

**PRIMER DIÁLOGO CENTROAMERICANO ENTRE EL SECTOR SOCIAL Y EL
SECTOR MUNICIPAL
Managua, Nicaragua 30 y 31 de julio de 1996**

**LOS RECURSOS MUNICIPALES Y DESARROLLO SOSTENIBLE A NIVEL
LOCAL.**

**Sigifredo Ramírez,
Director del Proyecto de Desarrollo Municipal, PADCO**

Quería agradecer a FEMICA la oportunidad que me brinda de compartir con mis amigos de Centroamérica. Esta vez me han invitado a que hablemos sobre los recursos municipales como base fundamental del desarrollo sostenible de las municipalidades.

Quisiera comenzar señalando como me decía mi amigo, que esta conferencia se termina solamente diciendo "sin cacao no hay chocolate" Y en eso se resume mi charla "si no hay recursos no hay municipio", si no hay recursos no hay nada. Ya se ha explorado suficientemente uno de los recursos fundamentales necesarios para el desarrollo que es el recurso humano y la relación con la comunidad.

Nos toca ahora hacer algunas consideraciones muy simples sobre los recursos económicos. Mi intención no es teorizar; simplemente voy a plantear tres o cuatro consideraciones fundamentales sobre **la importancia de los recursos como base del desarrollo del municipio**. Como les decía, el desarrollo sostenible depende principalmente del uso adecuado de los recursos. ¿Pero que se entiende por uso adecuado de los recursos? **Que los recursos sean utilizados por equidad**. Que los recursos no se utilicen para satisfacer necesidades individuales, sino que se utilicen para satisfacer necesidades comunes.

Muchísimas municipalidades utilizan los recursos como una forma de satisfacer necesidades de ciertos individuos. En Centroamérica especialmente hay una gran tradición de paternalismo. Yo no quiero referirme a quienes lo han implementado, ni a quienes lo han inventado, ni a quienes lo han iniciado. Yo diría que Centroamérica, incluido Panamá hasta Guatemala, han entendido que el desarrollo de los pueblos se logra sobre la base de ejecutar acciones paternalistas.

Es muy común entrar en discusiones con amigos en cuanto a la importancia de los subsidios. Los subsidios son muy importantes, pero muchas veces son muy inequitativos especialmente a nivel local. ¿De donde provienen los recursos locales? Del bolsillo de los contribuyentes. Y si esos recursos que provienen del contribuyente son utilizados para otorgar subsidios a ciertos sectores de la comunidad, ese uso de esos recursos es inequitativo, es injusto. De tal forma que muchas veces esos subsidios, esa forma de utilización de los recursos que pretende llevar bienestar a la comunidad, lo que esta haciendo es una grave injusticia con ciertos sectores.

Un ejemplo muy simple. Nos encontramos que en nuestros pueblos en Centroamérica, los pueblos medianos y los pueblos pobres, los índices de recolección de desechos sólidos varían entre un treinta, cuarenta, cincuenta, sesenta por ciento de población. Ninguno de esos municipios recupera el costo real de la prestación de los servicios. Por ejemplo, cuando recolecta la basura de un ciudadano le cuesta al municipio cien unidades económicas, digamos cien córdobas mensuales, sesenta córdobas mensuales, sin embargo, las tasas que esos municipios están cobrando no pasan de diez o quince córdobas mensuales.

¿Qué se está haciendo? Se están utilizando los recursos de los pobres para recogerle la basura a los ricos. ¿Por qué? Porque se le recoge la basura a aquellos hogares donde ingresan los camiones recolectores de basura. Y esos lugares donde ingresan los camiones recolectores de

basura con donde están asentadas las personas de mayores ingresos de la población. ¿Y quien esta pagando por eso? Ninguno de los concejales, ninguno de los Alcaldes se ha metido su mano al bolsillo para sacar recursos para recogerles basura, para aportar un subsidio de cuarenta a cincuenta unidades económicas, que es lo que cuesta aquello que no se recupera a través de las tasas.

Entonces esa utilización, ese subsidio cruzado. Pero es un subsidio cruzado de los más pobres a los que están en mejores condiciones. Esa es una forma de aumentar la inequidad en la utilización de los recursos.

La mayoría de los municipios con los cuales he trabajado en Centroamérica utilizan un altísimo porcentaje de sus recursos en gastos operacionales. Es casi una norma que de los municipios que nosotros hemos analizado, - y hemos analizado muchos -, el noventa por ciento de los recursos propios se utilizan en gastos de funcionamiento. Y en una gran cantidad el ciento por ciento y más de los recursos propios, se invierten en gastos de funcionamiento. ¿qué quiere eso decir ?

Que los recursos propios del municipio solo alcanzan para mantener su burocracia, que si alguna obra puede realizar el municipio, tiene que realizarla con donaciones, préstamos bancarios, transferencias, gobiernos amigos, pero nunca con recursos propios. Entonces, ¿ qué puede esperar el ciudadano. Qué puede esperar el ciudadano de un municipio que vive como vivimos los pobres de todos los países !

¿ Qué puede esperar un municipio que solo paga por el sostenimiento de un aparato burocrático, **que puede esperar un municipio de unas autoridades municipales que no se interesan en hacer ahorros propios como medio de realizar algunas inversiones en su comunidad !**

Yo quisiera pedirles el favor a los alcaldes que están aquí, de que analicen cual es el ahorro interno de su municipio. Que miren cuanto de cada Córdoba ingresado por impuesto, por tasa de contribución cuanto se redistribuye en las comunidades. **No habrá posibilidad de sostenibilidad del desarrollo mientras el desarrollo tenga que ser inducido desde afuera. Porque el desarrollo inducido desde afuera es orientado.** –Yo te doy, pero te doy para hagas este puente-, pero probablemente las necesidades de ese municipio no es hacer un puente. Probablemente las necesidades de ese municipio es sellar un cauce de aguas negras, conseguir fondos para una lagunita de oxidación, pero no, como yo tengo que aceptar lo que me llega, entonces vamos a hacer el puente en la comunidad. No tengo otra salida, porque yo no tengo recursos para dedicarlos al desarrollo.

No quiero avanzar mucho en este tipo de situaciones tan criticas. Es una realidad que estamos viviendo, es una situación que tenemos que tratar de corregir si estamos interesados en utilizar los recursos locales para el desarrollo de los pueblos. Ya han dicho muchas veces en este mismo foro, en esta misma reunión, de que es desarrollo local es imposible si no se cuenta con la participación de la comunidad. Eso es un hecho. Si lo pusiéramos al revés podríamos pensar o podríamos decir que si existe voluntad de la comunidad existe posibilidad de desarrollo. Pero para utilizar esa voluntad se necesita también que los gobiernos locales se preocupen por un segundo aspecto: **por planificar la utilización de los recursos.**

Uno de los problemas principales que nos encontramos, y ya se dijo en este Foro, es que a los alcaldes les interesa hacer las obras que se ven. Llamémoslo de otra manera. Hacer las obras que tienen popularidad y política. Es muy importante inaugurar puentes y parques y pavimentaciones, pero no dan ningún resultado político inaugurar acueductos, inaugurar alcantarillados o sistema de tratamiento de aguas negras. Eso no da votos. Lo que da votos es inaugurar las calles, los puentes y los parques. **Eso sí da votos.** Y entonces a eso se orientan las inversiones, sin consultar con la comunidad cuáles son las prioridades de inversiones.

Por eso es fundamental que si se pretende utilizar recursos para el desarrollo, se debe planificar la utilización de ellos con la comunidad. No hay posibilidad de desarrollo de los pueblos sin

colaboración de la comunidad. Pero la colaboración de la comunidad debe ser orientada a la planificación de la utilización de los recursos. En todos nuestros países de una u otra manera el Gobierno Central se las ingenia para pedirle y exigirle a los municipios que elaboren un Presupuesto anual. Y en todos los municipios se elabora un Presupuesto anual.

Cuando visite un país donde viven unos amigos míos llegamos donde un alcalde y le preguntamos, ¿y su presupuesto? –Ah sí, por aquí lo tengo ¿a dónde era que tenía yo las cifras del presupuesto?, por aquí estaban- Para eso se elaboran las cifras del Presupuesto. Para guardarlas, para informarle a las entidades centrales del Presupuesto, pero muy poco para implementarlo.

Ahora bien. En la forma como se elaboran los Presupuestos y la forma como se utilizan, tampoco van a conducir a nada. **Los presupuestos son la espina dorsal del desarrollo de los pueblos, siempre y cuando sirvan como Plan organizado de acción**, si se utilizan para seguirse. Pero si los presupuestos se elaboran para informarle al INIFOM o para informarle al Ministerio de Gobernación, o para informarle a la ANAM, o a cualquier otro, y no para trabajar, no sirve como Plan de Acción, no tiene ninguna utilidad.

El Presupuesto como herramienta fundamental, debiera ser el orientador del Plan de Acción de cada municipio en su período fiscal, en su período presupuestario. Me decía alguien, -pero y si todo me lo gasto en el presupuesto entonces ¿con qué hago obras?. A lo que aclaré, -Pero es que tus obras deben de estar en el Presupuesto-. Su preocupación residía en que incluía las obras en el Presupuesto después el Gobierno Central no le daba mas recursos. Le pregunte entonces, -Ah ¿y como planifican las obras? –Ah no, esas las panificamos aquí en el Concejo, aquí las distribuimos por partes iguales. Nos dividimos los fondos que tenemos para inversiones, cien mil para cada uno y cada quien hace el proyecto que mas le convenga. Ah bueno, esa es una muy buena forma de utilizar los recursos. La otra forma de utilizar los recursos es elaborando un Presupuesto con cada uno de los Programas de Ejecución que se vayan a realizar. Un Presupuesto que contenga un Programa de Administración, un Programa de Servicios Públicos y un Programa de Inversiones. Ese programa de inversiones debe acompañarse con cada uno de los perfiles de los proyectos que se van a realizar en el año y estos perfiles a su vez, deben contener también la forma como se van a obtener los recursos, el tejido en el cual se van a obtener los recursos y cuando se van a utilizar esos recursos dentro de ese período fiscal.

Yo no quisiera entrar en discusiones académicas, sobre cuales son los recursos que el municipio tiene para ejecutar sus obras o para administrarlas. Solo les voy a mencionar algunos aspectos que quisiera destacar en cada uno de estos. Los recursos del municipio básicamente están compuestos por impuestos, tasas, y contribuciones como los recursos propios del municipio. En esos tres elementos se concentran los recursos fundamentales de que el municipio dispone, para hacer su propio desarrollo: impuestos, tasas y contribuciones.

Afortunadamente mencionaron aquí, que hay muchos legisladores y muchas personas interesadas en el desarrollo del municipio. Se menciono un aspecto fundamental del impuesto y es que este último debería tener la posibilidad de llegar a definirse en el nivel local.

Yo estoy seguro de que los legisladores no van a querer nunca dejar ir de sus manos el control del impuesto, la definición del impuesto. Le estamos pidiendo, fíjennos unos parámetros dentro de los cuales se pueda desenvolver el municipio para fijar sus impuestos.

Hagan lo que hicieron los colombianos muy inteligentemente. Los colombianos tomaron todos los tipos de impuestos municipales y dijeron, el municipio definirá el impuesto predial entre tales y cuales valores. De esa forma no dejaron ir la definición del impuesto.

No podemos estar dependiendo de un Congreso Nacional para que nos este definiendo si el impuesto es el uno por ciento o el uno por mil, o el cinco por ciento o el cinco por mil, porque mas tarda la Ley en salir de ese Congreso que en convertirse en obsoleto.

Si logramos que los Congresos nos permitan movernos dentro de un rango para fijar los impuestos a nivel del municipio, estamos logrando dos cosas: primero, no estamos permitiendo que se estén desactualizando las tasas y segundo, estamos permitiendo o introduciendo el concepto de una competencia sana entre municipalidades. Yo como industrial si me dicen que tengo que pagar un tipo de impuestos que es del cinco por ciento en Managua y es lo mismo en Chomotillo, es obvio donde voy a poner esta empresa, si en Chomotillo no encuentro ni agua. Si no se permite la competencia, si no se permite la posibilidad de atraer o rechazar negocios a los municipios, entonces se esta dejando que la población busque aquellos municipios que tienen mayor oferta; entonces estamos propiciando crecimiento de los municipios tradicionales.

¿Por qué todos los negocios se establecen en Managua, o en León? Porque Managua y León ofrecen todos los servicios, y las mismas tasas impositivas que pago en Managua o en León las voy a pagar en un municipio que no me ofrece nada. Estamos cometiendo una injusticia con aquellos municipios que nada tienen que ofrecer. Pero si le damos alguna posibilidad de negociar con sus industrias por ejemplo, de exonerarlas por veinte años – es mas fácil atraerlas a su municipio.

Hay países que han llegado al colmo **de prohibirle a los municipios negociar los impuestos**. Por Ley no se le permite a un municipio negociar sus impuestos. Al contrario, la Ley debiera permitirle a las autoridades locales que utilice **los impuestos como forma de atracción o rechazo de los negocios o de las situaciones que usted quiere estimular o rechazar**.

Los impuestos municipales son pésimamente definidos, pésimamente comprendidos, pésimamente divulgados y pésimamente entendidos, Me da pena decirlo, pero el mayor problema que afrontan los impuestos municipales es que los mismos los tienen que definir no los entienden, los mismos que los tienen que explicar no los entienden. Y más grave aún, muchas veces los degeneran.

Hay Impuestos sobre Bienes Inmuebles donde no se conoce siquiera, no se sabe definir claramente quién es el contribuyente, quién es el responsable del impuesto. Yo voy a poner un ejemplo. En Nicaragua hay un impuesto que lo llaman impuesto de ventas que se degeneró del concepto del impuesto a la actividad económica. El derecho que le Municipio tiene de cobrarle a una empresa o a un negocio que se asiente en su dominio territorial para explotarlo es un impuesto a la actividad económica.

Sin embargo aquí por erosión normal del concepto se fue convirtiendo en impuesto de ventas y hoy en día todo el mundo lo llama impuesto de ventas. Y entonces cuando ya los organismos internacionales se dieron cuenta de que en Nicaragua hay un impuesto de ventas a nivel municipal, enfocaron todas sus baterías contra el impuesto de ventas a nivel municipal. Como resultado, en este momento todos en la Asamblea Nacional quieren terminar el impuesto de ventas porque es una doble imposición, es un impuesto en cascada. Sin embargo, todo lo que se pretendía con ese impuesto era definir un impuesto a la actividad económica que deberían pagar las empresas o negocios que se instalaran en el territorio de un municipio determinado por el solo hecho de explotar un negocio. Es un derecho que tiene cualquier municipio de hacerlo, que tiene cualquier país de hacerlo.

En la misma forma que un municipio le puede cobrar a las personas la voluntad de asentarse en San José, o en ciudad de Panamá, o en Tegucigalpa, hay un impuesto a las personas por localizarse ahí, por vivir ahí, en la misma forma hay un impuesto a los negocios por localizarse ahí, impuestos de localización y se han convertido por degeneración del término, por falta de explicación de quienes lo aplican, en un impuesto de ventas. **Se ha convertido de un impuesto que era el negocio, en un impuesto al producto**. Entonces ya es un impuesto en cascada y

ya es un enemigo de la población y en un enemigo de todos aquellos que vayan contra los impuestos en cualquier nivel. Es un par de ejemplos de los serios problemas que tiene los impuestos como recursos locales.

Las tasas, el otro modelo de los ingresos locales. Yo quisiera que me corrigieran, pero no conozco municipios que lleven un control de los costos de la prestación de cada uno de los servicios y **que las tasas por la prestación de ese servicio recuperen los costos**. En una legislación en un país encontré que la legislación decía que el municipio puede cobrar como mínimo o deberá cobrar como mínimo el 50% del costo del servicio. Y lo que se aplica en ese país es que el municipio cobra como máximo el 50 por ciento de costo de prestación del servicio.

¿Pero, de dónde sale el otro cincuenta por ciento? Lógicamente de los recursos locales, sino de dónde va a salir. El municipio no hace billetes. El Gobierno Central por lo menos tiene una maquinita para hacer billetes. El municipio ni siquiera puede hacer eso. ¿Cuál va a ser el resultado final de ese municipio que está prestando unos servicios que son deficitarios a su población?

Y algo más.

El municipio tiene la obligación de prestar a la comunidad aquellos servicios que la comunidad no puede producir por sí misma. Pero no. La intención de los municipios nuestros es absorber todo aquello que más podamos en beneficio de la comunidad subsidiada.

Los municipios nuestros tienen rastros, mercados, es decir, los municipios se han convertido en matadores de vacas. Matamos vacas porque es más barato que la mate el municipio a que las mate el sector privado y además subsidiadas. Igual sucede hasta con puestos de mercados.

Esos negocios –yo no sé alguien lo decía aquí ahora esas cosas las puede hacer mucho mejor y con mayor eficiencia el sector privado. Que el municipio se dedique a normar la utilización de los servicios. Entréguele, le sale mucho más barato, regátele esas instalaciones al sector privado. Dígale -¿cree usted que pueda prestar esto? Préstelo dentro de estas normas-. Por lo menos se ahorra el costo del subsidio que está involucrado en la prestación de todos estos servicios.

Nadie se ha parado a decirle a la población, a decirle a la comunidad, de que la única forma de desarrollarse es un una manera participativa. **Pero participativa no quiere decir yo quiero y vos me das, sino que vamos a poner recursos juntos para el desarrollo**. Muchos reclaman. ¿cómo voy yo a pagar por una calle que la construyó el Gobierno Central y se la regaló al municipio? Es que se la regaló al municipio. Es un patrimonio de la comunidad, de todo el municipio. No es un patrimonio de tres o cuatro peludos a los cuales le fueron a resolver su problema.

Cuando se construye una calle y esa calle es financiada por el Gobierno Central y el Gobierno Central se la regaló al Gobierno Municipal, se la regaló al municipio. No se las regaló a las tres o cuatro personas que se benefician con la construcción de esa calle. Esas personas deberían repagar al municipio la construcción de esa calle por medio de contribuciones, para que esas contribuciones sirvan para que el municipio pueda realizar obras a los demás miembros de la comunidad. No son regalos a un sector de la comunidad. Son regalos a toda la comunidad que deben servir equitativamente para todo el municipio.

La otra característica fundamental e interesante de las contribuciones es que los primeros interesados en no cobrar las contribuciones son las autoridades locales, porque la contribución choca contra la voluntad política de las autoridades para cobrar. Prefieren que eso salga como un regalo político a su comunidad que tenerla que cobrar. El esfuerzo de cobrarla es muy grande y entonces prefieren ignorarla.

Hay otros tipos de recursos del municipio que también tiene sus características muy especiales y con los recursos patrimoniales; es decir, los recursos que en una u otra forma le han sido otorgados al municipio ya sea por el Gobierno Central, por donaciones, por herencias, por legados. Esos recursos tiene también una característica especial. Hay municipios que no los conocen, ya que por lo general los sistemas de registro de las municipalidades son muy débiles.

Los registros extrapresupuestarios. Siendo estos los registros más importantes, no les ponen ninguna atención porque lo controlan. Los bienes del municipio se deberían registrar en esos registros extrapresupuestarios. Hemos conocido muchas municipalidades que les hemos preguntado, ¿tienen ustedes terrenos egidales? A pesar de que manifiestan tenerlos, cuando se les pregunta cuáles son, no pueden responder. Afirman tenerlos arrendados, pero no saben ni cuáles son, ni cómo se definen, ni de dónde están, ni qué extensión tienen. Y no estoy hablando de un caso aislado. Estoy hablando de muchos casos que he conocido. **No se registran los patrimonios de las municipalidades. Las municipalidades en muchas oportunidades no conocen los recursos de que disponen por debilidad en los sistemas de registro.**

El otro y último concepto de recursos municipales son los recursos de capital, los que se adquieren por donaciones, transferencias, préstamos. Han hablado aquí mucho de las transferencias. Son muy importantes las transferencias, porque permiten que los municipios puedan realizar alguna inversión. Y permiten que los municipios puedan realizar alguna inversión, porque no las pueden realizar con sus fondos propios. Porque los fondos propios sólo sirven para sostener el costo de las operaciones.

Sin embargo, yo quería anotar que salvo en casos muy especiales, las transferencias y los recursos de capital no llegan a significar siquiera un veinte por ciento de los recursos totales del municipio. En otras palabras, en la masa global de recursos del municipio, las transferencias y los recursos de capital son muy pocos. Esa es una razón muchísimo mayor para darle o para cuidar al máximo los recursos propios del municipio.

Nos hemos encontrado con muchísimas municipalidades que las únicas obras que hacen son las que pueden realizar con trasferencias y donaciones. **Pero hay una norma que dice que los gastos de operación de la municipalidad no pueden ser superiores al cincuenta por ciento de los ingresos corrientes.** O sea, que los municipios deberían tener siquiera una capacidad de ahorro interno del cincuenta por ciento de sus ingresos corrientes. Eso le permitiría hacer obras. Eso le permitiría planificar, le permitiría no vivir de la caridad del Estado, del Gobierno Central. Le permitiría mostrar alguna capacidad de ejecución, le permitiría mostrar honestidad en el manejo de sus recursos. Porque honestidad no es lo contrario de robar. Es deshonesto en el manejo de los recursos el que maneja los recursos sin importarle, con descuido, sin el sentido de responsabilidad del manejo más eficiente de los recursos. Eso es deshonestidad en este caso.

No quería dejar de mencionar, no puedo ignorar un recurso como es el de participación de la comunidad. Decía y me sorprendió muchísimo, me gusto muchísimo, lo que decía el Secretario de Bolivia, que había que empezar a contabilizar los recursos que aporta la comunidad en la relación de las obras. Sería fabuloso que pudiera llegarse a financiar tanto por la comunidad por los fondos municipales, el desarrollo de las obras, de proyectos, el desarrollo local. Si se logra que en cada uno de los proyectos la comunidad aporte sus recursos y puedan contabilizarse esos recursos, se estarían haciendo una máxima utilización de los recursos.

Por ultimo, quiero decirles que he tratado el tema de los recursos en una forma de lo que vivamos día a día, de los que vivamos diariamente, lo que tocamos diariamente, no técnicamente, El manejo de los propios recursos es una gran debilidad a nivel de los municipios. Un alcalde me decía, -mientras yo tenga que pagar la planilla yo no me preocupo mucho- Y yo me pregunto ¿será esa una buena utilización de los recursos.?

