Por su parte, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES, contempla en su agenda el abordaje del tema.

5. Para profundizar sobre los alcances, ventajas, características, etc. sobre el recurso de revocatoria referirse a Cronin, Thomas "Direct Democracy", Harvard University Press, 1989 y Urcuyo, Constantino.

COMENTARIOS

Recuadro # 2.

La reforma política pendiente

PAIS	DESCRIPCION
El Salvador	Representación en los Concejos Municipales.
Centroamérica	Revocatoria del mandato.
Centroamérica	Libre postulación a cargos de elección local y voto unipersonal.
El Salvador Honduras	Participación de partidos políticos y/o movimientos locales en las elecciones municipales.

II- LA REFORMA FISCAL

Una de las áreas donde se manifiesta con mayor fuerza el centralismo es en las finanzas. En general la posición de las municipalidades ha sido particularmente débil: la presión tributaria local (aporte al PIB) regional promedio fue de escasamente de 0.8 % - en los casos extremos tenemos a Guatemala con el 0.1 % y Nicaragua con el 2.8 %; la región en su conjunto registró en 1993 una recaudación anual de ingresos corrientes de sólo US \$10.79 por persona y el aporte de la tributación local a la recaudación global de ingresos tributarios fue en promedio de 3.8 %, teniendo en los extremos a El Salvador con el 1.4 % y nuevamente a Nicaragua con el 10.4 %.

La reforma más importante para revertir la escasa participación de las finanzas locales ha sido la reforma del impuesto sobre bienes inmuebles en Guatemala (diciembre/1994), Nicaragua (enero/1995) y Costa Rica (abril/1995). En los tres países, la administración del impuesto fue trasladada a los municipios. Se espera que con esta reforma las municipalidades además de adelantar en su autonomía financiera, incrementen sustancialmente sus ingresos (algunos estudios indican que en un plazo de tres a cuatro años los ingresos por el impuesto se

incrementarán en cinco veces). (ver recuadro #3).

La otra reforma de importancia fue la relacionada a la transferencia de recursos del presupuesto: en Guatemala se incrementó la participación del 8 al 10% de los ingresos corrientes (1994) y en El Salvador se fijó una suma importante (1995). Honduras se había sumado a los países que reciben recursos del presupuesto desde 1990 con el equivalente al 5% de los ingresos corrientes.

Finalmente, Guatemala además de ajustar la tarifa del impuesto a la circulación de vehículos e incrementar la participación de las municipalidades en este municipio, destinará un porcentaje del IVA a las municipalidades.

6. Datos obtenidos de Pérez, JA, "Los sistemas tributarios locales en el Istmo Centroamericano", SECA-RHUDOICA/USAID, 1993.

COMENTARIOS.

Recuadro # 3.

La reforma fiscal aprobada (1993-1995)

PAIS	DESCRIPCION DE LA REFORMA
Costa Rica	Traslado de la Administración del Impuesto sobre Bienes Inmuebles alas Municipalidades (1995).
Guatemala	Administración municipal del Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles (1994). Incremento en la participación municipal en el impuesto a la circulación de vehículos (1994). Incremento en la participación municipal del aporte constitucional í 1994'1.
El Salvador	Incorporación de un monto (colones 200 millones, aprox. US \$ 23 millones) en el Presupuesto de 1994.
Nicaragua	Traslado a la administración municipal del Impuesto sobre Bienes inmuebles (1995).

A) La reforma fiscal pendiente

Si bien las reformas aprobadas durante el trienio 1993-1995 han sido muy importantes para dotar alas municipalidades de una base fiscal propia, especialmente como ha sucedido en los casos de Guatemala, Costa Rica, Nicaragua durante el trienio 1993-1995 y Honduras en 1990, falta mucho por adelantar. (ver recuadro #4).

Uno de los rasgos característicos de los sistemas tributarios locales que aún prevalece en la mayoría de los países de la

región es su obsolescencia: algunos de los regímenes datan de la colonia; otros gravan actividades económicas inexistentes en la actualidad; otros son regresivos y la mayoría improductivos.

Se requiere con urgencia modernizar el sistema tributario local

plasmándolo en un código, que ordene, sistematice y modernice la tributación local.

También se requiere que en aquellos países donde hay transferencias de recursos financieros del presupuesto nacional (aporte constitucional del 10% en Guatemala, 5% en Honduras, aproximadamente 3% en partidas específicas en Costa Rica y suma fija en El Salvador) se legisle para:

(a) que en todos los países se establezca un mecanismo automático de entrega de los recursos compartidos, sancionando los atrasos en su entrega. Una disposición de esta naturaleza sería especialmente válida para Guatemala y Honduras, donde los retrasos en oportunidades sobrepasa el medio año o mas. En el caso de Honduras, inclusive el Poder Ejecutivo no presupuesta lo que establece la ley y el Legislativo aprueba suma inferior a la establecida en la ley (5%) y,

(b) en Costa Rica y El Salvador se fijen criterios de distribución de los recursos del presupuesto nacional para evitar su manipulación política e inequidades.

Finalmente, dos países, El Salvador y Panamá, requieren para sus gobiernos locales de un tributo que grave los bienes inmuebles, impuesto municipal por excelencia en todos los países del mundo.

COMENTARIOS

Recuadro # 4.

La reforma fiscal pendiente

PAIS	DESCRIPCION
Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, El Salvador Y Panamá	Código Tributario Municipal que ordene, sistemáticamente y modernice la tributación local.
Guatemala, Honduras y Costa Rica	En Guatemala Honduras mecanismos automáticos para transferir recursos del presupuesto nacional Y sanciones a quienes lo incumplan. En Costa Rica y El Salvador, definición de criterios en la distribución de recursos del presupuesto
El Salvador y Panamá	Creación de impuesto que grave los bienes inmuebles.
Panamá	Creación de impuesto que grave los bienes inmueble s.

III- LA REFORMA A LOS CÓDIGOS MUNICIPALES

La mayoría de los Códigos o Leyes Municipales están siendo sometidos a un riguroso escrutinio poniéndolos a tono con los tiempos; son los casos de Costa Rica (1971), Guatemala (1988), Nicaragua (1988) y Honduras (1990). Los de El Salvador (1986) y Panamá (1973) no están en revisión.

Exceptuando la Ley de Municipalidades de Honduras, el resto de los códigos está inspirado en un contexto centralizado de gobierno en el que predomina el control de la acción local especialmente en lo relativo al presupuesto y sistema impositivo, base tributaria mínima, competencias reducidas, mecanismos de participación y-escaso control ciudadano en la gestión pública, en fin, un concepto de municipio con escasa autoridad, recursos y poder, propio de un sistema político centralizado.

Los códigos o leyes municipales de Nicaragua, Costa Rica y Guatemala están en un proceso de riguroso escrutinio por los respectivos congresos (ver recuadro # 5)

Las reformas al principal cuerpo de leyes en materia municipal en estos tres países complementan la reforma sucedida en materia tributaria y política comentada en secciones anteriores. La Ley Municipal de Honduras se encuentra en ajuste después de cinco años de experiencia en su aplicación.

En términos generales, la revisión de la ley de municipalidades está inspirada en lo que FEMICA ha llamado el municipio moderno, que se caracteriza con un municipio con recursos y autoridad para direccional el desarrollo local "no ejecutor o prestador directo de obras y servicios, que cumple funciones en el estímulo, la concertación y la rectoría del desarrollo local".

COMENTARIOS

Recuadro # 5. Leyes/Códigos Municipales en revisión en la corriente legislativa

PAIS	COMISION LEGISLATIYA
Guatemala	Comisión Asuntos Municipales.
Honduras	Comisión Asuntos Municipales.
Nicaragua	Comisión del Interior
Costa Rica	Comisión de Descentralización del Estado v Fortalecimiento de los Gobiernos Locales.

IV- OTRA LEGISLACIÓN DE IMPORTANCIA EN LA CORRIENTE LEGISLATIVA

Legislación de importancia adicional a la fiscal, política y a los códigos municipales revisadas en secciones anteriores de este artículo con probabilidades de éxito en su aprobación en los congresos respectivos se plantean, a este momento, en Guatemala y Costa Rica (Ver recuadro #-6). Destaca en esta, la revisión (Guatemala) y eliminación (Costa Rica) de los institu-

tos municipales y la formulación de una Ley Marco de Descentralización (Guatemala) que de aprobarse, sin duda será una de las piezas legislativas de la mayor trascendencia tanto en Guatemala como en la Región especialmente porque aborda la transferencia de competencia y su financiamiento hacia las municipalidades y comunidades.

Recuadro # 6. Otra legislación de importancia en la corriente legislativa

PAIS	DESCRIPCION
Guatemala	Ley Marco de Descentralización Administrativa: delega servicios básicos a municipalidades y comunidades; aborda la instancia intermedia de gobierno; crea nuevos mecanismos de participación y control ciudadano; financiamiento, etc. Ley de reforma del INFOM: procura modernización respondiendo a las municipalidades y proceso de descentralización. Código Municipal: Eliminar las interferencias a la autonomía municipal; modernizarlo en su aspecto de intermediación; ajustarlo a la Ley de Descentralización.
Costa Rica	Ley de liquidación de IFAM Varias: Partidas Especificas; aporte constitucional.

COMENTARIOS

V- LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La descentralización administrativa entendida como la transferencia o delegación de servicios públicos de entidades nacionales hacia los gobiernos locales y/o comunidades ha sido un proceso lento en Centroamérica y no sin resquemores. La mayoría de los responsables nacionales de los servicios públicos considera que el gobierno local no está preparado para asumir muchos de los servicios potencialmente a descentralizar como educación, salud, policía, etc. Al margen de la validez de la

afirmación, lo cierto del firmes en dirección de la descentralización administrativa, el proceso como tal no adelantará.

En general, la estrategia empleada por la mayoría de los países que tienen programas de descentralización ó delegación administrativa han optado por adquirir experiencia implementando planes piloto o demostrativos. El caso de los sistemas de abastecimiento de agua potable (Nicaragua, El Salvador y Honduras) y la educación (Nicaragua, El Salvador, y Guatemala) son los casos típicos (Ver recuadro #7)

Recuadro # 7.

Experiencias en descentralización administrativa

PAIS	DESCRIPCION
Honduras	Devolución de los servicios de agua y saneamiento.
El Salvador	Devolución (plan piloto en siete municipalidades) del sistema de agua y saneamiento a las municipalidades y comunidades.
Nicaragua	Devolución (plan piloto en dos departamentos) del sistema de agua y saneamiento a las municipalidades. Delegación (plan piloto en tres municipalidades) de la educación primaria y comunidades.
Guatemala	Nombramiento de personal de centros escolares por las municipalidades y comunidades.

LOS RETOS PARA 1996:

No hay duda que el trienio 1993 – 1995 fue abundante en la aprobación de las leyes. Para el año 1996 se presentan varios retos en materia legislativa

1. CONSOLIDACIÓN DEL MARCO JURÍDICO

El año de 1996 se presenta como clave para consolidar el marco jurídico en Guatemala, Costa Rica y Nicaragua:

- aprobación de las reformas al Código Municipal en Guatemala y Costa Rica y la Ley de Municipalidades para Nicaragua.
- Ajuste del marco institucional (institutos) para Guatemala y Costa Rica.
- Aprobación de la Ley Marco de Descentralización para Guatemala.
- Aprobar en segunda legislatura la reforma constitucional que permitirá la elección directa y a medio período del Alcalde Municipal en Costa Rica.

9. Algunas de las evaluaciones de experiencia en descentralización administrativa son: el caso de la educación en El Salvador (Programa EDUCO); delegación de los sistemas de abastecimiento de agua potable en Nicaragua (Fundación Ebert; INCAE y otro realizado por RHUDO/CA/ID).

COMENTARIOS

- Aprobar La Ley de Hacienda Municipal para el caso de Nicaragua.

2. PERFECCIONAMIENTO DE LA REFORMA MUNICIPAL:

Honduras, quien pasó por una reforma municipal en 1990, el año de 1996 requiere de la aprobación de algunas reformas a su Ley de municipalidades que, después de cinco años de aplicación; parte de su articulado requiere perfeccionarse a la luz de cinco años de experiencia en su aplicación, especialmente lo referido a: (a) suspensión y remoción de Alcaldes, (b) transferencia automática y efectiva de la transferencia del presupuesto nacional a los gobiernos locales y, (c) clarificación en algunos aspectos tributarios.

3- INICIO DE LA DISCUSIÓN LEGISLATIVA (LA AGENDA MÍNIMA)

Especialmente en El Salvador y Panamá se requiere introducir en la corriente legislativa e iniciar la discusión de la reforma municipal y descentralización especialmente en los casos de:

- Para El Salvador como mínimo deben introducirse en el año 1996 en la corriente legislativa para su amplia discusión: (a) la reforma política consistente en la representación en los Concejos Municipales y, (b) otorgamiento de una base tributaria propia a las municipalidades y, (c) criterios de distribución de las transferencias.
- Para Panamá tres temas se plantean como prioritarios: (a) elevar a rango constitucional la elección directa y popular de los Alcaldes, (b) otorgar a las municipalidades una base tributaria propia y, (c) adecuarlas competencias del Alcalde y Concejo en función de la reforma electoral.

También para el año 1996 es deseable que:

Guatemala, Costa Rica y El Salvador inicien las discusiones para modernizar su sistema tributario local.

- Honduras inicie, las discusiones para legislar en materia: de descentralizar funciones, especialmente ciertos servicios como educación, salud, recursos naturales, etc.

4 LOS RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN:

Los retos que se plantean para 1996 ciertamente no lo son sólo en producción legislativa. Se plantean retos de igual trascendencia en materia de implementación de la legislación ya aprobada.

- Costa Rica, Guatemala y Nicaragua enfrentan el reto de administrar eficientemente el impuesto sobre bienes inmuebles que recientemente les fue trasladada su administración. Esfuerzos en materia de levantamiento y mantenimiento catastral y voluntad política para el cobro del tributo es clave.
- En la reforma electoral-local, el reto y responsabilidades se centra en los partidos políticos y en la forma y criterios que empleen para seleccionar los candidatos a autoridades locales. Son los casos de Costa Rica, Nicaragua y Honduras, países que han perfeccionado su sistema de elección local.

El reto institucional para que las reformas se incorporen en 1996 a la corriente legislativa se centra básicamente en las Asociaciones Nacionales de Municipalidades.

De aprobarse la legislación listada en esta sección, los países de la región tendrán el arco jurídico indicado para afrontar los retos del desarrollo local con base fiscal/financiera y fuerza política suficiente para conducir el desarrollo sostenible de sus localidades y ciudades.

Diputados

Hablan de los Avances Legislativos hacia la Descentralización

Con el objetivo de dar a conocer algunas de las principales reformas legislativas por medio de quienes generan dichas reformas, nos dirigimos a los Honorables Diputados encargados de las Comisiones de Descentralización de las Asambleas Legislativas para pedirles opiniones e información sobre las reformas legislativas impulsadas en esos Órganos del Estado, dirigidas hacia la descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales.

Es así como en esta ocasión damos a conocer algunos aspectos de la Iniciativa de Ley General de Descentralización, presentados por el Señor Harris Whitbeck Piñol Diputado ante el Congreso Legislativo de la República de Guatemala.

También transcribimos parcialmente el documento 'Breve ensayo del Proceso de Descentralización del Estado y Modernización Municipal en la República de Costa Rica'; preparado por el Señor Juan Luis Jiménez Succar², Diputado ante la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Por razones de limitación de espacio en nuestra revista no presentamos totalmente los documentos que nos fueron enviados

Por los Honorables Legisladores, sin embargo, lo aquí expuesto constituye el contenido esencial de los mismos.

GUATEMALA:

Ley General de Descentralización

El Diputado Harris Whitbeck destaca la Ley de Descentralización, como la principal iniciativa que durante el año 1995 se ha presentado por parte del Congreso, en materia de Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno municipal. De acuerdo a esta iniciativa, "...el Organismo Ejecutivo

Queda obligado trasladar a los gobiernos locales, el poder de decisión, los recursos y las fuentes de financiamiento para formular y administrar los programas y proyectos que se deriven de las políticas públicas, quedando obligados los gobiernos locales, a ejecutar dichos proyectos a través de las organizaciones de a comunidad... "; naturalmente, sin excluir la posibilidad de ejecución municipal directa cuando esto sea ventajoso en términos de calidad, cobertura y costos.

1. Presidente de la Comisión de descentralización del Congreso de la República de Guatemala.

2. Presidente de la Comisión Especial de descentralización de los gobiernos locales.

COMENTARIOS

Dentro de los aspectos y mecanismos contemplados en la Iniciativa de Ley, el Diputado Whitbeck resalta los que van orientados al Fortalecimiento Técnico y Financiero de los municipios, a la Simplificación Administrativa, y al Fortalecimiento Institucional a los Gobiernos Locales y las Organizaciones de la Comunidad.

1. FORTALECIMIENTO TÉCNICO

La Iniciativa de Ley establece el funcionamiento de “La Unidad Administrativa Coordinadora del proceso de descentralización (la cual) queda obligada a organizar un programa continuo de cooperación, asesoría y capacitación técnica a favor de los Gobiernos Locales y las organizaciones de la comunidad, que tengan a su cargo la administración y ejecución de las actividades descentralizadas...”

Esta unidad operaría para optimizar el uso de los recursos disponibles y facilitar el cumplimiento de dichas actividades.

2. FORTALECIMIENTO FINANCIERO

En cuanto a este aspecto, el Diputado Whitbeck señala que la Iniciativa de Ley contempla el fortalecimiento financiero de las municipalidades, a través de:

"El traslado a las municipalidades del Impuesto sobre Circulación de Vehículos y los impuestos sobre consumo de tabaco, bebidas carbonatadas, cerveza, licores y derivados del petróleo..."; indica el Diputado que lo recaudado por estos impuestos se agregaría al “...Impuesto Único Sobre Inmuebles, cuyo destino se estableció a favor de las municipalidades mediante Decreto

La iniciativa de ley establece el funcionamiento de la Unidad Administrativa Coordinadora Del proceso de descentralización, (la cual) queda obligada a organizar un programa continuo de cooperación, asesoría y capacitación técnica a favor de los Gobiernos Locales y las organizaciones de la comunidad, que tengan a su cargo la administración y ejecución de las actividades descentralizadas..

Señala además que debe existir eficiencia en la recaudación municipal, y que los ingresos municipales se verían aumentados ya que los traslados mencionados "... no quedan incluidos dentro del aporte constitucional (10% del presupuesto ordinario de ingresos y egreso, de la Nación)...", sino que son adicionales a ese aporte.

La iniciativa establece la "Transferencia hacia los Gobiernos Locales de los fondos que correspondan a los presupuestos de funcionamiento e inversión de los programas y proyectos descentralizados ..."; dándose el traslado de competencias y, a la vez, de los recursos necesarios para cumplirlas.

El Presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso señala que “En principio, la administración de dichos programas debe trasladarse hacia el nivel del gobierno más cercano a la población (municipalidades), y solamente aquellos que no puedan ser atendidos a nivel municipal, deberán trasladarse a las autoridades departamentales”.

COMENTARIOS

La Iniciativa de Ley establece que los Gobiernos municipales deben crear "...el catastro municipal para hacer efectiva la recaudación del Impuesto único Sobre inmuebles... (sin embargo), en tanto la municipalidad organiza su catastro, el Gobierno Central continuará recaudando dicho impuesto, en cuyo caso retendrá el 20% de lo recaudado por el servicio prestado"; estas medidas, señala el Diputado Whitbeck, estimularán en las municipalidades el cumplimiento de dicha obligación.

Finalmente, el Diputado indica que la Iniciativa de Ley establece el pago de intereses moratorios "...en favor de las municipalidades, en caso de retraso por parte del Gobierno Central, en la entrega del aporte constitucional o cualquier otro que les corresponda."

3. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Esta parte de la Iniciativa de Ley se orienta a facilitar la organización comunitaria, dándoles el reconocimiento gratuito de su personalidad jurídica.

Para lo anterior, la mencionada Iniciativa establece "Los requisitos que deben cumplirse para la autorización de las asociaciones, buscando con ello evitar discrecionalidad por parte de la autoridad encargada de su aprobación."

Además, descentraliza la aprobación e inscripción de estas personas jurídicas (las organizaciones comunitarias ya reconocidas), designando como autoridad encargada de este menester a los alcaldes municipales, "... función que hasta ahora ha mantenido centralizada el Ministerio de Gobernación...".

Expresa el señor Whitbeck que si se concreta esta Iniciativa de Ley se hará fácil el reconocimiento legal de las organizaciones comunitarias, "...sin importar el nombre que esta adopte (cofradía, comité, asociación, etc.)".

4. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL HACIA LOS GOBIERNOS LOCALES Y HACIA LAS ORGANIZACIONES DE LA COMUNIDAD

La Iniciativa de Ley establece el derecho de los alcaldes "...a escoger a los integrantes', de la terna de la cual debe escogerse (por parte del Ejecutivo) a los gobernadores departamentales...", como es sabido, anteriormente era el Poder Ejecutivo quien designaba a estos funcionarios.

Además, "...se reconoce a las comunidades: el derecho a supervisar la actuación municipal y el uso de los recursos municipales a través de los cabildos abiertos, y; el derecho a fiscalizar el cumplimiento de las metas establecidas en los convenios mediante los cuales se hayan descentralizado programas y proyectos específicos, así como la calidad de los servicios descentralizados".

La iniciativa señala como sectores prioritarios: "...educación, salud y asistencia social, seguridad, comunicaciones, infraestructura básica y finanzas, públicas", y establece que los mismos deberán estar ya descentralizados, en un plazo de cuatro años.

COMENTARIOS

La descentralización a realizarse en el período mencionado COSTA RICA:
incluiría:

En el Sector Educación: ... la administración preprimaria y primaria , ...la administración y dotación de los centros de enseñanza; el nombramiento y remoción del personal que labore en los mismos; la administración de la curricula y el programa de refacción escolar".

En el Sector Salud: "**...la administración primaria en salud, la administración y dotación de hospitales, centros y puestos de salud, guarderías y asilos, y el nombramiento y remoción del personal destinado a esas instituciones**".

En la infraestructura básica y comunicaciones: "**La construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales, la administración y mantenimiento de edificios públicos y de los servicios de correos, teléfonos y telégrafos, y la contratación para la producción, distribución y venta de energía eléctrica**".

Otros componentes de la gestión pública que deben estar totalmente descentralizados en el período referido son la ejecución del presupuesto y la organización del catastro municipal.

Finalmente el Diputado Whitbeck señala con optimismo el hecho de que "este proyecto ya se encuentra aprobado en Segunda Lectura y se espera poder presentarlo para su discusión final durante el presente período parlamentario".

Avances logrados por la Comisión Especial para la Descentralización del Estado y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales".

Por su parte el Diputado Juan Luis Jiménez Succar, en su documento "Breve ensayo del Proceso *de Descentralización del Estado y Modernización Municipal en la República de Costa Rica*", hace

principales características del Estado Costarricense con base en lo que argumenta la necesidad actual de la descentralización.

A continuación el documento del Señor Succar literalmente expresa:

A partir de 1994, en una acción coordinada entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, se planifica, una verdadera reforma del Estado, través de la descentralización de éste y la modernización y fortalecimiento del Régimen Municipal; por lo que se nombra una Comisión Legislativa compuesta por siete diputados, denominada "Comisión especial para la Descentralización del Estado y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales".

Se inicia así el proceso de descentralización y fortalecimiento del Régimen Municipal el Costa Rica, para lo cual nos dispusimos a realizar todo tipo de estudios, analizando teoría sobre el tema, así como experiencias, en este campo, registradas en otros países.

3. Extraído del documento "Breve Ensayo del Proceso de descentralización del Estado y Modernización Municipal en la República de Costa Rica. (Diputado Juan Jiménez Succar, Presidente de la Comisión Especial de Descentralización del Estado y Fortalecimiento de los Gobiernos locales).

COMENTARIOS

Lo primero a lo que como legisladores nos aplicamos fue a unificar el concepto de proceso de descentralización, y concluimos que la descentralización es una acción con amplia repercusión en la Sociedad Civil, en el contexto especial de la Reforma del Estado.

Dentro de este contexto lo que se pretende no es desechar el Estado, sino hacerlo más eficiente y democrático, a través de una serie de medidas y, la principal medida, para nosotros; es la de establecer un proceso de Municipalización, en donde cada Gobierno Local adquiere su propia identidad, entendiendo esto como el traslado de competencias del Gobierno Central a los Gobiernos Locales. Estas competencias están acompañadas de poder de decisión y acción, tanto administrativa, como financiera, del Gobierno Local sobre cada una de ellas.

Es fácil concluir, a partir de esta conceptualización, que las municipalidades son un factor determinante en el proceso de la descentralización, en donde el Gobierno Local se convierte en un aglutinador de intereses y estrategias, y concertador de planes, programas y acciones con los distintos actores de la comunidad; pero intrínsecamente ligado a la capacidad de gobernar, a la de generar política, lo que sólo es posible a través de la asignación de competencias propias como gobierno de una área geográfica definida.

Una vez definido el Marco Teórico (de la descentralización), se requiere explicar el cómo lograrlo, he aquí indiscutiblemente el primer paso a dar en un país como Costa Rica, en donde interactúan dos fuerzas políticas muy homogéneas con cuotas de poder y decisión sustantivas.

**Una vez definido el Marco Teórico
(de la descentralización),
se requiere explicar el cómo lograrlo,
he aquí indiscutiblemente el primer paso
a dar en un país como Costa Rica,
en donde interactúan dos fuerzas
políticas
muy homogéneas con cuotas de poder
y decisión sustantivas.**

El primer elemento a considerar ha sido la concertación político-partidista, en donde a nivel de representantes de partido en el Primer Poder de la República, coinciden los criterios técnicos y políticos de cuál debe ser el camino para la descentralización. Esto arroja, la conclusión que solo mediante la reforma y modernización, del Régimen Municipal se puede lograr dicho proceso.

Es mediante la participación de la Comisión Especial Legislativa, en busca de la descentralización del Estado y fortalecimiento del Régimen Municipal hacia su verdadera autonomía, que se obtiene el primer gran logro en seis meses de funcionar, el cual ha sido el traspaso del Impuesto Territorial del Ministerio de Hacienda a las Municipalidades, a partir del primero de enero de 1966. Esto se establece mediante la Ley número 7509 del 9 de mayo de 1995; conocida como "Ley de Impuestos a los Bienes Inmuebles", y con ello se logra contribuir a la autonomía financiera a los Gobiernos Locales.

COMENTARIOS

Además se reformarán los Artículos 87 y 88 del Código Municipal ampliando así el área de acción de las municipalidades, al crearse la policía municipal.

Igualmente se aprobó la Ley de la Creación de los Concejos Municipales de Distrito; las reformas de la Constitución Política, en primera legislatura, sobre la ampliación de plazo a 5 años de los Regidores Municipales; de las Elecciones Municipales a medio período; y, ala elección popular del Ejecutivo Municipal. También se encuentra en la corriente legislativa el Proyecto de Reforma Integral del Código Municipal, que a esta fecha ya está obsoleto y que se pretende adecuarlo y modernizarlo.

Ocupan igualmente un espacio en la agenda legislativa, varios proyectos de Ley que pretenden el traslado, al Gobierno municipal, de una serie de tributos nacionales, como por ejemplo:

- el Impuesto al Ruedo, que consiste en otorgar un 10% alas municipalidades para destinarlos exclusivamente en la construcción y reparación de caminos vecinales;
- el Proyecto de creación de una lotería municipal;
- la reforma al Impuesto sobre los licores y la cerveza y su traslado a las municipalidades;
- la Ley General de Descentralización Territorial, y otros.

Sin lugar a dudas, si se aprobaran estas leyes, que actualmente constituyen proyectos de Ley, permitirían a nuestras municipalidades una verdadera y real autonomía financiera, así como sentar las bases para una verdadera descentralización del Estado.

Impuesto sobre Bienes Inmuebles

en Centroamérica

HARRY JAGER

1. EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES: UN IMPUESTO MUNICIPAL POR EXCELENCIA.

El impuesto sobre bienes inmuebles (ISBI) es, por su naturaleza, un impuesto municipal. Son muchas las razones por las cuales se afirma lo anterior: la unidad física básica de un municipio lo constituye la tierra de la cual se deriva su uso; el valor de los inmuebles es determinado, en un alto porcentaje, por las inversiones públicas en obras y servicios a los cuales tiene acceso; también el uso de los inmuebles determinan, en gran medida, la demanda y existencia de los servicios públicos como abastecimiento de agua potable, alcantarillado, calles, alumbrado, recolección de desechos sólidos, servicios sociales, etc.; a nivel local existe mayor capacidad e interés en conocer las necesidades de servicios públicos así como se encuentra mejor desarrollada la capacidad e interés en valorar, recaudar y planificar los ingresos tributarios; el recurso del contribuyente en apelar una valuación le es cercana y de rápida resolución; el control o auditoría social permite transparencia en la administración del impuesto.

En la mayoría de países del mundo, las municipalidades participan de alguna forma en el ISBI, sea administrándolo directamente o bien recibiendo total o parcialmente su recaudación por parte del gobierno central.

2. SU SIGNIFICACIÓN A NIVEL MUNDIAL.

EL ISBI es una de las principales fuentes de ingreso de las municipalidades en muchos países tanto desarrollados como en vías de desarrollo. En Estados Unidos representa el 30 % de los ingresos locales totales; el 20 % en Japón y el 15 % en Francia. Por su parte, en algunos países en vías de desarrollo la situación es la siguiente: en Kenia representa el 35 %, el 20 % en la India y el 8 % en Brasil.

En gran medida el peso relativo del ISBI en los ingresos locales totales dependen de la magnitud de las transferencias que reciben de otros niveles de gobierno.

1. Datos obtenidas de Dillingen, W "Urban Property Tax Reform: Guidelines and Recommendations", UNDP/World Bank/UNCHS, 1991 y de la serie "Política Fiscal" de CEPAL, 1994

COMENTARIOS

3. LAS REFORMAS Y MODERNIZACIÓN DEL ISBI EN CENTROAMÉRICA:

En los últimos meses, los Congresos de tres países de Centroamérica, Guatemala (diciembre/94), Nicaragua (enero/94) y Costa Rica (abril/95), aprobaron sendas reformas que modernizaron este tributo a la vez que les fue trasladada la administración a las municipalidades. En los tres países el ISBI fue manejado por la administración central, transfiriéndole un porcentaje de la recaudación a los gobiernos locales. Los niveles de recaudación siempre fueron escuálidos respecto a su potencial debido al desinterés de la administración tributaria central: valuaciones poco significativas y acciones y campañas de recaudación poco agresivas o inexistentes.

Con la reforma, en los casos de Costa Rica y Nicaragua las municipalidades asumen la administración en forma obligatoria a petición de ellas mismas y en Guatemala en forma voluntaria por decisión del Congreso.

Las municipalidades de Honduras administran este impuesto desde décadas, aunque las tasas, exenciones, sanciones e intereses, etc., fueron modificadas en 1990 con la aprobación de la Ley de Municipalidades que sustituyó a la de 1927. En 1995 el ISBI en Honduras sufrió un severo revés al reducir la base imponible e introducir algunas disposiciones que entorpecen su administración. La estimación del impacto de esta última reforma es de nada menos que una merma en la recaudación del ISBI de Lps. 274.5 millones (US\$ 27.4 millones al tipo de cambio de diciembre de 1995) para el quinquenio 1995 – 1999, dato que excluye a las dos ciudades más importantes: Tegucigalpa y San Pedro Sula. De contemplar a ambas ciudades de la reducción en la recaudación alcanzaría el medio billón de Lempiras. Sin duda esta reforma obedeció más a intereses de carácter político-electoral que a razones de equidad y elevada carga tributaria como algunos anunciaron.

Los dos únicos países del hemisferio occidental que no tienen el ISBI en su estructura tributaria nacional o local son Panamá y El Salvador.

Con todo, los avances legislativos especialmente los de Costa Rica, Nicaragua y Guatemala en esta materia son de mayor relevancia dentro del contexto de la modernización del sistema municipal y avance en los procesos de descentralización fiscal que tienen dichos países.

4. PRINCIPALES CAMBIOS SUFRIDOS EN EL ISBI:

La principal reforma, en los tres países en que hemos centrado la atención en este artículo -Guatemala, Costa Rica y Nicaragua consiste en que la Responsabilidad de la administración del mismo fue trasladada a las municipalidades.

Previo a la reforma la administración recaía en el gobierno central (Ministerios de Finanzas), generalmente no prestándole mucha atención. En los tres países las municipalidades, agrupadas en sus respectivas asociaciones nacionales y regionalmente en FEMICA, realizaron importantes gestiones ante los poderes Ejecutivo y Legislativo hasta culminar con la reforma. Esta se fundamenta en el interés de las municipalidades por incrementar sus ingresos propios y por tanto disminuir su dependencia de recursos extra-municipales.

Otra característica importante de la reforma del ISBI es la creación en Guatemala y Costa Rica, de un fondo de solidaridad intermunicipal que favorecerá aquellas municipalidades que reciban menos ingresos por ISBI cuando lo administren directamente. También en ambos países un porcentaje de la recaudación, las municipalidades deberán destinarlo a tareas de capacitación

2. Estimación realizada por la Fundación para el Desarrollo Municipal, FUNDEMUN.

COMENTARIOS

5. IMPORTANCIA DEL ISBI EN

LOS INGRESOS MUNICIPALES TOTALES:

Para las municipalidades de Costa Rica y Honduras el ISBI posee un peso relativo importante en sus ingresos totales; 21 % y 17

% respectivamente. Históricamente para las de Guatemala y Nicaragua escasa ha sido la importancia del ISBI en los ingresos totales: 2.4 % y 6.7 % respectivamente. Como se indicó, El Salvador y Panamá no contemplan el ISBI en su estructura tributaria nacional ni local.

Recuadro # 1

El ISBI en el total de ingresos municipales y otros indicadores.

PAIS	RECAUDACION (MILES \$)	% DE INGRESOS TOTALES	REC. PER CAPITA (\$)	REC. POR ARFA (KM, . \$)
Costa Rica	16,0	21,0	4,90	314,40
El Salvador	---	--	---	-
Guatemala	3,0	2,4	0,30	27,50
Honduras	10,0	17,2	1,87	89,20
Nicaragua	4,2	6,7	1,00	34,83
Panamá	---	--	---	-

Fuente: Elaboración propia basado en datos obtenidos de Pérez, J.A. "Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano", SIEGA-RHUD0/CA/USAID.

6. POTENCIAL DEL ISBI

EN LOS INGRESOS MUNICIPALES TOTALES:

Los estudios que sustentaron las reformas al ISBI en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua apuntan a que en los próximos 3 ó 4 años, los ingresos municipales por este concepto se multiplicarán por 3 ó 5 veces. Dicha afirmación se sustenta principalmente en los siguientes argumentos Deficiente administración de parte de la administración central, b) al ser las municipalidades las beneficiadas directas de la recaudación, se esforzarán por incrementar los niveles de recaudación (especialmente para las municipalidades de los países en que las

transferencias son relativamente bajas) y, c) las municipalidades, al conocer mejor su territorio, implementarán mejor las técnicas del catastro y otros.

Las municipalidades de Cesta Rica recién inician la administración directa del ISBI len 1996. Las municipalidades de Nicaragua y Guatemala iniciaron en 1995. Para el caso de Guatemala, al disponer la ley que previo entre la municipalidad y administración tributaria central, sólo cerca de 15 municipalidades han acordado administrar directamente el ISBI.

COMENTARIOS

Así las cosas, es prematuro valorar la efectividad de la administración directa del ISBI por las municipalidades en su conjunto. Sólo podemos adelantar algunos resultados. Por ejemplo, la Ciudad de Guatemala recibió en el año 1993, por parte del Ministerio de Finanzas, por concepto del ISBI la suma de Q. 7.3 millones (US \$ 1.5 millones aproximadamente), en contraste con los Q. 23,5 millones que reporta la recaudación al tercer trimestre de 1995 (US \$ 4.3 millones aproximadamente). Con un adecuado levantamiento catastral y un eficiente sistema de cobro, la Municipalidad de Guatemala espera recaudar para el año 1998 cerca de los Q. 80,0 millones (US \$ 13,0 millones), para convertirse en su principal fuente de ingreso³.

Sin duda que el ISBI para la Ciudad de Guatemala se convertirá en el corto plazo en su principal fuente de ingresos, que superará inclusive, al situado constitucional⁴.

7. ALGUNAS INICIATIVAS QUE APOYAN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DEL ISBI:

El centro neurálgico de un eficiente manejo del ISBI lo constituye el catastro. Diversas iniciativas en esta materia se manejan en los tres países que trasladaron recientemente la administración del ISBI a las municipalidades - Guatemala, Costa Rica y Nicaragua. En trece municipalidades cabeceras Departamentales de Nicaragua el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/HABITAT, en asociación con el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, implementa (en su fase de adquisición de equipo y capacitación a oficiales locales) el levantamiento catastral con fines múltiples, con énfasis en lo fiscal —en su primera fase, replicando un proyecto desarrollado en Bolivia.

La Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano para Centroamérica de la Agencia para el Desarrollo Internacional (RHUDO/CAUSAID) junto a HABITAT, formuló, con las respectivas agencias nacionales interesadas para Guatemala, Costa Rica y Honduras: proyectos de catastros municipales similar al que se ejecuta en Nicaragua. A diciembre de 1995, Costa Rica y Guatemala adelantan arreglos para financiar dichos proyectos. También RHUDO/CA-USAID colaboró en la formulación de un proyecto catastral para las municipalidades del interior de Guatemala. Este y el formulado con HABITAT se encuentran en consideración por las autoridades nacionales y locales para su implementación.

Además, en Guatemala, el Proyecto RUTA, financiado por el Banco Mundial, asiste a la Dirección de Catastro de Bienes Inmuebles (DICABI) del Ministerio de Finanzas, para que preste asistencia técnica a algunas municipalidades en sus levantamientos catastrales.

A pesar de la existencia de dichas iniciativas y posiblemente otras tantas que existen, se percibe claramente la necesidad de que los gobiernos nacionales y las propias asociaciones de municipalidades posean una estrategia de implementación y asistencia en la administración local del ISBI.

8. PRINCIPALES RETOS:

No hay duda que las municipalidades de Costa Rica (81), Guatemala (330) y Nicaragua (143), sus respectivas asociaciones nacionales de municipalidades y entidades de apoyo a los gobiernos locales, públicas y privadas, tienen un enorme reto y responsabilidad con la administración directa del ISBI.

3. Cifras acumuladas por la Municipalidad de Guatemala y por SIECA-RHUDO/CAUSAID, Pérez, J.A. Ob.

4. Fondos equivalentes al 10% del Presupuesto Anual de la Nación, que por Mandato Constitucional, deben ser trasladados a las municipalidades.

El reto y responsabilidades se centra tanto en aspectos de orden técnico como políticos:

Aspectos técnicos:

Administrar adecuadamente el impuesto, especialmente en sus fases de valoración y recaudación.

Esto básicamente implica dos cosas:

1) ser creativos y estudiar qué partes de la administración del ISBI, tal como el levantamiento y actualización catastral, facturación y recaudación entre otras fases de la administración del impuesto, puedan concederse a la iniciativa privada para el caso de centros urbanos importantes y/o a grupos locales tratándose de ciudades intermedias y pequeñas.

2) no actuar en la administración del impuesto con inspiración política partidista como han señalado que se hará los que se han opuesto al cambio.

Aspectos políticos:

De la mayor importancia es establecer comunicación con los contribuyentes, informándoles de los beneficios de la administración directa del ISBI y, especialmente, informando y participando a los contribuyentes sobre el destino de la inversión para elevar la confianza en la administración y liderazgo local y la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

Con estos dos elementos - técnico y político - la administración local directa del ISBI tiene grandes posibilidades de éxito.

Los ojos de los detractores del fortalecimiento municipal, de los procesos de descentralización y de las capacidades locales estarán atentos a cualquier error de una autoridad local para

intentar retroceder en lo que tanto ha costado avanzar y en lo que se espera se avance en el futuro próximo.

9. UN MOMENTO OPORTUNO PARA EL INTERCAMBIO REGIONAL DE EXPERIENCIAS.

Las municipalidades están experimentando diferentes enfoques y tecnologías para levantar sus catastros. Hay municipalidades que se han agrupado, sirviendo una de ellas como centro de operaciones para el resto; otras reciben asistencia directa de entidades públicas; otras están concesionando al sector privado el levantamiento catastral y/o la administración del impuesto; unas llevan manualmente sus informaciones inmobiliarias mientras que otras están en vías de aplicación de sofisticada tecnología; unas aplican metodologías probadas en otras regiones del mundo auspiciadas por agencias de cooperación etc., etc.

En fin, como vemos, la gama de enfoques y tecnologías aplicadas son múltiples, lo que haría extremadamente rico un encuentro regional para compartir experiencias y extraer lo positivo de cada una de ellas.

El momento es más que oportuno para que sea convocada una reunión regional en la que se compartan las experiencias nacionales de administración local del ISBI.

De extrema riqueza será el que Ministerios de Finanzas, Oficinas Nacionales de Catastros, Institutos Geográficos, Institutos de Fomento y otras dependencias públicas, Asociaciones de Municipalidades, Alcaldes, empresas vinculadas al tema, banca de desarrollo y agencias de cooperación se reúnan para compartir los adelantos, obstáculos y retos en la administración del ISBI.

Un encuentro de esta meza sin duda traería grandes beneficios.

V Asamblea

Anual General de Alcaldes Centroamericanos

La Asamblea General de Alcaldes Centroamericanos constituye una de las reuniones más importantes de FEMICA ya que, además de constituir el máximo órgano de gobierno de nuestra Federación, en ella se toman las decisiones que dan orientación y permanencia a la organización.

La Asamblea de FEMICA correspondiente al año 1995, que es la quinta desde su formación, se realizó en la ciudad de Panamá,

El día 3 de octubre, con la participación de Alcaldes de los seis países del Istmo.

Por iniciativa propia, las autoridades municipales de la Ciudad de Panamá, encabezadas por la Señora Mayín Correa, su Alcaldesa, brindaron atenciones especiales a los participantes, propiciando con ello un ambiente lleno del calor humano y la cordialidad que caracterizan a nuestra organización.

REUNIONES

1. INTRODUCCIÓN DEL EVENTO:

1.1 DISCURSO DE BIENVENIDA A LA V ASAMBLEA

Licenciado Johnny Soto Zúñiga
Presidente de la Junta Directiva de FEMICA
Período 1994- 1995

En su discurso extendió un saludo de bienvenida a los Alcaldes Centroamericanos, a quienes expuso que son los “portadores de las esperanzas y de la voluntad de las Municipalidades que integran las diferentes Asociaciones Nacionales de Municipalidades “.

Luego de hacer una breve reflexión sobre la unidad gremial y otros aspectos asociados al éxito de FEMICA, hizo un llamado a los Alcaldes centroamericanos para seguir conjuntando esfuerzos en la búsqueda de alternativas destinadas a mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, a través de la redistribución del poder y las funciones del Estado en beneficio de los niveles municipales de gobierno, instancias más accesibles a la comunidad y más sensibles a sus necesidades.

1.2 MENSAJE DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE

LA REPÚBLICA DE PANAMÁ (AMUPA).

Licenciado Felipe Cano González

Presidente de la junta Directiva de AMUTA.

Motivó a los alcaldes diciendo enfáticamente " ...nuestra tarea es ardua pero aleccionante, difícil pero también es prometedora, compleja y por eso mismo estimulante. Y no es una tarea para beneficio de pocos, sino para la prosperidad de todos".

En su intervención se refirió en forma general al programa nacional denominado “Municipio Siglo XXI” de la oficina de la Primera Dama de Panamá, el cual en su primera etapa contempla una reforma al marco legal para la autonomía municipal.

Posteriormente, alcanzada esa fase del Programa, debe promoverse una nueva orientación del Municipio hacia su autogestión.

Destacó además su convicción de que” ... en la medida que el Municipio recupere para sí el rol que debe ejercer en la comunidad, la sociedad en su conjunto se verá fortalecida para los fines de las tareas nacionales”.

1.3 DISCURSO DE LA SEÑORA MAYÍN CORREA

Alcaldesa de la Ciudad de Panamá

Entre otras cosas, la distinguida Alcaldesa de la Ciudad de Panamá, manifestó su esperanza de que los gobiernos nacionales de la región” ... comprendan finalmente que el municipio es el escenario más efectivo para la práctica real de la democracias participativa, que es el amplio camino de los pueblos hacia el desarrollo y la paz”.

Al final de su intervención, reiteró su complacencia de tener a tan distinguidos visitantes en Panamá, deseando a su vez”...los mayores éxitos para este cónclave municipalista”.

1.4 INAUGURACIÓN DEL EVENTO

Señor Raúl Montenegro

Ministerio de Gobernación y Justicia

De la República de Panamá

Manifestó la voluntad de “...nuestro presidente, Dr. Ernesto Pérez Balladares, que está comprometido con un Programa de Modernización de la nación panameña, expresando que en este contexto se ejecuta con éxito un programa modelo, llamado “Municipio Siglo XXI”, el cual resalta entre sus objetivos “lograr la moderna e influyente gestión municipal, la cual permita el municipio ... establecer mecanismos de autogestión y de participación comunitaria”.

REUNIONES .

También indicó que "El aumento de la población, el crecimiento desordenado de nuestras ciudades, todas estas situaciones y problemas significan un reto para las municipalidades modernas, las cuales, por estar más cerca del ciudadano deben permitir espacios para que la comunidad organizada gestione y participe en la labor de los gobiernos locales, para solucionar en conjunto la problemática social".

esta Quinta Asamblea Anual de FEMICA, refiriéndose brevemente a cada uno de ellos.

También manifestó la importancia de "que esta Asamblea se desarrollara como un foro de discusión entre alcaldes, para analizar sinceramente entre todos, lo que está sucediendo en cada uno de los países dentro de los procesos particulares de descentralización y de fortalecimiento municipal".

Al final de su alocución, auguró éxito a "...esta Quinta Asamblea de FEMICA, que damos formalmente por inaugurada. Bienvenidos a Panamá. Muchas Gracias".

Sobre esta base, señaló la señora Jager, "...se podrán medir los avances o retrocesos con relación a procesos nacionales vinculados al tema fundamental de la Autonomía Municipal, con el propósito de tomar en cuenta todos esos elementos, en las agendas de los países y en las regionales".

2. PRESENTACIÓN DE CASOS

CENTROAMERICANOS: HONDURAS, EL
SALVADOR, PANAMÁ Y NICARAGUA.

Previo a las presentaciones de los casos la Licenciada Patricia Durán de Jager, Gerente de FEMICA, dio a conocer los propósitos de presentar cuatro casos de países para ser analizados en

REUNIONES

2.1 CASO DE HONDURAS: "LA REFORMA AL ARTÍCULO 76 DE LA LEY DE MUNICIPALIDADES DE HONDURAS".

Licenciado Guadalupe López
Presidente de la Asociación de Municipalidades
de la República de Honduras (AMHON)

El Presidente de AMHON inició su presentación destacando el hecho de que a través de su historia, Honduras ha fomentado el fortalecimiento del municipalismo.

Refiriéndose al contexto que provocó la reforma al artículo 76 de la Ley de Municipalidades de Honduras, reforma que a su juicio significa un precedente negativo para el Municipio, manifestó como primer elemento el que la Ley de Municipalidades faculta para hacer revalúos y, según su criterio. Esta medida despertó preocupación en la población debido a que el proceso de reevaluación no había sido ejecutado por muchas municipalidades y por el alza en los precios de los bienes inmuebles por la devaluación de la moneda.

Por lo anterior, opinó el Licenciado López, "...hubo presiones de la población por el anuncio de un alza hasta de un 400 por ciento, lo cual produjo como resultado que se cambiara el artículo 76.

Seguidamente, analizó los diferentes aspectos que han sido afectados por el cambio en el artículo 76, entre los cuales destacó los siguientes:

La reforma deja inconsistencias en cuanto a doctrina tributaria, ya que se introdujo la negociación, con lo cual se pierde el principio de equidad tributaria.

El impacto mayor de esos cambios se produjo en el avalúo, ya que muchas municipalidades intermedias han sido

Grandemente y han sufrido graves consecuencias en sus presupuestos.

De esta cuenta "...las autoridades municipales han manifestado que se les ha afectado por la reducción de la masa tributaria, limitación de la recaudación y desfases en sus programas financieros" por la afectación de sus presupuestos.

Otro problema que identificó fue que "...al dar tiempo hasta diciembre para hacer el pago sin sufrir recargos, dejó un margen muy amplio para pagar."

Cambios en la valuación de la propiedad, provocados pro la Reforma: La designación del valor de la propiedad" ... lo hacía la municipalidad por procedimientos técnicos, manejados unilateralmente", mientras que después de la reforma" ... la determinación de los valores será concertada con los diferentes sectores sociales y económicos de los respectivos municipios; es decir que de ser un proceso técnico pasó a ser un proceso político de negociación.

Advirtió que el problema de este nuevo enfoque basado en la concertación, es que cada año hay que estar negociando la revalorización de los bienes inmuebles. En este sentido lo ve más como una cuestión subjetiva, ya que los resultados estarían en función de la habilidad y del estatus que tenga la municipalidad en la negociación.

Después de esta última reforma, se eliminó como criterio lo referente a la capacidad de pago del contribuyente.

En síntesis, considera que la participación del Congreso en cuanto a los cambios en torno a la base tributaria y las exenciones, ha causado graves trastornos en la administración de los municipios.

REUNIONES

- Período de aclaraciones y ampliaciones:

En esta fase destacó la participación del Señor Mario López, Director Ejecutivo de AMHON, quien inició destacando la situación conflictiva que según su punto de vista antecedió a la reforma del artículo 76.

En el recuento de hechos mencionó como antecedentes:

- En este año correspondía a las municipalidades hacer el revalúo catastral,
- Algunas de las municipalidades hicieron revalúos que estaban fuera del contexto económico de la población.

Ante esto algunos diputados del Congreso Nacional, la protesta popular, y plantearon la congelación del pago de los bienes inmuebles a los valores de 1994. De acuerdo a su interpretación, lo que se pretendía en el fondo era la suspensión del revalúo, ya que existían casos en que el mismo alcanzaba porcentajes hasta de mil cuatrocientos por ciento.

Finalmente atribuyó la decisión con relación al artículo 76 a la debilidad de las municipalidades ante el poder real del Congreso, relatando que en la negociación de AMHON con la Comisión de Asuntos Municipales del Congreso, el problema se originó cuando la Municipalidad de San Pedro Sula que era la que tenía el mayor problema planteó la base de la exención. Mientras por una parte, Tegucigalpa pugnaba por 60 mil lempiras, San Pedro Sula fue la ciudad que tuvo la iniciativa de que se exonerara en 100 mil lempiras.

El Señor Mario López encontró lógico que siendo el Congreso un ente estrictamente político, atendiera la solicitud de San Pedro Sula, ya que esta es la alcaldía de mayor importancia económica en el país. No obstante considera que no se previó el impacto de esta medida en otros municipios

Tegucigalpa no estaban pugnando por una extensión de esa magnitud.

Dio a conocer que como resultado de dicha medida, en San Pedro Sula quedaron exonerados el 73 por ciento de los bienes inmuebles. En su opinión a San Pedro Sula no le importaba perder esos ingresos, porque tiene al sector industrial y comercial del país. Por el contrario, señaló que sí afectó a Tegucigalpa que no cuenta con eso. Enfatizó error táctico de la Municipalidad de San Pedro al adelantarse en hacer público su planteamiento, cuando se tenía convenido otras cosas.

Por otra parte aclaró que en relación a la baja del tope para el pago de bienes inmuebles no están recibiendo menos de lo que recibieron en el 94, sino que por el contrario recibirían mayores recursos.

El Señor Mario López defendió su postura en relación a las transferencias, diciendo que "... al clarificar la reforma para que la transferencia se dé en forma puntual, exacta y automática, se evita que el Ministro de Hacienda y las autoridades hacendarias la manejen a su antojo".

Lo que más le preocupa en cuanto a la dependencia de las municipalidades en las transferencias, es la manipulación que hace el Ministerio de Hacienda con las mismas. Señaló que este último ha llegado al extremo de trasladar recursos al Ministerio de Gobernación para asistencia técnica, provenientes de las transferencias que van para el Municipio.

En relación a la propuesta para lograr la aprobación de la figura del Antejjuicio para los alcaldes, aseguró que con ello no se está planteando la inmunidad, sino dar una protección especial que permita al Alcalde mantener su libertad mientras se le siga un proceso, "...Lo más justo a su criterio es que si ha sido partícipe

REUNIONES

en la comisión de un delito, que se le investigue primero y si sale culpable entonces que se proceda a ser privado de su libertad".

Por su parte, el Señor Roberto Acosta Alcalde de Tegucigalpa, manifestó que con la aplicación de estas nuevas medidas no sólo se van a afectar las ciudades pequeñas.

La Licenciada Jager, hizo énfasis en que los organismos financieros también están de acuerdo en que las transferencias son un puente, pero no pueden ser la base del sustento financiero del Municipio Moderno en Centroamérica, porque de lo contrario la descentralización se convierte en una utopía.

2.2 CASA DE EL SALVADOR: EVOLUCIÓN, ESTADO ACTUAL Y PRINCIPALES OBSTÁCULOS A LA AUTONOMÍA FINANCIERA DEL MUNICIPIO

Romeo González.

Alcalde del Municipio de Apopa.

Después de dirigir un saludo a los participantes en la Quinta Asamblea Anual de FEMICA, el Señor Romeo González, Alcalde de Apopa, se refirió a los antecedentes históricos de COMURES, y a los avances logrados por esta Asociación, fundamentalmente a partir de su octavo Congreso Anual celebrado en 1993.

En su opinión este avance fue posible por la capacidad de penetración, de cabildeo y de negociación de COMURES. Señaló que en esa oportunidad lograron obtener el compromiso de los candidatos a la presidencia de la República para apoyar una serie de propuestas para se incluyeran en su Programa de Gobierno, "...como el desarrollo municipal con énfasis en el fortalecimiento financiero, la modernización del Estado, incluyendo la descentralización y la Autonomía Municipal (como algo vital)".

Manifestó que además propusieron la Reforma a la Ley General Tributaria que se caracteriza por las modificaciones, especialmente en lo que se refiere a las tasas, impuestos y contribuciones.

Con relación al punto anterior, considera que "... en acciones de esta naturaleza, no se trata solamente de elevar tasas, sino que lo esencial es controlar la base impositiva, la cual caracteriza como...un universo que está fuera de control por un deficiente sistema catastral".

A continuación pasó a describir los resultados del noveno Congreso de COMURES celebrado en 1994, oportunidad cuando comenzó a hablarse de las transferencias, las cuales en ese entonces no pasaban de 25 millones de colones. Esos veinticinco millones se distribuían entre las 262 alcaldías para un período de un año, aplicándose como criterio único, el poblacional; la repartición de recursos se hacía en forma inversamente proporcional.

De acuerdo a su criterio este no venía a ser más que un paliativo, considerando sobre todo el hecho de que ha habido municipios que sólo reciben tres o cuatro mil colones. Puso en tela de duda la efectividad de las transferencias, preguntándose qué tanto se puede hacer con esa cantidad, que considera insignificante, ya que esos 25 millones representan apenas el 0.35% del Presupuesto anual de la nación.

Externo su satisfacción de que ya en este Noveno Congreso comenzaron a verse los logros del anterior, en virtud de que lograron subir las transferencias de 25 a 210 millones de colones. Según afirmaciones del Señor González, fue COMURES aprovechando la coyuntura en que el Gobierno de la República incrementaba el Impuesto al Valor Agregado, IVA, quien dio la batalla y logró un punto en ese IVA para las municipalidades que equivalía a 400 millones de colones al año.

REUNIONES

Considera que la transferencia a los municipios no es la solución a los problemas de escasez de recursos que este enfrenta, por lo cual hay que seguir trabajando por su autosostenibilidad, recordó que en El Salvador, las municipalidades estuvieron dependiendo del financiamiento externo de la Comunidad Internacional.

Por otro lado, destacó también que propusieron una actualización de la Ley de Impuestos Municipales, fundamentada en el hecho de que en El Salvador han habido municipios que no han actualizado sus leyes de impuestos municipales desde hace más de 45 años.

También mencionó que lograron un subsidio por parte del Gobierno Central para un salario mínimo de dos mil colones a los alcaldes.

En resumen, considera que ya han logrado un espacio en el engranaje gubernamental, convirtiéndose poco a poco en contraparte en cualquier situación en que se discutan los intereses del municipio.

Destacó como el logro mayor de todas estas luchas que han impulsado durante estos últimos años, el que el gobierno haya entendido ya la importancia del municipio para el desarrollo sostenible.

• Período de aclaraciones y ampliaciones:

La Señora Jager, Gerente de FEMICA, en relación a las transferencias que se mencionaron durante la exposición del caso salvadoreño, considera que lo que se está haciendo es ; sustituir la ayuda externa por la ayuda desde 4, Gobierno- , Central. Externo que su mayor preocupación está en que esta situación hace muy vulnerable al Municipio en El Salvador.

Seguidamente ratificó el llamado a continuar luchando regionalmente, por la Agenda a la cual se comprometieron hace cinco años cuando se originó FEMICA: autonomía financiera, administrativa y fiscal.

Por otro lado, el Alcalde Roberto Cedeño expresó su inquietud en cuanto está ocurriendo en El Salvador es un fenómeno de transición para apoyar el trabajo de las alcaldías mientras logran unas mayor autonomía financiera, o si es una política que va a mantenerse.

En respuesta a lo anterior, el Señor González aclaró que, si bien es cierto que no se van atener a las transferencias y que van a continuar luchando por aumentar los tributos propios al municipio, también quieren dejar recursos fijos para el Municipio, expresando que por ahora” ...el presupuesto del Municipio está muy por debajo de lo deseable”.

Finalmente, el Señor Romeo González dio a conocer las reuniones sostenidas, tanto con la Asociación Nacional de la Empresa Privada, como con la Asociación Salvadoreña de Industriales, para ponerse de acuerdo sobre una posible actualización de los impuestos municipales, previo a la promulgación de leyes.

REUNIONES

2.3 CASO DE PANAMÁ

Aún cuando inicialmente se había previsto que fuera solamente un alcalde panameño quien presentara los alcaldes del Programa "Municipio Siglo XXI", como caso a discutir; la Plenaria de la Quinta Asamblea definió que el análisis del caso se dividiría en dos partes: la primera, a cargo del Señor Ismael Herrera, técnico del Programa "Municipio Siglo XXI", y la segunda por parte de la Señora Mayín Correa, Alcaldesa de la Ciudad de Panamá.

Esta decisión se tomó con el propósito de conocer ambas visiones: la de un técnico del Programa y la de un Alcalde panameño.

2.3.1 PROGRAMA "MUNICIPIOS SIGLO XXI".

Señor Ismael Herrera.

Técnico del Programa "Municipio Siglo XXI" y

Asistente del Despacho Superior
del Ministerio de Hacienda.

En su presentación, el Señor Herrera expuso diferentes aspectos del Programa "Municipio Siglo XXI". En primer lugar, indicó que el mismo busca la identificación de necesidades en las propias comunidades, "... En este proceso, se concibe una fase intermedia que es el fortalecimiento del gobierno local, aunado a la participación comunitaria, sobre todo de aquellos que están organizados".

Expreso que dentro del programa se promueve la participación activa de la comunidad organizada desde sus inicios y duran todas sus etapas.

La estrategia del programa está dirigida a que las autoridades administrativas del gobierno local, conjuntamente con el resto

de la comunidad, conformen cada uno de los distritos el Comité Distritorial de Desarrollo Comunitario.

El Comité Distritorial para el Desarrollo Comunitario es visto como algo de importancia vital, por lo cual lo orientaron a que fuera la primera organización impulsada por los gobiernos locales.

A través de la estructura provincial elaboraron un sistema de apoyo basado en el Gobernador de cada una de las provincias. Ese Gobernador es el que dirige la estructura básica de cada Provincia, denominada como junta Técnica (integrada por representantes Provinciales de Ministerios o entidades del Gobierno Central).

Los representantes de los ministerios no son parte del Comité Distritorial, sino que conforman un equipo de apoyo técnico.

Informó que como primer apoyo se está culminando la elaboración del Diagnóstico de las Necesidades de las Comunidades, las cuales han sido tomadas de los propios entes comunitarios. Manifestó en forma enfática que los diagnósticos que han sido elaborados por los técnicos, solamente van a ser utilizados como un complemento de los elaborados por la comunidad. Seguidamente mencionó los objetivos del programa.

- o Incrementar el bienestar y la calidad de vida de todos los habitantes, sin ningún tipo de discriminación.

- o Lograr la participación de la comunidad para garantizar la sostenibilidad de las obras desde el momento en que les sean entregadas a las autoridades locales y a las comunidades para su manejo.

REUNIONES

Metas del Programa

Alcanzar un Pacto Social para el Desarrollo Humano Sostenible en cada uno de los municipios seleccionados.

Se desean municipios participativos, democráticos, concertados, descentralizados. Enfatizó que no se trata de una acción del Gobierno Central hacia las comunidades, sino que es una acción del gobierno de apoyo a las autoridades locales para llevar respuestas a las comunidades.

Resultados esperados del equipo de apoyo:

En el equipo tienen a Ministros, Viceministros, así como a otro grupo de funcionarios de diferentes entidades unidos bajo la dirección de la Primera Dama de Panamá

A cada técnico se le ha responsabilizado de por lo menos un municipio.

El procedimiento a seguir es que las comunidades expongan sus necesidades a través de los diagnósticos y que posteriormente las Juntas Técnicas las conviertan en Proyectos, de tal forma que los mismos puedan ser considerados en las diferentes alternativas de Presupuesto del Gobierno Nacional y de los Gobiernos locales.

La selección de los trece distritos que participan en el Programa, se realizó sobre la base -de que son los distritos con mayores necesidades o problemas que resolver.

Tienen contemplado integrar al Programa a otros quince distritos en el término de un año; para este propósito, esperan haber dejado establecida una dinámica de trabajo comunitario entre las comunidades y las autoridades locales.

Tienen programado cubrir la mayoría de los 67 distritos de Panamá, calculando un ritmo de 15 a 20 distritos por año que se incorporarían al Programa, o sea que la mayoría de municipios con mayores necesidades se habrán podido beneficiar del Programa "Municipio Siglo XXI"

2.3.2 "LA DESCENTRALIZACIÓN HACIA LOS GOBIERNOS LOCALES DE PANAMÁ".

Señora : Mayín Correa

Alcaldesa del Distrito de Panamá.

La Señora Alcaldesa de la ciudad de Panamá, en su intervención se refirió al documento de análisis técnico sobre el estado de la descentralización hacia los gobiernos locales de Panamá, efectuado por el Señor Héctor Pinilla, Asesor del municipio de Panamá.

Según el documento, la descentralización es un proceso que contempla al menos dos etapas; en la primera, de diseño y establecimiento del cuerpo jurídico institucional, promulgando las reformas necesarias. En la segunda se desarrolla el ordenamiento establecido y se ponen en se les da el seguimiento y la evaluación necesaria para realizar los ajustes.

El documento propone que, "...dentro de las acciones de esta segunda etapa se efectúen consultas con los gobiernos locales, para contar así con la propia decisión de los municipios al efectuar la transferencia de nuevas funciones, derivadas de las acciones descentralizadoras".

La Alcaldesa Mayín Corea, señaló algunas orientaciones generales para la descentralización que plantea dicho documento, el cual concluye con la (presentación de un esquema de la ley

REUNIONES

mediante la cual se crea el Municipio Metropolitano de Panamá ; como un paso de descentralización.

Según lo informado por la Alcaldesa, hace aproximadamente cinco meses presentaron este documento al poder Ejecutivo para preparar el anteproyecto de reforma a las leyes municipales a ser presentado ante la Asamblea Legislativa.

A continuación, describió la situación que caracteriza desde hace mucho tiempo a los municipios de Panamá y que ha sido el origen de esta propuesta de reformas.

Al respecto remarcó la existencia de una grave crisis institucional, agudizada por las medidas centralizadoras de la década de los setenta, época en que las llamadas instituciones descentralizadas del Estado, asumieron el ejercicio de competencias y funciones sustraídas a los municipios, especialmente en lo referente a la prestación de servicios públicos.

'De tal forma que para proporcionar agua, se creó el IDAM; para proporcionar electricidad se creó el IRE; deportes, el INDE; cultura, DINAC y así sucesivamente, se fueron creando una serie de instituciones que le quitaron la mayoría de las funciones a los municipios panameños".

Considera que el proceso de descentralización debe convertirse en una realidad práctica expresada en el gobierno municipal propio designado democráticamente (autogobierno); la capacidad de la entidad local para desarrollar sus formas de administración, sus procedimientos e instrumentos de acción, en armonía con la estructura y funciones generales del Estado y los mandatos constitucionales; y recursos propios suficientes en las municipalidades para que puedan ejercer sus funciones.

Indicó que el control de las instancias superiores sobre el municipio no debe interferir con la naturaleza de la autonomía y su eficiencia.

En cuanto a la distribución de las competencias y funciones entre el Gobierno Nacional y los municipios indicó que existen funciones que son inherentes al Gobierno central, las cuales son intransferibles, tales como las relaciones internacionales, la política monetaria, o la defensa nacional.

Considera que la transferencia de competencias y atribuciones de la nación a los municipios requiere fundamentalmente las siguientes exigencias: la voluntad política de descentralizar, armonía y coordinación entre las instituciones, y, la capacidad de los municipios para, asumir el ejercicio de nuevas responsabilidades.

La descentralización impone la adopción de una estrategia que incluya: la consulta y participación de los municipios que asegure que el proceso sea realizable; y, la realización de un trabajo político de institucionalización, para su preservación y desarrollo.

La descentralización impone la adopción de una estrategia que incluya: la consulta y participación de los municipios que asegure que el proceso sea realizable; y, la realización de un trabajo político de institucionalización, para su preservación y desarrollo.

REUNIONES

Manifestó que en el caso de Panamá, las llamadas instituciones descentralizadas y los Ministerios toman decisiones, diseñan y ejecutan proyectos locales de manera unilateral y excluyente, por sobre la autonomía municipal.

A menudo observa múltiples casos de ineficiencia de instituciones y agencias del gobierno nacional que prestan servicios o deben ejecutar proyectos cercanos a la órbita municipal, circunstancias que pueden considerarse como motivo poderoso para la descentralización.

No obstante subrayó la existencia de otros riesgos potenciales cuando hay exceso en la transferencia de competencias y funciones a los municipios, por encima de la capacidad de éstos para poder ejercerlas.

Considera que la descentralización de competencias y responsabilidades debe aparearse a la descentralización de los recursos; no debe utilizarse como intención del Gobierno Central de desprenderse de funciones transfiriéndolas a los municipios sin los recursos correspondientes.

Visualiza la descentralización como todo un proceso que debe realizarse en forma gradual para que resulte efectiva, tanto en lo que se refiere a la transferencia de funciones o competencias, como de los recursos.

• Período de Aclaraciones y Ampliaciones:

Ante inquietudes del señor José Eberth Rubio, Alcalde Municipal de Nacao, Honduras, el Señor Ismael Herrera señaló que el Programa "Municipio Siglo XXI" no se está realizando a través de ningún técnico, sino que está dirigido a que sean las autoridades locales las que logren esa participación. No obstante, se apoyan algunas entidades de gobierno que tienen un trabajo comunitario permanente, para promover la participación en sus actividades.

En relación con los recursos que se van allegar a las comunidades a través de este Programa, manifestó que en su gran mayoría van a provenir del Gobierno Central, supeditados a una serie de parámetros y requerimientos que es necesario cumplir para su utilización.

Luis Felipe Pérez, Alcalde de León, Nicaragua, llamó la atención sobre los inconvenientes que pueden producirse cuando se está trabajando con un Gobierno Local que no se fortalece ni se le da la capacitación necesaria. Se pregunta si no sería mejor que se le entregara al municipio la administración de los recursos y se le capacite para que haga un verdadero Gobierno.

Por otro lado, enfatizó que los recursos del Programa son fondos del Gobierno Central, ya que este Programa no ha sido diseñado en función de traspasar fondos a los municipios. No obstante, no descarta la posibilidad de que con las modificaciones que se hagan de la legislación finalmente sea ese un camino a seguir.

Finalmente, se resaltó la necesidad de un marco jurídico para el municipalismo con el propósito de darle continuidad y permitir su avance real. Sobre todo si se toma en cuenta que el Programa "Municipio, Siglo XXI" es un Programa de Gobierno que podría verse afectado con un cambio de Gobierno en el próximo período electoral.

2.4 CASO DE NICARAGUA: "LA EXPERIENCIA DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA (AMUNIC), EN LA PROMOCIÓN DE REFORMAS PARA EL LOGRO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL."

Alejandro Valdivia Navarrete, Presidente de AMUNIC.

Señaló la carencia de recursos económicos necesarios para el desarrollo, como uno de los grandes obstáculos que enfrenta el municipio en Nicaragua.

REUNIONES

Generalmente es aceptada la premisa de que la centralización de atribuciones y competencias para recaudar y distribuir recursos entorpece cualquier gestión a nivel municipal.

Indicó que AMUNIC, pretende la institucionalización de la descentralización; la creación de un marco legal apto para el avance coordinado de una estrategia de desarrollo descentralizador.

Informó que AMUNIC, en estrecha coordinación con la Comisión de Defensa y Gobernación, ha elaborado un Proyecto de Reforma a la Ley No. 40 o Ley de Municipios, el cual concede al municipio poderes que incrementan su capacidad económica y sientan una sólida base institucional para el desarrollo municipal.

Gracias a ella, expresó, el municipio adquirirá mayor control sobre sus recursos naturales ya que se estipula que todo contrato y concesión de explotación de los recursos naturales tendría que ser aprobada por el Municipio como condición para su autorización por la autoridad competente. El municipio además percibiría un 20% de los ingresos obtenidos por el Fisco en concepto de impuestos, tasas y participación del Estado en el otorgamiento de concesiones de exploración, explotación o licencias de explotación de estos recursos.

Además, la reforma propuesta le concede al Concejo Municipal la atribución de someter a la Asamblea Nacional el Plan de Arbitrios del Municipio, con base en la legislación tributaria municipal.

Así se establece un procedimiento claro y se le atribuye al municipio mayor incidencia en la elaboración de leyes que afecten a su sistema tributario.

El fortalecimiento financiero de los municipios implica que éstos "... estarían en capacidad de solicitar y obtener créditos de la banca pública o privada, rigiéndose únicamente por las normas de cada plan de Desarrollo Municipal y no siguiendo determinadas políticas establecidas por el Sistema Financiero o Nacional como se, estipula en la presente ley de Municipios'.

También se establece la obligatoriedad del Estado de destinar al menos 8% del Presupuesto General de Gastos de la República para los municipios del país, determinando asimismo, criterios para su distribución. Esto es significativo ya que por primera vez se hace participe al municipio en la repartición de recursos provenientes del presupuesto general.

El fortalecimiento financiero de los municipios implica que estos "... estarían en capacidad de solicitar y obtener créditos de la banca pública o privada., rigiéndose únicamente por las normas de cada Plan de Desarrollo Municipal y no siguiendo determinadas políticas establecidas por el Sistema Financiero o Nacional como se estipula en la presente Ley de Municipios".

De ser aprobada, la reforma a la Ley de Municipios representaría un avance en la autonomía financiera del municipio, al proporcionarle a este, fuentes de recursos estables para desarrollar las funciones asignadas.

Al finalizar su intervención se refirió al Anteproyecto del Código Tributario Municipal, mediante el cual se propone reunir en un solo instrumento, las diferentes normas y prácticas de carácter

REUNIONES

tributario, estableciendo el orden en un sistema del cual depende cualquier otro esfuerzo para mejorar la prestación de servicios y beneficios a la comunidad.

Mediante la aprobación del Código Tributario se pretende "...dar claridad jurídica, estabilidad y por ende credibilidad al sistema tributario de nuestro país".

"Creemos que esto es muy significativo pues de la credibilidad en las leyes, los sistemas e instituciones de gobierno depende el desarrollo de una cultura política más responsable y participativa. Además de que vendría a facilitar su administración haciéndolo un sistema más transparente y fácil de manejar".

Un Código incorpora la Ley de Bienes Inmuebles, el cual le fue impuesto a la ciudadanía por medio de un Decreto Ley proveniente del Poder Ejecutivo y no por consenso entre los poderes más representativos de la nación como es el Código Tributario, y legaliza el Impuesto de Rodamiento el cual se administra en los municipios de Nicaragua, con excepción de Managua, sin ninguna base jurídica. El Código Tributario se convierte en un ente regulador de todas las tasas.

"Un Código Tributario Municipal en armonía con el Código Tributario Nacional garantizar una mayor autonomía financiera para el municipio".

El Código Tributario Municipal complementa al Proyecto de Ley de Municipios o reformas a la Ley 40 creados con el objetivo de establecer un marco político-jurídico coherente y sólido, lo cual conllevaría a la creación de un clima de mayor estabilidad política, económica y social, factor fundamental para el desarrollo de nuestra incipiente democracia.

3. INFORMES ANUALES DE FEMICA ANTE LA ASAMBLEA DE ALCALDES CENTROAMERICANOS.

Durante la reunión, los Alcaldes Centroamericanos conocieron los informes anuales, de la Presidencia de FEMICA, de la Gerencia General, y el Informe Financiero de la Federación, correspondiente al período 1994-1995.

3.1 INFORME DE LA PRESIDENCIA DE FEMICA.

Licenciado Johnny Soto Zúñiga.

En su informe, el Presidente de la junta Directiva de FEMICA, Licenciado Johnny Soto Zuñiga, se refirió a las principales áreas de actividad impulsada durante el período. Además indicó que la unidad gremial y la coherencia de enfoque de la Federación fueron elementos que contribuyeron a su exitosa gestión.

Haciendo referencia a las actividades de FEMICA dentro de las Organizaciones Internacionales de Municipalidades, expresó que a la fecha se tiene resultados muy satisfactorios, como lo es el espacio que logró el Alcalde Centroamericano dentro de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), al conformarse FEMICA como el Capítulo Centroamericano dentro de esta importante organización.

Además, se refirió a los beneficios que trajo al Sector Municipal Centroamericano la relación de FEMICA con la organización de municipios europeos denominada Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y su Agencia Descentralizada (Ciudades Unidas Desarrollo –CUD-), a través de la cual se canalizó cooperación desde Europa hacia Centroamérica en áreas de interés para el sector municipal.

También informó de la transformación del Programa para el Desarrollo Municipal Centroamericano (DEMUCA) en una

REUNIONES

Fundación regida por las Asociaciones Nacionales de Municipalidades y FEMICA, quienes fungen como miembros de su Junta Directiva. Esta Fundación permitirá la captación de cooperación española hacia los municipios en la región.

Refiriéndose al acercamiento con Organismos e Instituciones Internacionales de Cooperación para el Desarrollo, propiciado por FEMICA, el Señor Soto mencionó la realización del Primer Foro Interamericano de Alcaldes y Expertos Municipales, en el cual participó FEMICA como entidad organizadora junto al Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo internacional (USAID).

En este orden de ideas resaltó la importancia que ha tenido para el proceso de fortalecimiento del municipio centroamericano y el impulso a los procesos de descentralización, el apoyo brindado a FEMICA por la USAID, a través de la Oficina Regional de Vivienda y desarrollo Urbano (RHUDO).

En el plano regional destacó el apoyo que las Cumbres de Presidentes Centroamericanos han dado a los procesos de descentralización y fortalecimiento del municipio, acotando la representación e ingerencia que los alcaldes, a través de FEMICA, han tenido dentro de la institucionalidad del proceso de integración regional, al formar parte del Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Estos hechos legitiman la Agenda Municipal de FEMICA como estrategia para el desarrollo económico, social y político en Centroamérica, en armonía con las más importantes resoluciones y tratados del proceso de integración (Tratado de Integración Social, Alianza Para el Desarrollo Sostenible, etc.), y en interrelación con las fuerzas vivas de la sociedad centroamericana.

En relación con los esfuerzos realizados por FEMICA en apoyo a las Asociaciones Nacionales de Municipalidades, el Sr. Soto destacó las iniciativas para desarrollar las áreas de capacitación municipal, promoción de políticas municipales de empleo productivo, estrategias de combate a la pobreza y del rol de los Institutos de Fomento y Asesoría Municipal.

Al mismo tiempo, señaló la importancia de los foros regionales creados a instancia de FEMICA para la promoción de la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal, entre ellos la Red Centroamericana de FEMICA y la Reunión Anual de labores.

Antes de concluir su participación, indicó la trascendencia de las modificaciones hechas a los Estatutos en lo que se refiere a la figura de la Gerencia General, lo cual, dijo, evitará tropiezos al funcionamiento eficaz de nuestra Federación.

Finalmente, agradeció a las Ciudades Capitales Nacionales de Municipios la contribución financiera hecha a FEMICA, al actualizar sus aportes en concepto de cuotas ordinarias de contribución, exhortando a los señores alcaldes a seguir apoyando a la Federación.

3? INFORME DE LA GERENCIA GENERAL.

Licenciada Patricia Durán de Jager.

Por su parte, la Señora Patricia Durán de Jager, Gerente General de FEMICA, puntualizó sobre las principales actividades de la Federación durante el período.

Antes DE ENTRAR a la parte descriptiva de su informe, la Señora Jager reseñó brevemente los avances y el reconocimiento regional que a la fecha se confiere a FEMICA, en la tarea de promover la Descentralización y Fortalecimiento de los Go-

REUNIONES

biernos Locales, e indicó que dichos resultados exitosos son reflejo del apoyo y confianza brindada por los Alcaldes, así como a la cohesión del gremio municipal centroamericano.

En su presentación, la Señora Gerente se refirió a una serie de reuniones de Alcaldes, por medio de las cuales se ha venido articulando el fortalecimiento político e institucional del gremio, entre ellas el I Diálogo Interamericano de Alcaldes, efectuado en Washington, en noviembre de 1994, evento en el que FEMICA figuró como una de las instituciones organizadoras.

En tal ocasión se presentó la experiencia del Asociativismo Municipal en Centroamérica como fórmula para la promoción del Municipio Moderno en la región. Esta reunión permitió intercambio de experiencias municipales y evidenció que FEMICA se encuentra a la vanguardia en lo que se refiere al movimiento asociativista municipal, en comparación al resto de las Américas .

Las reuniones de Legisladores y de la Red Centroamericana de FEMICA, que anualmente se realizan con el objetivo de promover la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal, fueron destacadas por la Sra. Jager. Estas reuniones permitieron, por una parte, la promoción de reformas legislativas que puedan agilizar y viabilizar estos procesos y, por otra parte; conocer y evaluar los avances, obstáculos y retrocesos de la Agenda de FEMICA, desde la perspectiva de los poderes Legislativo, el Ejecutivo y del Gobierno Local.

Mencionó además el Taller Regional sobre Medio Ambiente y Desarrollo Urbano, en el que se llegó a importantes resultados en la vía de discutir y uniformar, criterios sobre la magnitud y posibles soluciones de la problemática del crecimiento de las ciudades y la contaminación del ambiente. Este evento fue coauspiciado por FEMICA y reunió a un grupo de personalidades regionales vinculadas con el cuidado del Medio Ambiente, entre

ellos: Legisladores, Ministros de Estado y Alcaldes.

Se refirió al Primer Encuentro sobre Desarrollo con Equidad de Género en Centroamérica, el cual, a iniciativa de FEMICA, fue convocado por el Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (SIGA), como parte del programa de actividades del proyecto "Mujer y Gobierno Local" que ejecuta FEMICA en la región centroamericana.

Habló sobre las gestiones de FEMICA en el seno de la Federación de Ciudades Unidas (FMCU), principalmente en la reunión de Bruselas con el CUD, gracias a la cual se implementó un taller centroamericano sobre Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Municipal y una consultoría sobre políticas municipales de Combate a la Pobreza.

La Señora Gerente hizo referencia a las reuniones para la Coordinación Intersectorial regional de cara a la reunión HABITAT II. Esta actividad se orienta a la conformación de una posición centroamericana que abarque los más importantes temas que comprende la problemática socioeconómica en Centroamérica y las orientaciones que deben seguir las acciones de desarrollo.

También mencionó el trabajo de Asesoría a la Comisión de Descentralización del Congreso de la República de Guatemala, en las cuales FEMICA participó integrada a un grupo de expertos, y que culminó con la formulación de un proyecto de Ley de Descentralización que ya fue presentado para su discusión y eventual aprobación en dicho Congreso.

Dentro de los esfuerzos por allanar el camino hacia la descentralización, y democratización del Estado, se implementaron estudios sobre temas que se consideran estratégicos para el avance de estos procesos.

REUNIONES

Entre ellos mencionó un estudio regional sobre el Rol que los Institutos de Fomento y Asesoría Municipal deben jugar, para responder adecuadamente a la Descentralización y a la conformación de un municipio moderno en Centroamérica. Dicho estudio se basó en un diagnóstico del papel de estas entidades e incluyó una propuesta para su discusión, sobre las posibles funciones que les deberían ser propias a estas instituciones municipalistas.

Otro de los temas que ocuparon la atención de FEMICA, resaltado por la Señora Jager, fue el estudio para la conformación de una Instancia Regional de Coordinación para la Capacitación Municipal, la cual vendría a expandir selectivamente (en función de las necesidades de los municipios), los servicios de capacitación municipal, diversificando la oferta para propiciar desarrollo institucional de los Gobiernos Locales.

Además, se hizo un estudio para orientar el Diseño de Políticas Municipales de Empleo Productivo y otro para el diseño de Estrategias para el Combate a la Pobreza a nivel Local, ambos son considerados por FEMICA, como pilares claves para la promoción del desarrollo equitativo y democrático; ya que el Combate a la Pobreza y el estímulo al crecimiento económico es el mejor medio para ir resolviendo los problemas que aquejan a la población.

Indicó que en función de los altos grados de eficacia que exige nuestra Federación, estos estudios se han confiado a connotados consultores internacionales con amplia y reconocida experiencia en procesos de descentralización y desarrollo municipal.

Finalmente, detalló las actividades regionales en las que FEMICA tuvo participación; entre ellas la Cumbre Centroamericana para el Desarrollo Social, el Primer Encuentro de la Sociedad Civil Centroamericana, la Reunión del Sector Aguas en Honduras a

invitación del Banco Mundial y del Ministerio de Reforma del Estado, así como las Reuniones del Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas.

La Señora Jager indicó que paralelo a todo este despliegue de esfuerzos y actividad, y como mecanismo de enriquecimiento y discusión permanente sobre los diferentes temas que se promueven en la región, la Federación desarrolló su programa de divulgación y comunicaciones, generando y distribuyendo materiales bibliográficos que apoyan el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal.

Al terminar su discurso, la Señora Jager agradeció la confianza que los Alcaldes siempre han depositado en la Gerencia General y su personal, e hizo una mención especial de reconocimiento a la Junta Directiva saliente.

3.3 INFORME FINANCIERO ANUAL

Licenciada Elsy de Pineda.

Consultora Financiera de la Gerencia de FEMICA.

Annual de la Federación fue presentado e Pineda, consultora financiera de la Gerencia.

En el Informe Financiero de FEMICA, la Licenciada de Pineda describió brevemente la forma en que opera el Sistema Contable, indicando que "... todos los movimientos financieros se amparan en los registro contables y los documentos fuente, según lo establecen los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, la legislación vigente que nos enmarca, así como, las condiciones contractuales de los convenios en ejecución entre FEMICA y los Organismos Cooperantes".

REUNIONES

Además, la Señora de Pineda, al presentar los Estados Financieros de la Federación para el período 1994-1995, explicó a los Alcaldes la situación de los Ingresos Percibidos y los Gastos Efectuados, en forma clara y concisa. En este punto recaló la forma en que los ingresos y gastos, permitieron llevar a cabo cada una de las actividades del Plan de Trabajo de FEMICA, para alcanzar los objetivos generales y específicos del mismo.

Al referirse a las fuentes de financiamiento de la Federación, la Señora de Pineda destacó la importancia que para FEMICA tuvo el proyecto LOGROS de USAID, al aportar la mayor proporción de los fondos que financiaron las actividades impulsadas durante el período. También se refirió a las cuotas anuales pagadas por sus integrantes y fijadas por Asamblea General.

4. TEMAS ESTRATÉGICOS DE FEMICA.

También como parte de la Agenda de la V Asamblea de FEMICA, se contempló dar información a los Señores Alcaldes, sobre algunos temas que promueve FEMICA en la región y que por su carácter, revisten una importancia estratégica.

4.1 CONFORMACIÓN DE FEMICA COMO CAPÍTULO DE LA UNIÓN INTERNACIONAL DE AUTORIDADES LOCALES (IULA), PARA CENTROAMÉRICA.

Al abordar este tema, la Licenciada Jager comparó las realidades del Cono Sur y Centroamérica, destacando que en esta última se ha logrado avanzar en el sentido de que la madurez del Asociativismo Municipal los ha llevado a agremiarse y a trabajar coordinadamente, cosa que ha sido difícil para los suramericanos.

La evolución de los centroamericanos, tanto en el asociativismo, como en los procesos de descentralización, justifica la capaci-

Todos los movimientos financieros se amparan en los registros contables y los documentos fuente según lo establecen los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, la legislación vigente que nos enmarca, así como, las condiciones contractuales de los convenios en ejecución entre FEMICA y los Organismos Cooperantes”.

dad de los alcaldes del Istmo de representarse a sí mismos.

Además, explicando la importancia y significado de que Centroamérica esté representada en forma independiente del resto de América.

Finalmente enfatizó la legitimidad que está cobrando FEMICA al convertirse en socio de IULA, e indicó que los socios que se van a tener en IULA Mundial (los europeos, asiáticos, mediterráneos, etc.) podrían hacer cooperación descentralizada canalizada hacia FEMICA por la vía de este capítulo, de allí la importancia de tener representación propia en esa organización.

4.2 INICIATIVA PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA INSTANCIA REGIONAL DE COORDINACIÓN PARA LA CAPACITACIÓN MUNICIPAL EN CENTROAMÉRICA

Al respecto de este tema, la Licenciada Jager dijo a los Señores Alcaldes que la creación de esta instancia no significaba que FEMICA fuera a convertirse en capacitador, puesto que “...estaría desvirtuándose en su carácter de instrumento de presión política al cambio y apoyo al trabajo político de las asociaciones”.

REUNIONES

Sin embargo, continuó la Señora Jager "Hay una obligación que sí tiene que hacer FEMICA y de hecho lo tienen que hacer las asociaciones. Es monitorear la calidad de la capacitación que se está dando a nivel regional y nacional".

FEMICA se debe convertir en un banco, en una memoria de todas las capacitaciones que se están dando en la región y si algún municipio tiene un problema lo presenta a FEMICA la cual tiene un Banco de datos donde estén otras experiencias similares que puedan servirle para darle solución.

Armonizar la oferta con la demanda, ya que llega una gran cantidad de ofertas de capacitación que no tienen que ver con las necesidades de los procesos.

Señaló que este proyecto se va a presentar conjuntamente con otro similar diseñado para Honduras, ya que estos últimos van a lanzar también su metodología y su sistema de coordinación de la capacitación en Honduras.

Por esto AMHON le ha pedido a FEMICA hacer lo coordinadamente en Honduras, como una proyección internacional donde estén presentes representantes del Banco Mundial y del BID. En esta coordinación ya están trabajando AMHON y FEMICA

4.3 CONSTITUCIÓN DE LA FUNDACIÓN CENTROAMERICANA DEMUCA/FEMICA/ASOCIACIONES NACIONALES DE MUNICIPALIDADES

Explicó que, ante la propuesta de DEMUCA para que FEMICA y Las Asociaciones fueran sus socios en una Fundación Centroamericana, FEMICA negoció que podrían hacerlo siempre y cuando esa Fundación fuera el gran captador de todos los recursos públicos y privados que pudieran negociarse con la cooperación Española, condiciones que fueron aceptadas por

DEMUCA.

La Fundación está cerrada legalmente, pero aún falta definir los procedimientos. Su funcionamiento va a canalizar recursos de España para FEMICA y las diferentes asociaciones.

5. REFORMA A LOS ESTATUTOS DE LA FEDERACIÓN DE MUNICIPIOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO.

La Asamblea General, en uso de las Facultades que le confiere la Ley, procedió a emitir un Acuerdo de Asamblea General por el que se Reforman los Estatutos de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano.

Dicha Reforma establece la incorporación de la Dirección Ejecutiva de FEMICA y del Secretario Protempore que fungirá también como Secretario de Actas, en el Estatuto de FEMICA.

SECRETARIO – PROTEMPORE: el Artículo 28 establece que El Secretario Protempore durará en sus funciones un año, y el Artículo 29 define sus funciones, que son a) Asistir a las sesiones de Junta Directiva y Levantar actas de cada sesión, b) Firmar las Actas conjuntamente con el Presidente, c) Representar al Presidente única y exclusivamente cuando este se lo determine, d) Comunicar los acuerdos de Junta Directiva y darles seguimiento, e) Asistir y levantar Acta de la Asamblea

DIRECCION EJECUTIVA: el Artículo 29 establece la Dirección Ejecutiva como el Órgano encargado en materia Técnica y Financiera de la Federación y actuará de conformidad a las resoluciones de la Asamblea General y la Junta Directiva, así como a los objetivos de la organización; el Artículo 30 establece que el Director Ejecutivo será nombrado y removido por la Junta Directiva; el Artículo 31 define los atributos necesarios

REUNIONES

para ser Director Ejecutivo de la Federación; el Artículo 32 establece que la orientación y control del Director Ejecutivo será ejercida por el Presidente; finalmente, las atribuciones del Director Ejecutivo se determinan en el Artículo 33.

nuestra organización, se procedió a la elección, juramentación y toma de posesión del la nueva Junta Directiva de FEMICA, que estará al frente de la misma por el período de un año.

6. ELECCIÓN DE LA JUNTA DIRECTIVA DE FEMICA PARA EL PERÍODO 1995-1996.

Como resultado de la elección se procedió al a toma de posesión de la nueva Junta Directiva, la cual se conformó de la siguiente • forma:

En cumplimiento de los Estatutos de la Federación y como parte de los procesos democráticos que subyacen en la

PRESIDENTE

Señor Alcibíades González,

Alcalde del Distrito de Colón, Panamá

PRIMER VICEPRESIDENTE

Señor Carlos Maldonado,
Alcalde de Chicacao, Suchitepéquez
República de Guatemala,
Tél. 02 – 9) 727113, Fax: (502 – 2) 327602/ (502 – 9) 7113

SEGUNDO VICEPRESIDENTE

Señor Guadalupe Cortés,
Alcalde de Villa Nueva Cortez,
República de Honduras,
Tel/fax: (504) 674404

PRIMER VOCAL

Señor Alejandro Valdivia,
Alcalde de Chichigalpa,
República de Nicaragua,
Tel: (505) 234 3303, Fax: (505) 234 3324

SEGUNDA VOCAL

Señora Zoila Milagros Navas,
Alcaldesa de Antigu Cuscatlán,
República de El Salvador,
Tel: (503) 243c1075, Fax: (503) 243 0782

TERCER VOCAL

Señor Johnny Soto,
Presidente Municipal de Goicoechea,
República de Costa Rica,
Tel/Fax (506) 223 0001, Tel UNGL (506) 255 0173,

SECRETARIO

Señor Olman Rojas,
Director Ejecutivo de la Unión Nac. de Gobiernos Locales
República de Costa Rica,
Tel: (506) 255 4238, Fax: (506) 223 8072

DIRECCION EJECUTIVA:

Señora Patricia Durán de Jager,
13 Calle 1-51, zona 10, Edificio Santa Clara II Oficina 801, Guatemala, Guatemala, C.A.
Tel: (502) 325947, Fax: (502-2) 336677

II REUNIÓN De la Red Centroamericana por la Descentralización y Fortalecimiento Municipal

El día 21 de julio de 1995 se realizó la II Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y Fortalecimiento Municipal, en la ciudad de Antigua Guatemala. Esta importante reunión contó con la participación de 76 personalidades de la región, entre ellas Alcaldes, funcionarios de gobierno e instituciones privadas vinculadas al Sector Municipal, así como de Organismos y Agencias de Cooperación para el desarrollo internacional.

La integración de la Red se logró desde el mes de marzo de 1994, como parte de los proyectos contenidos en la Agenda Municipal de FEMICA en la región y desde entonces, su funcionamiento ha permitido potenciar del trabajo que FEMICA y las Asociaciones Nacionales de Municipalidades han venido realizando a lo largo y ancho del Istmo Centroamericano.

REUNIONES

En esta segunda reunión se evaluaron los adelantos y perspectivas de los procesos de descentralización en cada uno de los países del Istmo, para lo cual se desarrolló un panel por país, con la participación de representantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y del Gobierno local.

El fortalecimiento financiero de los gobiernos locales debe concebirse como un elemento redistributivo dula sociedad que permite una mayor equidad en la asignación de los recursos económicos entre los habitantes de la nación, fortaleciendo la base económica., y convirtiéndose por lo tanto en uno de los factores insoslayables para poder viabilizar las estrategias de desarrollo descentralizado.

Tomando en consideración la importancia de este tema se desarrolló una exposición magistral sobre el mismo, que estuvo a cargo del Señor Tim Campbell, Asesor principal de Desarrollo Urbano del Banco Mundial, quien disertó sobre formas novedosas de financiamiento a la descentralización y el fortalecimiento municipal.

Inauguración de la Actividad

En el acto de Inauguración participaron los Señores Johnny Soto Zúñiga, Alcalde de Goicoechea en Costa Rica y Presidente de FEMICA, y el excelentísimo señor Vicepresidente de la República de Guatemala, Licenciado Arturo Herbruger Asturias.

En su discurso inaugural, el señor Soto, después de dar la bienvenida a la concurrencia entre otras cosas enfatizó la importancia que tiene el reunir a representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Gobiernos Locales para discutir y

llegar a acuerdos sobre los procesos de descentralización que como política de Estado, pretenden erradicar la pobreza y promover el desarrollo integral de nuestros pueblos. Mas importante puesto que esta reunión se hace con la presencia de personalidades influyentes en la Cooperación y apoyo a la actividad municipal.

Remarcó la necesidad de la descentralización como un instrumento de fortalecimiento del Estado, que garantiza su unidad, definir mejor las competencias y recursos hacia los diferentes niveles de Gobierno y a coherencia de sus políticas públicas.

Por su parte, el señor Herbruger Asturias, al inaugurar la reunión extendió un saludo de bienvenida de parte del Gobierno de la República de Guatemala, a los participantes en el evento.

Además dijo que la Descentralización es una tarea de grandes proporciones y de naturaleza delicada, pero indispensable puesto que constituye uno de los elementos esenciales para lograr el progreso de los países, y en Centroamérica en particular.

Desarrollo de la Reunión

DISCURSO DE LA LICENCIADA PATRICIA DURÁN DE JAGER⁷.

La Señora Jager al disertar sobre los avances, obstáculos y perspectivas de la descentralización en el Istmo Centroamericano, inició recordando los principales acuerdos de la primera reunión de la Red, siendo estos: el compromiso de impulsar los cambios políticos, institucionales, administrativos y fiscales que se identificaron como necesarios para tener un gobierno local nuevo y vigoroso en la región y la designación de FEMICA como Secretaría Permanente de la Red.

REUNIONES

Mencionó además las iniciativas de FEMICA en el seno del Comité Consultivo Preparatorio del Sistema de Integración Centroamericana, SICA, del cual es miembro, sobre temas relacionados con el desarrollo local y descentralización para ser discutidos por la sociedad civil de la región ahí presentada.

También mencionó la Primera Conferencia Interamericana de Alcaldes celebrada en Washington, en la que FEMICA participó y diseñó.

También se refirió al rico intercambio de FEMICA con los Legisladores de los Congresos Nacionales.

Indicó que en la Segunda Reunión de la Red se trataría del avance, estancamiento o retroceso, que en el último año ha habido en la Agenda establecida, y que esta dinámica permite conocer qué ha ocurrido a lo largo del año de la Primera Reunión, y cuál es la perspectiva de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y municipalidades para así valorar en su conjunto la situación.

Expresó que los acuerdos políticos de las Reuniones de Mandatarios sobre fortalecimiento municipal y descentralización, manifiestan la voluntad política regional que respalda y favorece los objetivos de FEMICA y la Red; al respecto mencionó la Declaración de Tegucigalpa sobre la Paz y Desarrollo en Centroamérica de 1994, la posición Conjunta de los Mandatarios en la Cumbre Social celebrada en Copenhague en marzo de 1995 y la Alianza para el Desarrollo Sostenible.

Señaló que estas manifestaciones son de importancia porque reflejan un modo de pensamiento y una voluntad política de construir una nueva municipalidad, y porque envían un claro mensaje a la comunidad internacional respecto al rol de los gobiernos locales en los esquemas institucionales de combate a la pobreza en que nuestros países se han comprometido a trabajar.

En el plano de cooperación internacional, se refirió a las reuniones de FEMICA y las Asociaciones de Municipalidades de los seis países de la región con la Unión Europea, renovando nuestras relaciones y privilegiando a la municipalidad y sus autoridades democráticamente electas como el centro de la cooperación.

Ciertamente señaló, mantuvimos el diálogo constante con otras agencias como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI) y la Banca Multilateral, entidades como la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) con sede Holanda, Ciudades Unidas Desarrollo (CUD), etc.

Indicó que la promulgación de nueva legislación y reforma de la existente ha sido amplia y trascendental en muchos países de la región, e hizo un rápido recuento de lo acontecido en la región el que nos indica los siguientes cambios:

REUNIONES

Las elecciones directas de Alcaldes que fueron aprobadas en la Reforma Constitucional de Nicaragua, la homologación del período de los Alcaldes a cuatro años en la Reforma Constitucional de Guatemala, la aprobación en primera legislatura de la elección directa del Ejecutivo Municipal y a medio período del Concejo Municipal, incremento del aporte constitucional del 8 al 10% de los ingresos corrientes del Presupuesto Nacional a las Municipalidades en Guatemala, traslado a las municipalidades de Guatemala, Costa Rica y Nicaragua del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Incremento en la participación de las municipalidades de Guatemala en el impuesto a los vehículos automotores.

Indicó que FEMICA continuará haciendo esfuerzos para facilitar el diálogo entre los sectores de Centroamérica a efecto de acercarnos cada vez más a lo que aspiramos los que estamos aquí: un municipio moderno que pueda enfrentar autónomamente los retos del desarrollo local; con más representatividad y recursos, con capacidad decisoria y con más apoyo. Un municipio dirigido por autoridades locales electas mejor seleccionadas, más legitimadas, con más interlocución con la ciudadanía, mayor capacidad para articular esfuerzos de los distintos grupos locales, y más

FEMICA continuará haciendo esfuerzos para facilitar el diálogo entre los sectores

de Centroamérica a efecto de acercarnos cada vez más a lo que aspiramos los que estamos aquí: un municipio moderno que pueda enfrentar autónomamente los retos del desarrollo local; con más representatividad y recursos, con capacidad decisoria y con más apoyo.

En el plano nacional expresó su confianza en que se avance en el trabajo indicado en los países por las Comisiones de Modernización del Estado y Descentralización de las Asambleas Legislativas, para el desarrollo de legislación, en conjunto con la representación municipal, para facilitar estrategias y acciones de descentralización de las tareas del Estado hacia los gobiernos locales y comunidades.

Hizo una breve reflexión sobre los principios de los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal, acordados en la primera reunión de la Red, siendo estos el de Subsidiariedad, Solidaridad, Participación Ciudadana, Auditoría Social, Legitimidad y Autonomía.

Sobre los compromisos asumidos por los miembros de la Red, destacó: el de fortalecer técnica, financiera y políticamente a las Asociaciones Nacionales de Municipalidades, propiciar mecanismos automáticos para la transferencia de recursos de los Presupuestos Nacionales, la creación de Comisiones Legislativas de Descentralización en los países en que aun no existen.

CONFERENCIA MAGISTRAL

La conferencia magistral versó sobre el tema “Modelos de Financiamiento de la Descentralización al Gobierno Local: Nuevas Fórmulas y Coherencia con el Sistema Financiero Nacional y el Equilibrio Macroeconómico”. La misma estuvo a cargo del Doctor Ph. D. Tim Campbell ²

El Doctor Campbell inició su charla diciendo que “...**en América Latina esta ocurriendo una revolución pacífica, la revolución municipal...**”

2. Especialista Principal del Sector Urbano del Sector Urbano del Departamento Técnico de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Con amplia experiencia en la formulación de políticas públicas, planeamiento y acuerdos intergubernamentales en países en procesos de descentralización. Maestría en “Ciudad y Planeamiento Regional” (Universidad de Berkeley, 1970) y Doctorado Ph.D en Estudios Urbanos y Planeamiento (Instituto Tecnológico de Massachusetts, 1980). Numerosos estudios y consultorías para Organismos y Agencias Internacionales de Desarrollo, Gobiernos, Organizaciones Privadas, etc. (en Estados Unidos, Latinoamérica, el Caribe, África y Asia).

REUNIONES

Europa por ejemplo, son totalmente autónomos en el estricto sentido financiero “.

Entonces, argumenta el Doctor Campbell, de haber cooperación y coordinación fiscal, puesto que el centro siempre tendrá que apoyar en alguna forma a los niveles locales.

Siguió diciendo que compartir el poder político, tiene mucho que ver con los mecanismos de transferencia en el futuro, con los mecanismos de responsabilidad.

El aspecto financiero de esta revolución, consiste en cambiar de un régimen de "disciplina financiera impuesto por el centro... hasta un sistema que depende del pueblo, de autoridades locales, de disciplina local, de un manejo de balances fiscales participativos" que implica responsabilidad financiera de los líderes locales.

El poder político y su utilización a nivel local y nacional, está caracterizado en estos momentos por el aumento en la participación ciudadana; en este modelo “...la gente dice lo que quiere y las autoridades municipales consultan las opiniones del pueblo, identificando las preferencias de sus comunidades o poblaciones”.

Indicó que la revolución política en América Latina se desglosa en la descentralización por sí misma, la democratización, y en compartir el poder político,, tanto en la toma de decisiones como en el gasto público,

Este es el trabajo más importante del Municipio, “...Su ventaja comparativa es la proximidad al ciudadano, poder interpretar las preferencias locales y establecer si la población está dispuesta a pagar los servicios o preferencias que expresan...Es algo que no pueden hacer los Gobiernos Nacionales o Estatales”.

Considera importante"...la transferencia de recursos financieros" y señala. que, en general, en América Latina se desfasó la ecuación entre finanzas y funciones, al iniciar la transferencia de recursos al nivel local, sin claridad sobre el

Compartir poder político “... estimula el desarrollo de líderes locales responsables con su pueblo”.

Expresó que en toda América Latina se evidencia la necesidad de "definir con claridad y cuidadosamente, las competencias y funciones que pueden pertenecer al nivel local", e hizo notar que autonomía no significa que todos esas competencias y servicios locales, necesariamente se financian con recursos locales propios ya que "ni los municipios fuertes, ricos, de

“Cooperación fiscal, este es básicamente en nombre del juego, cooperación que vincula las finanzas con inversiones locales”. A este respecto se perfilan tres modelos, en América Latina para hacer esa vinculación, los cuales ejemplificó con los casos de Tijuana (México), Manizales (Colombia) y Mendoza (Argentina)

El primer modelo consiste en ligar impuestos con mejoras concretas, visibles y verificables a nivel local, este fue el caso en

REUNIONES

Tijuana donde el Alcalde, propuso ala ciudadanía establecer un impuesto sobre mejoras, para financiar un programa de desarrollo urbano de largo plazo, vinculando impuestos directamente a las obras. Las sumas recaudadas ascendieron al 40% del monto necesitado, el Municipio asumió un 30% y el resto se cubrirá con un préstamo externo.

"El éxito de esta iniciativa implicó consultar la opinión pública mediante un referéndum, y desde luego, comprometerse a no ejecutar sus planes sin contar con la voluntad mayoritaria del pueblo".

Con estos datos el Alcalde acudió al Parlamento Estatal y obtuvo el derecho de hacer el préstamo. En este momento, se encuentra en el proceso de encontrar la alternativa más barata para financiar su programa.

Los factores observables de este caso son "...la disciplina financiera local, la masiva participación de la ciudadanía, el establecimiento de las preferencias de los electores y el mercado para adquirir el financiamiento complementario".

El segundo modelo lo ejemplificó con el caso de Manizales (Colombia), en donde el Alcalde, después de resolver el problema de congestionamiento en el centro de la ciudad, empleando recursos de la municipalidad y parte de las transferencias nacionales, acudió al pueblo a través de los medios masivos de comunicación con la propuesta de llevar a cabo un plan de tránsito urbano de más largo plazo el cual se financiaría por medio de una sobre tasa a la gasolina vendida en la ciudad.

"...el rasgo fundamental y distintivo de esta experiencia o modelo de financiamiento, es un nuevo contrato entre el Alcalde y el Pueblo que se basa en la recuperación de la credibilidad de la autoridad municipal frente a los vecinos, y como en el caso anterior, se vinculan las mejoras con nuevas contribuciones".

Participación de las municipalidades en el Mercado Financiero:

En Colombia se ha profundizado considerablemente la relación entre las municipalidades y el mercado financiero.

"El uso del mercado financiero trae consigo una disciplina que hace homogéneo el sistema de financiamiento intergubernamental. Lo que más le da temor a los Ministros de Finanzas y Economía, es la idea de Municipios o Gobiernos Subnacionales, endeudándose de una forma insostenible. La utilización de los mercados financieros evita todos estos problemas, si se cuentan con los mecanismos para calcular el techo o punto máximo de endeudamiento, que lo hace sostenible".

Se está creando en Colombia, un sistema de bonos, un mercado para financiar obras de infraestructura municipales, es un caso muy interesante.

El uso del mercado financiero traer consigo un disciplina que hace homogéneo el sistema de financiamiento intergubernamental. Lo que más le da temor a los Ministros de Finanzas y Economía, es la idea de Municipios o Gobiernos Subnacionales, endeudándose de una forma insostenible. La utilización de los mercados financieros evita todos estos problemas, si se cuentan con los mecanismos para Calcular el techo o punto máximo de endeudamiento, que lo hace sostenible".

REUNIONES

El tercer modelo consiste en utilizar el crédito para los residentes, destinado a mejoras en los barrios, tomando el caso de Mendoza donde se dio el sistema de crédito no subsidiado.

El Alcalde de Mendoza "...explicaba a los habitantes de los barrios ...si ustedes se organizan, si adquieren su personería jurídica e identifican sus necesidades llegando a establecer por consenso que están dispuestos a endeudarse sobre un período de 2 años, con cuotas fijas en forma de pagos mensuales, entonces el Gobierno Provisional actúa como intermediario para conseguir créditos a través de los bancos provisionales, para hacer obras específicas, visibles y concretas.

En su mayoría son obras pequeñas en materia de abastecimiento de agua, drenajes, aceras, etc.. Ustedes pueden seleccionar al contratista, y nosotros en la Provincia organizamos la licitación, ustedes hacen los requerimientos y preguntas que deseen a los aspirantes, ustedes los seleccionan y vigilan las obras. Una vez construidas la comunidad da fe de lo actuado y entonces el contratista puede retirar los fondos del banco.

Después el Doctor Campbell indicó que todo modelo debe basarse en el sistema de cooperación fiscal, que trata de tomar en cuenta la relación entre las fuentes de financiamiento y el tipo de responsabilidades municipales.

Un modelo de cooperación fiscal prevé que todos los gastos recurrentes o de funcionamiento, deben cubrirse principalmente con recursos propios con disciplina fiscal. En el caso de las inversiones, son tantos los intereses involucrados que generalmente se financia con todas estas fuentes. Siempre en este rubro de inversión se sitúan los créditos, que constituyen el mecanismo idóneo para financiar las inversiones de largo plazo.

Finalmente, los gastos sociales generalmente se financian con fondos sociales porque para eso fueron creados.

En resumen, el corazón de la revolución financiera tiene tres puntos importantes: Fundar nuevas bases de cofinanciación, en un sistema como el que presentamos en el que intervienen distintas fuentes para una misma clase de gasto; tener claridades quién debe financiar qué y en qué condiciones. Teniendo en el largo plazo, a emplear cada vez más el mercado financiero; cambiar de un sistema financiero de administración pública a uno de mercado, balancear necesidades de control fiscal macroeconómico con libertad local de elegir el destino del gasto.

Opinó que el logro más importante de este nuevo modelo, es el de recurrir a los mercados financieros para atender necesidades como las redes de distribución de agua, construcción de cloacas, alumbrado público y otras obras que podríamos denominar como de nivel intermedio.

Señaló entre los desafíos importantes, los siguientes: la concientización de las nuevas obligaciones de los niveles central, intermedio y local del Gobierno; crear y difundir técnicas de cooperación para utilizar estos fondos, mecanismos de mercado, de participación local, y de arreglos políticos, etc.; utilizar como instrumentos a las Asociaciones intermedias de Municipios.

Finalmente en la fase de preguntas y respuestas el Vicepresidente de AMUNIC, Alcalde Ramón Ernesto Ortega Calero de Nicaragua, indicó la debilidad de la legislación que no lo permite al municipio como tal, obtener un crédito exterior, a lo que se agrega los altos montos de los organismos financieros internacionales..

REUNIONES

Por su parte el Legislador Mario Quiel de-Panamá, criticó que el Banco Mundial solo realice préstamos al Gobierno Central y no a los municipios.

El Legislador Ovidio Pacheco, Secretario general del Partido Unidad Socialcristiana de Costa Rica expresó que ve problema para la autofinanciabilidad de los proyectos, debido a la dificultad de que el vecino pague los beneficios que recibe.

El consultor contestó diciendo que hay problemas que el Banco debe superar para poder financiar a las municipalidades pero que no se espera que suceda en el corto plazo ya que el Banco es una organización de Estados. En relación al tema de la educación de la comunidad y del desarrollo de una gestión participativa del Gobierno Local, dijo que el Banco Mundial tiene interés en promover medidas para reforzamiento de este tipo.

Desarrollo de los Paneles

Tal y como estaba previsto, a continuación de la Charla Magistral, se desarrolló un panel por país del Istmo, con participación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y del Gobierno local. Este ejercicio se tradujo en un rico contenido sobre la situación y perspectiva de los procesos de descentralización a nivel de región y de los países, así como en la conceptualización de estos procesos.

A continuación, se presentan algunas de las ideas más importantes expresadas por los panelistas

3. Para tener una idea más amplia sobre el contenido de los paneles, tanto en lo que se refiere a las exposiciones como a las intervenciones de los participantes en las fases de preguntas y respuestas puede consultarse el documento "II Red Centroamericana por la Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Informe de Relatoría". FEMICA, Guatemala, julio 1995.

4. Alcalde del Municipio de Chicacao, Departamento de Suchitepéquez, y Presidente de la Asociación de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM).

Adelantos y Perspectivas

De los Procesos de Descentralización en Guatemala

- ♦ LA VISIÓN DEL GOBIERNO LOCAL,
ALCALDE CARLOS MALDONADO

La definición de Alcalde que establece la Ley es muy conservadora... el desarrollo municipal demanda un perfil más amplio del alcalde que reúna altas calificaciones como administrador, técnico, líder y coordinador dentro de la estructura gubernamental local, así como otros atributos personales.

La autonomía que pregona la Ley no es real puesto que las limitaciones financieras del Municipio generan condicionamientos a su labor.

Los alcaldes deben convertirse en "...genuinos conductores del municipio para implementar planes, programas y proyectos que aseguren una mejor calidad de vida de los vecinos".

Como punto de partida la Asociación reconoce la debilidad de los municipios, y la lucha por su fortalecimiento.

Apoyamos avances como: El traslado del impuesto territorial a las municipalidades, la exigencia del pago de la transferencia constitucional para las municipalidades, la ejecución local de los Fondos Sociales.

Cuando los fondos no se entregan se crean frustraciones en las comunidades y esto en lugar de incentivar inhibe la participación comunitaria.

Se necesita fluidez en la comunicación Alcaldes-Legisladores para evitar irracionalidad en la legislación.

REUNIONES

La viabilidad de la paz depende de que los municipios tengan capacidad de atender las necesidades de la población, es decir que cuenten con recursos, poder de decisión y decidida participación de la comunidad, para el combate de la pobreza.

• LA VISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO, DIPUTADO HARRIS WHITBECK PIIVOL⁵.

En el Congreso existe consenso sobre la necesidad de descentralizar.

En abril de 1995 se estableció la Comisión Técnica de Descentralización para elaborar y presentar el paquete de leyes para la descentralización del país.

Se han identificado 101 leyes que hay que modificar para ajustarlas a la Ley Marco de Descentralización, y probablemente, hacer algunas leyes enteramente nuevas para que todo el sistema jurídico e institucional funcione apropiadamente.

"...sin descentralización fiscal de nada sirve hablar de descentralización.

El Congreso aprobó la ley que traslada el impuesto sobre bienes inmuebles a las municipalidades, y el incremento del aporte constitucional a los municipios del 8 al 10%.

Sin descentralización fiscal
de nada sirve hablar
de descentralización

Hay que descentralizar el presupuesto, dándole recursos a los municipios para que se hagan cargo de manejar de educación, salud, seguridad e infraestructura; involucrando a los padres de familia, la iniciativa privada y la comunidad en general, quedando los Ministerios como Entes Rectores.

La descentralización de funciones del Gobierno Central, conlleva su reducción y modernización.

La municipalidad moderna no necesariamente presta los servicios, sino una que se responsabiliza por que estos se presten

Con la salvedad de que las carreteras nacionales, aeropuertos y puertos, seguirán manteniéndose bajo el control del nivel nacional.

• LA VISIÓN DEL PODER EJECUTIVO, INGENIERO GUILLERMO RODRÍGUEZ MAHUAD, MINISTRO DE PLANIFICACIÓN

Los estudios realizados estiman que la pobreza afecta el 85% de la población, particularmente en 264 municipios.

Del Gasto Público, solamente se ejecuta un 2% en concepto de inversión.

Proyectos piloto como el desarrollado a través del Gobierno Local en IXCAN, Fondo de Preinversión de Jutiapa, Planificación participativa coordinados por los Alcaldes de Huehuetenango y el Quiché, y la canalización de los Fondos Sociales hacia proyectos locales; dan muestras de la viabilidad del desarrollo local por la vía de la descentralización, aumentando la ejecución del gasto público y generando una efectiva participación ciudadana.

5. Legislador Presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República de Guatemala.

6. Secretario General de la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica de la República de Guatemala, (SEGEPLAN).

REUNIONES

Siguiendo una iniciativa de RHUD0/USAID y de FEMICA, se busca sumar esfuerzos y consolidar recursos con el objeto de facilitar un modelo sostenible y descentralizado de catastro.

Los municipios no cuentan con suficiente información para la toma de decisiones (ordenamiento territorial, uso del suelo, etc).

Es necesario legalizar la propiedad para poner en marcha un sistema de tributación sobre la propiedad de la tierra.

A nivel municipal falta de capacidad para formular proyectos y plantear soluciones a sus problemas de desarrollo.

Una importante debilidad del Municipio en Guatemala es que no existe un encargado del desarrollo municipal en forma permanente.

Es importante la creación de un fondo de preinversión municipal.

Adelantos y Perspectivas de los
Procesos de Descentralización en El Salvador

- **LA VISIÓN DEL GOBIERNO LOCAL,
ALCALDE ABRAHAM LÓPEZ⁷.**

Constituyen avances la creación del Código Municipal en 1986, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) ; y la reorganización de la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES), en 1992.

La Comisión de Desarrollo Municipal, involucró los Ministerios de Hacienda, Planificación, COMURES y el ISDEM, para el diseño de una política de descentralización y fortalecimiento

municipal enmarcada dentro de la estrategia de modernización del Estado:

Los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA's) han apoyado a los municipios pequeños, definido políticas locales y suministrado insumos técnicos.

Lo mas actualizado que se ha hecho en El Salvador es la decisión de fortalecer a los Ardes a través de una Transferencia Financiera.

La descentralización no es un proceso que vendrá por si mismo como el maná del cielo, los Alcaldes tendremos que luchar por ella, tenaz pero legalmente, y sobre todo, con una perspectiva eminentemente humanitaria.

- **LA VISIÓN DEL PODER EJECUTIVO,
SEÑOR JUAN DUCHE ⁸**

Hay dificultad de trasladar financiamiento a las municipalidades, precisamente porque el 85% ó 90% del Presupuesto General de la Nación es funcionamiento, en su mayoría son salarios.

La opción objeta el incremento a los impuestos y luego al subir los ingresos públicos por aumento de impuestos, los sindicatos presionan por aumento de salarios, finalmente la sociedad convulsiona en medio de reclamos sociales por servicios de salud, educación, viviendas, infraestructura, etc.

En el Salvador se manifiesta una excesiva fragmentación municipal "...262 municipalidades en un territorio tan pequeño", "...vamos a entregar (a las municipalidades) 300 millones de colones que provienen del incremento del IVA", de acuerdo a la población, nivel de pobreza, captación de ingresos y otras variables económicas.

7. Alcalde del Municipio de Sonsonate y Expresidente de la Corporación Municipal de la Republica de El Salvador.

8. Legislador y Jefe de W Fracción de la Aliar –a Republicana Nacionalista (ARENA) en la Asamblea Nacional Legislativa de El Salvador. ARENA es el Partido Gobemante y su fracción es mayoritaria en la Asamblea.

REUNIONES

Las obras se decidirán en los Cabildos Abiertos, sin lastimar la autonomía municipal: los CDA's proporcionarán orientaciones técnicas y la participación ciudadana abarata los costos de las obras.

• LA VISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

GABRIEL MURILLO⁹

Los alcaldes no han propuesto agendas a los legisladores y en la Asamblea Legislativa no existe Agenda.

Se pueden trasladar recursos ya que al comparar los costos de las obras municipales y de las de los Ministerios, se descarta el argumento de falta de capacidad municipal, y en cuanto a las auditorías, estas se pueden hacer a través de empresas privadas.

Tenemos un grupo de diputados que podemos romper el centralismo, pero para hacer la modernización y la descentralización necesitamos asesoría.

Si el nivel de movilización social no es masivo, los Cabildos Abiertos difícilmente pueden sustituir con ventaja a la planificación a nivel nacional como a nivel local (observación de Gonzalo Fajardo, Diputado de Costa Rica).

Adelantos y Perspectivas de los
Procesos de Descentralización en Costa Rica

• LA VISIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

JOINNY SOTO¹⁰

La enorme y compleja red de instituciones del Gobierno, absorbe el 97% de los servicios prestados por el Estado, mientras que las 81 municipalidades, por su debilidad económica y la ausencia de apoyo político se ocupan únicamente del 3 % de estos,

Sumados los presupuestos municipales apenas alcanzan entre del Presupuesto General de la República.

La debilidad del Régimen Municipal los supedita ante el ejecutivo y los Diputados pese a que la Constitución reconoce la autonomía municipal.

Las municipalidades no han podido tener impactos importantes en la solución de los problemas locales, esto solo se ha logrado por programas focalizados del Gobierno Central u otros ejecutores, y no de las municipalidades o de las comunidades del lugar.

Los Programas Piloto y planes especiales del Gobierno Central no toman en cuenta al Gobierno Municipal.

Son las partidas específicas asignadas por los Diputados los únicos recursos que llegan al Cantón para hacer obras, y en muchas ocasiones, se convierte en el medio de cubrir gastos administrativos en los municipios.

La nueva Ley de Bienes Inmuebles, que traslada la administración del Impuesto Territorial a las municipalidades será un aspecto importante para fortalecerlas.

Se necesitan cambios legislativos para revertir la debilidad municipal.

El Municipio debe ser el eje del desarrollo local, no como empleador, sino es 'Mando a la empresa privada u otras organizaciones.

La elección directa de las autoridades locales establece un vínculo y responsabilidad del electo frente a sus electores, que impide evadir la ejecución de su plan.

⁹ Ex alcalde y Ex-dirigente Municipal Salvadoreño, actualmente es Diputado de la Fracción Democrata-Cristiana de la Asamblea Nacional de El Salvador.

¹⁰ Presidente Municipal de Golcochea Presidente de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) y Presidente de FEMICA

REUNIONES

Es necesaria la conjunción del esfuerzo de las municipalidades, los partidos políticos, la Asamblea Nacional, y el Poder Ejecutivo para que los cambios se den.

La burocracia Estatal es un obstáculo a los cambios hacia la descentralización.

Impuesto Territorial: Cuando los municipios lo cobren se descontará un 3 % para la actualización del Catastro Nacional y un 2 % para capacitación técnica de las municipalidades y el 8 % que es un fondo adicional de solidaridad y con destino a las municipalidades más pobres del país, que se distribuirá a cinco municipalidades por año, y el año siguiente a otras cinco, y así sucesivamente.

• LA VISIÓN DEL PODER EJECUTIVO, CARLOS ESPINACH".

El desarrollo sostenible implica: democracia participativa, inversión social, balance macroeconómico y la alianza con la naturaleza.

La descentralización es necesaria para responder a la globalización y como vía para la consecución de un escenario social de mayor bienestar.

El uso de recursos del Gobierno Central en la red de servicios básicos del Estado, desde 1953 aumentó su cobertura en la población, aumentando la participación ciudadana en el bienestar social.

"...El esfuerzo realizado ... colocó a Costa Rica como uno de los países de alto desarrollo humano, jerarquización empleada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo".

La descripción es necesaria para responder a la globalización y como vía para la consecución de un escenario social de mayor bienestar.

La descentralización sitúa a los gobiernos locales como agentes de cambio, vigilantes de un desarrollo armónico con la naturaleza y la sociedad.

El Plan Nacional de Desarrollo 1994-98 contempla "... abrir vías institucionales para que el peso de la comunidad sea determinante...".

Se deben impulsar ambiciosos proyectos que lleven a la descentralización del poder central y a la democratización del poder local..

El traslado del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles implica la capacitación de las municipalidades para la valuación de propiedades y el manejo eficiente del mismo.

Los Regidores y el Ejecutivo municipal serán elegidos por voto directo, por cinco años y a la mitad del período Presidencial, de acuerdo a la Reforma Constitucional aprobada.

... la sociedad costarricense... (presenta) brechas geográficas desbalances en el desarrollo urbano y rural... existen grupos sociales vulnerables, di capacitados, indígenas, campesinos, infantes...", este problema requiere de acciones locales.

La modernización institucional implicaría "...cerrar algunas entidades que... no se justifican en la actualidad" y dinamizar otras que prestan exitosamente sus servicios.

11. Asesor de la Presidencia de la Republica de Costa Rica y Director, en representación de su país, del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

REUNIONES

El presupuesto municipal para 1993 representaba el 3.8% del presupuesto total, lo que evidencia su debilidad.

El traslado de funciones a los gobiernos locales debe ir acompañado de su desarrollo institucional.

Es viable implementar sistemas de cobros municipales por medio de los bancos, quienes podrían concederles préstamos, para proyectos autofinanciables, con la cartera de cobros como garantía, o bien por descuento bancario de los contratos de ejecución de obras o servicios municipales.

Hay dos millones de dólares no reembolsables en el PROMUNI del BCIE, que pueden usar las municipalidades para contratar la elaboración estudios y proyectos.

LA VISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

MARLENE GÓMEZ¹².

La Comisión de Reforma Integral Municipal surgió de un compromiso entre los partidos y la UNGL tomó la iniciativa de los Regidores y otras iniciativas que surgieron en la Asamblea.

El Código Municipal compromete a las municipalidades a una gran cantidad de responsabilidades que no pueden cumplir, por la falta de recursos, como la salud, la educación y el bienestar en general.

EDILBERTO CASTILBLANCO¹³.

El Impuesto Sobre Bienes Inmuebles va a generar ingresos importantes para financiar los gastos municipales, luego la adecuación de sus estructuras institucionales para administrarlo eficientemente.

Hay una abultada agenda legislativa conformada por las siguientes iniciativas de Ley, en diferentes grados de avance:

- a) Reforma para que la transferencia de recursos del Estado, O de sus instituciones, para programas o proyectos comunales, deben canalizarse a través del municipio; b) Reforma para que la Asamblea solo pueda aprobar o improbar, pero no modificar, los impuestos municipales; c) Reforma para otorgar a los municipios la potestad de plantear Iniciativas de Ley a través de los Ejecutivos Municipales en la materia de su competencia.

En la Comisión se discute el proyecto de ley de los Concejos Municipales de Distrito y otros que buscan trasladar o compartir impuestos nacionales con los municipios.

El Banco Mundial tiene interés en patrocinar algún evento para viabilizar y adelantar el proceso legislativo y de descentralización en Costa Rica (observación de Tim Campbell).

Adelantos y Perspectivas de los Procesos de Descentralización en Panamá

- LA VISIÓN DEL GOBIERNO LOCAL,
ALCIBIADES GONZALEZ¹⁴.

El proceso de descentralización constituye una respuesta a la crisis municipal del país, que requiere la adecuación de estructuras administrativas y legales.

No será un proceso rápido y necesitará dosis importantes de asistencia técnica y cambio de actitudes.

Los ministerios y entidades públicas deberían transferir competencias e impuestos a los gobiernos locales.

¹². Legisladora costarricense de la Comisión de Descentralización y Secretaria de la misma.

¹³. Legislador Costarricense miembro de la Comisión de Descentralización.

¹⁴. Alcalde del Distrito de Colón y Presidente de la Asociación de Municipalidades de Panamá.

REUNIONES

Dentro de los obstáculos al proceso de descentralización en la República de Panamá encontramos: a) No existe una oficina del Ejecutivo que desarrolle políticas de descentralización; b) No existe un sistema nacional de planificación de los municipios acorde con la planificación nacional; e) La falta de coordinación de los sistemas de desarrollo institucional y de los municipios, con los niveles superiores; d) Poca cooperación de legisladores para la descentralización tributaria; e) No existe una Comisión Legislativa de descentralización y autonomía municipal; f) Los Diputados no respetan la autonomía municipal en la formulación de leyes, toman decisiones que afectan de manera negativa la autonomía y los bajos presupuestos municipales.

Se logró por parte de AMUPA que la Contraloría de la República permitiera la tramitación eficaz, rápida y diligente de los documentos en los propios municipios.

Es importante que la empresa privada participe en la gestión municipal para establecer proyectos de beneficio a la colectividad y a la vez evaluar posibilidades de inversión.

Los medios de comunicación deben divulgar los procesos de descentralización y la necesidad de un acuerdo nacional para la descentralización y desarrollo municipal.

• LA VISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

OLIVIA DE POMARES¹⁵.

Panamá está a la zaga del movimiento de descentralización municipal de los países latinoamericanos.

La centralización política y administrativa ahoga los programas de desarrollo en comunidades apartadas, porque las autoridades locales no pueden enfrentar las necesidades de las comunidades

¹⁵ Diputada ante la Asamblea Nacional Legislativa de Panamá

El problema es que el Gobierno Nacional no puede mantener el vínculo con toda su población, mientras que los municipios carecen de autonomía financiera, dependiendo del presupuesto nacional.

Las reformas al Código Electoral en 1993, establecieron la elección popular para el cargo de alcalde.

Se ha constituido la Asociación Nacional Municipal de Panamá (AMUPA) y el Instituto Panameño de Desarrollo Municipal (IPADEM) que promueven en el municipio en Panamá.

Hay que reforzar la figura del alcalde, el cual debe ser electo por la comunidad en elecciones provinciales, de gobernadores, representantes de corregimientos y concejales.

Para atender asuntos municipales se impone la creación de un Instituto de la Municipalidad y evitar así la dispersión institucional

Es necesaria la revocatoria, por parte de los electores, del mandato de los representantes de corregimiento cuando se aparten del estricto cumplimiento de sus funciones.

• LA VISIÓN DEL PODER EJECUTIVO, **JAIME ROQUEBERT¹⁶**

Panamá, en comparación con otros gobiernos centroamericanos, es el más centralizado desde la constitución de 1941.

El Código fiscal determina la actuación y los controles sobre las municipalidades por parte de la Contraloría, de los que se quejan los Alcaldes.

¹⁶ Subcontralor de la República de Panamá,

REUNIONES

En los programas de inversión hemos estado ejecutando en los últimos tres años, 30 ó 33% del presupuesto de inversión.

En 1993 a propuesta del Gobierno Central se cambió el Código Electoral lo que permitió la elección directa de los Alcaldes.

En Panamá se instituyó el Fondo de Emergencia Social (FES), adscrito al Ministerio de la Presidencia de la República.

USAID y el Gobierno Nacional firmaron un préstamo a 5 años de 2.5 millones de dólares para fortalecimiento de los municipios.

Una de las decisiones que se está implementando este año, es la modalidad de confeccionar el presupuesto a nivel de provincia.

• **VISIÓN DEL INSTITUTO PANAMEÑO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL (IPADEM), NESTOR MATHEIU¹⁷.**

IPADEM integró una Comisión que elaboró una propuesta del proceso descentralizador en Panamá.

En Panamá la descentralización no es parte del lenguaje de los Ministerios ni de sus políticas económicas y sociales, y tampoco se menciona por los legisladores.

El diagnóstico político local refleja un divorcio entre los Representantes de Corregimiento y los Alcaldes; estos deben estar conscientes de trabajar conjuntamente con los Alcaldes y la Comunidad.

Los panameños no quieren más Alcaldes nombrados y subordinados al Gobernador, se necesita un Alcalde que represente al pueblo, un agente de cambio, un promotor de desarrollo.

Adelantos y Perspectivas de los Procesos de Descentralización en Nicaragua

• LA VISION DEL GOBIERNO LOCAL, ALEJANDRO VALDIVIA NAVARRETE

La Constitución de 1987 instituyó un régimen municipal administrativamente desconcentrado, con una autonomía municipal de muy limitado alcance.

Los alcaldes desde INFOM hemos ido empujando al gobierno de la república hacia una gradual transferencia de competencias y recursos hacia las municipalidades.

En las dependencias del gobierno no existe la misma voluntad política favorable hacia la descentralización, ni claridad y coherencia en su definición.

Hemos impulsado la creación de una comisión institucional de descentralización y negociado con el Gobierno central, la nueva Ley del impuesto de bienes inmuebles.

A partir del año pasado, ya somos las municipalidades, aglutinadas en la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), las que promovemos iniciativas para el progreso descentralizador.

Impulsamos la reforma constitucional que reconoce a nuestros órganos de gobierno local plena autonomía política, administrativa y financiera.

Demandamos un 20% de los ingresos por explotación de recursos naturales y que al menos el 8% del presupuesto general de la república sea destinado a las municipalidades, con prioridad en las más pobres.

17. Director del Instituto Panameño de Desarrollo Municipal (IPADEM).

18. Alcalde de Chichigalga y Presidente de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIO, Nicaragua).

REUNIONES

Participamos en la discusión de la Asamblea Nacional sobre nuevo Código Tributario Municipal.

Nos parece importante establecer y consolidar una carrera administrativa municipal, que permita la acumulación de experiencias de un gobierno al siguiente.

• LA VISIÓN DEL SECTOR EMPRESARIAL, MARIO MONTENEGRO¹⁹.

La descentralización ha de convertir a los gobiernos municipales en fuente de decisiones y acciones gubernamentales, y en una eficiente organización que honre, facilite, vierta pautas y delegue al sector privado el papel que le corresponde como creador de riquezas y forjador del bienestar de los pueblos.

Seguramente en este camino contarán con la colaboración, la comprensión y la solidaridad de la sociedad civil.

• LA VISIÓN DEL PODER EJECUTIVO, ROBERTO GUZMÁN VÁSQUEZ²⁰.

En el ámbito político-administrativo del país, hemos estado haciendo una drástica disminución del aparato del Estado.

Una buena parte de la institucionalidad ha estado dirigida a la consolidación de los gobiernos locales con programas y proyectos del gobierno, a través del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), el Instituto Nicaragüense de Fomento municipal (INIFOM), los Ministerios de Salud, Educación y de Acción Social.

Deben producirse profundas reformas fiscales y la transferencia de capacidad de decisiones del nivel central a los municipios y departamentos.

Desde el año pasado el gobierno de Nicaragua ha constituido el Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública (CERAP).

El Ministerio de Acción Social en coordinación con el gabinete social y la cooperación internacional, implementa una estrategia de modernización y descentralización de los sectores salud y educación, la seguridad y bienestar social y el Fondo Nicaragüense para la Niñez y la Familia (FONIF).

Como experiencia piloto, en Nueva Segovia y Jinotega, se implementa por parte del gobierno, un programa de desarrollo local sostenible.

Solo en democracia es posible la descentralización, la participación ciudadana y la transferencia de poder real a los gobiernos locales.

AGUSTÍN JARQUÍN²¹.

La Comisión de Descentralización del Estado ha definido el objetivo de la Descentralización: dar "... mayor eficiencia y efectividad en la prestación de los servicios estatales en todos sus niveles,... mayor participación ciudadana... equidad... la reducción de los niveles de pobreza...".

Para descentralizar los servicios se tiene que modificar la Ley Orgánica de cada uno de ellos, y mientras esto no se haga no habrá una correcta descentralización (observación de Ramón Ortega, Alcalde de San Marcos).

19. Representante del Consejo de la Empresa Privada (COSEP) de Nicaragua.

20. Vice-Ministro del Ministerio de Acción Social de Nicaragua.

21. Vice-Ministro del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM).

REUNIONES

Adelantos y Perspectivas de los Procesos de Descentralización en Honduras.

LA VISIÓN DEL GOBIERNO LOCAL, GUADALUPE LÓPEZ²².

En 1990 se establece la nueva Ley de Municipalidades.

Los Cabildos Abiertos, la Audiencia Pública, el Concejo Municipal de Desarrollo son instituciones comunicantes con la comunidad, que le permiten conocer los planes de inversión y la naturaleza del gasto municipal.

En Villa Nueva hay un grupo ecológico y un bachillerato ambiental que se ocupa de darle mantenimiento al relleno sanitario municipal. Los empresarios pagan por depositar su basura y que esta sea tratada. La operación y mantenimiento es una actividad empresarial y la municipalidad capacita algunos recursos con sus excedentes.

Hemos incorporado las clínicas comunitarias de salud bajo su propia dirección.

“... si no hay participación de los vecinos, si no hay apertura de la autoridad local y estrecha participación del sector privado, difícilmente se pueden llenar las justas aspiraciones ciudadanas. “

La Asociación de Municipios (AMHON) conforma la Comisión Ejecutiva de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, que establece las estrategias graduales y selectivas para el traslado de los servicios públicos a los municipios y capacidad para absorberlos.

La agenda política de AMHON se orienta a la lucha por la autonomía y la defensa de los logros alcanzados en la Ley de Municipalidades, así como la convergencia con todas las entidades involucradas en la descentralización.

En la agenda técnica procuramos definir los mecanismos de desarrollo humano municipal.

Por el convenio AMHON-Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) se pide que el Alcalde priorice sus necesidades, elabore el proyecto, nombre al ejecutor y se convierta en supervisor del mismo. Así, obtiene financiamiento y recoge y asimila la experiencia.

• LA VISIÓN DEL PODER EJECUTIVO ARMANDO AGUILAR CRUZ

La Descentralización puede servir al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia, el fortalecimiento de la participación ciudadana en los asuntos públicos y el incremento de la eficacia, eficiencia y equidad en la labor del Estado.

La descentralización en Honduras ha significado reconocer al municipio como un régimen territorial dotado de autonomía administrativa, financiera y política.

Se debe tener una definición precisa de los niveles de responsabilidad Gubernamental y mecanismos más adecuados de articulación entre el gobierno central, los municipios y los departamentos.

Debe haber un desarrollo gradual y selectivo del proceso, revisión global de toda la legislación referente a la administración pública, atención prioritaria a las demandas de capacitación y asistencia técnica de los municipios y perfeccionamiento del sistema de inversión pública.

²². Alcalde del Municipio de Villa Nueva y Presidente de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).

²³. Presidente de la Comisión de Descentralización y Reforma del Estado del Gobierno de Honduras.

REUNIONES

Se ha definido un "Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal", el cual sirve de guía de discusión y concertación de los esfuerzos de los diversos sectores, sobre estos temas y contiene los siguientes subprogramas: a) Red de servicios de apoyo al desarrollo municipal, b) Delimitación de competencias y especialización de los niveles de gestión, c) Ordenamiento territorial e instancias intermedias de gestión del Estado, d) Financiamiento del Desarrollo Local, Participación Ciudadana y Gobernabilidad, e) Conducción y Gestión del Proceso de Descentralización.

Se ha creado también una Comisión Ejecutiva para la Descentralización, que actúa como gabinete especializado del Presidente.

La Ley de Municipalidades de Honduras establece una transferencia del 5% del presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República a las Municipalidades (90% para inversión y 10% para gastos de funcionamiento).

Las municipalidades tienen ahora la potestad de recaudar y administrar localmente los impuestos sobre bienes inmuebles, personal, industria, comercio y servicios, extracción y explotación de recursos naturales y pecuarios.

Los recursos del Fondo Hondureño de Inversión Social y parcialmente, los del PRAF, son hoy en día ejecutados con intervención directa de las municipalidades en la identificación y priorización de proyectos, convocatoria y selección de contratistas y supervisión de obras.

24. Legislador Hondureño y miembro de la Comisión Permanente de Asuntos Municipales.

- **LA VISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO,
MARCO AUGUSTO HERNÁNDEZ**

En mi carrera de doce años como legislador "...mi mayor satisfacción es haber participado en esta lucha de descentralización municipal, de vigorización del sistema democrático por la vía del fortalecimiento municipal".

Nosotros como Parlamentarios debemos jugar un papel protagónico en este proceso.

En las elecciones habrá voto y papeleta separada para alcaldes y más adelante intentaremos fijar fechas diferentes entre elecciones nacionales y municipales, e incorporar el recurso de revocatoria

Es necesario incorporar por reforma una disposición que conceda el antejuicio a los alcaldes.

No es posible que un ciudadano en un cargo de elección popular sea juzgado por un funcionario nombrado, estamos procurando que todas estas decisiones recaigan sobre el organismo jurisdiccional competente.

Las transferencias deben tener una calendarización de entregas, fijando fecha cierta y determinada para los desembolsos trimestrales.

REUNIONES

CONCLUSIONES

HARRY JAGER

"En los últimos años ha habido una voluntad política para avanzar en los procesos de descentralización. En varios casos es necesario un mayor acercamiento para allanar dificultades y obstáculos que se interponen en un desarrollo más acelerado de la descentralización.

Hay riesgos de que en el mediano y largo plazo, si no se concretan algunas acciones ya emprendidas a nivel legislativo, estas puedan llevar a la frustración del proceso.

Hay un problema serio en cuanto a los mecanismos de financiamiento de la descentralización. Hay que concretar estos mecanismos. El proceso de descentralización y el marco jurídico deben revisarse y ajustarse constantemente. Es fuerte el planteamiento de FEMICA en el sentido de evaluar el impacto de la legislación en la descentralización.

Hay un vacío, es necesario diseñar mecanismos para materializar la legislación emitida y por emitirse.

Es necesario abordar el tema de la participación ciudadana y, gobierno local, no en el discurso, sino en planteamientos concretos de cooperación.

Es necesario fortalecer los procesos de diálogo e implementación de las conclusiones de esos diálogos".

Como sabemos, la trascendencia que tienen las conclusiones obtenidas estriba en que éstas forman parte de acuerdos que fácilmente pueden encontrar una implementación en la realidad, al entrar en el mecanismo de la Red Regional.

Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil

Con el objetivo de dar a conocer los criterios de la Federación sobre el tema del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil, presentamos en esta nota el contenido de la entrevista que hicieramos recientemente a la Licenciada Patricia Durán de Jager, Gerente de FEMICA, sobre el tema mencionado.

Al preguntarle sobre el Objetivo Principal de FEMICA, la Señora Jager, respondió:

Como parte de los procesos de modernización del Estado que han ido cobrando una dinámica e importancia creciente en el Istmo, la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, ha estado trabajando durante los últimos años por el fortalecimiento de un nuevo modelo de Municipio acorde con los procesos de democratización que se están consolidando en la subregión centroamericana.

Para este propósito FEMICA se ha dado a la tarea de promover procesos de descentralización a nivel regional y en

los países centroamericanos.

La descentralización que promueve la Federación está orientada a que los gobiernos locales deben desempeñar un rol activo, ante y con la Sociedad Civil, en el desarrollo económico, político y social. **Se concibe como necesario para el fortalecimiento de la Sociedad Civil de sus posibilidades de incidir en su propio desarrollo, el que se produzca el fortalecimiento político y financiero de su gobierno local.**

Dentro de este marco, en el cual se fortalece al gobierno local y se le prepara para concertar y dirigir el desarrollo local, lo más relevante es; por un lado, darle capacidad a esta instancia de gobierno para generar sus propios recursos y, por otro lado, fortalecer la Sociedad Civil como un contrapeso del gobierno local.

Con base en lo anterior, en la Federación consideramos que la clave para el desarrollo de la región, se encuentra en dirigir los esfuerzos hacia el fortalecimiento democrático y el fortaleci-

ENTREVISTAS

miento municipal. **Un gobierno local fuerte con la participación de los diferentes sectores es la mejor garantía para el desarrollo sostenible, sobre todo en un contexto donde el Alcalde y toda la Corporación Municipal tengan la capacidad política y administrativa para hacer Gobierno, con la potestad que les ha conferido el haber sido electos democráticamente.**

Para este propósito FEMICA está promoviendo el fortalecimiento de un Municipio Moderno, liderado por un alcalde capaz de coordinar los diferentes sectores sociales del nivel local para impulsar una estrategia de desarrollo sostenible.

Señora Jager. ¿De qué manera puede el Gobierno Local darle sostenibilidad al desarrollo ?

La urgencia por el fortalecimiento de ese Municipio Moderno descansa en el hecho de que ha aumentado la pobreza en forma acelerada, por lo cual se hace cada vez mas necesario encontrar fórmulas apropiadas para lograr que el desarrollo llegue a la población. Es partiendo de lo anterior donde se fundamenta la implementación de una estrategia a nivel local, que visualiza al gobierno local como una instancia más eficaz para la implementación de políticas de combate a la pobreza, incremento del empleo y mejoramiento de la infraestructura comunitaria, entre otras.

El logro de un desarrollo sostenible a nivel local se hace posible en la medida en que los gobiernos locales estén en capacidad de generar recursos propios en cantidades suficientes para financiar el desarrollo, como parte de un nuevo ordenamiento tributario local dentro de un proceso de modernización fiscal a nivel local.

El logro de un desarrollo sostenible a nivel local se hace posible en la medida en que los gobiernos locales estén en capacidad de generar recursos propios en cantidades suficientes para financiar el desarrollo, como parte de un nuevo ordenamiento tributario local dentro de un proceso de modernización fiscal a nivel local

¿Cuál será el rol del Gobierno Municipal Moderno ?

En este nuevo modelo, la autoridad local está llamada, fundamentalmente, a ser un ente planificador y coordinador, así como, el que tiene bajo su responsabilidad el monitoreo de las acciones de los diferentes sectores (incluyendo a la municipalidad) que están vinculadas al desarrollo local.

La asunción de nuevas responsabilidades y la coordinación del desarrollo municipal, requiere Gobiernos Locales:

- con más representatividad,
- más recursos
- con capacidad decisoria,
- y con más apoyo

Asimismo, el Alcalde deberá ser:

- mejor seleccionado,
- más legitimado,
- con más interlocución con la ciudadanía,
- más orientado a los resultados,
- y con mayor capacidad para articular esfuerzos de los distintos grupos locales

ENTREVISTAS

En este sentido es de suma importancia que se promueva el mejoramiento, tanto de las capacidades del Gobierno Local, como de las capacidades de la comunidad, para que puedan ser copartícipes del ciclo total en la implementación de acciones a nivel comunitario.

¿Cómo visualiza el rol de la Sociedad Civil?:

El éxito del fortalecimiento municipal, está sujeto a que realmente se lleve a cabo una acción conjunta Comunidad-Gobierno Local. De tal suerte que será el Gobierno Local quien defina consensuadamente con la comunidad y sus diferentes sectores, las políticas y programas para las distintas áreas.

Dentro de este nuevo enfoque, FEMICA enfatiza que el Gobierno Local en la mayoría de los casos, no deberá ser visualizado como prestador de servicios, evitando de esta forma que en el nivel local se caiga bajo el mismo esquema tradicional, centralizador y poco participativo del nivel nacional.

De tal forma que la Municipalidad deberá transferir la ejecución de los proyectos y actividades a aquellos sectores de la comunidad que puedan atenderlas con mayor eficiencia y eficacia, interviniendo en la ejecución únicamente cuando se evidencia que no existe un agente que pueda hacerlo eficientemente en la comunidad.

En general, el fortalecimiento del Municipio Moderno está vinculado a la promoción de un Municipio fuerte, con suficientes recursos, con capacidad administrativa y técnica, así como, con la obligatoriedad de tomar en cuenta en la toma de decisiones, las prioridades de la población.

En general, el fortalecimiento del Municipio Moderno está vinculado a la promoción de un Municipio fuerte, con suficientes recursos, con capacidad administrativa y técnica así como, con la obligatoriedad de tomar en cuenta en la toma de decisiones, las prioridades de la población.

Al preguntarle sobre la propuesta de FEMICA para lograr el Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales, la Señora Jager contestó:

La propuesta de fortalecimiento de un Municipio Moderno, con capacidad para direccionar el desarrollo local trae consigo una serie de compromisos.

El fortalecimiento del Municipio Moderno sugiere un trabajo fundamentalmente en tres niveles: el político, el administrativo y el financiero, que permitan a las autoridades locales un mayor poder de decisión, una mayor capacidad administrativa para llevar a cabo las nuevas funciones que le exige los nuevos tiempos y finalmente, contar con mayores recursos, mejor administrados, para financiar el desarrollo a nivel local.

Las nuevas funciones del Gobierno Local en lo político, administrativo y financiero, implican necesariamente fortalecerlo en esas áreas para que pueda llevar a cabo una gestión más eficiente y eficaz. Así también una responsabilidad mayor tanto de la comunidad como de los partidos políticos, en la selección de las personas idóneas para desempeñar cargos a ese nivel de Gobierno.

ENTREVISTAS

En este sentido FEMICA está apoyando un proceso de fortalecimiento municipal y de la comunidad en varias áreas estratégicas, conscientes que con ello se están sentando las bases para una verdadera descentralización y la solidificación de un Gobierno local participativo y democrático, que cumpla con las expectativas del desarrollo sostenible promovido por el Gobierno central.

FEMICA considera la dimensión política de los procesos de descentralización como lo más importante puesto que condiciona la orientación general y la viabilidad de los mismos, por esta razón nuestro enfoque plantea la delegación del poder político al Gobierno Local como autoridad electa más cercana a la comunidad, y que las municipalidades sean representativas de la pluralidad existente en el nivel local. Estos cambios permitirían fortalecer políticamente opciones comunitarias por sobre los intereses particulares.

FEMICA también reitera que debe existir un componente de desarrollo institucional ligado a los procesos de descentralización, el cual permita lograr altos niveles de eficiencia municipal (organización y administración). Esto es muy necesario ya que se requiere impacto, sostenibilidad y replicabilidad; en las acciones de desarrollo local.

FEMICA considera la dimensión política de los procesos de descentralización como lo más importante puesto que condiciona la orientación general y la viabilidad de los mismos, por esta razón nuestro enfoque plantea la delegación del poder político al Gobierno Local como autoridad electa más cercana a la comunidad, y que las municipalidades sean representativas de la pluralidad existente en el nivel local.

La dimensión fiscal o financiera (recursos y responsabilidades) permite el establecimiento de algunos instrumentos y el desarrollo de la capacidad para gestionar recursos para el nivel local, con los cuales puede ser viable el desarrollo sostenible. Dentro de esta dimensión se plantea el aumento de la base tributaria local, sustentada fundamentalmente en la dotación de fuentes tributarias propias, así como el establecimiento de recursos financieros, compartidos con el Gobierno Nacional y que los municipios puedan desarrollar mecanismos de financiación de la gestión local.

¿ Qué reformas se deben efectuar para lograr ese Municipio Moderno en Centroamérica ?

Encontramos que debe haber una serie de reformas que lleven a la conformación de este Municipio Moderno. Esto implica la revisión completa de las instituciones y legislación que enmarca el quehacer municipal, a lo que debe sumarse un cambio de actitudes de la sociedad civil en general (responsabilidad social), en busca del desarrollo. No obstante, puedo puntualizar en algunas reformas que estamos impulsando en las áreas política, administrativa y de desarrollo institucional.

En lo político se debe promover, a través de instancias como los Congresos Nacionales y los Partidos políticos, lo siguiente:

- Elección directa de Alcaldes.
- De acuerdo a las características específicas de los países: elecciones de Alcaldes en fecha diferente a las nacionales y legislativas.
- Una mayor responsabilidad de los Partidos Políticos en la selección de candidatos a las posiciones de elección local.

ENTREVISTAS

- Obligatoriedad del Plan de Gobierno por parte de los candidatos a Alcaldes.
- Proporcionalidad en los cuerpos corporativos municipales. Concejos Corporativos representativos del espectro político (pluripartidistas).
- Potestad para que tanto Partidos Políticos como organizaciones comunitarias, puedan nominar candidatos a Alcaldes.
- Mecanismos de participación y control ciudadano permanentes y con carácter de obligatoriedad en la gestión pública, tales como: cabildos abiertos, referéndum, plebiscito y recurso de revocatoria.

En lo fiscal se debe obtener dotación de tributos propios, entre los cuales podemos mencionar:

- El impuesto de circulación de vehículos,
- El impuesto sobre bienes inmuebles,
- La modernización de los impuestos a actividades económicas, etc.

Es importante que las transferencias ya otorga el Gobierno Central al Gobierno Local sean directas, automáticas y puntuales. También la ejecución del presupuesto de inversión debe permitir que la municipalidad pueda contar con recursos compartidos con el nivel central en la ejecución de proyectos específicos en el ámbito local.

Por otra parte, debe romperse el monopolio en cuanto a la capacitación, financiando la demanda y no la oferta. Estimular la oferta de servicios de asistencia técnica y capacitación y reorientar los esfuerzos de las entidades nacionales de apoyo a las municipalidades a efecto de que respondan a las necesidades de las autoridades locales y de los procesos de descentralización que se están implementando. Estimular la oferta de servicios de asistencia técnica y capacitación para el nivel local.

¿Cuál es la propuesta concreta de FEMICA en torno a la capacitación Municipal ?

Expresado en términos sencillos, lo que proponemos es reformular y racionalizar la capacitación para el Alcalde centroamericano, ya que la concebimos como una de las áreas neurálgicas para el desarrollo institucional de los Gobiernos Locales. Por esta razón hemos planteando la necesidad de promover procesos de capacitación municipal en función de la demanda, es decir orientados a responder a necesidades concretas de ésta en el marco de los procesos de descentralización.

Expresado en términos sencillos

lo que proponemos es reformular y racionalizar la capacitación para el Alcalde centroamericano, ya que la concebimos como una de las áreas neurálgicas para el desarrollo institucional de los Gobiernos Locales. Por esta razón hemos planteado la necesidad de promover procesos de capacitación municipal en función de la demanda, es decir orientados a responder a necesidades concretas de ésta en el marco de los procesos de descentralización.

Se ha efectuado un análisis profundo para que FEMICA pueda apoyar de manera sistemática la capacitación municipal en Centroamérica, que permita articular y darle seguimiento a los servicios de capacitación municipal acorde a las necesidades municipales.

La eficacia de este rol de FEMICA estaría en función de manejar una visión de futuro sobre lo que deben ser los municipios, en términos de su organización y toma de decisiones y de los instrumentos para su financiación y gestión; en este sentido se reitera la posición de FEMICA en relación a su concepto de Municipio Moderno "**no ejecutor o prestador directo de obras y servicios, que cumple funciones en el estímulo, la concertación y la rectoría del desarrollo local**".

La función principal por tanto, estaría en fortalecer las municipalidades a través de procesos de capacitación, que incorpore o complemente las habilidades y destrezas necesarias para ejercer un buen Gobierno Local en el contexto de los avances en el campo de la descentralización y de la participación ciudadana, que experimentan los países del Istmo Centroamericano.

Se ha efectuado un análisis profundo para que FEMICA pueda apoyar de manera sistemática la capacitación municipal en Centroamérica, que permita articular y darle seguimiento a los servicios de capacitación municipal acorde a las necesidades municipales.

Refiriéndose específicamente al Desarrollo Institucional Municipal que ha mencionado **¿Cuáles serían los mecanismos a impulsar, como prioridades de este proceso ?**

Alguno de ellos pueden ser:

- El uso de nuevos instrumentos de gestión y financiación de infraestructura y servicios urbanos, tales como, la concesión, el leasing (para instalaciones, equipo o vivienda), la fiducia, emisión de bonos, securitización, creación de sociedades abiertas por acciones para prestación de servicios, entre otros;

- Alternativas técnicas y procedimientos para mejorar ingresos propios del municipio, tales como recaudos tributarios, contribuciones de valorización y tarifas por servicios locales, para lo cual es necesaria la capacitación de las autoridades locales en el levantamiento de catastros.

- Instrumentos y mecanismos para mejorar la toma de decisiones, implementación de políticas y fiscalización, tales como: en la dimensión técnica las metodologías de planificación estratégica, preparación de proyectos, presupuesto y control (contabilidad, auditoría, evaluación financiera y de gestión); y en la dimensión de participación ciudadana: las consultas populares y cabildos abiertos a nivel local, los programas de planeación participativa, las audiencias públicas para la toma de decisiones y la rendición de cuentas de la gestión local, entre otras.

Desarrollar capacidad locales de negociación, regulación y control de la construcción, mantenimiento y gestión de servicios urbanos.

Comentarios

de Ejecutivos de Asociaciones Nacionales de Municipios sobre los Procesos de Municipalización.

HONDURAS:

La población participa cada vez más en la acción municipal

La comunidad debate y aporta su esfuerzo al desarrollo.

En Honduras, la población de diversas comunidades del interior de la República está participando en forma muy activa en la discusión y solución de sus problemas con la instancia municipal, fortaleciendo con acciones concretas el rol del municipio en el desarrollo integral de la nación.

Este es un proceso que avanza, opina al respecto Mario López, Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de Honduras - AMHON - quién llama la atención al hecho de que la legislación municipal hondureña establece varias formas de participación de la comunidad en la solución de sus problemas, entre ellos la celebración de Cabildos Abiertos. Está prevista la celebración de por lo menos cinco Cabildos Abiertos anuales por parte de las Corporaciones Municipales. Como resultado de esto, entre los años 1992 y 1993, una muestra obtenida en 22 municipios reveló una participación promedio de 20 personas

por Cabildo mientras que en 1995, el promedio de participación se elevó a 170 personas.

El proceso de integración de la comunidad a la acción municipal también se está logrando por medio de otros mecanismos muy importantes. Se cita como ejemplo la forma en que el Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS, conviene con las instituciones Municipales la aprobación de recursos financieros para diversos proyectos, que sin el requisito de la Corporación Municipal no serían posibles.

El proceso hondureño de participación comunitaria se ha derramado hasta las aldeas y barrios de las poblaciones más alejadas de las jurisdicciones municipales. El Director Ejecutivo de la AMHON, señala que en estas localidades existe el Alcalde Auxiliar, a quién la propia comunidad en Asamblea elige y propone ante la Corporación Municipal. Además también la Corporación Municipal debe por ley proponer ante sus comunidades la conformación de Consejos de Desarrollo Municipal, que participan en las deliberaciones de la C.M. con voz, aunque no con voto. Se espera que dichos Consejos estén convocados y conformados en los primeros tres meses del inicio de cada gestión municipal.

***La Acción Municipal y Comunitaria de Honduras
ante otras opciones de participación.***

Otras experiencias de Honduras explica el Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de este país Centroamericano:

El proceso de ajuste económico que se vive en Honduras ha dado lugar a que aumente en forma considerable el costo de la vivienda. Ante esto las invasiones de tierra y la aparición de asentamientos humanos, han sido inevitables y por consiguiente la demanda de programas de vivienda social. Entre las respuestas a este fenómeno figura la institución municipal como un medio importante. Se ha creado un fondo de Cooperación Alemana que trabaja con los Consejos Municipales de Vivienda, que en la actualidad representa 11 Millones de Marcos y comprende 8 Municipios de las más diversas regiones del país. También existen proyectos rurales como otra de las experiencias de la Acción Municipal en interacción con sus comunidades.

Es en este contexto como se vienen resolviendo los problemas causados por las invasiones de tierras y el surgimiento de los asentamientos humanos, pues por medio del Fondo Social de la Vivienda las municipalidades convienen con los propietarios de los terrenos el pago de los mismos y con los beneficiarios de los proyectos habitacionales también el pago de sus terrenos adquiridos.

En San Pedro Sula se desarrollan 2 programas de asentamientos humanos mediante los cuales se ha dado solución a los problemas que afrontan 6,000 familias, cada una con un promedio de 5.5 miembros. La acción municipal está participando en la solución de los problemas causados por las ocupaciones de tierras en todos sus aspectos mediante la proyección adecuada de asentamientos humanos debidamente

atendidos.

Todo esto ocurre en el del contexto del Programa Nacional del Descentralización y Desarrollo Municipal, adoptado en el país en 1994, el cual es producto de las demandas y exigencias del sector municipalista, la administración pública nacional, los grupos de ciudadanos y los otros actores que el proceso ha involucrado. El programa sirve hoy día de guía orientadora para la discusión y concertación de los esfuerzos de los diversos sectores, para proponer medidas y acciones que permitan avanzar en la consecución de los objetivos que señala dicho programa.

Este programa Nacional envuelve todo un complejo de determinaciones, acciones, recursos humanos, financieros y medidas tendientes a crear las condiciones necesarias para descentralizar territorialmente la administración del Estado y profundizar el ejercicio de la Democracia Local. Contiene seis sub-programas que articulan las diversas medidas y plantea las condiciones en que se llevarán a cabo las mismas.

Esos sub-programas comprenden, entre otros una Red de servicios de apoyo al desarrollo municipal. Entendido como el conjunto de servicios, recursos humanos y tecnológicos puestos a disposición de la solución de problemas de la gestión local y fortalecimiento de las capacidades municipales.

Su objetivo es consolidar una Oferta Nacional de Servicios de Asistencia Técnica, capacitación investigación y divulgación suficiente y acorde con los requerimientos de fortalecimiento institucional del conjunto de municipalidades del país.

ENTREVISTAS

ENTREVISTAS

El segundo sub-programa se denomina delimitación de competencias y especialización de los niveles de gestión, que establece el conjunto de acciones dirigidas a redefinir las competencias, recursos y atribuciones de cada uno de los niveles de gestión o instancias del Estado y a apoyar las transformaciones de las entidades nacionales, regionales, departamentales, municipales y comunales, mediante el perfeccionamiento de sus regímenes jurídicos y sus formas de organización y gestión institucional.

El tercero es el de ordenamiento territorial e instancias intermedias de gestión del Estado, que busca revisar y perfeccionar el ordenamiento territorial del país y diseñar estrategias regionales de atención, planificación, inversión y apoyo a los municipios.

El Cuarto es el de Financiamiento del Desarrollo Local y contempla acciones dirigidas al perfeccionamiento del manejo de la hacienda municipal, el acceso al crédito, el estímulo a la inversión privada local y la Coordinación de la inversión pública nacional con la municipal.

El quinto es el de Participación Ciudadana y Gobernabilidad, que consigna acciones dirigidas a producir y ampliar espacios de encuentro y concertación entre las administraciones locales y la ciudadanía, así como entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales.

El último es el de Conducción y Gestión del Proceso de Descentralización tendiente a garantizar la institucionalización del proceso de descentralización, de manera que esto permita la homologación de las políticas sectoriales y la armonización de los esfuerzos políticos, financieros y técnicos que los diversos sectores desarrollan en el campo de la descentralización.

Todos estos son acompañados de algunas de las medidas y acciones contempladas y desarrolladas por Honduras hasta ahora en el campo de la descentralización y desarrollo municipal.

COSTA RICA

Decisiones políticas de importancia fortalecen a la institución municipal

En esta perspectiva se plantea la descentralización en este país centroamericano.

Decisiones políticas de especial importancia para el fortalecimiento municipal se están planteando en Costa Rica al haberse aprobado para das municipalidades la facultad de recaudar y administrar los recursos provenientes del impuesto sobre bienes inmuebles y la discusión en la Asamblea Legislativa de un Código Municipal, **que** vendrá a dar nuevos roles a las corporaciones

Olman Rojas, Secretario Ejecutivo de la Unión Nacional de Gobiernos Locales –UNGL- de Costa Rica, advierte en estos hechos una actitud manifiesta de la instancia política de su país de avanzar en la propuesta de fortalecer el poder local representado en la institución municipal.

Otra acción concreta que se están planteando los costarricenses en la línea de acción del fortalecimiento municipal, -indicó el Señor Rojas- es el procedimiento para implantar la elección de Alcaldes por la vía electoral directa y que estos comicios se lleven a cabo a mitad del período Presidencial, como por cierto lo ha sugerido la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano –FEMICA-.

ENTREVISTAS

En este contexto, explicó el Secretario Ejecutivo de la UNGL, se están implementando mecanismos para que las municipalidades, por medio de procedimientos adecuados de consulta con su comunidad, definan la obra que van a llevar a cabo. Esto es fortalecer la Asamblea Civil y la Democracia. Próximamente se estarán ensayando campañas relacionados con el logro de estos objetivos en por lo menos 30 municipalidades.

Por otra parte, siguió diciendo, la comunidad está planteando a ciertas municipalidades que administran y tienen a su cargo proveer de agua a los habitantes, que mejoren la calidad del producto. Esto es también muy importante en cuanto a la vigilancia y el rol que la población puede jugar en la atención de los servicios municipales.

En Costa Rica se está planteando la oportunidad de definir en mejor forma el rumbo de los gobiernos municipales; ha habido poca participación y poca organización municipal pero se esperan los mejores resultados de los objetivos- que se están planteando.

DESDE OTRA PERSPECTIVA

El proceso de descentralización debe ayudar a convertir en el futuro a los gobiernos locales, en permanentes agentes de cambio, vigilantes de un desarrollo armónico con la naturaleza y del entarimado social básico. Este es un importante enfoque municipalista en Costa Rica. Con ese propósito, el Plan Nacional de Desarrollo de 1994 a 1998, se informó, reconoce que es necesario abrir vías institucionales para que el peso de la comunidad sea determinante a lo largo de los 4 años de gobierno, y para que las comunidades sean capaces de compartir y asumir bajo su responsabilidad algunas iniciativas, hasta ahora en las manos exclusivas del Poder Central.

**En Costa Rica se está planteando
la oportunidad de definir en mejor forma
el rumbo de los gobiernos municipales;
ha habido poca participación y poca organización
municipal pero se esperan los mejores resultados
de los objetivos que se están planteando.**

De acuerdo con esta opinión, para alcanzar estos resultados se deben impulsar ambiciosos proyectos que lleven a la descentralización del poder central y a la democratización del poder local.

De cara al Siglo XXI según opinión de una autoridad institucional constarricense el diagnóstico prospectivo de esta sociedad advierte la presencia de brechas geográficas, desbalances en el desarrollo urbano y rural, que quedan ocultas en las cifras globales, de igual manera existen grupos sociales vulnerables, discapacitados, indígenas, campesinos, infantes adquiere una dimensión geográfica y regional particular a través de acciones locales que complementen las políticas nacionales. Por ejemplo la incorporación de la mujer al mundo laboral en el ámbito comunal, los gobiernos locales, renovados y transformados, con una activa participación ciudadana en un marco legal moderno, pueden llevar con éxito estas y otras políticas locales que mejoren los niveles de bienestar de la sociedad costarricense.

Esto implica la necesidad de modernizar el entorno institucional existente, incluyendo la posibilidad de cerrar algunas entidades que jugaron un papel importante en su momento pero que no se justifican en la actualidad. En los servicios que han sido exitosos según los indicadores anteriormente mencionados, es necesario dinamizarlas para que estos logros se mantengan en el futuro y aún se aumenten.

ENTREVISTAS

De acuerdo con datos de la misma fuente, el presupuesto municipal para 1993 representaba el 3.8% del presupuesto total, lo que evidencia su debilidad. Este hecho conduce a proponer que el traslado de funciones a los gobiernos locales debe incluir mecanismos que les permitan desarrollar su propia capacidad institucional, y la mejor manera de transformar el régimen municipal es apoyando directamente a las municipalidades, puesto que el pasado demostró que la dispersión institucional en este campo se ha convertido en el primer obstáculo para el desarrollo de los gobiernos

Algo de suma importancia es la siguiente información proporcionada:

El BCIE y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), han diseñado un programa de fortalecimiento a las municipalidades que se denomina PROMUNI, con el propósito de adelantarlos procesos de descentralización. La idea es proporcionar respuestas a las necesidades de infraestructura local; para ello cuenta con un fondo de 26 millones de dólares para préstamos, y dos millones para asistencia técnica.

Este modelo costarricense avanza, no sólo mediante el esfuerzo interno, sino también con el concurso de las instituciones regionales e internacionales de desarrollo.

EL SALVADOR:

El Desarrollo Local, la Descentralización

los Gobiernos Municipales

La lucha contra la pobreza, la profundización de la democracia, la construcción de una paz social permanente y el fortalecimiento de las bases de una sociedad más libre, solidaria y participativa, que brinde iguales oportunidades a los salvadoreños para su

**El BCIE y la Agencia de los Estados Unidos
Para el Desarrollo Internacional (USAID),
Han diseñado un programa de fortalecimiento
A las municipalidades que se denomina PROMUNI,
Con el propósito de adelantar los
Procesos de descentralización.
La idea es proporcionar respuesta
a las necesidades de infraestructura local;
para ello cuenta con un fondo de 26 millones
de dólares para préstamos, y dos millones
para asistencia técnica.**

En este contexto, el redimensionamiento del papel del Estado, así como las políticas de modernización y descentralización administrativa del aparato estatal para alcanzar los objetivos señalados, en el marco de los principios de participación, solidaridad, subsidiariedad, progresividad, equidad y transparencia, en este país centroamericano.

Bajo estos lineamientos y principios, y como una respuesta al diálogo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales, se han venido tomando decisiones dirigidas a revitalizar el rol y la acción de los Gobiernos Municipales, expresa el Ingeniero Carlos Pinto, Gerente General de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador –COMURES-

Una Comisión Coordinadora del proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal preparó en años pasados, una estrategia para la descentralización, así como propuestas específicas sobre las posibles competencias a descentralizarse en cinco (5) áreas prioritarias: educación, salud, agua, y alcantarillado,

ENTREVISTAS

construcción y mantenimiento de caminos y administración territorial local. Dicha propuesta contiene, además, aspectos sobre la organización institucional que se podría asumir para la descentralización, precisando los roles de los niveles central, departamental y local (municipalidades y sociedad civil). Todas estas propuestas se hallan listas para la decisión política, a fin de caminar todos en la misma dirección.

Los Gobiernos Municipales, sobre la base de las lecciones aprendidas y los impactos logrados en el contexto del Programa denominado MEA, vienen fortaleciendo su capacidad de gestión.

COMURES considera que la modernización y descentralización del Estado constituyen una buena estrategia para iniciar una dinámica local autosustentable, que permita a las comunidades salvadoreñas mejorar sus niveles de vida. A fin de no desestabilizar el funcionamiento actual del país, estima que dichas estrategias deben tomar en cuenta las desigualdades territoriales e institucionales existentes, y que deben ponerse en práctica en forma gradual y progresiva, asegurando la prestación de los servicios a la población.

Frente a esta realidad, consideramos también que no puede existir una sola manera de descentralizar. Esta debe ajustarse a las realidades locales, sectoriales e institucionales específicas, manifestó el Gerente General de COMURES.

A fin de poder trabajar conjuntamente y en la misma dirección, considera importante el diálogo de las instituciones sectoriales y autónomas con los gobiernos municipales a través de nuestra gremial. -COMURES- Esta estrategia de negociación, a nivel nacional, se considera de vital importancia, tanto para actuar de común acuerdo en función de país, como para aprender de las experiencias piloto que se inicien y desarrollen conjuntamente.

Existe una propuesta que pone de relieve el rol que tienen los Gobiernos Municipales en el desarrollo local, la necesidad de mejorar la capacidad técnico – administrativa de las municipalidades en el marco de la descentralización y de una activa participación ciudadana.

Asimismo se propone una definición de roles de principales actores de estos procesos y algunas reflexiones sobre la forma de financiamiento del desarrollo local.

LA PROPUESTA DE ESTRATEGIA

El fortalecimiento municipal constituye un importante elemento de la propuesta de estrategias para la situación actual de varios de los Gobiernos Municipales. Por un lado, existen municipalidades con capacidades desarrolladas para hacer frente a los retos de la descentralización. Otros, en cambio necesitan de un apoyo técnico apropiado y permanente para su fortalecimiento.

El desarrollo municipal presenta diferencias entre los distintos municipios y municipalidades del país. Dichas diferencias son una consecuencia de los siguientes factores:

a) En primer lugar, dichas limitaciones no son consecuencia de su incapacidad, sino el rol que se les ha asignado históricamente. No se les ha considerado como lo que son: GOBIERNOS LOCALES. Sólo en los últimos años se ha buscado su fortalecimiento.

b) En segundo lugar, estas son producto de:

- una desigual distribución de la calidad y estado de los recursos naturales;

ENTREVISTAS

- un desigual desarrollo de las actividades económicas (agricultura, industria, comercios y otros) debido a las políticas tradicionales del Estado, en el pasado, en determinadas áreas geográficas;
- las consecuencias del conflicto social vivido durante la última década;
- la atomización de los municipios en espacios territoriales demasiado pequeños, tradición arraigada en el espíritu de los vecinos de los municipios y base de su identificación nacional.

Sin embargo, esta diferenciación de los recursos y riquezas de los distintos municipios y municipalidades no debe servir de argumento para crear otras instancias, en contradicción a los lineamientos del Gobierno Central, por reducir la burocracia. Sobre esta base se debe concebir y proponer una política, estrategia y acciones para el desarrollo municipal.

Considerando que los Gobiernos Municipales y los municipios, como espacios territoriales, no pueden tomarse cómo un bloque homogéneo, sino con sus propias características y particularidades, se deben buscar alternativas y estrategias que permitan superar estas limitaciones. Así por ejemplo, frente a la atomización de los municipios, los Gobiernos Municipales se hallan trabajando en forma conjunta y desarrollando alternativas viables, técnicas y políticamente, para trabajar eficazmente sea a través de microregiones o a nivel departamental, según el caso.

c) En tercer lugar, el desarrollo institucional de las municipalidades, entendido este como la capacidad que deben tener para hacer gobierno y resolver problemas de forma participativa, demanda de una base financiera mínima, a pesar del importante

incremento de las asignaciones del Gobierno Central en el presente año directamente para las Municipalidades, e indirectamente como para inversiones locales a través de varios programas. Esto último, lo interpretamos como un reconocimiento del Gobierno Central a los Gobiernos Municipales que, en el pasado reciente, han demostrado sus reales capacidades y potencialidades en la ejecución de acciones, conjuntamente con instituciones tales como el FIS, UNICEF, FONAES, VMVDU y la SRN.

Otro elemento vital de la propuesta, señala el Ingeniero Pinto, es la participación ciudadana como un principio que guía la acción del Gobierno Central. Por ello constituye un aspecto importante dentro del proceso de desarrollo local, descentralización, democratización y consolidación de la paz.

Al igual que otros componentes, cuando se habla de participación ciudadana se debe aplicar el principio de subsidiariedad. Esto es, ¿cuál es el nivel del Estado con mayores potencialidades para asumir esta responsabilidad y ejecutarla más eficaz y eficientemente ?

Los Concejos Municipales son electos por voluntad popular para que sean los Gobiernos Locales. Es su competencia y responsabilidad involucrar a todos los actores de la sociedad local, tales como las comunidades, el sector privado, las ONG's y el sector público en el desarrollo local, y además, acompañar al Gobierno Central en el logro del Proyecto Nacional.

El Gobierno Municipal es la unidad de organización del Estado que se halla con mayores ventajas para hacer realidad la participación ciudadana y para involucrar a ésta en la solución de sus problemas. Como ya se señaló, es el interlocutor válido y directo de la población, a través de los mecanismos de participación establecidos en el Código Municipal.

ENTREVISTAS

Los Concejos Municipales son electos por voluntad popular para que sean los Gobiernos locales.

Es su competencia y responsabilidad involucrar a todos los actores de la sociedad local, tales como las comunidades, el sector privado, las ONG's y el sector público en el desarrollo local, y además, acompañar al Gobierno Central en el logro del Proyecto Nacional.

- Así, se han desarrollado un gran número de cabildos abiertos en el marco de las inversiones apoyadas por el Programa MEA, como un medio para que la población tome parte en la identificación de sus necesidades y para asegurar su involucramiento en la ejecución de los proyectos seleccionados.
- Se han ejecutado una considerable cantidad de obras con fondos propios de las municipalidades y con el apoyo directo de asociaciones comunales, sea a través de su trabajo directo, contribuciones, entre otras.
- Las comunidades apoyadas por los Gobiernos Locales, han tenido acceso a fondos provenientes del FIS, para el mejoramiento de las condiciones de vida.
- Los Gobiernos Municipales, además buscan a través de la creación de Comités de Coordinación, involucrar y coordinar actividades con las instituciones públicas, ONG's, representantes del órgano Legislativo y representantes del Gobierno Central, a fin de aprovechar los recursos existentes de la mejor manera.

Estos breves ejemplos señala, el entrevistado, son una muestra de que la coordinación estrecha a nivel local entre las comunidades y la municipalidad constituyen una estrategia funcional para el desarrollo nacional. En El Salvador estos procesos tienen que ser fortalecidos y perfeccionados en el futuro, a fin de involucrar más eficientemente a las ONG's y al sector privado. A nivel nacional, la Corporación ha iniciado acercamiento y diálogo con organizaciones como ASIES y FUSADES, entre otros, que muestran nuestro interés de diálogo y colaboración no sólo a nivel local, sino también nacional. De esta manera, COMURES aporta con soluciones originadas desde la base ciudadana, encaminadas a aprovechar los esfuerzos del Gobierno Central, en el proceso por lograr el desarrollo socioeconómico del país.

De esta manera, los gobiernos municipales contribuyen, mediante el impulso de los mecanismos de participación ciudadana y el involucramiento real de los actores de desarrollo local con la profundización y consolidación de la democracia a nivel local y nacional.

El Papel

de los Institutos de Fomento y Asesoría Municipal en Centroamérica: Una discusión en marcha

FEMICA abre la discusión regional a través de una Consultoría y un Seminario Taller Regionales.

Recientemente se realizó en la Ciudad de San José, Costa Rica, el Seminario Taller Regional "El Rol de los Institutos de Fomento y Asesoría Municipal en América Central".

A este importante evento se dieron cita delegaciones de todos los países del Istmo conformadas por representantes de las Asociaciones Nacionales de Municipalidades, Diputados de los Congresos Legislativos, Presidentes y Gerentes de los Institutos de Fomento y Asesoría Municipal, así como otros funcionarios vinculados al Sector Municipal en la región centroamericana. El evento fue organizado y auspiciado por FEMICA y constituyó una segunda etapa de un estudio que nuestra Federación ejecuta en torno a este tema. Del estudio se espera obtener un profundo y reflexivo análisis sobre el papel que los Institutos de Fomento y Asesoría Municipal deben jugar para responder adecuadamente a los requerimientos que exige la conformación de un municipio moderno, dentro de los procesos de descentralización.

¿Por qué promover esta discusión?

La Modernización del Estado conlleva la descentralización en Centroamérica y constituye, por lo tanto, un proceso de reestructuración del aparato público en función de objetivos económicos, sociales y políticos. Este proceso debe permitir a los países de la región ir saliendo del atraso económico y la pobreza generalizada en que se encuentran, a través de un crecimiento económico sostenido.

La meta de la Modernización del Estado es la de propiciar el aumento del nivel de vida de la población y una distribución más equitativa de las oportunidades de acceso a los servicios sociales básicos, a un empleo digno y a mayores niveles de ingreso; en ese sentido, la descentralización es una respuesta indispensable.

Los documentos adoptados por los Presidentes de la región en las últimas Cumbres Presidenciales, han patentado la voluntad política de los Gobiernos centroamericanos de apoyar estos procesos. En dichos documentos se ha reiterado que la descentralización y el fortalecimiento de los Gobiernos Locales constituye una fórmula viable para implementar con éxito la estrategia de desarrollo económico, social y político en la región.

DESARROLLO INSTITUCIONAL

Esta voluntad se ha venido concretando en las acciones que se impulsan dentro del marco de la integración centroamericana a nivel regional y de cada uno de los países del istmo; acciones, en las que cada vez se involucra un mayor número de instituciones y grupos organizados nacional y regionalmente.

FEMICA ve con satisfacción estos avances, sin embargo, está consciente que aún quedan por hacer grandes y serios esfuerzos de discusión y análisis, á efecto de que exista una mayor claridad, tanto en las esferas de decisión política, como a nivel de quienes ejecutan estas decisiones, sobre la mejor manera de llevar a la práctica los procesos de descentralización.

En función de lo anterior, la Federación promueve la discusión permanente del tema, recalando en la idea de la implementación de un Municipio moderno en la región, y el fortalecimiento de la Sociedad Civil, como condición sine qua non para el éxito de los procesos de descentralización.

El Municipio Moderno y sus instituciones de apoyo.

La necesidad de fortalecer al Municipio y a la Sociedad Civil como actores principales en el éxito del proceso de descentralización, es ahora una idea que está presente al interior de los círculos políticos y técnicos del más alto nivel en la región.

Esta coyuntura, favorable a los intereses municipales, se presenta hoy en los diferentes escenarios de la vida pública de los países, en los que se está consciente de:

En primer lugar, el modelo de Estado centralista implementado hasta la fecha ha fracasado en satisfacer las demandas sociales, económicas y políticas de la población, demostrándose en la práctica la urgente necesidad del cambio hacia la descentralización y, en segundo lugar, el Municipio débil, que ahora encontramos a lo largo y ancho de toda la región, no está en la

capacidad de revertir la situación de atraso económico y pobreza generalizada que actualmente se vive en el Istmo. Lo anterior nos obliga a reflexionar, sobre el Municipio Moderno que viene promoviendo FEMICA(1), ya que el Gobierno Local debe asumir las siguientes funciones:

- Planificar y administrar eficientemente los recursos municipales, armonizando los objetivos de desarrollo local con la planificación estratégica y los objetivos macroeconómicos globales.
- Estimular y propiciar la participación comunitaria en el diseño e implementación de los planes y proyectos de desarrollo local, en función de los intereses locales.
- Gestionar y negociar recursos para el municipio, con el Gobierno Central, la Cooperación Internacional y los sectores económicos locales.
- Coordinar y concertar, con los sectores locales, las condiciones de participación y la asignación de recursos para el desarrollo local equilibrado y sostenible.
- Proponer e influir en los actores de nivel nacional, reivindicando los intereses municipales en los procesos políticos de toma de decisión.
- Prevenir impactos negativos en el entorno ambiental local que puedan generarse a raíz del desarrollo de actividades de aprovechamiento de recursos naturales; para ello debe tener la potestad legal y la capacidad técnica necesarias.

Obviamente, paralelo a estas capacidades gerenciales, un municipio moderno debe disponer de la tecnología, recursos humanos calificados y el financiamiento necesarios para su funcionamiento óptimo.

En la dimensión financiera es importante que la municipalidad pueda agenciarse de recursos suficientes, provenientes de diferentes fuentes, no solamente de las tradicionales.

1. Para ampliar sobre este tema se puede consultar la Disertación "El Municipio Moderno en Centroamérica", hecha por la señora Patricia Durán de Jager, ante la Asamblea Legislativa de Costa Rica (FEMICA "El Municipio Moderno en Centroamérica, San José, Costa Rica, 29 de septiembre de 1995)

DESARROLLO INSTITUCIONAL

Para lograr una autonomía financiera municipal se requiere resolver la problemática tributaria de las municipalidades y las deficiencias administrativo-financieras que actualmente se presentan en el manejo de los recursos municipales.

En este sentido el municipio debe tener capacidad de negociación política para reivindicar los recursos tributarios que le son propios, para poder aumentar sus ingresos corrientes; pero también debe poder incursionar ordenadamente en los mercados monetarios y de capitales, a través de una gestión financiera de sus activos.

En la dimensión empresarial, el municipio, más que un prestador de servicios, debe ser un estimulador de la iniciativa privada en sus diferentes formas (microempresa, empresa comunitaria, cooperativas, empresa privada, etc.), garantizando, en todo caso, la calidad de los servicios a precios accesibles a la población; asimismo, debe promover mecanismos para la implementación conjunta y autofinanciable de las acciones de desarrollo local.

Una de las formas mediante las cuales el municipio moderno podrá influir en el fortalecimiento de la base productiva local es el concesionamiento, a la iniciativa privada, de servicios y obras de infraestructura básica, para que ésta, bajo criterios de rentabilidad económica pueda ampliar la red de servicios locales con mejor calidad y eficiencia. Para ello deberá desarrollar y proponer los marcos regulatorios, así como los estudios de prefactibilidad que sean necesarios. En esta forma el gobierno local promueve el aumento de la producción y el empleo local.

Se debe tener presente que ninguna de las anteriores condiciones ideales puede lograrse sin la autonomía política del Gobierno Local, la cual tiene que ver con la esencia misma de los procesos de descentralización.

**En La dimensión empresarial,
el municipio, más que un prestador de servicios,
debe ser un estimulador de la iniciativa privada
en sus diferentes formas (microempresa, empresa
comunitaria, cooperativas, empresa privada, etc.),
garantizando, en todo caso,
la calidad de los servicios a precios accesibles
a la población; asimismo, debe promover
mecanismos para la implementación conjunta
y autofinanciable de las acciones
de desarrollo local.**

En este sentido, el Alcalde y su Concejo Municipal, deben poder tomar las decisiones sobre las acciones de desarrollo local, sin condicionamientos partidarios ni de las instancias centrales de gobierno, sino atendiendo a los intereses de la ciudadanía local. Esto sin perjuicio de la articulación que debe existir entre los planes y proyectos municipales y la planificación estratégica de carácter macroeconómico.

En síntesis, para conformar este municipio moderno, es necesario que se opere el fortalecimiento político, técnico y financiero de los Gobiernos Locales.

Acorde al fortalecimiento municipal que se requiere, y al buen funcionamiento de este nuevo municipio, debe operar una reestructuración institucional del Sector Municipal, debe romperse el monopolio de la capacitación. Es necesario tener presente que la existencia de las instituciones de apoyo a los municipios obedece a las necesidades municipales.

Tomando en cuenta lo anterior y tratando de allanar el camino hacia la descentralización, FEMICA promueve permanentemente la discusión abierta, transparente y constructiva que permita ir orientando a las más altas autoridades políticas sobre los cambios institucionales que deben darse para operativizar el fortalecimiento del Gobierno Municipal y la descentralización.

DESARROLLO INSTITUCIONAL

Resultados relevantes del Seminario Taller:

El contenido del Seminario Taller comprendió una exposición magistral a cargo del Doctor Tarcisio Castañeda y tres paneles en los que se analizaron y discutieron las funciones de Asistencia Técnica y Capacitación, la de Intermediación Financiera, así como el Rol de los Institutos de Fomento y Asesoría Municipal en los Procesos de Descentralización. En esta actividad participaron como panelistas un representante de los Institutos, uno de las Asociaciones Nacionales de Municipalidades y un Ministro de Estado vinculado al Sector Municipal.

La exposición del Doctor Castañeda tenía como objetivo establecer las funciones que los Institutos de Fomento y Asesoría Municipal deberían asumir de cara al municipio moderno. Entre los aspectos importantes de su exposición destacan los siguientes:

- De acuerdo al diagnóstico efectuado, en todos los países de la región se evidencia la necesidad de descentralizar la gestión gubernamental. Para llevar a cabo este proceso, se requiere la revisión completa de las instituciones del Estado y la reforma institucional del
- Hace falta una definición clara de las funciones que debe atender el Municipio y cuáles deben ser competencia del Gobierno Central. Esta definición de competencias debe ir ligada a recursos y mecanismos que permitan que esas funciones puedan realizarse efectivamente en la práctica.
- Para hacer los cambios que lleven a un nuevo municipio, se requiere la revisión de varios de los aspectos inherentes a su funcionamiento actual, entre ellos: su estructura institucional, los códigos municipales, las funciones y la recaudación tributaria municipal.

En relación al Rol de los Institutos, el Consultor dijo- que debe darse una reestructuración de los mismos, iniciando por el hecho de que la junta Directiva de éstos, debe estar conformada principalmente por Alcaldes.

Señaló la necesidad de romper el monopolio de la capacitación municipal

Abogó por devolverse a los municipios, algunos impuestos que les son propios, como el impuesto territorial, y que actualmente son recaudados por los Ministerios de Finanzas.

Obviamente, en la medida en que se opere este traslado, se requiere el desarrollo de sistemas de información municipal que faciliten la administración tributaria local; los cuales pueden ser contratados con empresas especializadas en este tipo de sistemas.

Recalcó en la importancia de fortalecer la capacidad de los municipios para identificar, evaluar y presentar proyectos; no obstante, insistió en que el Municipio no debe ser el ejecutor de estos proyectos, sino que debería contratar, supervisar y dar seguimiento a los mismos, para aumentar en cantidad y calidad la prestación de servicios a la comunidad.

Señaló la necesidad de una institución que puede dar financiamiento a los municipios, siendo ésta la función principal que debería ser asumida por los Institutos, quienes podrían operar como banco de segundo piso, ya que la banca comercial es más eficiente al asumir el riesgo de los préstamos y la morosidad.

Aunque reconoció que los Fondos de Inversión Social han mejorado los niveles de ejecutividad del Sector Público al desarrollar proyectos en forma conjunta con las municipalidades, señaló que no es conveniente la proliferación de dichos Fondos, sino que debería existir un sólo Fondo de Cofinanciación para proyectos identificados por las municipalidades y cuya prioridad haya sido establecida conjuntamente con las comunidades locales.

Para finalizar reiteró en la necesidad de cambios en los institutos, toda vez que el contexto dentro del cual surgieron ha cambiado; siendo a la fecha indispensable su transformación

DESARROLLO INSTITUCIONAL

en paralelo con la de los municipios, en beneficio del desarrollo nacional de los países.

Entre las ideas importantes manifestadas por los participantes en los paneles y discusiones se tiene:

Se reconoció que los Institutos han hecho un esfuerzo importante en términos de asesoría, capacitación y financiamiento a las municipalidades, no obstante, sus acciones han tenido poca cobertura. Además, han funcionado de tal forma que han supeditado a las municipalidades en el desarrollo de obras y proyectos, reduciendo su autonomía.

Se dijo que, si bien es cierto que los Institutos deben ser reestructurados, se debe procurar que las municipalidades tengan la capacidad de pagar los servicios de asesoría, capacitación y financiamiento, a diferentes oferentes, tanto públicos como privados.

La reforma de los institutos debe hacerse, garantizando a la vez la sostenibilidad de los servicios de financiamiento, asesoría y capacitación a las municipalidades. En este sentido, las fórmulas que se busquen deben apuntar hacia un costo más barato y una asistencia más amplia a los municipios.

Se recaló el hecho de que la descentralización es inviable si no se fortalece al Municipio. El fortalecimiento del Gobierno Municipal debe dotarlos de recursos suficientes para poder contratar servicios, en lugar de recibirlos, como hasta ahora, del Instituto.

Entre las condiciones necesarias para este fortalecimiento están las de una mayor tributación local y una fuerte participación de la comunidad, ya que descentralizar es propiciar el involucramiento de la población en todo el proceso de la actividad gubernamental.

Al mismo tiempo que se fortalece al municipio, se debe fortalecer la capacidad de las Asociaciones para la negociación

política por recursos para el Municipio, con el Gobierno Central.

Se dijo que el nivel local es el óptimo para atender los problemas sociales en un esquema descentralizado, permitiendo una reducción de costos de administración, como ejemplo se hizo una comparación en la que se demostró que, para la ejecución de programas sociales, los costos de administración de los Fondos Sociales, fueron más bajos que los de los Institutos de Fomento Municipal y los de los Organismos Internacionales.

Las ventajas de la descentralización no sólo se perciben en términos de reducción de costos, sino que también en el aumento de la efectividad de las acciones gubernamentales. Esto implica que a la par que se fortalece al Municipio debe darse una reducción, de agencias y oficinas del Gobierno Central, de acuerdo a un plan de Reforma del Estado coherente y sustentado.

En relación con los Institutos se insistió en que deben redimensionarse y rediseñarse, revisando su misión, estructura, funciones y procedimientos, en función del fortalecimiento municipal.

Se mencionó que no debe seguirse apoyando a Institutos de tipo oficialista, ya que en el pasado se ha caído en los vicios característicos de la mayoría de las instituciones del Gobierno Central, entre ellos: burocracia excesiva e infuncional, manipuleo político, rigidez institucional.

Se dijo que predominantemente, los servicios de asesoría, capacitación y financiamiento deben darse por medio del sistema de la libre empresa a efecto de dar agilidad y eficiencia a los servicios. Señalando el problema de la rigidez burocrática de los gobiernos, se recaló que la descentralización es un proceso político que debe romper con estas rigideces, y que requiere una intensa actividad legislativa que defina competencias y recursos para la descentralización.