

Descentralización y el fortalecimiento municipal: el caso de la región centroamericana y República Dominicana*

Justo Aguilar**

EVALÚA LOS AVANCES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL QUE HA SIDO IMPLEMENTADO EN LA REGIÓN, COMO PARTE DE LAS REFORMAS Y POLÍTICAS ADOPTADAS POR SUS GOBIERNOS DESDE FINALES DE LOS OCHENTAS. ANALIZA LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL PARA CADA UNO DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN, CONSIDERANDO SUS ASPECTOS FUNDAMENTALES RELATIVOS A COMPETENCIAS, SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO Y MECANISMOS DE VINCULACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN COMUNAL.

"En Centroamérica, descentralización y la democracia local no necesariamente se dan juntas, ni avanzan al mismo ritmo. La evidencia parece sugerir que los pasos para constituir democracias locales han caminado más rápido que los de la descentralización. El Estado de la Región. El Desafío de los Gobiernos Locales Democráticos. San José, Costa Rica, 1999, p.213.

Avances de la descentralización y el fortalecimiento municipal en la región

El proceso de descentralización es reciente, y está asociado en

la Región con el surgimiento de la democracia como forma de gobierno, la consolidación de la institucionalidad democrática a nivel nacional y local; así como al esfuerzo de sus gobiernos para implementar una nueva estrategia de desarrollo basada en la inserción de sus economías en los mercados internacionales, y la reestructuración de sus Estados para acomodar los cambios económicos y políticos derivados de la globalización. Un grupo de tres países iniciaron este esfuerzo de descentralización en forma más temprana, Guatemala (situado constitucional de 1985), Nicaragua (reformas tributarias locales durante la Administración

* Documento integrador de los Informes de País y discusiones sobre el tema de la descentralización y fortalecimiento municipal que fueron objeto del Seminario Internacional Finanzas Nacionales-Finanzas Municipales, organizado por el Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001" DSE - ICAP, en la República Federal de Alemania, del 2 al 16 de setiembre del 2000.

** Decano, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Sandinista), y Honduras con la Ley de Municipalidades (1990). Un segundo grupo de países: Costa Rica, El Salvador y Panamá presentan un desarrollo más reciente, ya que las reformas de fortalecimiento municipal datan de mediados de los noventa. República Dominicana es un caso especial, pues la descentralización es un proceso todavía en gestación.

El avance de las políticas de descentralización no ha sido uniforme en la Región, y algunos países muestran un mayor avance, aún cuando el proceso se ha enmarcado en el modelo de Estado centralizado en el Gobierno Central, lo que ha limitado en grado extremo su implementación. Cardona (9) ha identificado dos tendencias generales que han marcado las pautas de este proceso en la Región: primero, el conjunto de acciones del Estado para articular programas de contenido social, a grupos de comunidades específicas con el apoyo de los gobiernos municipales; y segundo, los esfuerzos de mayor amplitud para la reconstrucción de los sistemas políticos basados en la autonomía de los gobiernos locales, (programas de negociación para la paz y la construcción de la democracia).

La primer tendencia parece resultar de los procesos globales de ajuste estructural y reforma del Estado, en los que el gobierno ha priorizado la eficiencia económica en la ejecución de programas sociales dirigidos a poblaciones metas, y que ha requerido de la transferencia de recursos financieros a programas de ejecución local, con la parti-

cipación de las municipalidades. Este enfoque sin embargo, no fortalece la capacidad política de los gobiernos locales para decidir sobre las necesidades mismas de sus comunidades, ya que le corresponde un papel de ejecutor de las decisiones del gobierno nacional. Ejemplo de estas acciones lo constituyen los siguientes programas: Triángulo de Solidaridad en Costa Rica, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, FISDL, en El Salvador, Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS; los que han permitido que el Gobierno Central mejore su efectividad en el uso de programas de contenido social, algunos de ellos financiados con recursos externos. A pesar de ello, la ejecución conjunta de estos programas en el espacio de la comunidad, ha mejorado la imagen municipal entre sus ciudadanos.

La reconstrucción de sistemas políticos democráticos después de los conflictos armados de la Región, generaron condiciones propicias para el redimensionamiento de los gobiernos municipales centroamericanos, en un proceso que Cardona ha identificado con los siguientes objetivos: "darle vigencia a la identidad y derechos de los pueblos indígenas, y reconstruir la Nación (Guatemala); construir un proyecto alternativo de Nación mediante la profundización del pluralismo político (El Salvador); o bien, edificar el Estado moderno democrático (Nicaragua después de 1979); sacudir el anquilosado sistema bipartidista y el centra-

lismo (Costa Rica); profundizar la democracia local (Panamá); o finalmente, refundar el Estado desde sus bases municipales como se intenta en República Dominicana” (9).

El Informe Estado de la Región (8) y los Informes por Países (1,7), permiten identificar las principales reformas asociadas al proceso de descentralización del Estado y fortalecimiento municipal con detalle por países, las que se describen a continuación:

- **Guatemala:** *Reformas aprobadas:* Constitución de 1985 y creación del Situado Constitucional; reforma constitucional (1994) que no ha sido incorporada en el Código Municipal vigente; homologación del período de cuatro años para alcaldes (1996). *Reformas pendientes:* actualización del Código Municipal y modernización del sistema tributario local (en discusión por la Comisión de Asuntos Municipales del Congreso desde 1998).
- **El Salvador.** *Reformas aprobadas:* Código Municipal (1986); creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (1988); Ley General Tributaria Municipal (1991); Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, FODES, que estableció un aporte municipal del 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto del Estado.

Reformas pendientes: creación del Impuesto Territorial; actualizar el Código Municipal; participación de los partidos políticos y movimientos locales en las elecciones municipales.

- **Honduras.** *Reformas aprobadas:* Ley de Municipalidades (Decreto 134-90) y cuatro reformas posteriores (Decretos Legislativos 48-91, y 177-91, reforma de 1995 y de 1997). Elección en boletas separadas de las empleadas en las elecciones nacionales (1997). *Reformas pendientes:* actualización de la Ley de Municipalidades; participación de los partidos políticos y movimientos locales en las elecciones municipales; descentralización de funciones en salud, educación y recursos naturales.
- **Nicaragua.** *Reformas aprobadas:* Reforma constitucional que permitió la elección directa del Alcalde (1995); Plan de Arbitrios (1989); Reforma de la Ley de Municipios (1997). *Reformas pendientes:* reglamentación Ley de Municipios; Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa Municipal; Anteproyecto Ley de Código Tributario Municipal; Anteproyecto de Ley de Régimen Presupuestario Municipal; Anteproyecto de Ley de Transferencia Presupuestaria a los Municipios (se propone una transferencia no menor

del 6% de los ingresos tributarios corrientes del presupuesto de la República); Anteproyecto de Ley de Solvencia Municipal (reforma a la Ley de Justicia Tributaria y Comercial, Decreto 3-95 "Impuesto sobre bienes Inmuebles", Plan de Arbitrios del Municipio de Managua, Plan de Arbitrios Municipal).

- **Costa Rica.** *Reformas aprobadas:* creación del Impuesto Inmobiliario como un tributo municipal (1995); Nuevo Código Municipal (1998), el que incorporó la elección popular del Alcalde y del Consejo de Distrito en elecciones separadas de las elecciones nacionales, un nuevo ordenamiento en materia tributaria y tarifaria, y el establecimiento de la Carrera Administrativa Municipal (1998); Ley de Control de las Partidas Específicas para financiar proyectos de inversión local (1999). *Reformas pendientes:* reforma constitucional para aprobar una transferencia municipal por un 10% de los ingresos corrientes del Presupuesto Nacional, (aprobada en una primera legislatura, noviembre 2000).
- **Panamá.** *Reformas aprobadas.* Ley No. 52 de 1984 sobre Régimen Municipal, en la que se aprobó la elección directa del Alcalde, el gobierno municipal como la organización política autónoma de la comu-

nidad en cada distrito del país, el fortalecimiento de los representantes de Corregimientos en el Concejo Municipal, creación de las Juntas Comunales en los Corregimientos, el uso del referéndum como mecanismo de control político local, y la figura del Tesorero como recaudador y controlador del gasto municipal. *Reformas pendientes:* actualización del Código Municipal; reforma tributaria municipal; adecuación de las competencias del Alcalde y el Concejo Municipal; traslado a las municipalidades del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

- **República Dominicana.** *Reformas aprobadas:* La Ley No. 17 transfiere un 4% de los ingresos fiscales del Presupuesto Nacional (1997). *Reformas pendientes:* aprobación de un Código Municipal que sustituya una legislación municipal obsoleta y ampliamente fragmentada en múltiples leyes, que generan ambigüedades e indefiniciones del accionar fundamental del régimen municipal; legislación que apoye el proceso de descentralización (Anteproyecto de Ley de la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado).

Ese proceso de reformas municipales ha obligado a cambios importantes en el marco jurídico municipal de los países, y a una descentralización del Estado toda-

vía limitada en el campo de las competencias propias locales y de autorizaciones financieras (tributos, tasas y transferencias) para atender esas competencias. Esta sección presenta un análisis pormenorizado de los cambios ocurridos en estas áreas del quehacer municipal de la Región.

Resultados limitados en el esfuerzo descentralizador de la Región

El esfuerzo descentralizador reciente de la Región, se caracteriza por su timidez y efectos limitados,

tanto en el campo de las prestaciones públicas locales y autorizaciones tributarias para su financiamiento, como en el desarrollo de mecanismos políticos que le permitan a la comunidad participar del gobierno local. Sobre lo primero, el Cuadro No. 1 muestra información sobre el tamaño relativo de las haciendas municipales de los países, utilizando dos indicadores: la razón de gastos municipales en relación con el gasto del Gobierno Central, así como los ingresos corrientes municipales por habitante cuantificados en dólares.

CUADRO No. 1
MUNICIPALIDADES DE LA REGIÓN
INGRESOS CORRIENTES PER CÁPITA Y GASTOS COMO %
DEL GOBIERNO NACIONAL

Países	Ing. Ctes. Locales Per cápita, 1995 (US\$)	Gastos locales	
		Año	% del Gov. Nacional
Guatemala	5,30	(98)	5,6
El Salvador ¹	6,30	(98)	8,0
Honduras	10,30		12,0
Nicaragua ¹	11,60	(99)	4,5
Costa Rica	19,30	(99)	4,6
Panamá ¹	19,30	(99)	3,5
República Dominicana ¹	14,90	(99)	4,6

1. Para los casos de Nicaragua, El Salvador, Panamá y República Dominicana se utilizó la razón ingresos municipales totales/ ingresos del Gobierno Central como sustituto de la razón gastos municipales/ gastos del Gobierno Central.

Fuente: *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Proyecto Estado de la Nación, 1999. Cuadro No. 8.3, p. 235.*

La razón de gastos municipales permite evaluar la participación de las municipalidades en el gasto del Gobierno Central, como indicador del grado de descentralización económica. A su vez, el indicador de ingresos municipales por habitante, permite comparar el tamaño relativo de la actividad económica de los gobiernos municipales, según los diferentes países de la Región.

Para los países de la región, el gasto municipal no sobrepasa el 6% del gasto total del Gobierno Central, y en todos ellos representa menos de un 1% del Producto Interno Bruto. Honduras y El Salvador constituyen la excepción, puesto que el gasto municipal fue de 12% y 8% del gasto del Gobierno Central, respectivamente. A pesar de estas excepciones, el régimen municipal en toda la región, tiene un nivel de actividad económica muy pequeño al considerar la cantidad relativa de recursos que emplea en la gestión de su actuación como gobierno local. Esta situación de pequeñez y marginalidad de los gobiernos locales en el conjunto de la acción del Estado, podría ser el resultado de las siguientes explicaciones:

- Primero, que las reformas de descentralización han sido de poca profundidad en lo relativo a la transferencia de potestades a las municipalidades para movilizar recursos económicos propios y mediatizadas al interior del modelo político centralizado de Estado.

- Segundo, en lo relativo a transferencia de competencias nacionales a los municipios, la descentralización ha sido marginal; los estudios revelan que los servicios públicos todavía corresponden a servicios menores: recolección de basura, alumbrado público, parques, cementerios, mantenimiento de calles y permisos de construcción, y que las funciones sustantivas del Estado todavía permanecen en el Gobierno Central.

- Tercero, las autorizaciones de los Congresos para conceder capacidad económica a las municipalidades, ha privilegiado las transferencias del Presupuesto Nacional en lugar de concederles poder tributario. Ello explica la dominancia de sistemas de financiamiento local que son dependientes de los recursos provenientes del Presupuesto Nacional, en vez de tener autorizaciones que les faculten para recaudar impuestos y cobrar tarifas, como los principales mecanismos del financiamiento municipal.

En el plano de las reformas orientadas a consolidar la participación popular en la gestión municipal, el Informe de la Región (8) menciona que al evaluar siete mecanismos de participación ciudadana (cabildo abierto, referéndum, consulta popular, comisiones mixtas, consejos de desarrollo local, audiencias públicas y plebis-

citados), se determinó una diferencia importante entre lo establecido por la normativa correspondiente y la práctica política que manifiestan los ciudadanos respecto a su gobierno local, lo que podría explicarse por la ausencia de una cultura de participación popular. Un segundo problema en este campo tiene que ver con las limitaciones y restricciones de capacidad institucional que muestran los gobiernos locales para responder a las demandas ciudadanas. Sin embargo, un estudio de opinión sobre la percepción de la población centroamericana en relación con el gobierno municipal, el que fue realizado a mediados de los noventa (10), permitió determinar que hay una aceptación mayoritaria de que el gobierno municipal podría ser más eficaz que el gobierno nacional en la provisión de servicios públicos, y que es necesario descentralizar una mayor cantidad de servicios públicos hacia los gobiernos locales.

No se han redefinido las competencias propias locales

En un modelo de Estado centralizado y de corte presidencialista como el de la Región, la definición de competencias en materia de servicios públicos opera para el Gobierno Nacional y por exclusión define las competencias locales. Ello se refleja en que las competencias propias de los municipios corresponden a prestaciones públi-

cas de tipo menor al compararse con las responsabilidades del Gobierno Central, o con municipios de Estados descentralizados del primer mundo. Esto puede verse con más claridad cuando se especifican esas prestaciones en el marco de las leyes municipales, a saber:

- Recolección y manejo de desechos sólidos.
- Administración de mercados, mataderos, galleras y cementerios.
- Limpieza de solares.
- Otorgamiento de licencias para construcción, instalación de letreros y espectáculos públicos.
- Construcción y mantenimiento de calles, aceras y parques.
- Registro de fierros, guías y de transporte y cartas de venta de semovientes (Nicaragua).
- Otorgamiento de licencias para construcción, instalación de letreros y permisos para espectáculos públicos.
- Planificación, definición de normativas y de control del uso del suelo (Nicaragua).
- Planificación urbana y rural.
- Gestión del medio ambiente y recursos naturales.
- Constitución de Comités Municipales de Emergencia para

enfrentar los desastres naturales.

- Supervisión de precios, pesas, medidas y calidades

La normativa en los países de la Región no incluye competencias propias o funciones sustantivas que sean relevantes para la promoción del desarrollo local. Ello explica que los municipios centroamericanos y de República Dominicana no incluyan la gestión de escuelas y hospitales, el manejo de estaciones de tratamiento de desechos sólidos, plantas de tratamiento de aguas servidas, la planificación del territorio y gestión del uso del suelo para fines residenciales, industriales, agricultura y servicios, como sí es el caso de los municipios de países desarrollados. A pesar de ello, debe indicarse para el caso de Guatemala y El Salvador, que las reformas recientes le han asignado a las municipalidades responsabilidades en el campo de la educación.

En la práctica, los municipios de la Región desarrollan una actividad muy importante en apoyo a la gestión ministerial del Gobierno Central en la provisión de servicios públicos, en áreas estratégicas como son la educación, la salud y la construcción de infraestructura, lo que ha generado una dependencia y subordinación municipal a la ejecución de las políticas nacionales. Los Informes de los Países (1,7) permitieron identificar en este campo, las siguientes prestaciones públicas en las que concurren los municipios en apoyo al Gobierno Nacional:

- Construcción y mantenimiento de carreteras secundarias.
- Provisión de agua potable.
- Planificación urbana y rural.
- Gestión del medio ambiente y recursos naturales.
- Manejo de aguas residuales.
- Obras de infraestructura local.
- Apoyos a la educación (Juntas Educativas, becas escolares).
- Promoción de la salud pública a nivel comunal.
- Promover la cultura, el deporte y recreación.
- Protección del patrimonio arqueológico y artístico local.
- Manejo del alcantarillado sanitario.
- Promoción del turismo y del respeto a los derechos humanos.

En los países de mayor desarrollo y en los que los municipios manejan con autonomía sus competencias propias, un elemento central de su gestión lo constituye la planificación del territorio, y la gestión del suelo en sus diferentes usos. El manejo autonómico de esta función a nivel local es de carácter estratégico, pues le permite al municipio planificar y controlar el desarrollo de los asentamientos humanos, así como las bases pro-

ductivas de su territorio (agricultura, industria, servicios, recursos naturales). Esta articulación entre asentamientos humanos y procesos productivos, constituye la fundación municipal para la promoción del desarrollo local, y la creación de empleos e ingresos de sus ciudadanos. En torno a esta función estratégica giran entonces los servicios públicos de proximidad vecinal (provisión de agua potable, disposición de desechos y aguas servidas, transporte público, energía y otros), que determinan la cotidianeidad de la vida en comunidad. Como corolario de lo anterior, se infiere la responsabilidad municipal de colaborar con el Gobierno Nacional en la construcción de infraestructura local que posibilita el desarrollo futuro de sus pobladores, y de las actividades económicas. La marginación de esta competencia de planificación y control de sus territorios, ha limitado en grado extremo a los municipios de la Región, para desarrollar aquellas funciones propias, que le permitirían asumir con responsabilidad la promoción del desarrollo local.

Debilidad de los sistemas de financiamiento municipal

La insuficiencia de la gestión financiera del municipio en la Región, se manifiesta por el reducido porcentaje que representan los ingresos locales respecto a los recaudados por el Gobierno Central y el Producto Interno Bruto. Los

informes de países muestran las siguientes manifestaciones de este problema a un nivel agregado de la Región:

- Ausencia de una estructura tributaria municipal con potestades suficientes, (delegadas por la Asamblea Legislativa), que les permita a las municipalidades, levantar los recursos en su municipio que son necesarios, para financiar sus competencias propias. En todos los casos, la carga tributaria local es inferior a un 1% del Producto Interno Bruto, de lo que se infiere su dependencia de las transferencias del Presupuesto Nacional, para emprender acciones en pro del desarrollo local.
- La base económica de los municipios que es objeto de las potestades tributarias (propiedades, negocios y explotaciones productivas), presenta diferencias sustantivas, destacándose que los municipios en su mayoría rurales, no cuentan con una organización económica lo suficientemente diversificada y de magnitud, como para generar ingresos fiscales que permitan sostener gobiernos municipales fuertes. Ello es resultado de que los territorios nacionales muestran una concentración de las poblaciones y desarrollo urbano focalizado en unas pocas ciudades, así como dispersión de pequeñas ciudades y asenta-

mientos humanos en grandes territorios con insuficiente infraestructura, y una base económica predominantemente agrícola y minera en las áreas rurales.

- Las reformas recientes han favorecido el uso de las transferencias intergubernamentales para fortalecer los municipios. La aprobación de los “situados” constitucionales y legales en Guatemala (10% por norma constitucional), Honduras (5% por ley), El Salvador (6% por ley), República Dominicana (4% por ley), permitieron transferir recursos de los presupuestos nacionales a los gobiernos locales, con el fin de compensar sus debilidades financieras. Estos recursos fueron complementados en algunos países, con la administración de fondos para programas sociales que ejecutaron instituciones nacionales, con el apoyo de los gobiernos municipales. Este es el caso de El Salvador, donde las donaciones externas fueron administradas por la Comisión Nacional de Restauración de Áreas, como un mecanismo de emergencia para financiar obras en las comunidades, y la provisión de servicios básicos. Asimismo, en Honduras hay varios fondos nacionales que transfieren recursos para programas comunitarios con participación municipal.

En este contexto y tomando nota de la diversidad de sistemas de financiamiento municipal de la Región, se plantea la hipótesis tentativa de que el proceso de descentralización en lo que respecta a las reformas financieras, permite distinguir dos modelos alternos de financiamiento municipal. El primero, se caracteriza por el dominio de las transferencias intergubernamentales, y un rol complementario de los impuestos locales para financiar la actividad municipal, y que tipifica en lo fundamental, los sistemas de financiamiento municipal de Guatemala, Honduras, y República Dominicana, países en los que las transferencias intergubernamentales desempeñan un papel dominante en el financiamiento de los servicios locales. En segundo lugar, se plantea un modelo alternativo basado en una mayor importancia de los impuestos locales, tarifas y las contribuciones, con un papel menor de las transferencias intergubernamentales en el financiamiento del gasto municipal. Nicaragua y Panamá adoptaron este sistema de financiamiento durante los ochentas con base a la delegación de potestades, que le concedió el Congreso a sus gobiernos municipales. Con posterioridad, El Salvador y Costa Rica aprobaron leyes en este mismo sentido, lo que les permitió desarrollar capacidad propia para levantar la mayor parte de su financiamiento. A pesar de ello, debe señalarse que estas autorizaciones para modificar y crear impuestos locales, todavía es muy limitada.

Situación del proceso de descentralización y fortalecimiento municipal en los países de la Región

En esta sección se presenta una sinopsis de los "Informes de Países" presentados por los participantes en el Seminario Internacional Finanzas Nacionales-Finanzas Municipales (DSE/ICAP). Cada reporte incluye una caracterización del régimen municipal a nivel de país, incluyendo una descripción de las políticas de descentralización y fortalecimiento municipal que se han venido implementando recientemente; así como información básica sobre las finanzas municipales. Para fines comparativos, estos informes fueron complementados con información de los estudios del Programa de Desarrollo Municipal en Centroamérica, DEMUCA, en particular lo relativo a competencias y sistemas de financiamiento de las municipalidades.

GUATEMALA

Cuenta con 332 municipios que se rigen por la normativa de la Constitución Política de 1985 y el Código Municipal (Decreto No. 58-88), que establece que el régimen municipal es autónomo y goza de independencia económica funcional. La Constitución incorporó un régimen de estabilidad financiera para el municipio (transferencia de un 10% de los ingresos corrientes del Presupuesto Nacio-

nal), lo que le permitió iniciar un proceso de desarrollo institucional importante que se fortaleció con los Acuerdos de Paz (1996), mediante la aprobación de otras fuentes de financiamiento y la apertura de espacios para un gobierno municipal más participativo y democrático (1).

Un estudio reciente de DEMUCA (12) señala que en el marco de la descentralización que experimenta Guatemala, pueden distinguirse dos tipos de competencias para el municipio guatemalteco. En primer lugar, aquellas tradicionales y que por toda una historia han sido funciones propias de las municipalidades, a saber: agua potable, drenaje, recolección y manejo de desechos sólidos, alumbrado público y administración de mercados, terminales de buses, mataderos, establecimientos deportivos, áreas recreativas y cementerios, salones comunales, parques y áreas verdes, bomberos y estacionamientos. A su vez, en el marco de los Acuerdos de Paz, se le ha pedido al régimen municipal apoyar a instituciones nacionales en las siguientes áreas: educación básica, infraestructura educativa y de salud, energía eléctrica y la construcción y mantenimiento de caminos vecinales.

El gasto total de las municipalidades guatemaltecas fue estimado en 939 millones de Quetzales en 1998, con un desglose del 48% en gastos corrientes y un 52% para los gastos de capital; representado en un 5,6% del gasto total

del Gobierno Central (121.688 millones de Quetzales), y un 0,8% del Producto Interno Bruto, indicadores que reflejan la pequeñez de la actividad económica de estos municipios. Los ingresos municipales en ese mismo año fueron cubiertos en orden de importancia por las transferencias (59%), los impuestos (18%) y los ingresos no tributarios (23%). Las transferencias corrientes y de capital provinieron del Presupuesto Nacional (10% sobre ingresos ordinarios del Estado y un 1% del incremento del impuesto del IVA), así como de otros fondos nacionales: Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ, Fondo de Inversión Social, FIS, y el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo.

Como puede inferirse de la estructura del financiamiento municipal, las transferencias provenientes del Presupuesto Nacional constituyen la principal fuente financiera de la municipalidad guatemalteca. Se señala sin embargo, que el uso de estos recursos están condicionados por las regulaciones del Decreto No. 49-88. Esta normativa requiere que las transferencias provenientes del Situado Constitucional sean utilizadas en la construcción de infraestructura y que las mismas se distribuyan en consideración a los siguientes criterios: factor de proporcionalidad por población (25%); asignación igualitaria para todas las municipalidades (25%); factor de asignación según

ingreso per-cápita ordinario (25%); factor de asignación según número de aldeas y caseríos (15%); factor de proporcionalidad de acuerdo al inverso del ingreso per-cápita ordinario de cada municipalidad (10%).

Los impuestos tienen una participación minoritaria en el financiamiento municipal. Se identifican los siguientes tributos: primero, los arbitrios municipales sobre actividades industriales, comerciales y de servicios, contribuciones por mejorar, boleto de ornato, impuesto sobre extracción de productos; y segundo, la participación en impuestos nacionales (gasolina, circulación de vehículos, sobre inmuebles y otros).

Los municipios están agrupados a la Asociación Nacional de Municipalidades, aprobada mediante Acuerdo Gubernativo del 19 de octubre de 1960, y modificado por el Acuerdo Gubernativo No. 899-92. Sin embargo, un estudio preparado por DEMUCA (14) evaluó su participación a raíz de las luchas que se generaron en torno a la derogatoria de la Ley No. 122-97, para la administración municipal del Impuesto Inmobiliario (impuesto único sobre bienes inmuebles), habiendo determinado lo siguiente “el municipalismo en Guatemala es uno de los gremios de mayor manipulación política, débil, fragmentado y con dificultades para conservar el poco espacio político en la agenda gubernamental, y en los debates nacionales. Ni la Asociación Nacional de Municipios, ni ningún otro organismo representa-

tivo de los alcaldes se esforzó para evitar que el impuesto se retirara. Ninguna propuesta de ley, reglamento o medida administrativa sobre los municipios es evaluada, contestada ni, mucho menos, consensuada con los municipios" (11). Esta situación parece evidenciar que el régimen municipal todavía está mediatizado en gran extremo por el modelo centralizado de Estado; así como por una fragmentación importante que no le permite actuar en forma unida y que podría reflejar el alto grado de volatilidad del sistema político guatemalteco.

El Congreso de la República emitió el Decreto No. 70-86 con fecha 9 de diciembre de 1986, con el objeto de descentralizar la administración pública, mediante la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, el que es presidido por el Presidente de la República y formado además por ocho Consejos Regionales. Con posterioridad el Decreto No. 52-87, creó el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, así como el Consejo Nacional, el Consejo Regional, la integración del Consejo Departamental y los Consejos Locales de Desarrollo (con su Asamblea de Vecinos y un Comité Ejecutivo). El mismo define también, la articulación del Concejo Municipal con el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a través de los Consejos Locales de Desarrollo (con poblaciones mayores a los 250 habitantes con capacidad de votar). Este sistema fue empleado por la Administración

de Gobierno para canalizar los recursos del gobierno hacia las regiones y los municipios.

La participación comunitaria se manifiesta por otros mecanismos diferentes a los gobiernos municipales. En particular, los Comités Cívicos han venido operando como instrumentos organizativos de la vida política local, los que tienen nexos con el municipio a través de las postulaciones de candidaturas para los cargos de elección municipal. A su vez, los Consejos Locales de Desarrollo tiene la responsabilidad de promover la participación de la población, en la planificación y ejecución de proyectos locales utilizando fondos nacionales. Finalmente, se menciona que los Acuerdos de Paz, han propuesto la participación política de los grupos indígenas y de campesinos en el gobierno local, los que por toda una tradición habían sido marginados de la vida política del país

EL SALVADOR

La organización territorial de El Salvador comprende 14 departamentos y 262 municipios. La base jurídica de las municipalidades tiene sus fundamentos en la Constitución Política y el Código Municipal. Se señala que el modelo político de Estado que asume El Salvador con posterioridad al período de guerra (1980-1992), es de corte centralista y vertical a pesar de los esfuerzos recientes por promover una descentralización de algunas de sus funciones sustanti-

vas; razón que explica que este esfuerzo enfrente restricciones importantes en su implementación. A pesar de ello, destaca a nivel político la intensa competencia política que se dio en las elecciones municipales por las alcaldías, en 1994 y 1997.

Los elementos relevantes que caracterizan al municipio salvadoreño están definidos en el Código Municipal y se describen a continuación:

- Las municipalidades son los gobiernos de los municipios y están regidos por Concejos formados por un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo número es proporcional al número poblacional.
- Los municipios son autónomos en lo económico, lo técnico y lo administrativo.
- El Código Municipal define las bases para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus competencias.
- Los Concejos Municipales administran el patrimonio de sus municipios, y rinden cuentas de su administración a la Corte de Cuentas de la República.

En la práctica, las municipalidades desempeñan las siguientes funciones: limpieza de calles; recolección y tratamiento de desechos; caminos vecinales; ornato y alumbrado público; gestión de cementerios, parques, plazas, mercados, lavaderos públicos y mataderos.

Además, cumplen funciones de regulación en las siguientes áreas: vigilancia de pesas y medias, ace-ras y cartas de ventas de semovientes. Sin embargo, un estudio reciente de DEMUCA (12) señala que en la práctica un número importante de municipalidades no ejecuta todas estas competencias debido a varios factores, entre los que se mencionan como relevantes, las limitaciones financieras y de personal técnico.

El financiamiento de las municipalidades salvadoreñas proviene de tres fuentes: primero, los impuestos que se regulan por la Ley General Tributaria Municipal de 1991, la que aprobó los límites que deben tener las municipalidades en la aprobación de sus tributos; segundo las tasas y contribuciones que están normadas por el Código Municipal aprobado según Decreto No. 274 en 1986, el que fija las pautas para las "ordenanzas" que rigen al nivel local estos ingresos; y finalmente, las transferencias provenientes del Fondo de Desarrollo Económico y Social, FODES. La estructura de financiamiento municipal para el ejercicio fiscal de 1995 mostró que los recursos propios (impuestos, tasas, contribuciones y otros), aportaron un 45% y que el resto (55%) correspondió a las transferencias provenientes de FODES (11). Sin embargo, el peso de las transferencias aumentó en 1998, cuando éstas se duplicaron a un 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto Nacional (2), lo que explica que los ingresos municipi-

pales/ingresos del Gobierno Central aumentara a un 8% aproximadamente.

Es importante señalar que una política de descentralización fue incorporada en el Plan de Desarrollo 1999-2003, que ejecuta la actual Administración de Gobierno. Con ello se busca fortalecer las capacidades de los municipios, así como abrir espacios para la participación ciudadana a fin de que los municipios puedan ser más efectivos en la identificación de necesidades locales, y de proponer soluciones afines con las expectativas de sus ciudadanos.

El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, FISDL, es una entidad de derecho público descentralizada con autonomía de administración y personalidad jurídica propia. Sus objetivos incluyen la promoción del desarrollo local con participación de las municipalidades, en coordinación con el Gobierno Central para la implementación de proyectos de infraestructura económica y social. Además, procura incorporar población marginada en el desarrollo local. Proporciona asistencia técnica y capacitación a los municipios y organización de comunidad para el control y seguimiento de proyectos de inversión. Entre otras actividades del FISDL, destacan las siguientes: facilitación y promoción del desarrollo local, generación de información entre el Gobierno Nacional y las comunidades, canalización de recursos para inversión, y

capacitación en el área de proyectos.

La organización del régimen municipal salvadoreño se articula a través de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES, entidad fundada en 1941, y que agrupa a las 262 municipalidades en sus luchas por el mejoramiento del desarrollo municipal, y la descentralización del Estado salvadoreño. En particular, se señala el papel estratégico que desempeñó en las reformas municipales de los ochentas y más recientemente para el aumento de la transferencia municipal proveniente del Presupuesto Nacional. La labor de COMURES se complementa con el trabajo que desarrollan los alcaldes a través de las resoluciones del Congreso Nacional de Alcaldes.

La participación ciudadana se manifiesta a través de las Asociaciones de Desarrollo Comunal denominadas ADESCO, así como por los cabildos abiertos que son mecanismos de consulta popular a cargo de las municipalidades (Artículo 115 del Código Municipal), las sesiones públicas de los Concejos o Plenos Municipales, la consulta popular, las actividades de planificación participativa, los presupuestos participativos, los consejos de desarrollo y los patronatos. En el marco de los Acuerdos de Paz se ha iniciado un esfuerzo importante de apertura del sistema político salvadoreño, para reconstituir la participación popular de los ciudadanos a través de su

municipio como gobierno de mayor proximidad a la comunidad (11).

HONDURAS

El régimen local de Honduras está formado por 290 municipios localizados en 18 Departamentos para atender una población de seis millones de personas. La Ley de Municipalidades de 1991 estableció las siguientes potestades locales:

- Formular y ejecutar planes de desarrollo local con sujeción a la protección ambiental.
- Prestaciones públicas propias en las siguientes áreas: manejo de desechos sólidos, administración de mercados y cementerios, construcción y mantenimiento de calles y aceras.
- Responsabilidades compartidas con el Gobierno Nacional, incluyen la construcción y mantenimiento de carreteras secundarias, administración de acueductos y atención de aguas residuales y obras de infraestructura local.

El estudio de DEMUCA (12) identificó como competencias propias que las municipalidades hondureñas ejecutan en la actualidad, a las siguientes: agua potable, alcantarillado, mercados, rastros o mataderos, recolección de basuras, cementerios, mantenimiento de

parques y vías públicas urbanas, energía eléctrica y bomberos. Sin embargo, las municipalidades mayores ofrecen servicios en el campo social como programas dirigidos a la niñez, la juventud y tercera edad, así como actividades culturales y recreativas para sus ciudadanos. Además, en dicho estudio se señala que en la mayoría de los casos, estos servicios se ofrecen "en forma empírica, con baja cobertura, con muy poca organización, sin controles, y no hay relación conveniente entre costos de operación y tarifas, por lo que la prestación es subsidiada". En la atención de estas competencias los municipios hondureños realizaron un gasto total que representó aproximadamente un 12% del gasto del Gobierno Central, durante 1999 (3).

Los ingresos totales municipales se estimaron en \$100 millones de dólares durante ese mismo año, y representaron un 2% del PIB (3). Un 60% de ese financiamiento provino de los ingresos propios de las municipalidades, (impuestos, cargos de uso y contribuciones por mejoras); mientras que el resto proviene de transferencias del Gobierno Nacional. El detalle de la composición impositiva fue el siguiente: impuestos sobre industria, comercio y servicios, 49%; impuesto sobre bienes raíces, 21%; impuesto vecinal, 5%; otros impuestos (explotación de recursos, pecuario, a billares y productos controlados), 16%.

La Ley de Municipalidades autorizó desde 1990 (Artículo 91)

una transferencia municipal equivalente a un 5% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de la República, la que se distribuye entre las municipalidades en base a dos criterios: 20% en partes iguales y 80% considerando el número de habitantes. Estos recursos a su vez, deben ser empleados en el financiamiento de la inversión local en un 90%, pudiendo las municipalidades utilizar el restante 10% en gastos de funcionamiento. Las "municipalidades puerto" no califican para estos ingresos en razón de percibir el 4% de los ingresos generados por las actividades portuarias. En la práctica; sin embargo, estas transferencias son sub-ejecutadas en forma sistemática por el Ministerio de Hacienda. Ejemplo de ello, fue la sub-ejecución que realizó el Gobierno Central de estos recursos en 1998 y 1999, cuando los municipios recibieron únicamente 211 millones de lempiras en forma anual, lo que representó un poco más del 30% de los recursos que debía transferírseles de acuerdo con la ley.

A nivel de Gobierno Central se argumenta que esa sub-ejecución es compensada por los subsidios aportados para el financiamiento de proyectos municipales, aún cuando éstos no sean administrados directamente por los municipios. Estos subsidios se canalizan a través del Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS, el Programa de Asignación Familiar, PRAF, y otros mecanismos financieros del Gobierno Central y el Poder Legislativo. El monto de estos recursos

alcanzó 425 millones de lempiras en 1988 y 427 millones de lempiras en 1998-1999, respectivamente. Sin embargo, desde una perspectiva formal de la descentralización, dado que estos recursos son asignados bajo un proceso decisorio centralizado, no puede argumentarse que sean recursos municipales. Este énfasis en el gasto local orientado hacia la inversión, responde a la necesidad del gobierno para crear los equipamientos e infraestructura que le permita aumentar la cobertura en servicios como agua potable y saneamiento básico, para los que un 30% y un 34% de la población no tiene acceso, respectivamente.

Recientemente, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, aprobó al gobierno hondureño un mecanismo de financiamiento municipal conocido como Facilidad Financiera de Desarrollo Municipal, FFDM. La operacionalización de este mecanismo estaría a cargo de un banco privado seleccionado por el Ministerio de Hacienda, a través de una licitación pública internacional. Se espera que FFDM proporcione financiamiento concesional a las municipalidades, minimizando el riesgo fiscal para el Gobierno Central y estimulando el desarrollo de un mercado privado del financiamiento municipal. Las operaciones municipales contarán con el aval del Gobierno de la República de Honduras, y se atenderán en forma prioritaria las siguientes áreas de inversión: obras de eficiencia (transporte público, señalización y

regulación de tránsito); obras de conectividad y continuidad; así como obras de rehabilitación; inversiones en barrios marginales que incluyen pavimentación de rutas del transporte público, obras comunales, legalización y asistencia técnica (3).

Las municipalidades están organizadas en la Asociación de Municipalidades de Honduras, AMHON, y reciben apoyo técnico y financiero, así como capacitación de la Fundación de Desarrollo Municipal, FUNDEMUN, con recursos de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos, USAID, y el Banco Municipal Autónomo, BANMA. Castillo (17) menciona que la Asociación de Municipalidades de Honduras “se ha constituido en el principal vehículo inductor de la nueva cultura municipalista, dándose a la tarea desde hace varios años, de preparar estudios que desemboquen en un documento de reformas a la ley que subsane dichas imperfecciones”. El proyecto de reformas a la Ley de Municipalidades ha contado además, con el apoyo de la Secretaría de Gobernación y Justicia y de un importante grupo de diputados.

En lo fundamental, el Proyecto de Ley Municipal que menciona Castillo, considera algunos elementos relevantes para entender una mayor profundización del proceso de descentralización, que no es solo válido para Honduras, sino también para toda la Región. En particular, se destacan los criterios definitivos de esas reformas a saber: pri-

mero, incorporación del principio de subsidiariedad para definir las competencias propias del municipio, y sus límites de actuación con otros niveles de gobierno; segundo, la reconfiguración y armonización de un sistema tributario local que sea compatible con sus competencias; y finalmente, el fortalecimiento del marco político y administrativo municipal, con la definición de su espacio de autonomía en materia de gobierno. Estas reformas que todavía están pendientes, permitirán resolver algunos problemas asociados a la gestión municipal, entre los que destacan, la falta de documentación en el proceso administrativo local, la promoción social, la transparencia en el manejo de sus inversiones; el “coyunturalismo” denotado por la falta de continuidad en los planes de desarrollo y proyectos de una gestión municipal a la siguiente.

NICARAGUA

El régimen municipal nicaraguense está formado por la Municipalidad de Managua (1 millón de habitantes), siete municipios en el rango de población 100.000 - 200.000 habitantes; 12 municipalidades con población en el rango de 40.000 - 100.000 habitantes; 32 municipios con poblaciones en el rango de 20.000 a 40.000 habitantes, y 96 municipios pequeños con población menor a los 20.000 habitantes. El total de municipalidades

es de 147 para una población estimada en 6 millones de personas.

La Constitución de 1987 y sus reformas de 1995, así como la Ley No. 40 de 1988, definen las competencias propias, concurrentes y delegadas que ejecutan las municipalidades nicaragüenses, y que se describen a continuación:

- *Competencias propias:* registro de fierros, guías y de transporte y cartas de venta de semovientes; administración de cementerios; planificación, normación y control del uso del suelo; planificación urbana y rural; gestión del medio ambiente y recursos naturales; constitución de Comités Municipales de Emergencia para enfrentar los desastres naturales.
- *Competencias concurrentes con instituciones nacionales:* promover la salud pública a nivel comunal, así como la cultura, el deporte y recreación; proteger el patrimonio arqueológico y artístico local; prestaciones públicas en agua potable, alcantarillado sanitario y electricidad; promover el turismo, el respeto a los derechos humanos, el transporte y vías de comunicación. Acciones en este campo se dan en el área de vivienda popular.
- *Competencias delegadas:* en función de leyes, decretos ejecutivos, reglamentos y acuerdos ministeriales. Sin

embargo, debido a la falta de una real autonomía municipal, no ha sido posible establecer una clara armonización en el ejercicio de estas competencias entre las diferentes Administraciones y las municipalidades. Estas competencias se dan en las áreas de salud pública, medio ambiente y agua potable.

Los gastos totales municipales representaron un 4% y un 3,5% del gasto del Gobierno Central durante 1997 y 1998 respectivamente. A su vez, los ingresos totales de las municipalidades fueron de un 1.2% del Producto Interno Bruto durante 1998, denotando con ello la pequeñez relativa de las finanzas de los gobiernos municipales nicaragüenses. Los impuestos constituyeron el mayor componente de los ingresos municipales. Las transferencias provenientes del Gobierno Central representaron apenas un 7% de los ingresos totales municipales en ese mismo año (4).

La legislación tributaria está contenida en dos planes de arbitrios: el Plan de Arbitrios de Managua (Decreto 10-91) y el Plan de Arbitrios para el resto de municipalidades (Decreto 455 de 1989). Los planes de arbitrios definen dos categorías de ingresos:

- *Tasas por servicios* (matrículas de fierros, guías de ganado, boletas de destace, uso del rastro municipal, permisos de construcción) y de aprovechamiento por utilización de un

dominio público o por desarrollo de actividades de beneficio para el contribuyente, (tasas por aparcamiento o por explotación de recursos naturales de los terrenos ejidales).

- *Impuestos municipales* definidos como prestaciones en dinero obligatorias para las personas naturales y jurídicas localizadas en el municipio, que comprenden los siguientes impuestos: de matrícula, sobre ingresos brutos por venta de bienes y servicios, por construcción o mejoras en inmuebles, sobre bienes inmuebles, sobre rodamiento de vehículos, y de colocación de rótulos y afiches.

Sin embargo, debe señalarse que las municipalidades nicaragüenses no tienen potestad para crear o suprimir “por sí y ante sí mismos”, los impuestos locales que les asigna el Plan de Arbitrios, ya que esa potestad es derivada de la Asamblea Nacional.

El Artículo 177 de la Constitución Política establece la responsabilidad del Gobierno Central para apoyar a los municipios de menor capacidad económica. Con ese propósito, el Presupuesto Nacional del 2000, asignó un total de C 70 millones de córdobas (0.67% del presupuesto total y un 0.93% de los ingresos totales), para las 147 Alcaldías Municipales de menor capacidad económica del país, a fin de que pudieran financiar proyectos de inversión local, condicionado a

que no puedan utilizar más del 20% del total de las transferencias con fines operativos.

El endeudamiento municipal es muy bajo dado que existe una limitante jurídica que restringe este tipo de financiamiento. Únicamente Managua y algunas cabeceras departamentales han empleado esta fuente de recursos (con el Instituto de Seguridad Social, empresas estatales de servicio y algunos proveedores privados). La Ley Municipal establece que se requiere de una Ley de Régimen Presupuestario Municipal, para normar el uso de la deuda como una fuente regular de las finanzas municipales.

La estructura tributaria del financiamiento municipal muestra la dominancia del impuesto de ventas y servicios, equivalente al impuesto conocido como patentes industriales y comerciales, el que representó más del 40% durante 1996-1998, aún cuando su participación fue decreciente durante este período. El impuesto sobre bienes inmuebles, a su vez, mostró un dinamismo particular, al aumentar su participación de un 8% en el total de los ingresos tributarios en 1996, a un 14% en 1998. El segundo lugar de importancia en el financiamiento tributario, correspondió a las tasas con una participación promedio de un 25% durante ese mismo período.

La Ley de Municipios establece las siguientes modalidades de participación ciudadana: derecho a asistir a las sesiones del Concejo Municipal, a constituir Asociaciones

CUADRO No. 2
NICARAGUA
INDICADORES DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

	1996	1997	1998
Gastos municipales como % de los gastos del Gobierno Central	4.6	4.0	3.5
Ingresos municipales como % de:			
a) Ingresos del Gobierno Central	5.9	4.5	4.5
b) Producto Interno Bruto	1.3	1.1	1.2
Ingresos Tributarios Municipales como % del Producto Interno Bruto	0.72	0.81	0.72
Transferencias Municipales como % de:			
a) Ingresos Municipales	16.7	5.6	6.6
b) Gastos del Gobierno Central	0.72	0.21	0.25

Fuente: O. Torres; N. Moncada y R. Aguirre. Finanzas Municipales. En: Seminario Internacional Finanzas Nacionales-Finanzas Municipales. DSE/ICAP. Berlín. Setiembre 3-16, 2000.

CUADRO No. 3
NICARAGUA
ESTRUCTURA TRIBUTARIA MUNICIPAL

Ingresos Tributarios	1996	1997	1998
	100%	100%	100%
Ventas y Servicios ¹	50	49	42
Tasas	25	24	26
Bienes Inmuebles	8	10	14
Rodamiento	3	3	3
Otros	14	13	15

1. No se refiere al Impuesto del Valor Agregado, IVA. Es un impuesto local que pagan los establecimientos de industria y comercio.

Fuente: Idem, Cuadro No. 2.

de Pobladores para ejecutar proyectos de inversión y recibir recursos, a participar en Cabildos Abiertos, y derecho de las organizaciones existentes para participar por delegación en comisiones municipales.

COSTA RICA

Costa Rica se caracteriza por tener una economía en transición hacia un modelo de mercados con mayor inserción en el mercado mundial, así como por un Estado altamente centralizado. La apertura de un espacio político, aunque todavía limitado para su descentralización, y el fortalecimiento del régimen municipal formado por 81 municipalidades, debió esperar hasta fines de los ochentas, cuando el país adoptó una nueva estrategia de desarrollo de fomento a las exportaciones, y de readequación de sus aparatos estatales.

Le correspondió a la Administración Calderón Fournier (1990-1994), poner en marcha un amplio programa de reformas para mejorar la organización y funcionamiento del aparato estatal; sin embargo, el programa de descentralización de servicios públicos fue pospuesto para su ejecución en la siguiente administración de gobierno. Las reformas municipales fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa durante la Administración Figueres Olsen (1994-1998), y consideraron cambios significativos en las siguientes áreas:

- *La Tributación Municipal.* La reforma tributaria de 1995 fortaleció el financiamiento municipal con recursos propios al aprobar el Impuesto Inmobiliario bajo administración directa de las municipalidades. Además, el Código Municipal de 1998 creó un nuevo ordenamiento de la hacienda municipal que incluyó la aprobación municipal de tarifas para servicios públicos al margen de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, y se autorizó a las municipalidades para ofrecer el servicio de policía utilizando el sistema de tarifas.
- *Autonomía Política Local.* La aprobación del nuevo Código Municipal (1998), fortaleció la autonomía local con la creación de la figura del Alcalde Municipal y los Concejos Municipales de Distrito, los que entrarán en vigencia a partir del 2002.
- *Reforma Administrativa.* El nuevo Código Municipal autorizó la creación de la carrera administrativa del funcionario municipal, como fundamento para una gestión local de mayor tecnificación.
- *Racionalización de las Transferencias Intergubernamentales.* Creación del Fondo de Partidas Específicas (1999), que transfiere recursos del Presupuesto Nacional para financiar proyectos de inversión local a cargo de las municipalidades.

La aprobación de estas reformas ocurrió en un período de crisis de gobernabilidad del Estado, lo que resultó de la incapacidad del Gobierno Central para enfrentar una crisis fiscal que venía reproduciéndose desde las dos administraciones anteriores, y que se desbordó en 1994 a través de un déficit fiscal que no pudo ser manejado apropiadamente, y de un incremento extraordinario de la deuda interna del Gobierno Central.

El Estado costarricense en su forma actual responde al modelo propuesto en la Constitución Política de 1949, el que se fundamentó en una administración del Gobierno Central basada en la gestión ministerial, y una descentralización de los servicios públicos hacia las empresas públicas denominadas autónomas. El gobierno municipal no fue instrumentado como un nivel efectivo de prestación de servicios, a pesar de que la Constitución le otorgó el rango de gobierno autónomo en materia de gobierno y administración.

El Cuadro No. 4 muestra que el gasto consolidado para el Gobierno General (Gobierno de la República, Gobiernos Municipales e Instituciones Públicas de Servicios) fue de ₡988.240 millones en 1999, lo que representó una participación de un 23% en relación con el Producto Interno Bruto, PIB. A su vez, esos datos muestran la dominancia del gasto del Gobierno Central, el que llegó a representar un 15,4% del PIB en ese mismo año.

La composición del gasto no consolidado del Gobierno General en 1999, muestra que el Gobierno Central tuvo una participación de un 58%, las Instituciones Públicas de Servicios un 40% y que los Gobiernos Municipales representaron únicamente un 2.6%. Estos indicadores muestran la relevancia del Gobierno Central y las instituciones nacionales en la provisión de los servicios públicos, así como el rol periférico que todavía desempeñan los gobiernos municipales en este campo, a pesar de las reformas aprobadas en la Asamblea Legislativa durante 1995, 1998 y 1999, lo que sugiere que su efecto ha sido muy limitado y que se requiere una profundización de esas reformas en el campo de las competencias locales y su financiamiento.

Esa composición es similar al nivel de los ingresos totales del Gobierno General: Gobierno Central, 53%; Instituciones Públicas de Servicios, 44% y Gobiernos Locales, 3%. La capacidad de los gobiernos municipales para levantar recursos a partir de la tributación local, y las tarifas de servicios también es muy pequeña, lo que explica el bajo nivel del gasto municipal en servicios.

En forma particular se señala que los ingresos tributarios recaudados por el Gobierno General alcanzó el monto de ₡775.822 millones durante 1999, lo que representó una carga tributaria para los costarricenses de un 18% del Producto Interno Bruto. Su estructura fue la siguiente:

CUADRO No. 4
COSTA RICA
GASTO TOTAL SEGÚN NIVELES DE GOBIERNO,¹
1999
Millones de colones

	Gasto total	%	Ingreso total	%
I. Gobierno General				
a) Consolidado	988.240		918.945	
b) No consolidado	1.163.809		1.072.056	100
- Gobierno de la República	668.773	58 ²	566.275	53 ²
- Gobiernos Municipales	30.552	3	31.693	3
- Instituciones Públicas de Servicios	464.486	40	472.088	44
II. Carga Tributaria (Ingresos Tributarios/PIB)				
- Gobierno General				17.9
- Gobierno Central				12.0
- Gobiernos Municipales				0.34
- Instituciones Públicas de Servicios				5.5

1. Sector Público no Financiero, incluye Gobierno de la República, Gobiernos Locales e Instituciones Públicas de Servicios.
 2. Porcentajes calculados en relación con cifras no consolidadas del Gobierno General.
- Fuente: Memoria Anual Contraloría General de la República. San José, 2000. Cuadros 29, 30.*

Gobierno Central, 67%; Instituciones Públicas de Servicios, 31%; y Gobiernos Locales, un 2%. El alto grado de centralización de la tributación en el nivel de Gobierno Nacional (98%), es determinante de la pequeñez de la tributación local, la que representó una carga tributaria de apenas un 0,34% del Producto Interno Bruto (5).

Hasta principios de los noventa, las municipalidades costarri-

censes venían ofreciendo en forma directa, una canasta en extremo limitada de servicios públicos de carácter menor a sus comunidades, la que incluía los siguientes: cementerios, limpieza de calles y alcantarillados, cuidado de parques, recolección y disposición de desechos sólidos. Además, las municipalidades participan en forma indirecta en la provisión de servicios públicos esenciales mediante diferentes arreglos institucionales.

En particular, las municipalidades han venido ofreciendo en forma coordinada con instituciones nacionales, la provisión de servicios esenciales, tales como: la construcción y mantenimiento de calles, caminos y edificaciones escolares con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, MOPT, el alumbrado público con el Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, y la provisión de agua potable con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, AyA. En forma indirecta, las municipalidades participan del servicio de educación primaria y secundaria, a través del nombramiento municipal de los miembros de las Juntas Educativas, un programa de becas escolares y el control contable de los presupuestos administrados por las Juntas Educativas. Además, el Concejo Municipal es responsable por nombrar a los miembros del Comité Cantonal de Deportes, y de financiar parte de sus gastos.

El Código Municipal aprobado de 1998, aumentó la gama de servicios públicos bajo responsabilidad directa de la gestión municipal respecto al Código anterior, que había sido aprobado en 1971. Además, identificó las fuentes de financiamiento para esos servicios municipales, según fueran éstos cubiertos por impuestos, tasas y precios públicos, contribuciones y patentes, tal como se indica a continuación:

- *Servicios urbanos:* las municipalidades pueden cobrar “tasas y precios” para finan-

ciar la provisión de los siguientes servicios: alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes, policía municipal y aquellos otros servicios que se establezcan por ley.

- *Servicios a propietarios omisos:* incluyen la construcción y reparación de aceras, remoción de malezas y limpieza de lotes sin construir, en aquellos casos en que los propietarios muestren renuencia a realizarlo en función de un interés de la comunidad. Las municipalidades deben reglamentar el cobro de “precios” de estos servicios en base al “costo efectivo más un incremento de multa”.
- *Servicios de infraestructura:* se refiere a la construcción municipal de obras públicas en su jurisdicción cantonal, las que deberán ser canceladas mediante “contribuciones especiales” de los propietarios de los inmuebles beneficiados.
- *Servicios de regulación económica:* comprende el otorgamiento de licencias para que los ciudadanos puedan ejercer negocios y actividades lucrativas en la jurisdicción municipal, por las que deberá cobrar una “patente de explotación”.

Frente a la indefinición del Código Municipal anterior, en lo que

se refiere a definir los servicios públicos municipales, el nuevo código mostró un avance importante al especificar un conjunto básico de servicios municipales junto con sus fuentes de financiamiento, tal como los prescribe el principio del beneficio en la teoría económica. A dos años de esta reforma, las municipalidades no están ejecutando todas sus competencias, lo que se puede explicar tentativamente por la dificultad que han encontrado para adecuar su organización y los procedimientos requeridos en su implementación.

Las finanzas municipales costarricenses constituyen un caso en que los ingresos tributarios, a pesar de las reformas recientes, son insuficientes para financiar un nivel mínimo de actuación municipal que responda a las necesidades básicas de sus comunidades. La estructura de los ingresos municipales en 1998, mostró la composición que se detalla en el Cuadro No. 5.:

Un estudio reciente referido por el informe El Estado de la Nación y basado en información de una encuesta nacional, midió la valoración de los costarricenses en relación con las municipalidades, obteniéndose los siguientes resultados: primero, hay una valoración importante de la municipalidad como una instancia de gobierno eficaz; y segundo, muestran una voluntad para que se de una mayor descentralización de las competencias del Estado hacia las municipalidades.

CUADRO No. 5

COSTA RICA ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES

1998

Tipo de ingreso	%
Tributarios	50
No tributarios (tasas y precios públicos)	36
Transferencias	8
Endeudamiento	5
Venta de activos y recuperaciones	1

En este contexto, las reformas municipales apuntan en la dirección correcta de darle mayor poder al gobierno municipal, como parte de un esfuerzo global para descentralizar el Estado costarricense. Las reformas, a su vez, plantean mecanismos por medio de los que se espera una mayor participación de los ciudadanos en el gobierno municipal, en particular a través de las siguientes acciones:

- Consultas populares que podrán realizar las municipalidades para conocer los intereses de sus vecinos en temas regulados por la normativa municipal.
- La conformación de un gobierno municipal con mayor

responsabilidad frente al electorado local, al haberse incorporado al Concejo, la figura del Alcalde y los representantes de los Concejos de Distrito, todos ellos de nombramiento popular.

- El funcionamiento de Concejos Municipales de Distrito de elección popular, los que operarán como entes auxiliares de derecho público de la municipalidad, y con capacidad jurídica para realizar actos y contratos.
- Consultas populares para preparar la nómina de la que se elegirán a los miembros del Concejo Municipal de Distrito.

Es claro que la reforma política aprobada en el Código Municipal de 1998 y que se ejecutará en el 2002, conlleva la creación de un sistema de democracia municipal no experimentado en épocas recientes por los costarricenses. Ello plantea nuevos retos que demandarán cambios en el accionar de las municipalidades, los partidos políticos y las organizaciones de comunidad.

PANAMA

La República de Panamá tiene 74 municipalidades localizadas en 67 Distritos y 7 nuevos Distritos o Comarcas Indígenas. La división territorial establece que cada Distrito está dividido en corregimientos, el que elige Concejales que los representan en el Concejo Muni-

pal. Además en cada corregimiento se elige una Junta Comunal de siete ciudadanos que es dirigida por el Concejal. La municipalidad de Ciudad Panamá tiene un Concejo formado por 17 concejales, y tiene programado un presupuesto de 55 millones de balboas para el 2000. En las sesiones del Concejo participan, además, el Alcalde y el Tesorero (con rango constitucional).

Las competencias municipales están definidas en la Ley de Base Municipal (1973,1984), la que las faculta para ofrecer los siguientes servicios públicos: "suministro de agua potable, luz, telefonía, gas, transporte, alcantarillado y drenaje, crematorios, mercados, cementerios, guarderías, educación preescolar, bibliotecas y aseo urbano y domiciliario" (12). Sin embargo, se ha interpretado "que la creación y gestión de los servicios públicos municipales es una facultad discrecional" (12) de los Concejos Municipales. En la práctica son pocos los servicios públicos que ofrecen los gobiernos municipales, y en la mayoría de los casos por gestión directa del ayuntamiento, incluyendo los siguientes: el aseo urbano y domiciliario, la administración de mataderos, cementerios y mercados, mantenimiento de calles y caminos vecinales.

Las finanzas municipales están formadas predominantemente por los ingresos propios (tributarios, tasas, contribuciones y otros menores), y en menor grado por las transferencias del Presu-

puesto Nacional. El impuesto sobre las actividades industriales, comerciales y lucrativas es la fuente principal de recursos municipales, y están exentas las actividades agrícolas y aquellas que hubieran sido gravadas por el Gobierno Nacional. El impuesto a la circulación vehicular es el segundo impuesto de importancia. Otros impuestos incluyen al de las construcciones. El estudio de DEMUCA señala que los ingresos municipales fueron de 56,2 millones de balboas en 1996, con un aporte del 69% de los ingresos tributarios, la principal fuente del financiamiento municipal en Panamá (13). El Informe Nacional (6) indica que los ingresos municipales presupuestados para el 2000 representarán un 4% de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Asimismo, la Municipalidad de Ciudad Panamá, la de mayor importancia del país, presupuestó un nivel de gasto de 55 millones de balboas en este mismo año (6).

Las transferencias municipales que provienen del presupuesto nacional no presentan condicionalidades, y pueden ser usadas con libertad, razón por la que las municipalidades las emplean en el financiamiento de sus gastos de operación. Para el 2000, el Gobierno Central ha programado transferir únicamente 3 millones de balboas, lo que representa apenas un 6% de los ingresos municipales estimados para este mismo año. La normativa únicamente señala que el Estado deberá otorgar subsidios a los municipios cuando sus ingresos

sean insuficientes para atender sus presupuestos, razón que explica su poca importancia como fuente del financiamiento de las municipalidades.

La Contraloría General de la República ejerce un tutelaje muy fuerte sobre el funcionamiento de las municipalidades. Con ese propósito, en cada municipalidad hay un auditor que depende jerárquicamente de la Contraloría General, y es responsable de aplicar controles previos y *ex-post* en todas las transacciones municipales.

La Asociación de Municipios de Panamá es responsable por la coordinación de los municipios panameños. El principal esfuerzo de la Asociación ha sido negociar en la Asamblea Legislativa para la aprobación de dos impuestos de gestión municipal: sobre inmuebles y el de consumo de bebidas, con el propósito de financiar la inversión municipal. Un estimado de las probables recaudaciones de estos impuestos para 1999 determinó el monto en 75 millones de balboas, lo que significaría en promedio una duplicación de los actuales presupuestos municipales.

Los gobiernos municipales panameños se rigen por principios democráticos, representativos y participativos. La Ley No. 106 sobre Régimen Municipal incorporó los mecanismos de referéndum, iniciativa y plebiscito como mecanismos para propiciar la participación de los ciudadanos en la gestión municipal. Sin embargo, el

CUADRO No. 6
PANAMÁ
INGRESOS MUNICIPALES¹ Y SU ESTRUCTURA
1998-2000

(Millones de balboas)

	1998		1999		2000	
		%		%		%
INGRESOS TOTALES ²	58	100	61	100	80	100
<i>Ingresos Tributarios³</i>	38	66	41	67	40	50
- Activ. Com. & Servicios	23	40	24	39	24	30
- Activ. Industriales	1	2	2	3	2	2
- Otros	14	24	16	26	14	18
<i>Ingresos no Tributarios</i>	20	34	20	33	40	50
- Rentas de Activos	4	7	4	7	22	27
- Transf. Corrientes	2	3	3	5	3	3
- Tasas y Derechos	5	9	4	7	5	6
- Otros	9	15	9	15	11	14

1. Incluye a la Municipalidad de la Ciudad de Panamá.
2. Los ingresos municipales representaron un 3.5% y un 3.2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central durante 1998 y 1999 respectivamente.
3. Los ingresos tributarios municipales representaron a su vez, un 3.5% y un 3.4% de los ingresos tributarios del Gobierno Central en esos mismos años.

Fuente: V. Vega; M. Castellero; y R. Mejía. Informe de Panamá. En: Seminario Internacional Finanzas Nacionales-Finanzas Municipales. DSE/ICAP. Berlín. Setiembre 3-16, 2000.

Informe Nacional señala que “la participación comunitaria en muchas municipalidades es inexistente, pues disponen sus acciones, no a partir de demandas comunales, sino como respuestas a señales o imposiciones que vienen de las instituciones o agrupaciones políticas” (6). A pesar de ello, el estudio de DEMUCA reconoce la importancia de la institución municipal como el gobierno que representa sus aspiraciones e intereses, y que el debate sobre la importancia que tiene la descentralización y la autonomía municipal, constituye uno de los temas centrales en la agenda política de Panamá (11).

REPÚBLICA DOMINICANA

El régimen municipal de la República Dominicana está formado por 116 municipalidades que se localizan en el Distrito Nacional de Santo Domingo (la capital del país), en las 29 cabeceras municipales y en 86 municipios. Además, la legislación municipal reconoce la organización y funcionamiento de 56 Juntas Municipales en unidades menores e interiores al municipio, llamadas Distritos Municipales. La Constitución Política y la normativa de las Leyes # 3455 (Ley de Organización Municipal) y Ley No. 3456 (Ley de Organización del Distrito Nacional), le confiere las siguientes características al régimen municipal: primero, el autogobierno en base al voto popular; segundo, el ejercicio de las competencias pro-

pias y delegadas; administrar sus propios recursos, aún cuando éstos son minoritarios en el financiamiento municipal, así como las rentas transferidas del Presupuesto Nacional. Una limitante importante en el funcionamiento municipal, lo constituye el poder de veto sobre los arbitrios municipales que la Constitución le autoriza al Presidente de la República (7).

En la práctica, los ayuntamientos ofrecen servicios en las siguientes áreas: registro civil, cementerios, recogida de basura y limpieza de calles, parques, mataderos y galleras, mercados, construcción de obras públicas, reparación de calles, arrendamiento y limpieza de solares, servicio de ambulancia, otorgamiento de licencias para construcción, instalación de letreros y espectáculos públicos, así como registro de animales. Servicios menos frecuentes en la prestación municipal, incluyen los siguientes: regulación y prestación del servicio de transporte de agua potable y alcantarillado, planificación y regulación urbana, apoyos a la educación, protección del patrimonio local, saneamiento ambiental, ornato, turismo, deporte y recreación y policía municipal.

El nivel de actividad municipal que corresponde a la prestación de dichas competencias, fue estimado en un gasto municipal que representó un 4,3% del gasto del Gobierno Central en 1999. El financiamiento municipal está normado por una legislación dispersa que define una base tributaria de 69 tri-

butos locales, y las transferencias municipales provenientes del Presupuesto Nacional. A su vez, la estructura de este financiamiento está determinada en lo principal por las transferencias que aportan el 86% del total de los ingresos municipales (RD\$ 1.624 millones), y el resto corresponde a los ingresos propios municipales (impuestos, 3%; tasas, 6%; y otros ingresos menores, 3%) por un monto de RD\$ 371 millones. El Informe Nacional señala que la transferencia municipal, la principal fuente del financiamiento municipal, fue aprobada por la Ley No. 17 (1997), y se establece que:

“se destina a favor de todos los ayuntamientos del país, el 4% del monto de la Ley de Gastos Públicos, correspondiente a los ingresos de orden interno, incluyendo los adicionales y los recargos” (7).

La República Dominicana inició su proceso de reformas estructurales y de modernización del Estado a principio de los noventas; sin embargo, la descentralización de competencias del Poder Ejecutivo y el desarrollo municipal son temas aún pendientes. El estudio de DEMUCA señala que el modelo político del Estado dominicano, el que se ha caracterizado por ser un régimen presidencialista excesivamente centralizado en el Gobierno Central, ha limitado dichos esfuerzos de descentralización. El informe señala que los gobiernos municipales “no son más que eslabones inferiores de una jerarquía de

poder que tiene como centro al Ejecutivo”(14).

La participación comunitaria es muy limitada, ya que no se cuenta con mecanismos municipales que garanticen una relación permanente y sistemática de participación de los vecinos en las decisiones municipales. Ello se refleja en las opiniones de los ciudadanos en relación con su ayuntamiento, las que fueron objeto de una encuesta reciente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Gallup, GD, Liga Municipal Dominicana, LMD). Los resultados de esta encuesta mostraron que un 51% de la población “percibe que los ayuntamientos contribuyen en nada o muy poco en las soluciones de sus comunidades”; mientras que un 46% tiene la expectativa que ello le corresponde al Gobierno Central. Las instancias de participación comunitaria promovidas recientemente, son las siguientes:

- Juntas de Vecinos (en los barrios).
- Concejos Comunitarios Municipales (en apoyo a los ayuntamientos).
- Patronatos o Voluntarios (en apoyo a los servicios de bomberos).
- Concejos de Desarrollo Municipal (para coordinar el desarrollo municipal).
- Minicabildos (coordinación de acciones locales por parte de los regidores; el más

exitoso responde a los Comités Organizadores de Fiestas Patronales).

Acciones muy recientes en apoyo a la descentralización del Estado y fortalecimiento de los municipios dominicanos, y mencionados en el Informe Nacional (7), se definen a continuación:

- Compromiso del Poder Ejecutivo para incrementar las transferencias municipales provenientes del Presupuesto Nacional de un 4% a un 7% a partir del 2001.
- Apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, para implantar un sistema de gestión e información financiera en el Municipio de Santo Domingo.
- Formulación de un Proyecto de Ley bajo la responsabilidad de la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado para lograr los siguientes objetivos.
 - Definir al municipio como la entidad territorial básica de la división político administrativa del Estado.
 - Establecer reglas para la creación de municipios nuevos, definir sus órganos de poder municipal y competencias locales y la carrera administrativa municipal.
 - Establecer los regímenes de “control fiscal” y de “planificación municipal”.

- Definir el régimen tributario, de tasas y contribuciones, así como de activos propios del patrimonio local.

- Aprobar un régimen ampliado de transferencias municipales provenientes del Presupuesto Nacional, en un 20% de los “ingresos fiscales internos”, el que debe ser compatible con las competencias locales que serán asumidas por los municipios en el 2010.

- Establecer mecanismos de participación ciudadana asociados al municipio.

No hay duda que esta propuesta de descentralización presentada por la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, ha puesto en el tapete de la agenda política de la República Dominicana, el tema de la descentralización y el fortalecimiento municipal (7).

Orientaciones para enfrentar los retos de la descentralización durante los albores del nuevo siglo

Basado en la caracterización del proceso de la descentralización que ha empezado a tomar forma en los diferentes países de la Región, y tomando como referencia el municipio de la República Federal de Ale-

mania que se describe en el Anexo, esta sección propone un conjunto de orientaciones para enfrentar los retos que entraña la profundización del proceso de descentralización, que la Región debe enfrentar en el primer decenio del nuevo siglo.

Orientaciones en el área de las competencias propias de los municipios

En el caso de la municipalidad de un país descentralizado como Alemania, la Constitución incorpora las bases del autogobierno local en consideración al principio de subsidiariedad. En particular, se establece que “deberá garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Las asociaciones de municipios tienen igualmente, dentro del marco de sus competencias legales y de acuerdo con las leyes, el derecho de autonomía administrativa, la que abarca también las bases de la propia responsabilidad financiera”. Esta autonomía significa que las municipalidades podrán desarrollar aquellas prestaciones públicas para las cuales cuenten con la capacidad necesaria para ejecutarlas, lo que se interpreta como el principio de subsidiariedad que permite que los servicios públicos se ofrezcan por el nivel más cercano a los ciudadanos.

En la práctica, este principio justifica un espacio de actuación municipal, que le permite ejecutar

como parte de sus competencias propias, servicios tan importantes para la ciudadanía como la educación primaria, la administración de hospitales, así como servicios que son muy cercanos a los ciudadanos como el transporte público y los abastecimientos de agua, y electricidad. Como resultado de ello, la mayor actividad municipal se manifiesta por un elevado porcentaje del gasto municipal, así como una intensa participación de los vecinos del municipio en las decisiones locales que determinan la gestión de servicios públicos. Su aplicación en la experiencia municipal de la Región, tal como se ha planteado en la reforma hondureña, presupone una revisión de la Constitución para incorporar este principio de subsidiariedad en la definición del espacio de actuación y competencias de los gobiernos municipales.

Orientaciones en el campo del financiamiento propio de los municipios

La Constitución alemana establece que la autonomía municipal debe incorporar su propia capacidad para levantar recursos que fundamenten su actuación en el campo de las competencias propias. En particular, se establece “la garantía de la autonomía abarca también las bases de la propia responsabilidad financiera”, con lo que los municipios cuentan con un amplio margen de potestades, que se expresan en las leyes estatales para garantizar la autonomía financiera municipal.

Una segunda característica del modelo descentralizado alemán, lo constituye el financiamiento complementario que reciben los municipios por medio de las transferencias del Presupuesto Nacional, bajo el principio de solidaridad o de descentralización. Bajo este enfoque la Federación y los Estados de la Federación (Länders), administran fondos provenientes de los impuestos globales que se distribuyen con fines redistributivos. Este esquema permite reasignar fondos en dos dimensiones: primero, la asignación horizontal que redistribuye ingresos tributarios de estados ricos a estados de menor capacidad económica, por ejemplo, transferencias del Estado de Baviera de altos ingresos a Sajonia, un estado de menor ingreso; y segundo, una asignación vertical que permite redistribuir recursos tributarios de la Federación y los Estados (provenientes del Impuesto sobre la Renta y el Impuesto del Valor Agregado), hacia los municipios y distritos municipales pobres y de menor fuerza impositiva del país. De esta forma los ingresos propios de las municipalidades (inmobiliario, industrial y tasas), son complementados con transferencias intergubernamentales para el caso de los municipios que están bajo la media de fuerza tributaria; mientras que los municipios sobre la media deben transferir recursos.

No hay duda que la aplicación de la solidaridad y la subsidiariedad como los fundamentos para la definición de un modelo político de Estado descentralizado, permiten

plantear la descentralización como una forma de organización territorial, que facilita un acercamiento de la gestión de servicios públicos a los ciudadanos, y que permite no solo su participación en las decisiones, sino también el control ciudadano, que es vital para lograr una mayor efectividad de la administración pública en la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Un replanteamiento del proceso de descentralización en los países de la Región, permitiría darle una perspectiva de mayor profundidad a las reformas en proceso, y promovería un ejercicio democrático más amplio, al abrir nuevas posibilidades de participación ciudadana a través de un gobierno local más efectivo.

Orientaciones en el campo de las empresas municipales como instrumento para mejorar su eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales

El modelo de organización municipal alemán emplea “empresas de propiedad municipal” gestionadas en el marco del derecho privado como uno de los principales instrumentos de gestión local. En ese contexto, las empresas de gestión local administran a nivel de región y sub-región, hospitales y plantas de tratamiento de desechos sólidos, lo que les permite superar las limitaciones de tamaño económico de los municipios y operar con escalas económicas eficientes

en la prestación de estos servicios. La experiencia de emplear estas empresas de gestión bajo la figura de sociedades anónimas, ha generado un proceso de pseudo-privatización muy importante en el desarrollo de los municipios, y que le ha permitido al Estado asumir responsabilidades en materia de servicios bajo patrones de organización privada, en procura de una mayor eficiencia de la gestión pública. La información *in-situ*, aportada por entrevistas a alcaldes, permitió determinar que el buen funcionamiento de estas organizaciones, requiere de la aplicación de auditorías en proceso y controles *ex-post* por parte de las instancias contraloras. La aplicación de este instrumento organizativo permitirá crear un espacio de actuación municipal, en el que la gestión eficiente de servicios locales podrá ser aproximada con una mayor rigurosidad.

La participación ciudadana como soporte del proceso de descentralización

En la argumentación planteada por Cardona de que la descentralización ha sido promovida, para profundizar el régimen de democracia y reconstrucción de los sistemas políticos de la Región, es que parece necesario crear mecanismos de participación ciudadana al interior del gobierno municipal. Al respecto, conviene destacar los resultados de un estudio realizado

por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y basado en seis investigaciones nacionales de la región centroamericana, el que permitió determinar que las comunidades se relacionan con sus gobiernos municipales considerando las siguientes motivaciones (8):

- Voluntad de concertar intereses contradictorios sobre la prestación de servicios públicos municipales.
- Cambios en la prestación de servicios municipales tradicionales frente a demandas ciudadanas.
- Prestación de servicios municipales no tradicionales frente a demandas ciudadanas.
- Voluntad de defender el patrimonio local y la sobrevivencia de la comunidad residente en el municipio.
- Utilización de mecanismos existentes de participación y de rendición de cuentas en los municipios.
- Potenciación de la participación cuando los movimientos ciudadanos llegan al gobierno local.
- Descentralización de servicios públicos tradicionalmente prestados por el Gobierno Central.
- Modernización de la capacidad de gestión municipal.

- Pequeñas obras que acercan la alcaldía a la población.
- Disposición de crear un nuevo municipio.

Las reformas futuras de la descentralización deberán tomar nota de esta situación, en el tanto la participación ciudadana sea un referente básico en los esfuerzos por modernizar y fortalecer a la institución municipal. Esta posición es consecuente con los hallaz-

gos de Seligson (8), quien realizó un estudio de opinión para identificar las percepciones de la población centroamericana sobre el gobierno municipal. Los resultados mostraron que hay una aceptación de que el gobierno municipal es más eficaz que el nacional para atender las necesidades locales; así como que es necesario descentralizar una mayor cantidad de servicios públicos del Gobierno Nacional hacia las municipalidades

◇

Referencias

1. Escobar, F. M., H. Salguero y P. I. Mejicanos. *Informe de Guatemala*. Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, celebrado en Alemania del 2 al 16 de setiembre del 2000, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
2. Murillo, J. N., y E. A. Arias. *Informe de El Salvador*. Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, celebrado en Alemania del 1 al 16 de setiembre del 2000, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
3. Ayala, R. N., y J.J. Aguilar. *Informe de Honduras*. Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, celebrado en Alemania del 1 al 16 de setiembre del 2000, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
4. Ramírez, O., N. Moncada y R. Aguirre. *Informe de Nicaragua*. Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, celebrado en Alemania del 1 al 16 de setiembre del 2000, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
5. Aguilar, J.; R. Sancho; y O. Murillo. *Informe de Costa Rica*. Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, celebrado en Alemania del 1 al 16 de setiembre del 2000, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
6. Mejía, R.; V. Vega.; y M. Castillero. *Informe de Panamá*. Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, celebrado en Alemania del 1 al 16 de setiembre del 2000, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
7. Santos, D.; R. V. Ventura; y J. Sánchez. *Informe de República Dominicana*. Documento pre-

- parado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, celebrado en Alemania del 1 al 16 de setiembre del 2000, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
8. *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, 1999*. Proyecto Estado de la Región. San José, Costa Rica. Primera Edición, 1999.
 9. Cardona, R., *Descentralización y Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana: Situación y Perspectivas hacia el siglo XXI*", en *Los Municipios y la Descentralización en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica. DEMUCA, 1998.
 10. Seligson, M. *Central American View their Local Governments. A report to the United States Agency for International Development, 1994*. Citado por el Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, 1999. *Op. cit.*
 11. Fundación DEMUCA. *Situación del municipalismo en Centroamérica: un balance regional*. San José, Costa Rica: DEMUCA, 2000. p. 98.
 12. Fundación DEMUCA. *Descentralización y Marco Competencial de los Gobiernos Locales en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica: DEMUCA. p. 107.
 13. Fundación DEMUCA. *Las Finanzas y la Gestión Financiera Municipal en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica. DEMUCA, 1998.
 14. Fundación DEMUCA. *Organización y Funcionamiento Municipal en Centroamérica y República Dominicana (Análisis de Situación)*. San José, Costa Rica. DEMUCA, 1998.
 15. D. Haschke, *La Administración Municipal en Alemania*. En *Informaciones de la República Federal de Alemania. Textos Legales. Régimen Local y Ley de Régimen Local del Estado Libre de Baviera*. BONN: INTER NATIONES, 1997.
 16. *Ley Fundamental para la República Federal de Alemania*. Bonn. Gobierno Federal. Departamento de Prensa e Información, 1995.
 17. Castillo, J. D. *Reformas al Régimen Municipal de Honduras: Propuestas del Sector Municipal*. En *Los Municipios y la Descentralización en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica. Programa de Desarrollo Municipal en Centroamérica, DEMUCA, 1998.

ANEXO

SINOPSIS DE LA MUNICIPALIDAD DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Los Fundamentos Políticos de los Gobiernos Municipales

La República Federal Alemana es una federación de Estados o *Länders*. Su Ley Fundamental (1949) así como las Constituciones de los Estados Federados otorgan el derecho a las ciudades, municipios y comarcas para *“organizar y administrar por sí mismos los asuntos de la comunidad local”* como una expresión de *“la realidad democrática y componente irrenunciable del sistema de libertades”*. Estos derechos se manifiestan por medio de potestades propias de los gobiernos locales que permiten una distribución descentralizada del poder dentro del Estado alemán. Subyacente en esta concepción del modelo de Estado alemán está el principio de subsidiariedad, el que *“obliga al Estado a asistir a las entidades territoriales inferiores, a saber, los Estados Federados, las comarcas y los municipios, pero al mismo tiempo le prohíbe intervenir en sus funciones si pueden desempeñarlas por sí mismas”*.

Los gobiernos locales están constituidos por las comarcas, las ciudades no adscritas a las comarcas, las ciudades y los municipios. Las comarcas y ciudades no adscritas a comarcas desempeñan funciones especiales, constituyen *per-se* corporaciones territoriales y mancomunidades municipales que operan como autoridades administrativas estatales inferiores. La distribución de funciones locales se rige bajo el principio de subsidiariedad, en el sentido de que *“las prestaciones supramunicipales que no pueden ser realizadas por los municipios, han de ser asumidas básicamente por las Comarcas”*.

Las Comarcas son entes supramunicipales con estructuras similares a las de los municipios. La diputación comarcal es su órgano de representación popular y electo por la población de la Comarca. En materia de servicios públicos, solo puede ofrecerlos si las ciudades y municipios no estuvieran en condición de realizarlos por sí mismos; y en lo fundamental incluye aquellos que desbordan las capacidades de las ciudades y municipios. Este es el caso de las plantas de tratamiento de residuos cuya capacidad técnica y económica, generalmente desborda la capacidad de municipios y ciudades de pequeño tamaño.

En una federación como la de la República Federal Alemana, los municipios constituyen el nivel inferior de la estructura estatal, por debajo de la Federación y los Estados Federados, cada uno de los cuales está representado y legitimados por sus propios órganos de representación popular. Sin embargo, desde una perspectiva jurídica las ciudades, los municipios y las Comarcas son parte integral de los Estados y su organización, competencias, derechos y obligaciones están regulados en las leyes de régimen local del respectivo Estado Federado.

Los regímenes de gobiernos municipales

Los Estados Federados (Lander) tienen sus propias leyes de régimen local, las que definen el marco jurídico de normas que regulan la organización y funcionamiento de las entidades locales. Se distinguen cuatro regímenes locales, cuyos sistemas institucionales y orgánicos presentan diferencias importantes: de magistratura, de alcaldía, de consejo del Norte de Alemania, y de consejo del Sur de Alemania. Este último se considera el modelo municipal de mayor desarrollo político e institucional de la República Federal de Alemania.

Régimen de Magistratura: se caracteriza por presentar un Concejo Municipal y una Magistratura bajo la dirección del Alcalde, con una división de competencias entre ambos órganos definida por ley. El órgano supremo del municipio es la Asamblea o Concejo, el que funciona como órgano de representación del municipio, y es elegido por los vecinos. De su seno se elige al Presidente del Concejo y su competencia se extiende a todos los asuntos locales, en tanto no le hayan sido atribuidos por ley a la Magistratura que constituye el poder ejecutivo del municipio.

La Magistratura está dirigida por el Alcalde de elección popular y la forman miembros de carrera y honorarios. Es la autoridad administrativa colegiada del municipio; sin embargo, depende del Concejo y tiene la responsabilidad de ejecutar sus acuerdos en materia de administración municipal. El Alcalde no puede ser presidente del Concejo Municipal.

Régimen de Alcaldía: se caracteriza porque el Alcalde es presidente del Concejo Municipal, y a la vez es el jefe de la administración municipal. En su forma original, el Alcalde era electo por el Concejo Municipal; sin embargo, en una reforma reciente se aprobó su elección directa por los vecinos del municipio.

Este régimen prevé que para las municipalidades con poblaciones mayores a los 15.000 habitantes, una variante denominada "la comisión de gobierno" constituida por el Alcalde y los tenientes de Alcalde (de

carrera u honorarios), la que tiene la responsabilidad de elaborar los acuerdos del Concejo relativos a planes presupuestarios, ordenanzas, asuntos de personal, planificación financiera, planes urbanísticos, reformas y ensanches, etc, incluyendo los acuerdos de urgencia. Se considera que con la adopción de la Comisión de gobierno, este régimen se aproxima al Régimen de Magistratura.

El Régimen de Concejo Municipal del Norte: El elemento distintivo de este Régimen es la doble dirección de la administración municipal, que se expresa por la división de las funciones de dirección a nivel local entre el Alcalde y el Director Municipal. Esta situación ha generado problemas de transparencia de la gestión municipal ante los vecinos, lo que motivó recientemente reformas en Renania-Westfalia, las que se empezaron a aplicar en 1999.

El Alcalde es el presidente del Concejo que recibe el nombre de "pleno del ayuntamiento" en las ciudades o "*junta vecinal*" en otras poblaciones y es elegido de entre sus miembros. El Alcalde trabaja a "título honorario" y percibe una indemnización o prestación compensatoria por su trabajo. Como presidente del Concejo le corresponde las funciones propias de dirección de las sesiones del pleno o junta y la ejecución de acuerdos contra la gestión administrativa, contra el director y fiscalización de dicha gestión.

El director es el jefe de la administración municipal y ejerce su cargo con dedicación exclusiva. Le corresponde la dirección de la administración municipal por delegación del pleno o junta, lo que incluye, la distribución de las actuaciones, la regulación de los asuntos de personal, la representación del municipio en asuntos legales y administrativos, y el desempeño de las demás funciones atribuidas por ley. Existe una variante de este régimen local y que considera el "comité administrativo", órgano formado por miembros del pleno o junta y presidido por el Alcalde y el jefe de la administración (sin voto). Este comité desempeña funciones directivas respecto a la administración municipal.

Una importante reforma de este régimen se aprobó en 1999 para suprimir la denominada "doble dirección" y la elección directa del alcalde, lo que permitirá resolver los problemas de coordinación que eran comunes en este modelo municipal. Con este ajuste, el Alcalde será un funcionario de tiempo completo y actuará como el máximo representante del municipio y jefe de los servicios administrativos.

El Régimen de Concejo Municipal del Sur: Este modelo es típico de los Estados Federados del sur y este de Alemania, y constituye el régimen de mayor desarrollo político, siendo su rasgo relevante la fuerte posición del Alcalde. La alcaldía es el principal órgano del municipio junto con el Con-

cejo y acumula las principales funciones directivas relevantes, a saber: preside el Concejo con derecho a voto, ejerce la jefatura de la administración y ejerce la representación legal del municipio.

El órgano deliberante es el Concejo, compuesto por los concejales y el Alcalde todos ellos de elección popular. Los concejales ejercen sus funciones "a título honorario" y no están vinculados con mandatos de sus electores. Su competencia cubre todos los asuntos municipales en tanto no estén asignados al Alcalde por mandato legal.

El Alcalde es elegido directamente por los vecinos, condición que le permite reforzar con el concepto de "voluntad popular" sus criterios en materia de política municipal. Aparte de sus competencias propias, el Alcalde también es competente para la ejecución por delegación de asuntos que le pueda atribuir el Concejo. El sistema electoral local asociado permite en este régimen, que los electores puedan disponer de varios votos, tantos como mandatos hayan de cubrirse y pueden combinar candidaturas de distintas listas. Esta posibilidad de acumular y combinar candidaturas, y de elegir directamente al alcalde, le brinda al elector la posibilidad de ejercer una mayor influencia en la composición partidaria de los principales órganos del municipio. En la práctica permite la elección de alcaldes independientes que no están adscritos a los partidos tradicionales.

Las competencias municipales

Por principio, las municipalidades desempeñan funciones públicas que por lo general se van modificando en función de imperativos sociales y económicos mediante decisiones de carácter político. Estas competencias pueden categorizarse como propias y atribuidas.

Competencias Propias. Por norma general se refieren a los asuntos que son propios de los municipios y que se ejercen en régimen de autonomía, y en un marco apropiado de coordinación con las demás administraciones públicas. Se distinguen aquellas competencias propias necesarias establecidas por la legislación estatal y federal, de otras que tienen un carácter discrecional.

Un listado no exhaustivo de las competencias propias incluye a las siguientes:

- Planificación del territorio municipal con el fin de gestionar la distribución y uso del suelo, la localización de servicios, las edificaciones, la urbanización y la ordenación de parques y jardines (arbolado), así

como coordinar sistemáticamente las obras públicas y privadas; mediante el uso de los siguientes instrumentos: planes de ordenación y urbanización, licencias de obras, política del suelo incluyendo procedimientos y de ordenación y expropiación y las inversiones públicas.

- Suministro de agua, electricidad, calefacción a distancia y gas a los ciudadanos.
- Alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y servicio de recogida y tratamiento de residuos.
- Pavimentación y mantenimiento de vías públicas urbanas, caminos, etc., y la gestión de parques y jardines, cementerios y servicios funerarios.
- Construcción y funcionamiento de instalaciones deportivas y servicios sociales propios.
- Actividades culturales y educativas, incluyendo la construcción o mantenimiento de instalaciones culturales y educativas propias, y el fomento de instalaciones equivalentes privadas.
- Construcción y funcionamiento de hospitales y residencias de ancianos.
- Transporte público de viajeros.
- Construcción y mantenimiento de centros escolares.
- Servicios de bomberos.
- Fomento económico a escala municipal.

Competencias Atribuidas por Delegación. Considera las siguientes áreas de actuación:

- Seguridad general.
- Nacionalidad, padrón, expedición de pasaportes.
- Registro civil y estado civil (expedición de partidas de nacimiento, matrimonio y defunción de las personas).
- Actividades industriales.
- Obras públicas.
- Salud pública y servicios veterinarios.
- Tráfico rodado.

- Matriculación de vehículos e impuestos de circulación.
- Régimen hidráulico y aprovechamiento del suelo.
- Administración de los procesos de elecciones generales (federales) y regionales (a los Parlamentos de los Estados Federados).
- Asuntos sociales y atención a la juventud.
- Protección y conservación de monumentos.
- Servicios estadísticos.
- Silvicultura y pesca.

El ejercicio de estas funciones delegadas comprende aspectos relacionados con el control de legalidad (inspección jurídica), y el control de oportunidad (inspección técnica), lo que implica la facultad de dar instrucciones a los ciudadanos.

Las finanzas locales

Las fuentes del financiamiento que permiten el funcionamiento de los gobiernos municipales son muy diversas e incluyen a las siguientes: tasas, contribuciones especiales, impuestos, transferencias intergubernamentales, ingresos derivados de la enajenación de terrenos urbanizables, los ingresos procedentes de activos propios y el endeudamiento.

Tasas: constituyen cargos de uso que pagan los residentes por los servicios municipales ofrecidos por la corporación municipal, incluyendo el uso de instalaciones. Ejemplos de tasas son las siguientes: por el uso de las piscinas municipales (tasa de utilización), por el trámite de un pasaporte (tasa administrativa).

Contribuciones especiales: ingresos percibidos por la ejecución de obras y mejoras de los servicios, las que deben ser pagadas por los residentes que sean beneficiados directa o indirectamente por el servicio municipal.

Impuestos: incluye la contribución industrial, la territorial, un porcentaje sobre el impuesto de la renta y uno sobre la circulación de vehículos de motor.

Transferencias intergubernamentales: el Estado Federado transfiere a sus gobiernos locales asignaciones estatales como parte de un programa denominado "ajuste financiero local". Estas partidas tienen el propósito de

mejorar la situación financiera general de los municipios, y resolver disparidades excesivas en cuanto a capacidad contributiva, a fin de que los municipios de menor ingreso puedan cubrir el financiamiento de los servicios públicos locales.

Ingresos de derecho privado: corresponden a los ingresos, rentas o intereses que se derivan del uso de los activos propios del municipio.

Endeudamiento: los gobiernos locales están autorizados para endeudarse siempre y cuando los recursos respectivos sean empleados en inversiones o medidas de fomento de la actividad inversora. Su uso es autorizado siempre y cuando no exista otro mecanismo de financiamiento local.