

Revista Centroamericana de Administración Pública

Instituto Centroamericano
de Administración Pública
-ICAP-



34
35

Tema:

Descentralización
y Modernización
Municipal

en este número

**Los procesos
de descentralización:
una visión regional**
p. 5

**Las políticas y propuestas
de descentralización
en El Salvador**
p. 21

**La reforma de la administración
municipal en Guatemala**
p. 43

**La reforma del Estado
y el fortalecimiento
de la autonomía municipal
en Honduras**
p. 73

**Competencias municipales
y la descentralización
en Nicaragua**
p. 105

**Reforma de la administración
municipal en Costa Rica**
p. 139

**Reforma del Estado
y perspectivas de la política
de descentralización en Panamá**
p. 175

**Cifras: Modernización Municipal
en Centroamérica**
p. 201

**Propuesta sobre el desarrollo
local, la descentralización
y gobiernos municipales**
p. 235

**Sin ciudades no hay Estado
que valga. El autogobierno
municipal en la República
Federal de Alemania**
p. 285

Ramón Rosales Posas

Puntualiza los avances en Centroamérica con respecto a la descentralización y reconoce el papel preponderante a desempeñar por los recursos humanos.

Antonio Orellana

Identifica las políticas y propuestas de descentralización durante los diez últimos años analizándolas en sus dimensiones básicas.

Delegación de Guatemala

Analiza el proceso de profundización de la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Delegación de Honduras

Describe la redefinición del campo de acción del Estado y el rol del régimen municipal, señalando algunos casos innovadores.

AMUNIC

Destaca las nuevas competencias que le confiere a los municipios, la reforma a la Constitución de 1995.

Delegación de Costa Rica

Revisión histórica de las competencias del gobierno local y de las reformas concretas de descentralización de servicios.

Delegación de Panamá

Indica que el proyecto Municipio Siglo XXI traduce a nivel local, las políticas públicas para el desarrollo integral.

Rethelny Figueroa de Jain

Presenta los avances y retos en materia de reforma y modernización municipal en Centroamérica.

COMURES

Presenta una propuesta que señala el rol del gobierno municipal en el desarrollo local.

Friedhelm Mensing

Helmut Nagelschmitz

El autogobierno en la República Federal de Alemania y el municipio constituyen la base de la construcción estatal democrática.

Revista Centroamericana de Administración Pública

**Número 34-35
Enero-Junio/1998
Julio-Diciembre/1998**

◆ Director
Hugo Zelaya Cáliz

◆ Editora
Rethelny Figueroa de Jain

◆ Comité Editorial
Rethelny Figueroa de Jain/Fremi
Mejía Canelo/Jorge Fonseca/
Edwin Aguilar/Ramón Rosales

◆ Coordinación Programa Editorial
Rethelny Figueroa de Jain

◆ Departamento de Publicaciones
Efraín Quesada Vargas

• Para suscripciones, canje y solicitudes, escribir a Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP. Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A. Fax: (506) 225-2049. Correo electrónico: icapcr@sol.racsa.co.cr

• Esta publicación ha sido impresa en el Departamento de Publicaciones del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de octubre de 1998.



Conforme el siglo XX se acerca al final, las sociedades centroamericanas experimentan una serie de cambios sin precedentes. No cabe duda, que muchos de estos acontecimientos son positivos, tal es la importancia que en la actualidad se le concede a la cuestión municipal y, en sentido más extenso a la descentralización político-territorial, los cuales se han constituido en puntos insoslayables de las agendas gubernamentales.

Un punto de partida para el análisis de la situación de los procesos de descentralización y remodelación de la gestión municipal que se promueven en el

marco de la reestructuración del Estado, es el reconocimiento de la relevancia que ha adquirido la discusión en torno a estos temas, en los ámbitos político-administrativos.

El nuevo tipo de situaciones que han generado estas propuestas y procesos concretos que se han venido impulsando en América Central a partir de la segunda mitad de la década pasada, momento en el cual la región comenzó a conocer los primeros ensayos de descentralización y de reformulación del esquema municipal, han incidido en importantes cambios en el orden político-institucional.

La reflexión sobre los efectos que en los sistemas político-administrativos locales y en la relación entre el poder central, la municipalidad y la colectividad local han provocado estas modificaciones, reviste especial atención, toda vez que alude, de manera directa, a las posibilidades de democratización de la sociedad y el Estado, en un contexto en el cual han predominado estilos de gobierno excesivamente centralizados y autocráticos.

Las principales novedades que se presentan en la escena local en Centroamérica, tratan de enfatizar por un lado, las nuevas condiciones que encuentran los habitantes para darle contenido a su ciudadanía, y por el otro, los límites objetivos que enfrentan los procesos de democratización impulsados en el istmo, señalando los mecanismos político-institucionales que impiden una relación fluida municipalidad-sociedad civil local y el acceso de las mismas colectividades sociales a la gestión de lo "público-local".

Este número de la Revista Centroamericana de Administración Pública, aborda el desafío de la modernización municipal como una alternativa estratégica para Centroamérica, exponiendo experiencias que incluyen en un nivel analítico, la identificación de las principales amenazas y oportunidades que influyen en la viabilidad del fortalecimiento de los gobiernos locales, fundamentando que este proceso será resultado de la combinación de dos elementos críticos: la iniciativa local autónoma y la profundización de la descentralización.

Revista Centroamericana de Administración Pública

- ◆ Este número de la Revista Centroamericana de Administración Pública es una publicación conjunta del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.
- ◆ La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.
- ◆ Esta publicación es editada cada seis meses por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
- ◆ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ◆ La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.
- ◆ Número de Publicación de la DSE: DOK 1846 c

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA – ICAP

Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A. Fax: (506) 225-2049

Teléfonos: 234-1011 / 225-4616. Centro de Docencia: 253-4059 / 253-2287. Imprenta: 224-2666

Correo electrónico: icapcr@sol.racsa.co.cr

URL: <http://www.icap.ac.cr>

Los procesos de descentralización: Ramón Rosales Posas ** una visión regional*

SOSTIENE QUE A PARTIR DE LA "ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE" LOS PRESIDENTES CENTROAMERICANOS HAN IMPULSADO LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, INCLUYENDO EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL, LO CUAL REQUIERE QUE EL NIVEL EDUCATIVO DE LAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES, SEA INCREMENTADO. PUNTUALIZA ALGUNOS AVANCES LOGRADOS EN CENTROAMERICA CON RESPECTO A LA DESCENTRALIZACION, Y RECONOCE EL PAPEL PREPONDERANTE A DESEMPEÑAR POR LOS RECURSOS HUMANOS.

El desarrollo de los gobiernos locales en la agenda de los presidentes centroamericanos

Para abordar el tema del apoyo al desarrollo local, es recomendable tratarlo en el marco de una estrategia a nivel regional. Ello se fundamenta pri-

meramente en que la descentralización y el fortalecimiento municipal son compromisos adquiridos por los mandatarios centroamericanos, los cuales requieren para su puesta en funcionamiento de una visión clara de lo que significan estos procesos, de las particularidades de cada país, las cuales muchas veces ameritan un punto de vista diferente. Así, para garantizar su éxito debe realizarse un esfuerzo conjunto y coordinado de los seis países, a fin de lograr un mayor impacto a través de la cooperación horizontal y del intercambio de experiencias sobre los avances y obstáculos de estos procesos en cada país.

* Documento presentado en el Seminario "El Municipio como Empresa de Servicios", realizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, en Berlín, Alemania, del 13 al 27 de setiembre de 1997.

** Coordinador del Area de Gerencia de Proyectos del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

La visión regional y la importancia de los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal como una condición básica para avanzar en el desarrollo sostenible, emana de las Cumbres Presidenciales. Esta instancia de decisiones es el instrumento para asegurar el establecimiento congruente de los principales objetivos y compromisos hacia el desarrollo sostenible en la región. Los presidentes centroamericanos lograron plasmar sus intenciones en esa dirección, al adoptar una estrategia regional que denominaron "Alianza para el Desarrollo Sostenible", la cual constituye una iniciativa de políticas, programas y acciones, a las que se han comprometido los gobiernos de la región, al ser signatarios del mencionado acuerdo.

Enfatiza ese documento el papel relevante que la descentralización y la participación de las comunidades, junto con otros procesos conexos, tienen en la modernización de instituciones del sector público, para lograr objetivos tales como los de mayor eficiencia, calidad y cobertura en la provisión de servicios sociales, así como más transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos.

Tanto la "Alianza para el Desarrollo Sostenible", como el "Tratado de Integración Social para Centroamérica", definen un modelo propio para alcanzar el desarrollo económico, político y social en la región y con ello la modernización de los estados centroamericanos. El modelo en mención, descansa en gran medida en los procesos de descentralización, en los

cuales se reconoce el papel clave del municipio, lo que unido a una mayor participación ciudadana, puede inducir al fortalecimiento de la democracia en la región.

Cabe citar a manera de ejemplo, que en la Declaración de Tegucigalpa en 1991, los presidentes acordaron:

"... destacar la importancia de los procesos de descentralización que procuran el fortalecimiento de los gobiernos locales y la ampliación de sus competencias con el propósito de responder de manera inmediata a las demandas sociales de los pueblos del istmo.

Promover la aplicación de los principios y estrategias del desarrollo humano local que comprende aspectos relativos a la descentralización, desconcentración, fortalecimiento municipal y capacitación del recurso humano, mediante un proceso gradual, iniciándolo en aquellas localidades, comunidades o municipios prioritarios que cada país ha identificado en sus respectivos planes nacionales". (Agenda de Guácimo: Subsistema de la Integración Social, punto 37).

El apoyo al proceso de descentralización fue ratificado y ampliado en la Declaración de Tegucigalpa sobre la Paz y Desarrollo en Centroamérica en 1994, donde los presidentes se comprometieron a definir un Plan de Acción tendiente a perfeccionar y profundizar los procesos de descentralización y desconcentración de los servicios del Estado, así como a la puesta en mar-

cha de un plan para el fortalecimiento administrativo, financiero y político de los gobiernos locales. Textualmente señalaron:

"Fortalecer la capacidad administrativa y de gestión municipal, a fin de atender directamente los problemas de cada localidad". Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica: Anexo-Objetivos específicos, Políticas, número 5.

"Nos comprometemos a definir un plan de acción tendente a perfeccionar los procesos de descentralización y desconcentración de los servicios del Estado, respetando la diversidad cultural y étnica en la región". Compromiso de Paz y Desarrollo de Tegucigalpa: Compromiso en Materia Política, Democracia, punto 2, párrafo primero.

"Pondremos en marcha un plan para el desarrollo, fortalecimiento administrativo, financiero y político de los gobiernos locales". Compromiso de Paz y Desarrollo de Tegucigalpa: Democracia, punto 3, párrafo primero.

Lo anterior, evidencia que el tema del desarrollo de los gobiernos locales ha sido preocupación y punto de agenda en las últimas reuniones cumbres de los señores presidentes de Centroamérica. Por tal razón, consideramos que el tema de la atención y disminución de la pobreza descansa en acciones referidas al desarrollo local, participación comunitaria, descentralización, desconcentración econó-

mica, fortalecimiento municipal y eficiencia y eficacia de las inversiones locales, serán asuntos con mucha viabilidad en los próximos años.

Modernización del Estado y descentralización

Las transformaciones señaladas van encaminadas fundamentalmente a la modernización del Estado con el propósito de que responda a una sociedad que debe superar debilidades profundas de pobreza y marginación. El Estado debe contener un aparato administrativo más eficiente y eficaz en el diseño y ejecución de políticas públicas que coadyuven a generar riqueza y lograr que llegue a la mayoría de la población a través del empleo y el ingreso. En función de ello, se han venido impulsando durante los últimos años el fortalecimiento del municipio para que las autoridades locales, en coordinación con los diferentes sectores comunitarios puedan desempeñar un papel más activo y de mayor impacto en el proceso de desarrollo y en la construcción democrática.

Los desafíos que enfrentan los países de la región centroamericana en el contexto de la modernización de las administraciones públicas, son profundos y fundamentales y trascienden la simple reducción del gasto público, o la eliminación del déficit fiscal, tendentes hacia una búsqueda incesante de mayores niveles de crecimiento económico y sobre todo del desarrollo. Los objetivos de modernización persiguen

un Estado más eficiente y eficaz y a su vez contribuir a la estabilidad política, la gobernabilidad y la consolidación de la democracia en la región, para ello es fundamental que se contemple el fortalecimiento de los gobiernos locales como unidades gubernamentales electas popularmente que están más cercanas a la ciudadanía, a fin de convertirlas en verdaderos socios para el desarrollo.

Por lo tanto, la crisis requiere respuestas oportunas, ágiles y certeras del Estado, que produzcan un impacto positivo en la población; para lograrlo, se impone un Estado eficiente y eficaz, democrático y concertador, que supere la tradición centralista y que comparta decisiones y responsabilidades con la comunidad. Este pues, debe ser el resultado de la acción coordinada y complementaria de sus diferentes instancias y niveles, los cuales ante la posibilidad de expresarse en el contexto de una política integral, tenderán en consecuencia al fortalecimiento estatal.

Es evidente que existe consenso en el sentido de que el Estado en su estructura vigente y forma de funcionamiento, no está acorde con las condiciones prevalecientes en el mundo actual y no desempeña con eficiencia el rol que la sociedad le otorgó. El Estado debe revisar el papel a desempeñar y evaluar si continúa como coordinador y ejecutor de sus políticas, o comparte esa responsabilidad con otras instancias. El traspaso de competencias y responsabilidades le permitirá descongestionar su acción y

concentrar su intervención haciendo su gestión más consistente. Es necesario entonces, redefinir competencias y clarificar el quehacer de las diferentes instancias de gobierno: nacional, regional y local.

Frente a la ineficiencia del Estado centralista e interventor, asfixiado por la crisis, corresponde una estructura político-administrativa y financiera descentralizada, que impulse el crecimiento y la producción, que apoye a la formación de un conglomerado social más integrado y solidario, que propicie la equidad social, que incorpore a los sectores marginados en la solución de sus propios asuntos, que vincule los problemas con aquellos a quienes directamente afecta, que elimine la intermediación política y que reivindique el derecho a la vida de la población más pobre.

Modernización del Estado significa adecuar su estructura a las nuevas prioridades y demandas de la comunidad. Pero no habrá transformación del Estado si no se produce un positivo mejoramiento en sus componentes fundamentales: las municipalidades.

La descentralización

Aspectos de una visión regional

La sostenibilidad del desarrollo requiere de una serie de cambios en relación al fortalecimiento del gobierno

local y de la sociedad civil. En este sentido en los últimos años se ha ido avanzando paulatinamente, lográndose avances en el nivel político regional al obtener el aval de los mandatarios para apoyar el proceso regional de descentralización. De tal forma que en algunos países más que en otros, se promueven hoy en día los procesos de descentralización a favor del municipio y de una mayor participación ciudadana.

Esta corriente descentralizadora ha despertado enormes expectativas en la región, por un lado el Estado con su pesada carga burocrática, obligado a modernizarse, a volver ágil, oportuna y eficiente su gestión; y, por otro, los gobiernos locales enfrentando un reto histórico: asumir nuevas, complejas funciones y responsabilidades, en contraste con la limitada disponibilidad de recursos, la creciente demanda de servicios, el incremento de la pobreza, la disminución de la calidad de vida de un porcentaje considerable de la población y el deterioro del medio ambiente.

Los presidentes de Centroamérica, en diferentes reuniones cumbres en donde han participado, le han dado algún matiz regional a los procesos de descentralización cuando han manifestado:

"El éxito del desarrollo sostenible de la región descansa en la formación y fortalecimiento de las estructuras municipales responsables de la organización y participación comunitaria, así como de los servicios sociales bajo el principio de la

descentralización, con amplia participación de los beneficiarios". Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica: Bases de la Alianza, punto 2, párrafo tercero.

Si se analizan algunas medidas adoptadas por los gobernantes centroamericanos, así como la forma en que se han manejado las relaciones entre los niveles nacionales y locales, puede observarse que la autonomía de los gobiernos locales, a pesar de los acuerdos tomados, no se hace valer en todos los países. En algunos de ellos, los alcaldes son considerados como empleados burócratas de los gobiernos centrales, por lo cual su autoridad y autonomía en la toma de decisiones, ha sido minimizada. Para este propósito se han dado a la tarea de promover procesos de descentralización con una visión regional y en cada uno de los países centroamericanos, logrando avances sustantivos que están abriendo el camino para un modelo de desarrollo sostenible para Centroamérica, fundamentado en el nivel local.

No hay duda de que nuestras autoridades están convencidas acerca de la necesidad de reivindicar la importancia de la decisión local. Y tampoco tienen duda, de que la descentralización es la respuesta, pero se debe tener el cuidado de no concebir los procesos de descentralización como un mecanismo para deshacerse de responsabilidades, trasladando las demandas comunitarias a otra instancia. Por esta razón, muchos autores consideran que ésta debe hacerse en forma progresiva, negociada, financiada y

evaluada, evitando una mayor frustración de los entes locales.

Descentralización, democratización y modernización constituyen una unidad y para impulsarla se requiere voluntad política y democrática de quienes ostentan el poder, para compartir decisiones y recursos, reforzando a los municipios y propiciando la participación ciudadana en la gestión local. Hasta ahora, los procesos de descentralización que se ejecutan en los diferentes países de la región centroamericana, están orientados a que los gobiernos locales deben desempeñar un rol activo con la sociedad civil en el desarrollo económico, político y social. Se concibe como necesario para el fortalecimiento de la sociedad civil y de sus posibilidades de iniciar su propio desarrollo, el que se produzca el fortalecimiento político y financiero de su gobierno municipal.

Todavía algunas de nuestras autoridades en la región, no tienen conciencia de que avanzar en el campo de la autonomía municipal permitiría a los gobiernos locales poder realizar sus propios objetivos políticos, sociales, económicos o administrativos dentro de un esquema, orientado al desarrollo sostenible a nivel local y acorde con las políticas macro impulsadas por el gobierno central.

Es importante considerar que mantener una visión regional en política de descentralización, permitiría al país y por supuesto a los gobiernos locales, poder contar con un intercambio mucho más fluido de algunas expe-

riencias, exitosas o no, metodologías, herramientas, procesos que otros países han experimentado para resolver problemas que atañen al desarrollo local. Esto posiblemente permitiría no cometer los mismos errores en que han incurrido los demás.

Tendencia de la descentralización: un municipio fortalecido

La descentralización que se promueva deberá estar orientada a que los gobiernos locales desempeñen un rol más activo ante y con la sociedad civil en el desarrollo económico, político y social. Para esto se hace necesario que todas las acciones tendentes a apoyar el desarrollo local se traduzcan en el corto plazo en el fortalecimiento político y financiero de las municipalidades.

Dentro de este marco, en el cual se fortalece al gobierno local es fundamental darle capacidad para generar y gerenciar sus propios recursos, fortaleciendo al mismo tiempo a la sociedad civil, como un apoyo y contrapeso del gobierno local.

El logro de un desarrollo sostenible a nivel local se hace posible en la medida en que los gobiernos municipales estén en capacidad de gerenciar su proceso de desarrollo y de generar recursos frescos propios para financiarlo. Ello es posible a través del establecimiento de tasas por determinadas mejoras, arbitrios, impuestos

prediales o territoriales entre otros, así como un nuevo ordenamiento tributario local dentro de un proceso de modernización fiscal a ese nivel. En este caso, la autoridad local está llamada, a ser el ente planificador y coordinador, así como el que tiene bajo su responsabilidad el monitoreo de las acciones de los diferentes sectores vinculados al desarrollo local, incluyendo a la municipalidad misma.

La urgencia por el fortalecimiento del municipio se fundamenta en el hecho de que han aumentado los niveles de pobreza en forma acelerada, y se hace cada vez más necesario encontrar fórmulas apropiadas para lograr que el desarrollo llegue a las clases más desposeídas. Lo anterior sirve de fundamento para la puesta en funcionamiento de una estrategia a nivel local, que visualice al gobierno local como una instancia más eficaz para el diseño de políticas de combate a la pobreza; incremento del empleo, y mejoramiento de la infraestructura comunitaria, entre otras. Sin embargo, la adopción de nuevas responsabilidades y la coordinación del desarrollo municipal, requiere de gobiernos locales con más representatividad, más recursos con capacidad decisoria y con más apoyo. En general, el fortalecimiento del municipio moderno está vinculado a la promoción de un ente fuerte, con suficientes recursos, con capacidad administrativa y técnica, así como con la obligatoriedad de tomar en cuenta las prioridades de la población, en la toma de decisiones.

Los gobiernos locales, si bien poseen un conocimiento práctico de la situación de su comunidad, carecen de una visión nacional integral, correspondiéndole al gobierno central la función de formular políticas nacionales, así como coordinar y potenciar la acción de los diferentes componentes del Estado.

El municipio tiene que ser fortalecido para que sean exitosas las acciones de desconcentración y descentralización que están en proceso de germinación. Centroamérica no puede darse el lujo de desaprovechar las oportunidades políticas de fortalecer la democracia y alcanzar el desarrollo sostenible, y es apoyando la gestión local en todos sus ámbitos como puede lograr con mayor efectividad la ejecución de estos procesos. Para ello necesita del apoyo de todos los sectores; de sus gobernantes, de la ciudadanía, así como también de los organismos internacionales de cooperación, las que proporcionan su apoyo como un complemento a los esfuerzos nacionales.

Aspectos a considerar para intervenir en los gobiernos locales en Centroamérica

El estado actual de los gobiernos locales es el resultado de un modelo de gobierno centralizador, que marginó a los municipios de los procesos nacionales de desarrollo. No obstante, en la actualidad se están impulsando

cambios legales dirigidos a establecer un municipio moderno como una de las respuestas más adecuadas que brinda mayor posibilidad de éxito en los procesos de descentralización.

A pesar de las similitudes históricas de la región, estudios realizados por la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA y el señor Ramón Arturo Donaire, permiten identificar algunas heterogeneidades que los caracterizan, lo que sugiere la necesidad de tomarlas en cuenta a la hora de adoptar cualquier acción tendiente a apoyar el desarrollo de los gobiernos locales. Entre ellas pueden considerarse las siguientes:

Extensión y población: Centroamérica cuenta con un territorio de 490.806 km², y una población aproximada de 30 millones de habitantes. El territorio está dividido política y administrativamente en 1.176 municipios, los cuales se caracterizan por ser heterogéneos: por ejemplo, existen municipios tan diversos en tamaño y población, como el de San Andrés, Petén, en Guatemala, con una extensión de 8.874 km² y una población de 1.088 habitantes, frente a municipios como Tibás, en Costa Rica, que tiene 8 km² y cerca de 70.000 habitantes. En cuanto a extensión promedio del municipio, en El Salvador es de 80 km², mientras que en el otro extremo está Panamá con 1.185 km².

Presupuesto e ingresos: En materia presupuestaria las diferencias también son notables. Mientras en las ciudades capitales manejan, en pro-

medio, el 52% de los recursos presupuestarios, muchos municipios de la región no tienen ingresos siquiera para atender el salario del alcalde; menos aún para inversión local.

En el área de administración tributaria, mientras unos manejan el impuesto sobre bienes inmuebles como Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua, otros no lo hacen, tal es el caso de Panamá y El Salvador; mientras unos reciben por disposición constitucional o legal específica, transferencias del Presupuesto Nacional, tal como ocurre en Guatemala, Honduras y El Salvador, en los otros países no cuentan con esos recursos. Las cargas tributarias son dispares: 0.1% en Guatemala y 2.8% en Nicaragua, también lo son los aportes a la tributación nacional en donde es de 1.4% para El Salvador y 10.4% para Nicaragua.

Competencias en servicios públicos: Las competencias de las municipalidades de la región también varían de país a país. Mientras unos países como Guatemala, tienen responsabilidades en servicios como abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario, electricidad y bomberos, otros como El Salvador, no brinda ninguno de los mencionados. Mientras unos adelantan en la descentralización administrativa con servicios como educación y abastecimiento de agua potable, según ocurre en Nicaragua y El Salvador, en Costa Rica eso no está en sus planes.

Constitución del gobierno local:

En la mayoría de los países los alcaldes son electos por voto popular a excepción de Nicaragua y Costa Rica en donde son elegidos en forma indirecta. En ambos países fueron reformadas las respectivas constituciones y en el próximo proceso electoral los alcaldes serán electos directamente.

Casi todas las corporaciones municipales están integradas por representantes de la mayoría de las tendencias que participan en el proceso electoral, con excepción de El Salvador. Las funciones entre concejo, cuerpo legislativo y alcalde, ejecutivo, no son en todos los países iguales; mientras en Nicaragua los concejales tienen funciones administrativas, en Honduras acaban de eliminárselas.

Nivel educativo formal de autoridades y funcionarios: Las disparidades en este ámbito también son evidentes. Un reciente estudio realizado en Honduras, indica que en las 22 municipalidades más grandes cerca del 4% de los funcionarios municipales tienen título universitario, en contraste con menos de 1% en el resto. Aún cuando no se han efectuado investigaciones, estos índices son inferiores en el resto de países de la región. El mismo estudio indica que cerca del 50% de los alcaldes para las mismas ciudades ostentan título universitario.

La tendencia en los municipios de Centroamérica es que salvo en las ciudades capitales y de diez a quince ciudades adicionales, las municipalidades no cuentan con capaci-

dad técnica para enfrentar los retos de la transformación municipal y descentralización. Unido a esto, se presentan algunos problemas que son importantes de considerar por las diferentes instituciones, organismos, ONG's y universidades, al momento de ejecutar acciones tendentes a fortalecer el desarrollo municipal. Entre ellos se pueden mencionar los siguientes:

- Escasa capacidad de generación de recursos, insostenibilidad financiera, la toma de decisiones considerando los procesos gerenciales, la contratación del recurso humano en función de sus capacidades y el manejo de los recursos con criterios de eficiencia y eficacia, son casi inexistentes en la mayoría de países centroamericanos, sobre todo en el nivel local.
- La mayoría de los gobiernos locales no están lo suficientemente preparados para asumir muchas de las responsabilidades que les plantea el momento actual.
- Relativa ignorancia de la verdadera situación del municipio lo que provoca una equivocada conceptualización del desarrollo por parte de las autoridades municipales y en general, de la población.
- Las condiciones de los municipios en Centroamérica son bastante parecidas, así como sus problemas y necesidades. No obstante existen diferencias sustantivas en su magnitud, lo que se refleja con

claridad en el análisis de los indicadores sobre el desarrollo local.

- Existe un desarrollo desigual entre municipios, mientras se tiene una gran proporción de ellos con niveles de postergación y dependencia, existe un pequeño grupo de municipios con niveles relativos de desarrollo, lo cual se acrecienta con el paso del tiempo, ya que éstos tienen una mayor capacidad de gerencia, gestión y negociación de recursos.
- La asistencia del gobierno central y de muchos organismos de cooperación, generalmente se focaliza hacia los municipios que tienen un mayor nivel de desarrollo relativo, lo que provoca inequidad en la distribución de los recursos técnicos y financieros del presupuesto nacional y de la cooperación internacional en perjuicio de los municipios que más lo necesitan.
- La asistencia al municipio por parte de las instituciones del gobierno central así como las del sector privado, se realizan en forma anárquica, sin orientación, obedeciendo a un patrón institucional en el que predomina el interés particular de cada organismo más que las expectativas o aspiraciones de la población municipal y del gobierno local.
- En general no existe planificación del desarrollo local; estos gobiernos carecen de la capacidad técnica para visualizar el desarrollo del municipio a mediano y largo plazo,

por lo que generalmente actúan en función de las demandas inmediatas, con un carácter de improvisación neta.

- Gran parte de la asistencia proveniente de la cooperación internacional se diluye o pierde, por no disponer de un banco de proyectos de desarrollo local y debido a la incapacidad del municipio para diseñar sus propios proyectos en atención a sus problemas y necesidades más importantes. Esto como consecuencia de no contar con los recursos humanos debidamente capacitados en el área de las inversiones locales.

Algunos avances en los procesos de descentralización en la región

Aunque se considera que la descentralización en Centroamérica apenas comienza a dar sus primeros pasos, han habido avances en lo que respecta al fortalecimiento municipal que ameritan un esfuerzo coordinado para la capacitación, tendentes a fortalecer dichos cambios. Después de la reforma municipal en Honduras en 1990 y especialmente durante el trienio 1993-1995 en Centroamérica se ha sucedido una de las más importantes reformas legales de las últimas décadas. En efecto, en los últimos tres años:

- Se han producido más de quince reformas constitucionales o legales. Cinco fueron orientadas al sis-

tema electoral local, las cuales incluyen desde la elección directa del alcalde como ocurrió en Panamá, Nicaragua y Costa Rica, y la separación de boleta electoral para autoridades locales en Honduras, hasta la homologación del término del mandato de las autoridades locales en Guatemala. De estas cinco reformas, dos lo han sido de carácter constitucional.

- En Honduras se elaboró, aprobó y está en su primera etapa de ejecución, el Programa Nacional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal.
- Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, modernizaron y trasladaron el impuesto sobre bienes inmuebles, a los gobiernos locales.
- Guatemala y El Salvador incrementaron la participación de los ingresos corrientes del presupuesto nacional, a las municipalidades.
- Otra legislación incrementó la base impositiva y participación de las municipalidades en impuestos, tales como los de circulación de vehículos, y las ventas entre otros.
- En la corriente legislativa de Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Guatemala, se encuentran más de veinte iniciativas tendentes a fortalecer al gobierno local y descentralizar las tareas del Estado.
- En congresos efectuados en Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Honduras se conocen las refor-

mas para modernizar los Códigos Municipales.

- En Guatemala, al amparo de un congreso, se adelanta en el análisis de una Ley Marco para la Descentralización y Participación Ciudadana.
- La descentralización administrativa impulsada por el Poder Ejecutivo, aunque aún tímida, muestra ciertos adelantos.
- Se ha delegado en alguna forma la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable en El Salvador, Honduras y Nicaragua.
- Nicaragua y El Salvador, practican planes demostrativos en la delegación de la educación.
- Existen planes piloto en áreas tales como caminos vecinales, salud y otros.
- En todos los países centroamericanos, a pesar de la debilidad generalizada de sus municipios, se trasladó o está trasladando paulatinamente, el cobro y manejo del impuesto de bienes inmuebles. Esto ocurre en Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Guatemala. En el último país citado se está haciendo en forma gradual, en la medida en que los municipios tienen la capacidad para manejarlo en forma eficaz.
- Se han ejecutado diversidad de estrategias de descentralización.
- Algunos países como Guatemala, Costa Rica y Nicaragua han visua-

lizado la importancia del fortalecimiento financiero del municipio y han avanzado en acciones puntuales relacionadas con transferencias de recursos del gobierno central y con el traslado del recaudo del impuesto de bienes inmuebles. Otros por su parte, están iniciando un proceso de transferencia de la administración de servicios a la comunidad, como es el caso de la educación, el agua, etc. y están analizando plantear estos esquemas para el campo de la salud, como está ocurriendo en Nicaragua.

Descentralización y recursos humanos

La descentralización y modernización implican contar con el recurso humano que responda en forma creativa y eficiente al reto del cambio, para ello la calidad del recurso humano es un factor clave en el proceso de modernización. Un país que invierte en mejorar su recurso humano está asegurando su futuro y sentando las bases de su desarrollo.

Dentro de este marco, en el cual se fortalece al gobierno local y se le prepara para concertar y dirigir su desarrollo, es sumamente importante darle capacidad a los responsables de esa instancia de gobierno para gerenciar y generar sus propios recursos, fortaleciendo al mismo tiempo a la sociedad

civil como un elemento complementario. El fortalecimiento municipal debe estar orientado hacia una nueva concepción, debe concebirse como "un municipio moderno", participativo y financieramente autosostenible, dejando a un lado al municipio tradicional, dependiente del gobierno central y con poca apertura a la comunidad.

Esta idea sólo puede ser posible, en la medida en que se haga un gran esfuerzo por preparar a quienes intervienen en el proceso de desarrollo.

Por su parte, las organizaciones comunales deben también de modernizar su estructura, dinamizar su conducción e impulsar la formación de sus miembros como un componente básico del cambio y de esta forma contribuir al logro de uno de los grandes objetivos del municipio, como lo es la reducción de la pobreza.

No hay duda, que un gobierno local fuerte con la participación de los diferentes sectores es la mejor garantía para el desarrollo sostenible, sobre todo cuando el alcalde y la Corporación Municipal tienen la capacidad política y gerencial para hacer gobierno, con la potestad que les ha conferido el haber sido electos democráticamente.

En el marco de la nueva concepción del municipio, se está promoviendo en algunos países como en El Salvador y Honduras que los gobiernos locales sean liderados por una persona capaz de coordinar los diferentes sectores sociales del nivel local, para impulsar una estrategia de desarrollo sostenible. Para ello es de suma im-

portancia que se promueva y fortalezca el mejoramiento, tanto de la capacidad del gobierno local, como las de la comunidad, a fin de que puedan ser coparticipes del ciclo total en la implementación de acciones a nivel comunitario.

De ahí que el éxito del enfoque del fortalecimiento municipal está sujeto a que realmente se lleve a cabo una acción conjunta comunidad-gobierno local, de tal forma que será este último el que defina consensualmente con la comunidad y sus diferentes sectores, las políticas y programas para las distintas áreas. El éxito de esa acción conjunta, va a depender de la calidad y capacidad de los recursos humanos con que se cuenten.

A partir del análisis realizado en este documento, el ICAP propone que para apoyar y fortalecer los gobiernos locales y por ende al desarrollo local, se debe de intervenir en cuatro áreas críticas: política, gerencial, financiera y de inversiones locales.

Áreas susceptibles de intervención

Política

Todas las acciones en este campo deben tomar en consideración que se está produciendo un traslado de poder político al municipio, por lo tanto, que las municipalidades deben ser repre-

sentativas de la pluralidad de intereses existente en el nivel local, ello con el propósito de fortalecer opciones comunitarias y no particulares. Otro aspecto a tomar en cuenta en este campo es la tendencia a ceder la autonomía administrativa al municipio.

Las personas que requieren capacitación en esta área representan un grupo amplio; es por ello que casi todos los países después de electas las autoridades municipales, se dan a la tarea de realizar programas intensivos de capacitación en temas vinculados al conocimiento de las leyes, deberes, derechos, así como al de la conducción de la municipalidad. Costa Rica en 1994 capacitó casi al 100% de los alcaldes, Honduras de igual manera realizó un esfuerzo parecido pero en porcentajes más bajos, y El Salvador está en un proceso similar actualmente.

Financiera

Para impulsar el desarrollo es necesario que las autoridades locales cuenten con los recursos que les permita en conjunto con la comunidad, planificar y ejecutar acciones en esa dirección. Para lograr contar con los recursos necesarios para impulsar el desarrollo en este campo, se requiere fortalecer la capacidad de gestión financiera del municipio, mejorar los ingresos y su nivel de recaudación.

En este campo existe una oferta de capacitación en los temas siguientes:

contabilidad municipal, planeación y control presupuestario, recaudación tributaria, fortalecimiento de las finanzas, presupuesto y contabilidad y en aspectos legales de la administración financiera.

Gerencia Local

No cabe duda que este campo es un tema sumamente importante, dado que este proceso requiere de una serie de conocimientos especializados en una diversidad de materias. Difícilmente un municipio puede encaminarse al desarrollo si no tiene una concepción moderna de cómo gerenciar ese proceso.

Por tal razón, muchos gobiernos locales en los países centroamericanos han impartido programas de capacitación en el campo de la gerencia local. Cabe señalar que a esta temática se le ha dado menor importancia que a las dos anteriores. Sin embargo, se han ejecutado acciones relacionadas con: reorganización administrativa, organización y administración del catastro municipal, fomento económico municipal, fortalecimiento de la planificación del desarrollo municipal, gestión empresarial y servicios públicos entre otros.

Inversiones Locales

Gran cantidad de municipalidades han logrado mejorar la captación de

algunos recursos financieros, ya sea porque esto ha sido generado por efectos de superávit de los presupuestos locales o porque han tenido acceso a diversas fuentes de ingresos, sin embargo, la mayoría de ellas se enfrentan a la dificultad de no contar con los instrumentos, metodologías y conocimientos que les permita orientar esos recursos a las actividades más rentables de inversión. Si revisamos la documentación del segundo taller regional de capacitación municipal, se evidencia que el área de las inversiones locales, es la más débil en el marco de las acciones que se ejecutan para fortalecer y apoyar el desarrollo municipal.

La oferta de servicios en esta temática es muy escasa, precisamente por ello el ICAP ha venido desarrollando desde 1990 un programa de corta duración en el área de las inversiones locales. Las temáticas abordadas han sido, entre otras, las siguientes:

- La Participación Comunitaria en la Formulación y Gerencia de Proyectos.
- Cómo Identificar Proyectos de Desarrollo Local.
- Cómo Priorizar las Mejores Opciones de Inversión para el Desarrollo Local.
- Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Local.
- Evaluación del Impacto Ambiental.
- Gerencia de Proyectos de Desarrollo Local.

- Control, Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Local.
- Evaluación de Impactos de los Proyectos de Desarrollo Local.
- Gerencia de la Calidad de los Servicios que se generan con los Proyectos Locales.

No cabe duda de que el municipio tiene que ser fortalecido para que sean exitosas las acciones de desconcentración y descentralización que están iniciándose. Centroamérica no puede desaprovechar las oportunidades polí-

ticas para fortalecer la democracia y alcanzar el desarrollo sostenible y es apoyando la gestión local en todos sus ámbitos, como puede lograrse con mayor efectividad la puesta en funcionamiento de estos procesos. Para ello necesita el apoyo de todos los sectores: de sus gobernantes, de la ciudadanía, pero también de los organismos internacionales de cooperación, como un complemento a sus esfuerzos. Todo ello debe tener como base la formación y capacitación de sus recursos humanos

△

Las políticas y propuestas de descentralización en El Salvador*

Antonio Orellana**

SU PROPOSITO ES IDENTIFICAR LAS PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION QUE SE HAN PLANTEADO DURANTE LOS DIEZ ULTIMOS AÑOS, ANALIZANDOLAS EN SUS TRES DIMENSIONES BASICAS: POLITICA, ORGANIZACIONAL Y FISCAL.

Presentación

En El Salvador, más allá de experiencias piloto de carácter sectorial con resultados interesantes, la primera propuesta más articulada que presenta una estrategia nacional de descen-

tralización fue formulada en 1993 en el documento preliminar de la Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal. Este documento planteaba la reorganización de dos niveles de administración y configuraba claramente las funciones de gobierno y las de administración; y se pronunciaba por el traslado de competencias y atribuciones del nivel de administración central a los municipios. La descentralización aparece ligada al fortalecimiento municipal.

Es a partir de la formulación de esta estrategia bajo la administración del Lic. Alfredo Cristiani, que se ha comenzado a hablar en el país de la descentralización del Estado. Sin embargo, hasta la fecha el tema de la descentralización no ha estado en la agenda pública, razón por la cual el gobierno no ha informado ni promovido la discusión abierta de él; y más bien

* Versión resumida del Informe de Investigación elaborado para el Proyecto: "América Central: descentralización y fortalecimiento municipal", coordinado a nivel regional por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Programa El Salvador, con el apoyo de la Fundación Ford, y realizado en El Salvador por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO. Este resumen ha sido elaborado para el proyecto coordinado por el Centro de Análisis Socio-Cultural de la UCA-Managua, para ser presentado en foros con alcaldes, organizados conjuntamente por FUNDAUNGO y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES.

** Gerente del Programa Municipal, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO.

ha sido un tema para la discusión de especialistas nacionales e internacionales, y funcionarios del gobierno central. Es por ello que la sociedad civil, y particularmente las autoridades municipales cuentan con poca información al respecto.

Este documento constituye una versión resumida de un documento derivado de la investigación coordinada a nivel regional por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Programa El Salvador y que contó con el apoyo financiero de la Fundación Ford, titulado: "América Central: Descentralización y Fortalecimiento Municipal". El estudio para el caso de El Salvador fue realizado por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO. El propósito del estudio es el de identificar las propuestas de descentralización que se hayan planteado en los últimos diez años. Una vez identificadas estas propuestas, se ha buscado analizar sus tres dimensiones básicas: 1) la dimensión política del proceso, es decir, los motivos y objetivos de la descentralización y qué entidades la han pretendido llevar adelante; 2) la dimensión organizacional, es decir el nivel de gobierno a que se trasladan las competencias y recursos y el rol asignado a los municipios en la misma; y 3) la dimensión fiscal, es decir, los recursos que van a acompañar el proceso de transferencia de competencias y responsabilidades.

Para la elaboración de este resumen, se ha contado con la colaboración del Lic. Luis Alonso Reyes Benítez

y del Dr. Ricardo Córdova, quienes han hecho observaciones y sugerencias tomando como base el informe de investigación. Ellos, desde luego, no son responsables de cualquier error en la interpretación que se hace del proceso de descentralización salvadoreño.

Este resumen ha sido elaborado para el proyecto coordinado por el Lic. Manuel Ortega Hegg del Centro de Análisis Socio-Cultural de la Universidad Centroamericana de Managua, UCA-Managua, contando también con el apoyo de la Fundación Ford. El propósito del presente documento es el de contribuir a un mayor conocimiento del tema de la descentralización del Estado entre las autoridades municipales del país. Pretende difundir de forma resumida las propuestas y experiencias de descentralización que se han venido impulsando en el país en la última década. La idea es que una vez conocidas, las autoridades locales puedan dar su opinión sobre las propuestas de descentralización y aún sugerencias y recomendaciones que las mejoren. Para estos efectos, FUNDAUNGO y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES, hemos programado una serie de talleres con alcaldes.

El documento está estructurado en cuatro apartados. En el primero se hace una breve revisión del contexto internacional de la descentralización. En el segundo se hace una revisión conceptual acerca de lo que debe entenderse por descentralización. En el

tercero se revisa el proceso de descentralización en El Salvador. Y en el cuarto se presentan unas conclusiones generales.

El contexto internacional de la descentralización

Las experiencias de descentralización en América Latina alcanzaron notoriedad a partir de los ochentas, a raíz del proceso de regionalización promovido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, en el campo educativo, considerando a la educación como uno de los sectores sociales cuyo desarrollo contribuye en forma decisoria al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y por consecuencia con el desarrollo global de los países.

La idea de que el Estado debe organizarse en forma descentralizada, es decir trasladando más responsabilidades y recursos a otros niveles del Estado y dando mayor participación a la ciudadanía, ha comenzado a ganar mayor fuerza en los últimos años.

En las dos últimas décadas, los países de la región han encaminado esfuerzos, de acuerdo con sus propias realidades, para instaurar procesos

descentralizados de administración pública, con la finalidad de propiciar una mayor y efectiva participación ciudadana en acciones de su propio desarrollo y coadyuvar a la modernización del Estado.

En la actualidad, la descentralización forma parte de la agenda de la mayor parte de los países del continente. Así por ejemplo, en Ecuador, la concentración de recursos y de decisiones en el gobierno central, conformada a lo largo de la historia, incidieron en la creación de relaciones inter-administrativas desiguales y no equitativas para los gobiernos locales. Frente a dicha situación el Estado tomó importantes decisiones para impulsar un "proceso esencialmente político de transferencia de funciones, recursos, competencias y responsabilidades de la administración central hacia las inferiores".¹

En Colombia, en el Plan de Desarrollo Económico y Social propuesto por la administración Gaviria, se consideró necesario revisar los diferentes niveles de la administración pública, teniendo en cuenta las ventajas comparativas de los mismos y el rol del sector público y privado. El planteamiento fundamental propuso dos niveles de administración pública: 1) el nacional, responsable de la planificación global, de la formulación de políticas y del diseño de normas y de lineamientos de dirección de la economía; y 2) el seccional, responsable de los planes de desarrollo departamental, que sirven como marco para el

1. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. XXI Reunión del Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, coloquio técnico, Madrid, enero de 1992, p. 79.

desarrollo de las funciones de los municipios.²

En Centroamérica, aún cuando el proceso descentralizador ha sido más reciente y lento, se han producido algunas experiencias piloto con resultados interesantes, tal es el caso del Programa de Educación con Participación de la Comunidad, EDUCO, desarrollado por el Ministerio de Educación en El Salvador, el cual ha sido tomado como ejemplo exitoso y digno de imitar, en reuniones de Ministros de Educación de la región.

Sin embargo, a pesar de que aparentemente, hay un cierto acuerdo entre distintos tipos de regímenes políticos o entre fuerzas de distinto signo ideológico en torno a la conveniencia de la descentralización, no hay coincidencias en qué entender por ella ni tampoco en los papeles que debe jugar el municipio y las autoridades locales en la misma. Por esta razón, hemos considerado importante abordar en el siguiente apartado una definición que nos permita entender la naturaleza de este proceso y su diferencia con otros procesos similares.

Acerca del concepto de descentralización

La literatura sobre el tema, recoge una diversidad de maneras de entender el término descentralización, que básicamente puede ser analizado desde la perspectiva económica, política y administrativa. En los últimos años, el tema de la descentralización se inscribe en procesos más amplios de modernización del Estado. Sin embargo, esto ha llevado a que haya confusión entre los conceptos descentralización, desconcentración y privatización.

Es en este contexto, que para el proyecto de investigación: "América Central: descentralización y fortalecimiento municipal", se consideró importante el poder precisar la diferencia conceptual entre descentralización, desconcentración y privatización.³

Para este proyecto de investigación, se definió la descentralización como el proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político desde el gobierno central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así como de legitimidad propia, a fin de que, con la participación ciudadana y en su beneficio, se mejore la producción de bienes y servicios.

Esta definición básica permite identificar los elementos claves que distinguen a la descentralización de la desconcentración.

2. *Ibid*, p. 43.

3. Al respecto, véase: Ricardo Córdova Macías. Las Políticas de descentralización y desconcentración en Centroamérica. Mimeo, San Salvador, junio de 1997. Informe elaborado para el Proyecto de Investigación coordinado a nivel regional por FLACSO-Programa El Salvador: "América Central: descentralización y fortalecimiento municipal".

En primer lugar, la descentralización supone una reforma política y no simplemente una reforma administrativa. Lo cual significa decir que la descentralización implica una transferencia de poder político por parte del gobierno central.

En segundo lugar, la descentralización supone el traslado de competencias de nivel central a otras instancias estatales. A este respecto, resulta importante rescatar lo planteado por Dolores Rufián, en el sentido de que la descentralización es la "transferencia de funciones o competencias de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas (territoriales e institucionales) que por tener dicha personalidad, se conocen como entes, mientras que la desconcentración sería la transferencia de competencias entre órganos de una misma persona jurídica, es decir, entre órganos de un mismo ente".⁴ En este enfoque, la descentralización es un proceso que se desarrolla dentro de la lógica del Estado, siendo el municipio la unidad mínima a la cual se le pueden transferir responsabilidades y recursos.

En tercer lugar, esta definición aclara que los entes receptores de las competencias tienen independencia administrativa, es decir, son autónomos, no están sometidos jerárquicamente al ente que traslada la com-

petencia, lo que le permite tomar decisiones propias.

En cuarto lugar, la definición supone que los entes receptores de las competencias tienen legitimidad política propia, es decir, son entes electos por la población en procesos electorales transparentes y competitivos, y su actuación responde a los electores que ellos representan. En esta perspectiva, el nivel central pierde jurisdicción y atribuciones sobre los entes receptores de ese poder, los cuales son autoridades que poseen legitimidad propia.

La desconcentración supone en cambio, el traslado de competencias a otros niveles de la administración pública, pero subordinados jerárquicamente al nivel central, quien sigue siendo jerárquicamente el que decide. Por el contrario, como hemos señalado anteriormente, el proceso de descentralización supone el traslado de competencias a otras instancias estatales que tienen independencia administrativa, pero además, que tienen legitimidad propia, de manera que no sólo es un proceso administrativo de transferencia de competencias y recursos, sino que supone un traslado de poder del ente central al ente receptor.

En relación a la privatización, tenemos que las competencias abandonan la esfera pública y se le transfieren a particulares y no a otras instancias del Estado, con lo cual las competencias salen de la esfera pública e ingresan a la esfera de lo privado.

4. Dolores M. Rufián. *Gestión Municipal Descentralizada*. Santiago de Chile, CPU, 1993, p. 11.

El proceso de descentralización en El Salvador

Para analizar el proceso de descentralización en El Salvador durante la última década, hemos creído conveniente el dividir este apartado en dos partes. En la primera se comentan las experiencias piloto de descentralización en algunos servicios, como el de la educación y el agua. En el segundo se analizan las propuestas y estrategias más articuladas a nivel de políticas de descentralización, que se han expresado en dos documentos: la "Propuesta de Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal" de junio de 1993, y la "Política de Desarrollo Socio Económico Local y Estrategia Operativa" de setiembre de 1994.

Las experiencias piloto de descentralización

Durante la administración del Lic. Alfredo Cristiani (1989-1994) y en lo que va de la administración del Dr. Armando Calderón Sol, se han impulsado una serie de experiencias piloto de descentralización. A continuación resumimos brevemente las experiencias de la descentralización de los servicios de la educación y del agua.

La descentralización educativa

En 1991 cerca de medio millón de niños en el país sobre todo en las áreas

rurales, estaban fuera del sistema educativo. Para afrontar el problema, las autoridades del Ministerio de Educación, MINED, debían ampliar la cobertura de la educación básica. Era preciso sin embargo, apartarse del sistema educativo tradicional y ensayar nuevas modalidades de administración educativa. Varios factores concurrían o se conjugaban para animar un cambio de curso. Dos de ellos eran: 1) metas del Plan de Desarrollo Económico y Social que debían cumplirse; y 2) se había ratificado la Convención de Derechos de la Niñez.

Consecuentemente el Ministerio con el apoyo de la UNESCO, procedió a realizar una investigación la cual encontró varios aspectos sobre la situación educativa: 1) en las zonas conflictivas, las comunidades habían encontrado respuestas para las necesidades educativas de sus hijos; 2) las reacciones se habían logrado de manera informal, esto es, sin ayuda del Ministerio; 3) la modalidad ensayada presentaba varias ventajas: a) un compromiso de los profesores con sus funciones mayor que el de aquellos con el sistema tradicional; b) una relación escuela-comunidad más desarrollada; y 3) un mayor involucramiento de los padres de familia que en el sistema tradicional.

Se encontró un problema: la preparación de los profesores dejaba bastante que desear y coexistía con un sistema de gestión de los servicios donde la comunidad que solicitaba un maestro esperaba años para obtenerlo. Se constató que las comunidades

habían logrado resolver sus problemas con procedimientos simples, pero efectivos. Ello llevó a reflexionar sobre la conveniencia de intentar replicarlo de manera más sistemática.

Se consideró poner el control de la escuela más cerca de los padres, buscar su participación y trasladar algunas decisiones más cerca de las fuentes de información. Se pensó en llevar ciertas funciones a los padres de familia en las comunidades. Es decir, descentralizarlas aún cuando se ignoraba mucho de la modalidad administrativa. ¿Cómo hacerlo?, ¿qué antecedentes existían?

Estos cuestionamientos constituyen aspectos importantes en la formulación del Programa EDUCO: la novedad de crear como unidad responsable del Programa de la Comunidad a una entidad representativa de los padres de familia arraigados en ella y dotada de personalidad jurídica. Se optó, pues, por trabajar con un enfoque que se ha definido como de descentralización funcional cuyos rasgos son los de trasladar funciones a la entidad receptora que en el Programa son las Asociaciones Comunales para la Educación, ACE. Con ellas el Ministerio de Educación, MINED, establece un contrato mediante el cual las ACE quedan obligadas a conducir y operar la gestión educativa en el nivel local, correspondiendo al Ministerio la entrega de fondos mensuales para la administración, así como capacitar a los miembros de la Juntas Directivas y darle seguimiento a la gestión ejecutada por los padres de familia.

La descentralización del agua potable

De acuerdo con las políticas de modernización del Estado y dentro de las propias que impulsa la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, ANDA, para implementar nuevos mecanismos de participación comunal y de participación privada en la administración de los servicios de acueductos y alcantarillados, para 1996 se encontraba bastante avanzado en su formulación un proyecto piloto destinado a traspasar la administración del servicio de agua potable a un grupo de municipalidades a través de una modalidad de descentralización: la delegación.

El proyecto está localizado en una demarcación territorial que comprende los municipios de: Santiago de María, Berlín, Alegría, California y Tecapán, todos del Departamento de Usulután.

Allí, en la parte alta de la Sierra Tecapa-Chinameca, se encuentra el sistema de agua potable que ANDA ha considerado descentralizar. El sistema de abastecimiento comprende dos pozos ubicados en el Cantón Santa Anita, de la jurisdicción del Municipio de Mercedes Umaña que también pasó a formar parte del proyecto de descentralización. El agua subterránea de los dos pozos es bombeada a la parte alta donde se localizan las poblaciones, procedimiento que requiere de estaciones de bombeo; tres de las cuales son de rebombeo razón

por la que al proyecto se le conoce con el nombre de "Tetralogía".

El proyecto ha contado con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional, AID, a través de RTI. Como resultado del proceso allí desarrollado se creó detrás del proyecto un Comité Consultivo Interinstitucional, formado por los cinco alcaldes originalmente considerados en el proyecto a los cuales se sumó el de Mercedes Umaña. El comité ha venido trabajando como unidad de coordinación entre ANDA, otras instituciones públicas y las agencias de cooperación; asimismo, ha preparado e implementado algunas actividades previas al alcance futuro.

Entre varias alternativas organizativas ANDA optó por una modalidad de descentralización que implica la creación de una empresa inter-municipal de capital mixto en donde participarían con aportes al capital; las municipalidades de los municipios mencionados, así como la institución ANDA y está contemplada la participación del sector privado.

Para materializar el traspaso del servicio de agua potable a la empresa, ANDA, ha formulado un plan gradual que comprende las fases siguientes: 1) traslado de la comercialización; 2) fase operacional (tres meses después); y 3) fase de la producción (seis meses después). El proyecto ha avanzado en lo básico con la creación del Comité Consultivo Interinstitucional. En lo técnico-administrativo se ha nombrado un gerente del proyecto; han completado las condiciones administrativas, técni-

cas y financieras; ANDA ha preparado también estudios sobre el estado de las redes, tuberías y válvulas, además existen arreglos para levantar la información con opiniones de los usuarios.

La formulación de una estrategia de descentralización

La idea de implementar una política de descentralización en el país, comenzó a plantearse por primera vez a partir de 1991. Los esfuerzos fueron animados por el Ministerio de Planificación, MIPLAN, que recibió asistencia técnica especial para apoyar la formulación de una Estrategia Global de Modernización del Sector Público. La estrategia formó parte del componente de apoyo y orientación para las medidas económicas y sociales del Plan General de Gobierno 1989-1994.

Las ideas descentralizadoras se fueron implementando con avances graduales, como resultado de varias reuniones de intercambio inter-institucional, destacándose las siguientes:

1. Mayo de 1991. Seminario sobre Desarrollo Municipal y Descentralización, al que asistieron representantes de las municipalidades y de las instituciones de apoyo a los municipios: Comisión Nacional de Reconstrucción de Areas, CONARA y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, ISDEM, así como MIPLAN. El objetivo fue definir, desde la perspectiva de los gobiernos locales, los elementos y

acciones necesarios para impulsar el desarrollo municipal y la descentralización. Como primera medida se acordó convocar a un encuentro con las autoridades del gobierno central (ministerios y autónomas), a fin de iniciar un diálogo y buscar puntos coincidentes necesarios en una política de descentralización.

2. Junio de 1991. Encuentro sobre "La Descentralización de la Administración Pública". Asistieron miembros del Gabinete de Gobierno, representantes de los ministros, presidentes de autónomas e invitados especiales. El temario se organizó en tres partes: 1) La Experiencia Municipal en la Gestión del Desarrollo Local; 2) La Descentralización de la Administración Pública: Voluntad Política para Transferir Competencias y Recursos; y 3) La Cooperación Internacional y el Desarrollo Municipal.⁵
3. Noviembre 14 de 1992. Seminario Taller: "Descentralización y Desarrollo Municipal", realizado por el ISDEM con el apoyo de la AID, para delinear los aspectos básicos de

una estrategia de descentralización, así como recomendaciones para operacionalizar la formulación, su consenso y aprobación.⁶

4. Noviembre 19 de 1992. Reunión de Representantes de COMURES, ISDEM, AID, la Agencia Alemana para el Desarrollo Internacional, GTZ y Consultores del Programa de Modernización del Sector Público (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD/MIPLAN), para evaluar los resultados del seminario del 14 de noviembre de 1992; al mismo tiempo los asistentes conocieron un documento preliminar nominado: "Estrategia de Descentralización Administrativa Territorial", el cual desarrolla los planteamientos básicos de una estrategia de descentralización, preparada dentro del marco del Programa de Modernización del Sector Público. Este trabajo generó muchas coincidencias entre las diferentes posiciones representadas en la reunión.⁷
5. Posteriormente, el Comité Técnico de Descentralización y Desarrollo Municipal, constituido por especialistas de varias instituciones del sector público, continuó trabajando con el material de base aportado por el proceso anterior, el cual sirvió de insumo para preparar un documento que fue entregado, como una propuesta, al organismo político de la estrategia constituido por la Comisión de Alto Nivel.

5. Comité Coordinador de Desarrollo Municipal. *Enfoque de Desarrollo Municipal*. Elementos de una propuesta, San Salvador, 1991. p. 1.

6. *Idem*.

7. El documento Estrategia de Descentralización Administrativa Territorial inspiró en bastantes puntos a la Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal. Ver: BARRON, M. *Estrategia de Descentralización Administrativa Territorial*. Resumen de la propuesta preliminar, PNUD/CLAD, 1992.

La Estrategia de Descentralización efectuó un diagnóstico de la administración pública, que identificó deficiencias estructurales y funcionales en los ministerios, así como en los servicios públicos ofrecidos por las empresas del Estado. Señaló el carácter interventor del Estado en el pasado. Subrayó su sobredimensión estructural, así como la centralización, concentración de recursos y decisiones que caracterizaban a la administración pública salvadoreña. Indicó las dificultades existentes para la administración del personal del sector público debido a un sistema fragmentado y a la existencia de gerencias débiles en los niveles operativos.

Un elemento importante del diagnóstico fue el señalamiento de un viejo problema del aparato público salvadoreño: la falta de relación entre la estructura funcional vertical y la administración territorial.

El diagnóstico describió que el sector desconcentrado administrativamente contaba con "45 instituciones autónomas. Que existía una diversidad de oficinas desconcentradas desplegadas en regiones que no obedecían a criterios uniformes, cuya dispersión y diversidad organizativa volvían más compleja la coordinación de sus actividades".⁸

En cuanto a las condiciones específicamente municipales encontradas, se señalan las conocidas carencias relativas a: 1) limitaciones en los siste-

mas financieros, de administración, de planificación y de gestión; 2) restricciones de orden legal (a pesar de los avances hechos en este campo) e institucional; 3) las imprecisiones en cuanto a las competencias concurrentes, así como el corto período del mandato municipal (3 años); 4) ausencia a nivel legislativo de una Comisión Especial para tratar los asuntos de este nivel de la administración pública; 5) falta de concepto acerca del desarrollo integral del municipio, esto es, acerca de la articulación entre lo urbano y lo rural. Ello habría implicado dificultades en la elaboración de planes de desarrollo local; 6) débil articulación de la sociedad civil con el Estado; y 7) ausencia de mecanismos de coordinación y comunicación entre los distintos niveles de la administración del Estado.

El documento final del diagnóstico contiene las siguientes propuestas:

1. Organizar la administración pública en dos niveles:
 - o Un Nivel Central, conformado por ministerios, secretarías y entidades autónomas. Este nivel agruparía las funciones normativas, estratégicas y de definición de las políticas nacionales.
 - o Un Nivel Territorial Descentralizado, en donde se incluyó a las municipalidades en lo institucional y a los municipios en lo territorial. A este nivel se le consideró responsable de la ejecución de políticas públicas

8. Estrategia de Descentralización, *opus. cit.* p. 10.

y de la administración y operación de servicios.

2. Mejorar la metodología para tomar decisiones. La diferenciación de las funciones de gobierno requería además, mejorar la metodología para tomar decisiones. Esto provocó la necesidad de reestructurar la Presidencia de la República, agrupando varias unidades estratégicas que ampliaron la capacidad de asesoría de la Presidencia (creación de las Secretarías de Reconstrucción Nacional, Comunicaciones y de la Familia).
3. Transferencia de funciones desde el gobierno central hacia las municipalidades. El traspaso de funciones iría acompañado del traslado de los recursos financieros a los organismos receptores. Se consideró que con dicha medida la base territorial-poblacional podía realizar, con más eficiencia y equidad, los aspectos operativos locales. Que el tratamiento de los problemas en el lugar de su origen agilizaría las soluciones apropiadas y oportunas.
4. Reagrupar, modernizar y reordenar las instituciones del gobierno central. Asignando a éste funciones de alcance más global y menos operativo; encargado de las grandes orientaciones de política y de la visualización estratégica.

En cuanto al “por qué” de la descentralización, la estrategia aludió a objetivos de naturaleza filosófica y moral, relacionados con la voluntad de

contribuir con el logro del desarrollo autosostenible en lo económico, social, político y humano; capitalizando la influencia de las personas en la conducción de la sociedad local, mejorando las relaciones del Estado con la sociedad civil; y promoviendo el uso racional de los recursos naturales y económicos del país.

Con relación al “para qué”, el documento enumeró tres objetivos o metas intermedias:

1. Fortalecer la capacidad de las municipalidades para que puedan asumir con eficiencia y eficacia, las responsabilidades designadas dentro del proceso de descentralización.
2. Fortalecer la capacidad del gobierno central en el ejercicio de su rol normativo y estratégico. Papel que le correspondía jugar dentro del modelo de desarrollo que se ha estado impulsando en el país a partir de 1989.
3. Armonizar y articular las relaciones del Estado, el sector privado y la sociedad civil, mediante la animación de su entusiasmo y potencial creativo y el propiciamiento del fortalecimiento democrático.

El documento identifica algunas de las competencias susceptibles de trasladarse a los gobiernos locales. En vista de que muchas de estas competencias estaban bajo responsabilidad de organismos del gobierno central, la propuesta recomienda trasladarlas a

las municipalidades (descentralización territorial), tomando en cuenta la gradualidad, progresividad y concertación.

Se reconoció, pues, el alto grado de centralismo en las instituciones del Estado y la complejidad del proceso descentralizador. Se buscó, en consecuencia, definir orientaciones de orden estratégico que aumenten las posibilidades de éxito. En tal sentido el documento de la estrategia enumeró las siguientes modalidades alternativas para ir acercándose a la descentralización propiamente dicha:

1. Desconcentración territorial en algunas instituciones del gobierno central. Esto es, traslado de responsabilidades y funciones a niveles inferiores de la misma organización, para reducir la dependencia del sector central y la creación de nuevos vínculos con el sector municipal.
2. Delegación de responsabilidades para cumplir determinadas funciones a organizaciones autónomas o privadas que funcionen fuera de la estructura burocrática, pudiendo ser controladas por el gobierno central en caso que tuvieran que manejar sistemas complejos y estratégicos.
3. Devolución de funciones desde el nivel central a las municipalidades.
4. Privatización de ciertas actividades públicas destinadas a la provisión de bienes y servicios para la

población, por la vía de varias modalidades ampliando el campo de participación privada en la gestión pública y municipal.

Como puede apreciarse, la propuesta estratégica no tuvo un contenido rígido. No se trató de órdenes o soluciones definitivas, pues se dejó abierta la posibilidad de incluir otras opciones particulares.

Es conveniente, comentar que la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios, en los municipios no es algo nuevo, pues ya estaba contemplada en la Ley del Régimen Municipal de 1908. Ahora lo nuevo era ampliar la participación del sector privado en la oferta de servicios municipales, dado que de acuerdo con la Ley, los municipios pueden sustentar la prestación de los servicios en forma directa, es decir, la gestión por la propia entidad municipal, por medio de organismos dependientes de ella (empresas municipales con o sin personería jurídica). Esta es una modalidad de prestación de los servicios públicos muy extendida en los municipios salvadoreños.

Los servicios públicos municipales pueden prestarse también por medio de gestión indirecta, o sea contratando agentes del sector privado por medio de licitación pública. En este caso, el servicio gestionado continúa bajo la responsabilidad del municipio, pero la oferta está a cargo de un agente independiente. Lo anterior demuestra que el municipio ha sido una jurisdicción que ha ofrecido espacios para la incor-

poración del sector privado como prestador de servicios. Ahora bien, la modalidad no implica venta de activos públicos municipales, sino la prestación de servicios públicos con gestión privada.

La Estrategia de Descentralización estuvo técnicamente terminada en junio de 1993, cuando se dio a conocer el documento preliminar: "Propuesta de Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal".⁹ Después de casi dos años de preparación y la primera vez en la historia de la administración política salvadoreña, el gobierno no sólo contaba con un futuro curso de acción en una área estratégica para la modernización del Estado, sino también con una coalición de sectores de la burocracia relacionada con el campo municipal. Sea porque se trató de un tema nuevo con el que los partidos políticos estaban poco familiarizados, o porque la atención estaba focalizada en otros intereses, el hecho es que la aparición del planteamiento gubernamental sobre la descentralización provocó pocas reacciones inmediatas. Una de ellas fue el foro organizado conjuntamente por el Centro de Investigaciones Científicas y

Tecnológicas, CENITEC, y el Instituto de Administración Municipal, ISAM, a principios de julio. En el foro también colaboró la Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE.

Entre los conceptos vertidos en el foro por el ISAM y CENITEC, se tiene: 1) en el país no se habían llevado a cabo políticas de descentralización, aunque en los últimos años se habían implementado programas de fortalecimiento municipal; 2) muchas funciones relacionadas con la prestación de servicios seguían concentradas en los ministerios; 3) era necesario delimitar claramente las funciones del gobierno y las funciones administrativas u operativas; y 4) la descentralización era un proceso que quería el consenso de los diferentes niveles involucrados, por tanto, debía ser gradual.¹⁰ FUNDE planteó que hasta entonces, los principales esfuerzos gubernamentales se habían puesto en experiencias piloto en los campos de la salud y educación. En opinión de FUNDE ambas medidas parecían apuntar más a enfoques de privatización y desconcentración que a procesos de descentralización.¹¹

En forma resumida, lo anterior representa las principales observaciones que inicialmente se hicieron al documento de la estrategia. Un año después aparecieron dudas sobre la capacidad administrativa de los gobiernos locales. Asimismo, se comenzaron a comentar otras alternativas de descentralización.

La estrategia tuvo implicaciones políticas, organizativas y fiscales,

9. En noviembre de 1993, la Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización de Desarrollo Municipal, dio a conocer un segundo documento preliminar "Propuesta del Plan Global de Descentralización y Desarrollo Municipal".

10. Seminario Internacional. *Centralismo y Descentralización en la Política Ambiental*. San Salvador, CIEDLA/CENITEC/ISAM, 1993, pp. 26 y 27.

11. FUNDE. *Boletín Alternativas para el Desarrollo*. San Salvador, Nº 13, julio de 1993, p. 3.

las cuales se desarrollan a continuación.

Dimensión política del proceso de descentralización

Terminado el documento de la Estrategia, se abrió otra etapa: la búsqueda del consenso con otras fuerzas sociales y políticas a fin de formular una estrategia nacional de descentralización. Hacia ese objetivo trabajaría la Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal, CDM, creada por el decreto legislativo Nº 52, del 13 de mayo de 1993.¹² Formaba parte de la Comisión la entonces Ministra de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, la Secretaria General de Reconstrucción Nacional, el Presidente del ISDEM y el Presidente de COMURES. Como Secretario Ejecutivo de la Comisión funcionaba el Gerente General del ISDEM. Meses después, en marzo de 1994, se nombraría también como miembro de la CDM al Ministro de Hacienda.

Los miembros de la comisión representaban al régimen del Licenciado Alfredo Cristiani. Era una estructura desconcentrada, con ámbitos definidos de acción, responsable ante la máxima autoridad de la administración pública. Sus miembros eran representativos en un abanico de institucio-

nes municipalistas y del gobierno central. Algunos de ellos eran dirigentes políticos o muy vinculados al partido del gobierno.

Las responsabilidades asignadas a la comisión eran las de: desplegar acciones a fin de lograr consensos y gestionar la aprobación de la estrategia nacional de descentralización y desarrollo municipal.

La Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal, CDM, desarrolló varios eventos políticos importantes y complementarios al propósito de difundir la estrategia y de generarle apoyo político. Entre ellos se tiene: 1) El VIII Congreso de Alcaldes; y 2) La Presentación de la estrategia a grupos de diputados de la Asamblea Legislativa. Todos considerados convenientes para la búsqueda de coincidencias en un escenario de mucha representatividad y de posibilidades para la transmisión de información y juego democrático que legitimara una decisión.

Respecto al VIII Congreso de Alcaldes, éste se desarrolló bajo el lema "La descentralización, parte integral del desarrollo municipal". Durante el Congreso la Comisión de Descentralización y Desarrollo Municipal, CDM, presentó el documento de descentralización ante los candidatos a la Presidencia de la República del Partido Alianza Republicana Nacionalista, ARENA, Partido Demócrata Cristiano, PDC, Coalición Convergencia Democrática, FMLN y Movimiento de Solidaridad Nacional, MSN, quienes firmaron

12. Publicado en el *Diario Oficial* Nº 115, tomo 319 del 18 de junio de 1993.

un documento de compromiso relativo a impulsar la descentralización y otorgarle verdadera autonomía a los municipios. Era indispensable que los partidos políticos se pronunciaran sobre la concepción de nuevas realidades como la descentralización y el fortalecimiento municipal.

En cuanto al segundo punto de la agenda política de la CDM, a principios de diciembre de 1993, cuando ya se estudiaba el Presupuesto General de la Nación, la CDM y COMURES sostuvieron una serie de reuniones con diputados miembros de la Comisión del Interior y Seguridad Pública, con la finalidad de analizar diversos temas de interés municipal y sensibilizar a los legisladores más próximos a la problemática municipal dentro del Primer Organismo del Estado. Se discutió el documento de la Estrategia de Descentralización y un estudio de descentralización de servicios. Los diputados de la comisión visualizaron el documento de Descentralización como un paso importante dentro de la modernización del Estado y ofrecieron darle continuidad a la política; no obstante, algunos legisladores expresaron reservas sobre los aspectos financieros de la propuesta.¹³

Las actividades con la Asamblea continuaron en febrero de 1994, al celebrarse un simposio denominado: "La Asamblea Legislativa: su papel en el desarrollo municipal, como parte inte-

grante de la descentralización". El evento tuvo la participación de diputados de todas las fracciones representadas en la Asamblea Legislativa en la legislatura 1991-1994, esto es: ARENA, PDC, PCN, CD, MAC y UDN, así como personal de ISDEM, COMURES, MIPLAN, SRN y representantes de agencias internacionales de ayuda al desarrollo.

El simposio celebrado con diputados de la Asamblea Legislativa fue prácticamente la última intervención pública de la CDM. El evento, realizado cuando ya se desenvolvía lo grueso de la campaña electoral de 1994, dejó claro la trascendencia económica y democrática de una política de descentralización en el país. Posteriormente sobrevino un enfriamiento de las actividades de la CDM debido en parte al calendario político.

Buena parte de 1994 transcurrió, sin que se adoptaran decisiones sobre la Estrategia de Descentralización formulada en el gobierno anterior. Entre el VIII Congreso y la víspera del IX, es decir, un año después de creada la CDM, la Estrategia de Descentralización continuaba congelada. No había sido rechazada, pero tampoco autorizada. Se encontraba en una situación de "no decisión".

La "no decisión" fue relevante para abrir un período de intercambios. Sin embargo, el sistema de trabajo anterior se había modificado. Comenzaba a desvanecerse el papel de liderazgo ejercido por MIPLAN en la etapa previa. Surgieron algunos documentos apor-

13. COMURES. *Revista Proyección Municipal*. San Salvador, N° 3, octubre-diciembre de 1993, p. 9.

tando aspectos operativos para implementar la Estrategia de Descentralización de la CDM. De entre los temas que implicaron cruce de argumentos destaca el punto de los organismos intermedios entre el nivel central y el municipal, responsabilidad que recayó en la Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal, CDM.

En 1994 la Secretaría de Reconstrucción Nacional, SRN, formuló la "Política de Desarrollo Socio-Económico Local y Estrategia Operativa", recién iniciada la administración del Dr. Armando Calderón Sol. El documento recogió ideas del Plan de Gobierno 1994/1999 y del Discurso Presidencial de Toma de Posesión del 1º de junio de 1994.

La aparición en setiembre de 1994 de la "Política de Desarrollo Socio-Económico Local y Estrategia Operativa" marcó el inicio de una nueva etapa de la descentralización, que se puede caracterizar por la proliferación de planteamientos. En ciertos casos, se trató de propuestas que combinaron ideas de la estrategia anterior, con planteamientos nuevos. Fueron impulsos de descentralización que no se prolongaron por lo que deben ser considerados como expresiones de políticas coyunturales. Esto es, políticas de emergencia tendentes a enfrentar los riesgos inmediatos de medidas adoptadas en otros campos. También en el período se afirmaron y ejecutaron experiencias de descentralización sectoriales diferentes.

No obstante, el importante avance realizado en materia de respeto a los derechos humanos y de desarrollo político, como consecuencia de los Acuerdos de Paz, sectores gubernamentales constataron retraso en lo relativo a la Modernización del Estado y en la Política de Descentralización y de Privatización. Medidas consideradas de gran proyección para reducir los desequilibrios estructurales existentes en el país.

De acuerdo con los agentes promotores de la política, El Salvador había acumulado una experiencia valiosa en términos del diseño de mecanismos de relación entre el gobierno central y las municipalidades. En las experiencias se habían obtenido logros importantes de desarrollo local, así como objetivos de índole política vinculados a la participación ciudadana y al fortalecimiento democrático. Este Modelo de Desarrollo Local fue financiado básicamente con fondos externos; lo que constituyó su principal debilidad, debido a la reducción previsible de los fondos externos en el corto plazo.

En los aspectos propositivos de la política se señaló un cambio de enfoque. La primera novedad se fundamentó en el ataque a la pobreza y la orientación hacia la generación de oportunidades socio-económicas para grupos marginados. Los componentes de la propuesta contenidos en la "Política de Desarrollo Socio-Económico Local y Estrategia Operativa", fueron tres:

1. El Desarrollo Socio-Económico Local. El gobierno central propiciará la incorporación a la dinámica del desarrollo, al 70% de la población que tradicionalmente ha sido marginada. Las acciones se canalizarían: 1) hacia los gobiernos locales individualmente; 2) hacia los gobiernos municipales asociados en el ámbito departamental; y 3) hacia el sector privado, que participe como agente y como beneficiario.

En cuanto a la infraestructura básica, la política señala que se atenderán proyectos, con fondos obtenidos por donación o transferencias del gobierno central. En el campo del comercio y servicios, se incluye la construcción de mercados, tiangues, lavaderos, rastrojos, cementerios, terminales de buses y otros, con el propósito de fomentar la actividad comercial local y crear oportunidades de ingresos propios a las municipalidades. Aprovechando los predios municipales sub-utilizados, la política recomienda construir techos industriales, que pudieran generar entradas inmediatas a las municipalidades por la renta de estas instalaciones a inversionistas o productores locales.

En el campo de la microempresa se propone crear sistemas de información acerca de líneas de crédito, condiciones, formas de acceso y difusión de tecnologías apropiadas. Vinculado a este elemento se plantea la fundación de una red de escuelas de empresas con el propósito de dinamizar la economía, fortaleciendo los procesos

de generación de empleo y de integración laboral, todo dentro de un enfoque de desarrollo endógeno. El funcionamiento de las escuelas de empresas implica la integración en lo local de los sectores privado y público, lo mismo que la participación de los vecinos de las localidades ya sea como propietarios o beneficiarios. Con el propósito de asegurar la transferencia de tecnología y la continuidad de las escuelas, se recomienda el manejo de éstas a través de Fundaciones Privadas para Escuelas de Empresas, FPEE, aprovechando las fundaciones ya existentes, a fin de beneficiarse con su experiencia.

En el ámbito de la agricultura, la política sugiere construir graneros modulares de 10 a 15 qq. de capacidad para mejorar el poder de negociación y comercialización de excedentes.

En cuanto al turismo, se propone la creación de infraestructura básica en regiones y zonas con potencial turístico, con facilidades para incorporar la artesanía local.

En resumen, este componente de la política, se propone buscar las potencialidades creativas y productivas de las zonas y fortalecer los recursos humanos. En este sentido deberá promoverse la coordinación y la orientación de las inversiones públicas en infraestructura mayor, con el fin de estimular la co-inversión privada en el desarrollo local.

2. Fortalecimiento Municipal. En este componente sobresalen la

Administración Tributaria, la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana. En este último aspecto se recomienda mejorar y perfeccionar los mecanismos ya existentes, así como crear otros nuevos como: Cabildos Sectoriales, Comités Consultivos Mixtos, etc.

3. La Descentralización. La política plantea que "idealmente la descentralización debería dirigirse hacia los municipios. Sin embargo, y en consideración a las restricciones de capacidades vigentes, infraestructura económica y administrativa de muchas municipalidades, recomendó iniciar el proceso bajo condiciones de viabilidad, menor costo y esfuerzo que asegure el éxito del mismo en términos de una mejor y eficiente entrega de servicios".¹⁴

Aquí se encuentra un giro importante en comparación con lo postulado por la estrategia de descentralización anterior, pues, se destacan las limitaciones del sistema municipal. Frente a ellas la política plantea apoyo técnico y administrativo para que los Concejos Departamentales de Alcaldes, CDA, puedan cumplir los siguientes propósitos: 1) servir de operadores válidos de los servicios públicos que se descentralicen; y 2) administrar, operar y su-

pervisar la entrega de los servicios que les sean transferidos, particularmente en los aspectos de administración de personal, por ejemplo, maestros, enfermeras, médicos; así como en el mantenimiento de la infraestructura. Los ministerios seguirán como responsables de la provisión de los servicios y las municipalidades serían las ejecutoras finales. Este aspecto es muy significativo, pues subraya uno de los elementos que se recomendó modificar en la estrategia inicial de descentralización.

La política propone promover la planificación estratégica para estructurar planes de desarrollo local y departamental, con el fin de establecer un marco racional para la inversión pública y privada, recomendando que los planes sean presentados con representantes de los diferentes sectores de la sociedad local.

Se destacó la trascendencia de la formulación de estos planes, en cuanto que en ellos descansará la "base racional de inversión local, con fondos provenientes del impuesto predial", cuya recolección se localizaría también en los CDA, previa la capacitación correspondiente.

Un punto de especial importancia que surge del análisis de algunos contenidos de la "Política de Desarrollo Socio-Económico Local y Estrategia Operativa", fue la orientación a señalar obstáculos al desarrollo de la política en función de insuficiencias administrativas de las municipalidades.

14. Gobierno de la República de El Salvador. *Política de Desarrollo Socio-Económico Local y Estrategia Operativa*. San Salvador, setiembre de 1994, p. 45.

En ningún momento la política mencionó una transferencia directa de competencia a las municipalidades. Se inclinó más bien por un proceso de reducción de los déficit de capacidades identificados en las municipalidades, a través de la implementación de acciones de capacitación. Dentro de esta perspectiva figura el papel de los Concejos Departamentales de Alcaldes, CDA, a los que se percibió como estructuras idóneas (mediante el fortalecimiento técnico y administrativo) para encomendarles la operación, administración y supervisión de los servicios que se descentralicen, particularmente la administración de personal y mantenimiento de la infraestructura y equipo.

Dimensión organizativa del proceso de descentralización

Los técnicos de la CDM propusieron que en una primera fase se pudieran crear mecanismos que fortalecieran las instancias ya establecidas por las gremiales municipales. Esto dio origen a los Concejos Departamentales de Alcaldes, CDA, integrados por todos los Alcaldes de un mismo departamento, y presididos por una Junta Directiva. Estas estructuras habían funcionado y funcionaban con el apoyo de la gremial de las municipalidades. Asimismo estaban los Comités Especiales Departamentales, CED, integra-

dos por todos los Alcaldes y el Gobernador Departamental. Estos comités se habían organizado para priorizar y gestionar proyectos de desarrollo a nivel departamental. Representaban una agrupación en función de los diferentes programas implementados por la SRN dentro de sus diferentes programas; algunos de ellos con carácter departamental.¹⁵ La no formalización de un nivel intermedio había creado cierta dependencia vertical de los municipios.

Los alcaldes desempeñaban dos roles: uno como miembros de los CDA, prolongación gremial de COMURES, y otro funcional, como participantes en los CED. Surgió, entonces, una cierta oposición inevitable dado el objetivo implicado en la decisión: optar entre estructuras existentes. Después de muchas discusiones entre COMURES, la SRN y el ISDEM, se acordó trabajar con los CDA, organismos ya existentes cuya funcionalidad podría probarse en un proyecto piloto de descentralización. Se consideró que estos organismos fortalecidos técnicamente, podrían transformarse más adelante en el Concejo Departamental de Desarrollo. Este Concejo podría obtener personería jurídica, a efecto de convertirse en sujeto de derecho público, pudiendo contar con tesorería departamental para recibir desembolsos y hacer erogaciones, y bajo la fiscalización de la Corte de Cuentas de la República. Con la personería jurídica podría funcionar bajo una modalidad de descentralización como la delegación.

15. Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización. *Propuesta del Plan Global de Descentralización y Desarrollo Municipal*. San Salvador, CDM, p. 23.

Dimensión fiscal del proceso de descentralización

La Estrategia de Descentralización recomendó que las funciones trasladadas desde el gobierno central a los municipios, deberían ir acompañadas de los recursos que estaban financiando su funcionamiento. También deberían hacerse esfuerzos para mejorar las recaudaciones tributarias, así como las transferencias corrientes y los aportes comunitarios.

La estrategia indicó que la determinación de los costos era indispensable para materializar las transferencias por servicios prestados. Con ello se apuntaba a tomar providencias gerenciales a fin de preparar políticas destinadas a aumentar la capacidad de captación propia. Se sugirió asimismo, la necesidad de diseñar un sistema sostenible para el traspaso de recursos fiscales a las municipalidades.

Para el financiamiento de la "Política de Desarrollo Socio-Económico Local y Estrategia Operativa", formulada en 1994, se propuso dos fuentes:

1. Recursos provenientes de instituciones que participan en la atención del área municipal, incluyendo fondos disponibles, como los provenientes de algunas operaciones como la propuesta de una transfe-

rencia de 50 millones de colones, a través del Fondo de Desarrollo Económico y Social, FODES, manejado por el ISDEM. También se incluye aquí la disponibilidad de 60 millones de dólares provenientes del préstamo del BID para FIS/III, y

2. El Impuesto Predial, cuya recaudación se estimaba en 861.4 millones de colones anuales, se distribuiría así:
 - Un 10% para administración municipal.
 - Un 15% para fondo de garantía y servicio de la deuda, FSD.
 - Un 5% para asistencia técnica del proyecto.
 - Un 5% para la administración de la recaudación del impuesto.
 - Un 65% para proyectos de inversión.¹⁶

Para poder iniciar la implementación de la política en forma oportuna, se recomendó una estrategia de financiamiento que pudiera garantizar la disponibilidad de los recursos. Para ello se consideró la posibilidad de solicitar un crédito puente, al gobierno central, el cual sería pagado por los municipios a través del Fondo del Servicio de la Deuda, FSD, del Impuesto Predial (15% indicado antes).

En cuanto a escenarios posibles en función del proyecto gubernamental en su dimensión económica, la estra-

16. Gobierno de la República de El Salvador. *Política de Desarrollo Socio-Económico Local y Estrategia Operativa*. San Salvador, setiembre de 1994, p. 63.

tegia apuntó la conveniencia de que las municipalidades funcionaran como: promotores de la iniciativa privada, mediante el estímulo de la generación de riqueza a través de la privatización de servicios y generación de riqueza, garante de la construcción de la infraestructura básica y responsable de su mantenimiento y buen uso. Estos alcances suponían elevar la capacidad de gestión de las municipalidades, para cuyos efectos la estrategia previó un programa de fortalecimiento integral de las mismas por la vía de la intervención del ISDEM e iniciativa privada.

Conclusiones

Las conclusiones se refieren en primer término, a los impulsos de descentralización sectorial. De modo más concreto, el Programa de Descentralización Educativa, es un programa mucho más terminado que el Programa de Descentralización del Agua Potable.

Como se ha visto antes, el programa se trazó aumentar la cobertura; proponer el control de la escuela más cerca de los padres de familia y también buscar la participación de éstos en las actividades educativas. Algunas cifras contenidas en la información consultada para la elaboración del Informe de Investigación manifiestan que para 1994 la participación de EDUCO en la matrícula pública rural era de 52% en parvularia; 21% en primer grado; 13% en segundo grado y 8% en

tercer grado. Se registran también mejoras en la actividad estimulada por el programa en los maestros, así como signos de mejora en algunas áreas del aprendizaje estimulado en escuelas del programa.

Desde el punto de vista asociativo el programa ha incidido en la organización comunal. La cercanía de los actores locales a las situaciones de toma de decisión, han estimulado la participación.

Desde el punto de vista sectorial, la descentralización educativa ha contribuido a mejorar la funcionalidad de los programas del sistema público. Ahora hay una instancia en la comunidad dedicada a atender y a mantener relaciones con el sector educativo. El proceso de "descentralización funcional" animado por el programa ha favorecido la participación local.

A nivel de la formulación de las políticas públicas, tenemos que la estrategia de descentralización y fortalecimiento municipal de 1993 no sólo constituye el primer intento de formulación de política pública en el campo de la descentralización, sino también comprende muchos de los elementos claves de una forma de división y redistribución de tareas y poder político del gobierno central a los gobiernos locales. Modalidad completamente distinta a la desconcentración y a la privatización.

La estrategia, que por otro lado buscó complementarse con la variedad organizativa, de programas y de

procedimientos para tratar demandas y fomentar la participación ciudadana que se impulsó en una etapa anterior, MEA, no fue operacionalizada. Concurrieron otras coyunturas donde la descentralización cedió lugar a otras transformaciones, algunas de ellas dentro de las políticas de modernización del Estado.

En cierto sentido la estrategia fue inhibida. Perdió ritmo. Aparentemente

la coyuntura posterior a los acuerdos de paz y la urgencia de adaptar el aparato a cambios en el enfoque económico inciden con el rumbo que se debía seguir. Esta falta de claridad se mantiene aún. Han habido otros intentos, pero en definitiva impera la indefinición en cuanto a animar una estrategia global, porque en lo sectorial si se han animado transferencias de competencias △

La reforma de la administración municipal en Guatemala*

Delegación de Guatemala**

A PARTIR DE LOS ACUERDOS DE PAZ, EL GOBIERNO DE GUATEMALA SE COMPROMETIÓ EN 1996, A PROFUNDIZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN, PARA LO CUAL HA VENIDO FORTALECIENDO A LOS GOBIERNOS LOCALES, DOTÁNDOLOS DE MAYORES RECURSOS. SE INDICAN LOS DIFERENTES TIPOS DE INGRESOS QUE ESTOS PERCIBEN, LAS FUNCIONES QUE DESEMPEÑAN, SU SITUACIÓN FINANCIERA Y ORGANIZATIVA, ASÍ COMO ASPECTOS VARIOS DE RECURSOS HUMANOS Y DE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD.

Estado actual y perspectivas de la política de descentralización

El Programa de Gobierno 1996-2000 plantea, como punto de partida para la modernización del Estado, que éste se transformará en un facilitador del desarrollo nacional, para lo cual se reformará sobre la base de la efectivi-

dad, transparencia y honestidad en el manejo de los asuntos públicos.

Contra el centralismo se plantea la descentralización y desconcentración. El objetivo de la descentralización es fortalecer e impulsar la democratización de la sociedad, distribuyendo en forma equitativa el poder de decisión.

Entre las políticas y lineamientos de acción se propone "descentralizar, mediante la transferencia a la comunidad directamente, o a una instancia de gobierno local cercana a los ciudadanos (las municipalidades), el poder de decisión, la elaboración de políticas y la ejecución y evaluación de acciones, proyectos, programas y obras del gobierno". Para el efecto se identificarán los servicios que pueden ser descentralizados, de acuerdo a criterios establecidos en el programa citado.

* Documento presentado en el Seminario "El Municipio como Empresa de Servicios", realizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, en Berlín, Alemania, del 13 al 27 de setiembre de 1997.

** Francisco González M. Alcalde; Gladys de León, Presidenta de la Comisión de Asuntos Municipales; Pedro Iboy, Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya; Rubén Burgos, Instituto de Desarrollo y Administración Municipal.

En cumplimiento de la política de modernización del Estado, el Gobierno ha impulsado las siguientes medidas, entre otras:

- Modificación de la Ley de Contrataciones del Estado (mayo de 1997), en el sentido de crear mecanismos para facilitar la enajenación de patrimonios públicos por medio de intermediarios o corredores especializados en mercados bursátiles nacionales o internacionales.
- Emisión de la Ley de Desmonopolización del Sector Eléctrico que permite la participación del capital privado en la generación y distribución de la energía eléctrica.
- Emisión de la Ley General de Telecomunicaciones, que desmonopoliza el sector, propiciando la participación de operadores nacionales e internacionales.
- Iniciación de los procesos de privatización, Telecomunicaciones, GUATEL; Ferrocarriles, FEGUA y Correos.
- Creación de las Superintendencias de Telecomunicaciones descentralizadas y de la Administración Tributaria, incluye Aduanas.
- Puesta en funcionamiento de 12 fondos sociales para financiar proyectos de servicios a las comunidades, con un presupuesto total para 1997 de US\$173.35

millones, de los cuales el 83% son recursos propios y el 17% son externos.

- Dotación de recursos financieros para proyectos de las comunidades.
- Elaboración de Proyecto de Ley del Organismo Ejecutivo orientado hacia la descentralización de la administración pública y a facilitar el concesionamiento y privatización de la ejecución de funciones públicas. Actualmente en discusión en el Organismo Legislativo.
- Creación del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, PRONADE.
- Establecimiento de Patronatos para la Administración de Hospitales.

Los Acuerdos de Paz

En 1991, se iniciaron las negociaciones entre el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacionalista de Guatemala, URNG, cuyos antecedentes datan de 1987 con los esfuerzos del Grupo de Contadora y el Acuerdo de Esquipulas II.

En el "Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos", suscrito en julio de 1991, "Acuerdo de Querétaro", se señala que el objetivo fundamental del proceso es el "perfeccionamiento de la democracia funcional y participativa y

acordar bases sobre las cuales se consolide el desarrollo y progreso del país, para asegurar así la convivencia democrática y la consecución del bien común". En ese contexto, en mayo de 1996 se suscribió el "Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria" mediante el cual el gobierno se comprometió a "profundizar el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales con el consiguiente reforzamiento de sus recursos técnicos, administrativos y financieros".

Por otra parte, relacionado con el proceso de descentralización, el Acuerdo estipula que deben restablecerse los Concejos Locales de Desarrollo (derogados por resolución de la Corte de Constitucionalidad) y promoverse una reforma de la ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural, ampliando el espectro de sectores participantes en los niveles departamental y regional, así como asegurar el debido funcionamiento del Sistema de Concejos. Tales compromisos se reiteran en el "Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una sociedad democrática", suscrito en septiembre de 1996.

En el área de salud, dicho Acuerdo plantea el compromiso de fomentar la participación activa de las municipalidades, las comunidades y las organizaciones sociales en la planificación, ejecución y fiscalización de la administración de los servicios y programas de salud a

través de los sistemas locales de salud y los concejos de desarrollo urbano y rural.

Aspectos más importantes del proceso de fortalecimiento municipal de los años 1995-1997

El situado constitucional

El mandato contenido en el Artículo 257 de la Constitución Política de la República referido a la obligación de entregar a las municipalidades un porcentaje del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, es una de las disposiciones legales más importantes emitidas a partir del retorno al sistema democrático, en relación con los gobiernos municipales, por sus implicaciones para el fortalecimiento de sus finanzas y la descentralización del gasto público y porque les ha garantizado constitucionalmente recursos financieros, de los cuales antes carecían.

Dicho porcentaje se incrementó de un 8% a un 10% a partir de 1995, como producto de las modificaciones introducidas al artículo referido, en la reforma constitucional de 1993 aprobada mediante consulta popular en 1994.

El destino de los recursos es para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos, así como para gastos de funcionamiento.

De esa cuenta, en 1996 las 330 municipalidades del país recibieron la cantidad de Q510.3 millones y para 1997 recibirán Q526.8 millones. Se resalta, que el actual gobierno se puso al día en las entregas de los recursos y las realiza en forma puntual y directa a cada municipalidad.

Impuesto al Valor Agregado, IVA-PAZ

Mediante el Decreto N° 60-94 del Congreso de la República de Guatemala, se reformó la Ley del IVA (Decreto N° 27-92) estableciéndose que a partir de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, o del 1º de enero de 1996, la tarifa del impuesto aumentaría del 7 al 10% y que la recaudación del 3% adicional se destinaría en su totalidad al financiamiento de la paz y el desarrollo (de ahí el nombre de IVA-PAZ que se le da a la transferencia), para la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o a la mejora de los servicios actuales.

En 1996 las municipalidades recibieron, en concepto de IVA-PAZ, Q121 millones, pero gestionaron se les asignara una cantidad mayor que a los Concejos Regionales y a los Fondos para la Paz, por lo cual, el Congreso de la República emitió el Decreto N° 142-96, (28 de noviembre de 1996), en el cual se determinó que el 3% adicional

se distribuirá por partes iguales entre las municipalidades, los Concejos Regionales de Desarrollo y los Fondos para la Paz mientras existan, y al cesar éstos, la parte que les corresponda pasará al fondo común.

En el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para 1997, se contempló la suma de Q395.9 millones para las municipalidades en el concepto de IVA-PAZ, cantidad que equivale aproximadamente al 75% del aporte constitucional.

Impuesto Unico Sobre Inmuebles, IUSI

A partir de diciembre de 1994 este impuesto, establecido mediante Decreto N° 62-87, puede ser recaudado y administrado por las municipalidades que manifiesten ante el Instituto de Fomento Municipal, INFOM, tener la capacidad técnica y administrativa para asumir esas funciones.

Al 11 de julio de 1997, un total de 46 municipalidades han firmado convenios con el Ministerio de Finanzas Públicas, de las cuales 13 estaban pendientes de la emisión del acuerdo ministerial y de su publicación en el Diario Oficial. De las 33 que tienen delegada esa facultad, a siete (Guatemala, Chinautla, Cobán, Mixco, Quetzaltenango, San Lucas, Sacatepéquez y Villa Nueva), se les ha delegado también la facultad de realizar avalúos.

La recaudación y administración del IUSI por las municipalidades, es un

paso fundamental en su fortalecimiento financiero y de su autonomía, pues se ha demostrado que la recaudación cuando es realizada por la municipalidad, se incrementa considerablemente en contraposición a cuando la realiza el gobierno central.

Agentes de cambio y fuerzas que se oponen a las reformas

Uno de los agentes de cambio más importantes son los alcaldes municipales, quienes han manifestado creciente interés por los asuntos relacionados con el fortalecimiento municipal, especialmente desde el punto de vista financiero y jurídico, a través de la Asociación Nacional de Municipalidades, velando porque las transferencias que deben recibir se produzcan en la cuantía y momento oportuno. En el marco jurídico impulsan desde 1996, un proyecto de reformas al Código Municipal entregado al Congreso de la República en junio de 1997, en el que se incluyen los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, relativos al régimen municipal. El anteproyecto de reformas al Código Municipal surgió dentro de la apertura a su discusión que promovieron los Organos Ejecutivo y Legislativo, los cuales también se consideran agentes que favorecen el fortalecimiento municipal.

Otro agente que facilita el cambio es la Comunidad Internacional, pues dentro del marco del proceso de paz, contempla líneas de financiamiento

que incluyen entre sus componentes el fortalecimiento municipal y la descentralización.

En la actualidad no se visualizan de manera clara fuerzas que se opongan al fortalecimiento municipal a nivel institucional, pero sí existe un marco conflictual en los municipios, que puede constituirse en freno u obstáculo al avance de la descentralización hacia los gobiernos locales y perjudicar el proceso de paz en general. Existen investigaciones efectuadas por la Fundación Centroamericana de Desarrollo, FUNCEDE, en donde se indican los conflictos en los municipios. Otras entidades se han dedicado al estudio y análisis de la problemática municipal. Un elemento que no constituye una fuerza que se oponga a las reformas, pero que puede significar un retroceso en el proceso de descentralización fiscal, es la disposición contenida en las reformas a la Ley del IVA, Decreto N° 142-96, en el cual se estipula que la parte correspondiente a los Fondos para la Paz, al cesar éstos, pasan al fondo común.

Situación financiera de los municipios

Fuentes de ingresos y su base legal

Por mandato constitucional y legal, los municipios guatemaltecos tienen la libre disposición de sus recursos para el cumplimiento de sus fines. Derivado

de ello, las Corporaciones Municipales tienen competencia en materia financiera para fijar las rentas de los bienes municipales, tasas por servicios públicos locales y los aportes compensatorios de los propietarios de inmuebles beneficiados por obras urbanas y rurales.

En lo referente a arbitrios, esta competencia se limita a proponerlos, por intermedio del Organó Ejecutivo, al Congreso de la República, Organó del Estado facultado para decretarlos.

Las principales fuentes de ingresos municipales son los siguientes arbitrios:

- Ornato.
- Extracción de algodón y semilla de algodón.
- Aceites esenciales.
- Extracción de hule.
- Pesca marítima.
- Rótulos y vallas publicitarias en vías públicas y carreteras.
- Específicos para cada municipalidad.

A excepción del arbitrio de ornato, que tiene un carácter nacional y fue recientemente actualizado, los demás son percibidos en función de que la actividad productiva gravada se desarrolle en determinada jurisdicción municipal. Sus tasas son bajas en relación al precio actual de los bienes y servicios en el mercado por la fecha en que fueron decretados y algunas de las actividades productivas tienden a de-

saparecer al ser sustituidas por otras de mayor rentabilidad.

Arbitrios específicos para cada municipalidad: Han sido incorporados en los llamados "Planes de Arbitrios", que en su mayor parte fueron aprobados en los años cincuentas y sesentas. Antes de la vigencia de la actual Constitución (1986) eran aprobados por el Ejecutivo, previa asesoría y dictamen favorable del Instituto de Fomento Municipal, INFOM.

Desde 1986, el Congreso de la República solamente ha decretado arbitrios para 15 municipalidades, debido principalmente a la oposición del sector empresarial organizado, a pesar de los esfuerzos de las municipalidades con apoyo de la Asociación Nacional de Municipalidades, ANAM y del INFOM. En vista de lo expuesto, algunas municipalidades han emitido acuerdos estableciendo "tasas" sobre determinadas actividades, que en realidad constituyen arbitrios, dando lugar a impugnaciones declaradas con lugar, por la Corte de Constitucionalidad.

Los arbitrios específicos de cada municipalidad son básicamente de dos clases:

Arbitrios sobre extracción de productos de la jurisdicción municipal y arbitrios sobre actividades económicas (industria, comercio, servicios): Los arbitrios que gravan la extracción de productos son fácilmente eludibles, en algunos casos imprecisos o de difícil cuantificación (caja de tomate, ciento de naranjas) y pueden tener un alto costo de recaudación y propiciar actos

de corrupción. En cuanto a los arbitrios sobre actividades económicas también son imprecisos (tiendas de primera, segunda o tercera categoría). Además, ambos tipos de arbitrios están establecidos sobre bases fijas, por lo que se desactualizan rápidamente; también se ha señalado que estos tributos podrían incurrir en el problema de la doble o múltiple tributación.

No obstante, la gran cantidad de productos y establecimientos gravados, el costo de recaudación es mayor que el ingreso que generan ya que existe facilidad de elusión; el ingreso proveniente de estos arbitrios es bajo en relación con las necesidades financieras municipales. Por otra parte, en vista de que las transferencias del gobierno central son significativas, para evitar conflictos con la población, la recaudación de los tributos locales pasa a un segundo plano.

- *Las tasas y las rentas*

El principal problema para la municipalidad es la actualización de los valores de las tasas y las rentas debido, principalmente, a la resistencia de los obligados a su pago.

- *La contribución por mejoras*

Este tributo podría constituirse en un recurso importante produciendo efectos multiplicadores de las inversiones municipales, pero es poco utiliza-

da por las municipalidades, principalmente desde la transferencia del situado constitucional, que los vecinos consideran un "regalo" del gobierno central y no creen estar obligados a pagarla. En algunos casos tienen reglamentos para su aplicación, pero es necesario que exista voluntad política para imponerla, así como el apoyo técnico para su implementación, además de negociaciones previas con los vecinos a beneficiarse con la obra o servicio para garantizar su pago.

- *Multas*

El Código Municipal faculta a las municipalidades para imponer multas por faltas administrativas, las cuales gradúa entre Q25.00 mínimo y Q10,000 máximo. El requisito para su imposición es que estén consignadas expresamente en reglamentos y otras disposiciones legales.

- *El Situado Constitucional
Artículo 257*

Como se indicó en el tema sobre Reforma del Estado, las municipalidades reciben un porcentaje de los ingresos ordinarios del Estado.

Con el propósito de lograr una distribución equitativa del porcentaje constitucional, se incluyeron criterios en el Artículo 23 de la Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y

Rural, emitida en 1987. Dicho artículo fue modificado en 1988 con la misma finalidad y para estimular la recaudación local. Los criterios de distribución son: la población total del municipio y el ingreso *per cápita* ordinario local (25% en los dos casos). Además, un 25% en partes iguales a todas las municipalidades, el 15% proporcionalmente al número de aldeas y caseríos (denominado criterio de ruralidad) y el 10% proporcionalmente al inverso del ingreso *per cápita* ordinario de cada municipio.

Contrariamente al propósito, no se estimuló la recaudación propia de las municipalidades pues los ingresos ordinarios locales se redujeron significativamente para la mayor parte que no gestionaron el pago de sus tributos locales, y se beneficiaron municipios como Guatemala y Quetzaltenango por citar dos de los más importantes, que cuentan con mayor capacidad administrativa y económico-financiera. A un total de 195 municipios (59% de los 330) les disminuyó el monto distribuido. En este sentido, a diez años de la emisión de los criterios de distribución, sería procedente revisar sus efectos, y modificarlos, si fuera el caso.

- *Impuestos compartidos*

Existen impuestos que el gobierno central comparte con las municipalidades en virtud de leyes específicas emitidas, así:

Tipo de impuesto	Decretado en
Unico sobre Inmuebles - IUSI	1965
Sobre aguardiente	1963
Exportación de Café	1965
Producción de Cerveza	1983
Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos	1994
Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles derivados del petróleo	1992
Exportación de Banano	1981
Regalías por Explotación de Minas	1997
Impuesto al Valor Agregado (IVA-PAZ)	1992 Reformado en 1994

Varios de los impuestos mencionados tienen actualmente poca importancia para las municipalidades en su conjunto, pues los montos que generan son muy bajos, debido a la fecha en que se decretaron.

- *Préstamos*

La única fuente de asistencia financiera para las municipalidades ha sido el Instituto de Fomento Municipal, INFOM, creado en 1957 a excepción de la municipalidad de Guatemala que ha obtenido préstamos directos del Banco

Interamericano de Desarrollo, BID, y ha emitido bonos, además de Mixco y Retalhuleu que han obtenido créditos del Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE. El INFOM ha administrado diversas líneas de financiamiento provenientes de la Agencia Internacional para el Desarrollo, AID, Banco Interamericano de Desarrollo, BID y Banco de la Construcción, así como de su fondo patrimonial. La principal fuente que actualmente administra INFOM es el Programa de Desarrollo Municipal II, con un monto de Q208 millones y cuyo período de ejecución es 1994-1999.

En 1995 inició actividades el Programa de Financiamiento de la Infraestructura Municipal, PROMUNI, que trabaja a través de la banca privada con recursos de la AID, los cuales son administrados por el BCIE. Al 30 de junio de 1997 tiene aprobados 102 proyectos por Q46.2 millones y en proceso de revisión otros por Q150 millones.

● *Los Fondos Sociales*

El Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, tiene asignados Q396 millones provenientes del IVA-PAZ para 1997. Los recursos son trasladados a las municipalidades por los Concejos Regionales-Departamentales de Desarrollo Urbano-Rural; al Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ, le han destinado Q207 millones para 1997 y el Fondo de Inversión Social, FIS, cuenta con recursos

por Q180 millones para este mismo año. Las municipalidades han ejecutado pocos proyectos con recursos de este fondo.

Por otra parte, el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, PRONADE, dispone de una asignación de Q80 millones para 1997. Las municipalidades pueden trabajar con este fondo como "instituciones de servicios educativos"; a la fecha solamente la municipalidad de San Miguel Tucurú, Alta Verapaz, ha formalizado convenio con el Ministerio de Educación para esos propósitos.

Resumen de las fuentes de ingresos municipales e importancia de las asignaciones estatales

Las asignaciones estatales (transferencias) representan el 71% de los ingresos municipales, lo cual implica dependencia financiera de los gobiernos municipales respecto al gobierno central. Esa situación ha provocado que las municipalidades no se preocupen de mejorar su gestión en la recaudación de ingresos locales. Una forma de incrementarlos es que las municipalidades asuman la recaudación y administración del Impuesto Unico Sobre Inmuebles, IUSI, para de esa manera fortalecer su autonomía financiera.

Lo expuesto anteriormente puede ser apreciado en el cuadro y gráfico que se presentan a continuación, correspondientes al año 1996.

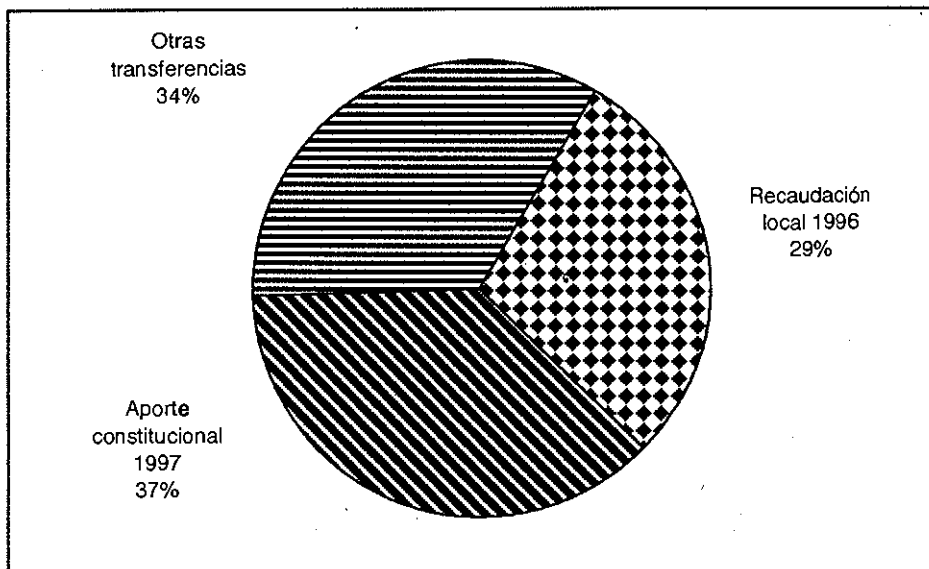
**GUATEMALA: FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES
EN QUETZALES
1996**

Tipos de Ingresos	Monto millones de quetzales	Porcentajes
Recaudación local	408.5*	29%
Aporte Constitucional	526.8	37%
Otras transferencias	476.6**	34%
Total	1.411.9	100%

* Las tasas y las rentas tienen el mayor peso financiero.

** Los de mayor impacto financiero: IVA-PAZ (Q396 millones = 83%), Circulación de vehículos (Q52.3 millones = 11%).

**GRAFICO 1
FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES**



Distribución de los egresos municipales

La distribución de los egresos está condicionada en general por el origen de los recursos. En los primeros años del aporte constitucional la mayor parte de los recursos fueron empleados en obras de infraestructura vial, en las áreas urbanas. Un estudio del año 1988, revela que el 53% de la inversión en 48 municipios estudiados se destinó a proyectos de desarrollo urbano, especialmente pavimento de calles.

En otro estudio, realizado en 1994 por la Contraloría de Cuentas, que cubre el período 1991-1993 en base a la información de 249 municipalidades, se determinó que el sector más atendido fue agua potable y alcantarillado con el 27%, seguido por vías urbanas (pavimentos) 21%. Estos datos permiten afirmar que se está produciendo un

cambio significativo en la asignación de prioridades, por parte de las autoridades municipales.

En los últimos años, el Organo Legislativo ha decretado leyes con la tendencia a aumentar los recursos destinados a inversión, adoptando el sistema de transferencias direccionadas. Por ejemplo en las leyes del IVA, de tránsito y forestal, para citar algunas, el legislador estableció el destino que la municipalidad debía darle a los fondos que le corresponden en concepto de las citadas transferencias.

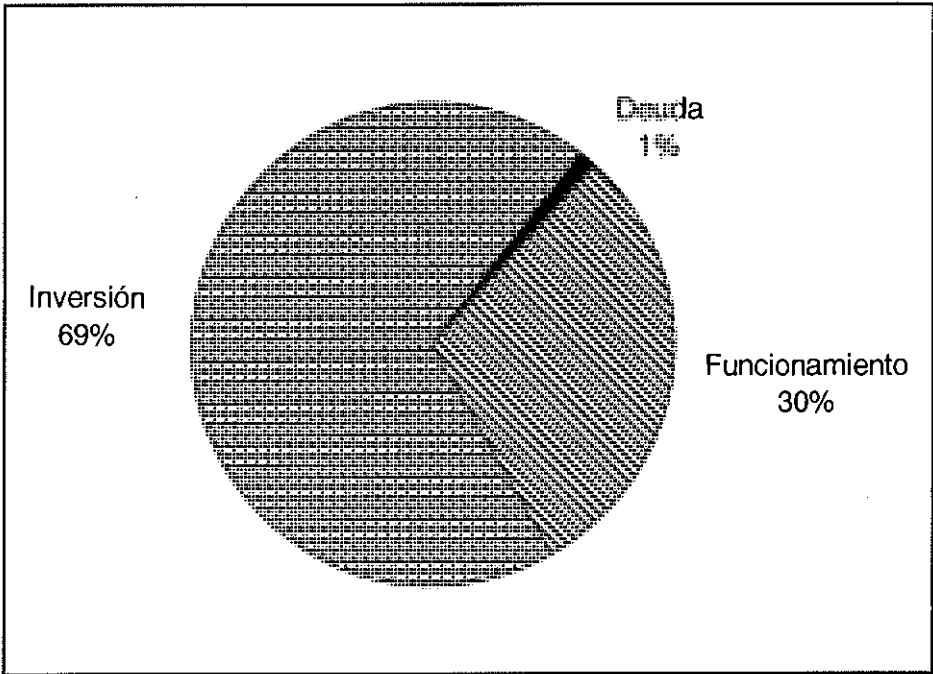
De acuerdo al estudio sobre "Estructura salarial municipal y condiciones de trabajo", realizado en 1995 por PROECODI, los egresos municipales estimados para ese año correspondientes a 326 municipalidades (no se incluyeron las de Guatemala, Mixco, Villa Nueva e Ixcán), se distribuyeron en forma resumida así:

GUATEMALA: DISTRIBUCION DE LOS EGRESOS MUNICIPALES EN QUETZALES 1995

Concepto	Monto en millones de quetzales	Porcentajes
Funcionamiento	170.8	30
Inversión	393.6	69
Deuda pública	7.5	1
Totales	571.9	100

GRAFICO 2

EGRESOS MUNICIPALES



Estructura del presupuesto municipal

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 237, establece que los presupuestos de las entidades del Estado deben cumplir con el principio de unidad y tener una estructura programática.

En cumplimiento de dicho mandato, el Artículo 98 del Código Municipal estipula que el presupuesto de los municipios tendrá obligatoriamente estructura programática, expresan-

do separadamente las partidas asignadas a programas de funcionamiento, inversión y deuda. La estructura presupuestaria deberá contener el presupuesto de ingresos y de egresos y las normas de ejecución presupuestaria.

Las municipalidades adoptan básicamente la estructura indicada, para lo cual cuentan con la asesoría del Instituto de Fomento Municipal. Un ejemplo resumido de ella es el siguiente:

- Ingresos totales

Corrientes

- Tributarios
- No tributarios
- Transferencias sectores público y privado
- De capital
- Egresos totales
 - Funcionamiento
 - Inversión
 - Deuda pública

El papel de la Contraloría General de Cuentas de la Nación

De conformidad con el Artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la Contraloría General de Cuentas tiene competencia para fiscalizar los ingresos, egresos y en general, todo interés hacendario de los municipios.

La Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, decretada en 1956, desarrolla todo lo relacionado con la fiscalización de las diferentes instituciones del Estado. Esta ley, como es obvio, es obsoleta, no adecuándose a la realidad actual del Estado. En el caso de las municipalidades, la fiscalización la ejerce la Contraloría a través de la Unidad Central de Municipalidades, para el Departamento de Guatemala y a través de las delegaciones departamentales en el resto del país. El sistema utilizado es la glosa o examen especial de cada cuenta y de cada gasto.

Un problema de envergadura que confrontan los funcionarios municipales y que reconocen miembros del personal de la Contraloría, es la existencia de criterios disímiles en materia de interpretación de las normas legales sobre el manejo de la hacienda municipal, especialmente en cuanto a la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado, normas tributarias y en lo referente a clases de proyectos en los que se pueden invertir las transferencias recibidas del gobierno central (aporte constitucional, IVA-PAZ, circulación de vehículos, etc.), pues existen tantos criterios como contralores.

A lo anterior, se agrega la creencia generalizada, sin plena prueba entre los contralores, sobre la existencia de elevados niveles de corrupción en las administraciones municipales. Por otro lado, en varias oportunidades, autoridades y funcionarios municipales han denunciado ser sometidos a exacciones ilegales por empleados de la Contraloría.

Perspectivas para mejorar la situación financiera de las municipalidades

Los Acuerdos de Paz establecen:

- La generación de recursos extraordinarios nacionales e internacionales.
- La profundización del proceso de descentralización hacia los gobier-

nos municipales con el consiguiente reforzamiento de sus recursos técnicos, administrativos y financieros.

- Los incrementos anuales del situado constitucional, conforme se eficientiza la recaudación de los ingresos ordinarios del Estado.
- El incremento de la parte que les corresponde de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, si los resultados de la administración tributaria son positivos, como se prevé.
- La incorporación de las municipalidades a cumplir directamente las funciones de recaudación y administración del Impuesto Unico Sobre Inmuebles, IUSI. En la medida que asuman las competencias y se fortalezca su capacidad de gestión en la recaudación y administración tributaria, así como en la implantación de catastros, apoyados por entidades públicas y ONG's, mejorarán su situación financiera.
- Crear el Arbitrio Municipal sobre Inmuebles, el cual gravaría en las áreas urbanas los terrenos y las construcciones; y en las áreas rurales, en congruencia con el compromiso adquirido por el gobierno, solamente la tierra. Con lo cual se unirían en una misma figura tributaria el IUSI y el Impuesto Territorial a que aluden los Acuerdos de Paz, aumentando los ingresos para las municipalidades.

Situación de las tareas municipales: funciones que ejercen las administraciones municipales de acuerdo a su base legal

- *Código Municipal*

El Código Municipal decretado en 1988, en sus Artículos del 30 al 36, regula lo relativo a los servicios públicos, específicamente lo siguiente:

Artículo 30: Establece como fin primordial de la municipalidad, la prestación y administración de los servicios públicos de las poblaciones bajo su jurisdicción territorial, sin perseguir fines lucrativos, y su competencia para establecerlos, mantenerlos y regularlos. Además, expresa las condiciones en que lo deberá hacer para garantizar su funcionamiento, así como su capacidad para determinar y cobrar tasas y contribuciones equitativas y justas.

Artículo 31: Regula la forma de establecimiento y prestación de los servicios municipales, indicando que el servicio y administración pueden ser brindados por las municipalidades o por concesiones otorgadas conforme a la ley.

Artículo 32: Establece la facultad municipal para otorgar la concesión a personas individuales, o jurídicas.

Artículo 40: Además de los servicios estrictamente municipales, atribuye competencia a éstas en materia de: promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes, en coordinación con los ministerios respectivos; y promoción y desarrollo de programas de salud y saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades, en coordinación con las autoridades respectivas.

- *Constitución Política de la República de Guatemala*

La Constitución Política vigente desde 1986 y modificada, mediante consulta popular, en 1994, establece en su Artículo 257, la asignación anual para las municipalidades de un 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. En el apartado sobre finanzas, expresa que el destino del mismo en un 90% es para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos, que mejore la calidad de vida de los habitantes. Cabe señalar que lo relativo a programas y proyectos de educación y salud preventiva, son competencias nuevas asignadas a las municipalidades a partir de la reforma constitucional de 1994, las que deberán ser compartidas entre éstas y los ministerios respectivos, mediante la suscripción de convenios.

- *Ley de tránsito*

La nueva Ley emitida en 1996 faculta al Organismo Ejecutivo, para trasladar la competencia de la administración del tránsito, a las municipalidades que acrediten estar en condiciones de atenderla y contar con los recursos necesarios para ese efecto.

La municipalidad podrá emitir reglamentos y ordenanzas con efecto exclusivo en su respectiva jurisdicción, organizar la Policía Municipal de Tránsito e imponer sanciones a través del Juzgado de Asuntos Municipales. Los ingresos provenientes de la aplicación de sanciones serán privativos de las municipalidades, con destino exclusivo para las actividades de tránsito, incluyendo infraestructura vial. Dos o más municipalidades pueden asociarse para que les sean trasladadas en forma conjunta las funciones de administración del tránsito.

De manera que, ateniéndose a la regulación constitucional y a la ley, se han asignado nuevas competencias a las municipalidades, además de los servicios públicos; todo ello con el propósito de apoyar los procesos de descentralización, desconcentración y modernización del Estado, así como los Acuerdos de Paz.

Adicionalmente, considerando la ola de violencia que se vive en muchos municipios, tales como secuestros, robos y otros actos delincuenciales, en el Seminario sobre Reformas al Código Municipal, celebrado en la Ciudad de Antigua, Guatemala los días 29 y 30 de

agosto de 1997, organizado por la Asociación Nacional de Municipalidades, ANAM, con el apoyo técnico-administrativo de la Fundación Centroamericana de Desarrollo, FUNCEDE, y patrocinado por el Proyecto "LOGROS" de la Agencia Internacional para el Desarrollo, AID, varios alcaldes solicitaron que los policías municipales cumplan funciones de seguridad y orden público, protección de los recursos naturales y resuelvan problemas de tránsito, con el fin de ser un órgano garante del cumplimiento de las ordenanzas municipales.

Una de las iniciativas contenida en el proyecto de reformas es la organización de un cuerpo policial propio, bajo las órdenes directas del Alcalde y con las funciones antes dichas. Lo expuesto deriva, según lo manifestaron las autoridades municipales asistentes, a la falta de confianza en la recién creada Policía Nacional Civil, PNC, en cuanto a proporcionar seguridad a las poblaciones (Prensa Libre, 30 de agosto de 1997, p. 3).

Funciones que ejercen las municipalidades

Los servicios que prestan actualmente las municipalidades se pueden dividir en tradicionales (servicios y equipamientos urbanos asignados generalmente en forma exclusiva a los municipios) y nuevos (resultantes del fortalecimiento financiero de las municipalidades). Entre éstos podemos citar:

- Servicios tradicionales:
 - Agua potable.
 - Drenajes y tratamiento de aguas servidas.
 - Mercados minoristas y mayoristas, incluyendo terminales de buses y centros de acopio.
 - Rastros o mataderos.
 - Transporte urbano de pasajeros.
 - Aseo de calles, recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos.
 - Vías urbanas.
 - Alumbrado público.
 - Cementerios.
 - Salones comunales o de usos múltiples.
 - Parques y áreas verdes, recreativas y deportivas.
 - Lavaderos públicos.
 - Bomberos.

- Servicios nuevos:
 - Apoyo al financiamiento de institutos de educación básica por cooperativa.
 - Construcción, ampliación, mejoramiento, mantenimiento y

equipamiento de edificios escolares.

- Construcción, mejoramiento, mantenimiento y acondicionamiento de centros y puestos de salud.
- Campañas de vacunación.
- Introducción de energía eléctrica.
- Construcción y mantenimiento de caminos vecinales.

Cumplimiento de funciones

Las municipalidades han dado mayor atención a los siguientes servicios:

- *Agua potable*

Es el servicio que más atención ha tenido y en el cual se han invertido mayores recursos. Este se presta principalmente a nivel de las áreas urbanas.

No obstante, existen grandes déficit de cobertura, especialmente en el área rural, según lo reveló el censo efectuado por el Instituto Nacional de Estadística en 1994. Aparte de ello, los mayores problemas son la irregularidad del servicio en la mayoría de ciudades grandes y medianas, incluyendo la capital. Asimismo, existen grandes deficiencias en materia de calidad, pues sólo 23 cabeceras municipales de las 330 del interior del país,

tenían plantas de tratamiento de agua potable; por otra parte, se cobran tasas bajas por el servicio que prestan la mayor parte de las municipalidades, ello provoca que el 70% de las mismas no puedan cubrir sus costos de operación y mantenimiento. (Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación, SEGEPLAN, 1996).

- *Drenajes*

De las 330 cabeceras municipales, 276 cuentan con redes de drenaje, pero solamente 12 tienen plantas de tratamiento, lo que provoca una contaminación casi generalizada de los ríos. En el área metropolitana de Guatemala también se reporta una creciente contaminación de los mantos subterráneos. (Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación, SEGEPLAN, 1996).

- *Energía eléctrica*

Solamente 12 municipalidades, entre ellas la de Quetzaltenango, segunda ciudad del país, tienen empresas eléctricas municipales que distribuyen energía comprada al Instituto Nacional de Energía, INDE.

Las municipalidades son responsables del servicio de alumbrado público, que es prestado por las entidades distribuidoras, INDE y Empresa Eléctrica. Sin embargo, el principal problema para aumentar la cobertura y calidad

de este servicio, son las tasas de alumbrado público, que no cubren el costo de la energía.

- *Recolección y disposición final de desechos sólidos*

Según datos del censo de 1994, solamente el 19% de los hogares utilizan servicio municipal o privado, municipal 5%, privado 14%; a nivel rural solamente el 3% de los hogares utilizan esos servicios. El resto la queman, la entierran o la tiran en cualquier lugar. Por su parte, las municipalidades enfrentan problemas para establecer tarifas por el servicio, ante la renuencia de los vecinos de pagar por el mismo.

- *Caminos vecinales*

El sistema vial de Guatemala es totalmente insuficiente. La red de carreteras, bajo responsabilidad del Ministerio de Comunicaciones, tiene 13.350 kilómetros, de los cuales solamente 2.818, es decir el 21% están pavimentados. En cuanto a las comunidades rurales no existen datos a nivel nacional. Sin embargo, las municipalidades hacen esfuerzos crecientes en este campo, complementando sus recursos con aportes de los fondos sociales y de los vecinos.

- *Educación*

Las municipalidades apoyan la educación en los niveles primario y básico, construyendo edificios y cubriendo en algunos casos, sueldos del magisterio. Ciento setenta y siete municipalidades colaboran con el Comité Nacional de Alfabetización, mediante convenios por los cuales las autoridades municipales identifican las comunidades a ser atendidas, y aportan recursos para el pago de facilitadores o material didáctico.

En lo que se refiere al nivel básico de educación, los gobiernos locales han apoyado desde 1972 la formación de los denominados Institutos de Educación Básica por Cooperativa, financiados con sus aportes, los del Ministerio de Educación y con fondos provenientes de los padres de familia.

Privatización de servicios municipales

En el sentido estricto del concepto, no existe la privatización en el ámbito municipal, lo que existe en algunos municipios es la concesión del servicio público, que regula el Código Municipal, mediante la cual el gobierno municipal se reserva las funciones de regulación y control.

El municipio que más avances tiene en ese sentido es el de Guatemala, cuya municipalidad está por concesionar a recolectores privados 270 rutas,

las cuales serán servidas por camiones que comprará y venderá a los recolectores de desechos sólidos. Además contempla en el Plan de Desarrollo Metropolitano "Metrópolis 2010", la concesión de aspectos del tránsito, transporte urbano, agua potable y mercados entre otros. Otra modalidad que está utilizando esta municipalidad es la contratación de empresas privadas para que desarrollen determinadas funciones que ahora realizan dependencias municipales, las cuales son clausuradas, cabe citar entre ellas la planificación, catastro, dirección y supervisión de obras.

La mayoría de las municipalidades prestan los servicios directamente a través de sus dependencias administrativas o unidades de trabajo. Las excepciones son la Empresa Municipal de Agua y la Empresa Metropolitana del Transporte de la Municipalidad de Guatemala y la Empresa de Agua Potable y Saneamiento de Flores, Santa Elena y San Benito, EMAPET, recientemente organizada en el departamento de Petén, la cual es la primera experiencia de empresa conjunta entre dos municipalidades: San Benito y Flores.

Fijación de las tasas de los servicios públicos

La fijación de las tasas se realiza considerando que las tarifas cubran los costos de administración, operación y mantenimiento de los servicios, princi-

palmente. En cuanto a las contribuciones por mejoras, se debe cumplir con el mandato legal de que la misma no supere el costo de las obras ejecutadas.

No obstante lo anterior, la mayor parte de municipalidades operan con tasas que no cubren el costo de prestación de los servicios, tampoco tienen funcionando el sistema de contribución por mejoras. Tal situación obedece a consideraciones de tipo político y para no entrar en conflicto con los usuarios y vecinos o sectores afectados.

Situación de la organización de la administración municipal

o Organización interna

De conformidad con el Código Municipal, las municipalidades deben estar organizadas de la siguiente manera:

o Corporación Municipal

A la que corresponde la deliberación y decisión del gobierno y administración del patrimonio e intereses del municipio. La corporación se organiza en las comisiones necesarias, para el estudio y dictamen de los asuntos que debe conocer.

◦ *Alcalde Municipal*

Preside y representa a la municipalidad, es además el órgano ejecutivo del gobierno y administración municipal y jefe de los mismos.

◦ *Secretario*

La Ley le reconoce el carácter de funcionario y es secretario de la corporación y del alcalde.

◦ *Tesorero*

Tiene el carácter de funcionario y está a su cargo la recaudación, depósito y custodia de los fondos y valores municipales, así como la ejecución de los pagos fundados en la Ley.

Adicionalmente la Ley contempla el nombramiento de jefes de contabilidad y auditoría interna, cargos que en la mayoría de las municipalidades no existen.

◦ *Registrador civil*

En la mayor parte de las municipalidades desempeña este cargo el Secretario Municipal.

Derivado del contenido de la Ley, las municipalidades pueden adicionar personal que les permita complementar los cargos citados antes, formando

las dependencias necesarias. Regularmente tienen una estructura interna muy sencilla.

Por otro lado, el Código Municipal faculta a las municipalidades a contar con alcaldes auxiliares, a organizar un cuerpo de policía y el juzgado de asuntos municipales. En todas ellas existen alcaldes auxiliares; la función de policía municipal se ejerce por una o más personas, siendo varias las municipalidades que tienen creado su cuerpo de policía mediante acuerdo de la corporación y pocas su juzgado de asuntos municipales.

Una muestra de 201 municipalidades, presenta la siguiente distribución de plazas:

Cargos	Nº personas
Alcaldes	201
Secretarios	201
Oficiales de secretaría	409
Tesorereros	197
Oficiales de tesorería	279
Registradores civiles	32
Jueces de asuntos municipales	8
Jefes de policía municipal	93
Policías	540
Administradores de mercado	43
Empleados varios	2.531
Total	4.534

Fuente: Estructura salarial municipal y condiciones de trabajo, PROECODI, 1995.

En relación con la información precedente, vale resaltar que en 4 municipalidades no se encontraron nombradas personas con el cargo de Tesorero Municipal, a pesar de ser obligatorio según la Ley. Esto evidencia deficiencias en la organización interna de algunas municipalidades, que afectan el cumplimiento de la función financiera. Por ejemplo, en Santa María Visitación, Sololá, la misma persona desempeña los cargos de secretario, tesorero y registrador civil.

Tendencias de reorganización

A partir del 15 de enero de 1996, fecha en que inician el nuevo período de gobierno las autoridades municipales electas en noviembre de 1995, han hecho más evidente la necesidad de reorganización de las municipalidades, debido a las nuevas funciones que deben ser asumidas por éstas a raíz de la creación de la transferencia IVA-PAZ; las acciones del gobierno central para fortalecer el proceso de descentralización del Impuesto Unico Sobre Inmuebles, IUSI, la relación constante con el Sistema de Concejos de Desarrollo Urbano y Rural en los niveles departamental y regional, eventos que han creado la necesidad en las municipalidades de reorganizarse para dar una mejor respuesta a las demandas de sus comunidades.

Como ejemplos se pueden citar la creación de unidades administrativas para recaudar y administrar el IUSI, de

unidades técnicas municipales para cumplir la función de planificación. Así como de departamentos de policía municipal de tránsito y juzgado de asuntos municipales en aquellas municipalidades interesadas en asumir la función de tránsito, dado que son requisitos que les exige la Ley.

Creación de empresas municipales

Este punto se trató en el tema "Situación de las tareas municipales", en el apartado correspondiente a privatización de servicios municipales.

Es oportuno traer a colación, que las reformas introducidas en junio de 1997 a la Ley de Contrataciones del Estado, permiten la creación de "Patrimonios Unitarios" por parte de las entidades del Estado, para aportar a la creación de sociedades anónimas, para la prestación de los servicios públicos.

Situación del personal en la administración municipal

Problemas en el reclutamiento

Las relaciones laborales entre las municipalidades y sus servidores están reguladas por mandato constitucional en la Ley de Servicio Municipal,

Decreto Nº 1-87 del Congreso de la República. Entre sus objetivos está la Ley que pretende asegurar a los servidores municipales justicia, equidad y estímulo en su trabajo, garantizando la eficiencia y eficacia administrativa mediante la aplicación de un sistema de administración del personal que fortalezca la carrera administrativa, sin afectar la autonomía municipal.

La Ley contempla un sistema de selección y reclutamiento del personal, así como la carrera administrativa para los funcionarios y empleados nombrados por oposición, quedando exceptuados del sistema los cargos clasificados como de confianza en el reglamento de cada municipalidad.

Para realizar la selección y reclutamiento del personal, cuando las municipalidades lo soliciten, se creó la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades. Esa oficina no está funcionando a la fecha, razón por la cual el reclutamiento de personal sigue realizándose generalmente a través de la selección que hace el Alcalde Municipal, quien en la mayoría de los casos la realiza sin criterios técnicos adecuados.

Los motivos por los cuales no ha funcionado la Oficina Asesora de Recursos Humanos, se deben principalmente a la forma de financiamiento contemplada en el Artículo 68 de la Ley, la cual expresa que el Órgano Ejecutivo aportará anualmente el 35% del presupuesto de gastos, la municipalidad de Guatemala el 25%, el Insti-

tuto de Fomento Municipal el 15% y las demás municipalidades el restante 25%, las que tributarán conforme a una escala establecida en dicho apartado. Otra razón es que ahí también se establece que la recaudación la efectuará el Ministerio de Gobernación, el cual, para efectos administrativos, adquiere la categoría de superior jerárquico de las mencionadas dependencias.

No existe en consecuencia una carrera administrativa municipal, ni una gestión profesional de los recursos humanos municipales. Otro problema es el bajo nivel salarial de los empleados municipales, incluyendo a los alcaldes. La mayor parte de los alcaldes, secretarios, tesoreros, jueces de asuntos municipales y síndicos devengan sueldos menores a los Q1.000,00 mensuales (menos de US\$200,00), lo cual constituye otro obstáculo significativo para reclutar y mantener personal calificado y lograr una efectiva motivación del personal.

Sueldos de los servidores municipales

Lo aseverado en el apartado anterior, se corrobora en el estudio sobre la "Estructura Salarial Municipal y condiciones de trabajo" mencionado supra, en el cual se muestra que los salarios promedio en 201 municipalidades son los que se expresan a continuación:

Clase de servidor	Salario promedio Quetzales
Alcalde	1.233
Secretario	1.034
Registrador Civil	762
Tesorero	1.078
Oficial de Secretaría	706
Oficial de Tesorería	699
Juez de Asuntos Municipales	1.097
Jefe de Policía Municipal	694
Agentes de Policía Municipal	634
Administrador de Mercado	685
Varios*	622

* Jefe de contabilidad, síndico, plomero, lector de contador, conserje, jardinero, cobrador de mercado, jefe de cobros, cobrador ambulante, etc.

La capacitación

En una muestra de 25 municipalidades pertenecientes a las 8 regiones del país, se comprueba que el nivel educativo del personal municipal, esto según el estudio "La Carrera Administrativa Municipal, una propuesta preliminar", realizado en 1996 por el Proyecto CAM/93/010, "Asistencia Técnica y Capacitación para las municipalidades de El Quiché", los resultados obtenidos son los siguientes:

Nivel educ.	# personas	%
Sin educación formal	9	1.6
Primaria incompleta	37	6.4
Primaria completa	220	37.9
Básicos incompleto	13	2.2
Básicos completo	15	2.6
Diversificado incomp.	17	2.9
Diversificado completo	190	32.8
Universitario	20	3.4
Otros	59	10.2
Totales	580	100.0

Según se observa, el 45.9% de los trabajadores municipales está ubicado en los niveles "sin educación formal, primaria incompleta y primaria completa", siendo dominante este último nivel. Esta situación hace justificables programas de capacitación sistemáticos y adecuados al tipo de nivel predominante, sin olvidar aquellos dirigidos al 40.5% de servidores que se encuentran en los niveles básico y diversificado.

En ese mismo estudio se plantea que la demanda actual de capacitación tiene como principales razones la ausencia de profesionalización de los funcionarios y empleados y las escasas oportunidades de capacitación laboral para la población, que en algunos municipios son inexistentes. Adicionalmente, el cambio de autoridades mu-

nicipales dio lugar al surgimiento de una demanda de formación a partir de 1996, en temas de contenido técnico-financiero-político y administrativo.

En 1996, se concretan los esfuerzos de algunas instituciones del Estado como el Instituto de Fomento Municipal, INFOM, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, SEGEPLAN, Universidad de San Carlos, USAC, algunas ONG's y Proyectos de Cooperación Internacional entre las que pueden citarse Ciudades Unidas para el Desarrollo, Unión Europea-SEGEPLAN, GTZ-Programa Las Verapaces y Fundación Friedrich Ebert, entre otras, dedicadas a la capacitación y asistencia técnica municipal y ANAM, para implementar de manera coordinada una estrategia nacional para el fortalecimiento municipal.

En la actualidad las acciones de los integrantes de la estrategia nacional se orientan a validar la propuesta de un Plan Nacional de Capacitación Municipal en cumplimiento del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria en Guatemala, suscrito en el marco del proceso de paz.

Carrera administrativa municipal, motivación y gestión de personal

Como quedó apuntado en el desarrollo de este tema, no existe una carrera administrativa municipal, ni una

gestión técnica propiamente dicha de los recursos humanos municipales. En lo que se refiere a motivación no se han diseñado o implementado políticas o estrategias nacionales de motivación que permitan el desarrollo de los recursos humanos municipales, en beneficio de las municipalidades y las comunidades.

Participación comunitaria

Formas e instrumentos de participación de los ciudadanos en la planificación, toma de decisiones y ejecución de proyectos municipales

La Constitución Política de la República crea instancias de participación de la población organizada, como son los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural, a nivel nacional, regional y departamental, Artículos 225, 226 y 228. Vinculado a la participación de la población, se encuentran dos aspectos fundamentales para el régimen de gobierno municipal: el otorgamiento de una amplia autonomía y la asignación del 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios, para ser distribuido entre las 330 municipalidades de la República, lo que proporciona una base financiera estable.

Desarrollando principios constitucionales, el Código Municipal contiene

dos disposiciones relacionadas con la participación del vecino en el gobierno local. La primera es la inclusión de la organización comunitaria entre los 5 elementos básicos del municipio, junto con el territorio, la población, la autoridad y la capacidad económica (Artículo 4). La segunda es la que considera entre los fines generales del municipio el de "promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en la resolución de los problemas locales", Artículo 7, inciso e. Además, el Artículo 40, relativo a las competencias de la corporación municipal, señala en su inciso e, la necesidad de "promover la participación del vecino en la identificación de las necesidades locales, la formulación de propuestas de solución y su priorización en la ejecución".

Por su lado, la Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural, en su Artículo 1º, señala que los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural se crean para "...promover la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país..." Para ello adicionan dos niveles básicos de organización como son el Concejo Municipal y Local de Desarrollo Urbano y Rural, para lo cual desarrolla todo lo relacionado con el Sistema de Concejos.

En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, se señala la "importancia de crear o fortalecer mecanismos que permitan que los ciudadanos y los distintos grupos sociales ejerzan efectivamente sus de-

rechos y participen plenamente en la toma de decisiones sobre los diversos asuntos que les afecten o interesen".

Por su parte, en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, se reitera que el robustecimiento de los gobiernos municipales y el efectivo funcionamiento del Sistema de Concejos de Desarrollo, implica mejorar la relación entre las municipalidades y los Concejos de Desarrollo mediante el reforzamiento de las prácticas democráticas por parte de las autoridades; asimismo, implica mejorar la relación entre dichas instancias y la administración central.

Entre las formas e instrumentos de participación ciudadana en la planificación referidas a la toma de decisiones y ejecución de proyectos municipales y amparadas al marco legal anteriormente descrito, pueden mencionarse los siguientes:

El Cabildo Abierto: es una forma directa que tiene la corporación municipal para consultar e informar al vecino de asuntos de trascendencia. Tiene la limitante de que los vecinos asistentes tienen voz, pero no vinculante, ya que la decisión sobre el asunto consultado o informado la toma el Concejo Municipal. No obstante lo anterior, los Cabildos Abiertos realizados en forma institucionalizada y oportuna, y educando previamente a la población sobre los procedimientos y alcances de los mismos, puede ser un instrumento que coadyuve a hacer más transparente la gestión municipal y que éste se

convierta en un mecanismo de comunicación, información y consenso para la toma de decisiones.

La Alcaldía Auxiliar: es una forma indirecta de participación que tiene la población, dado que interviene por medio de su representante, el alcalde auxiliar. El principal mecanismo para hacer efectiva la colaboración del vecino en el gobierno local continúa siendo la institución del alcalde auxiliar, la que adquirirá mayor eficacia en la medida que se haga un replanteamiento de la forma de designación y de sus funciones.

En tal sentido, en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos (I Democratización y Desarrollo Participativo), el Gobierno de la República se compromete a "promover una reforma al Código Municipal para que los alcaldes auxiliares sean nombrados por el Alcalde Municipal, tomando en cuenta las propuestas de los vecinos en cabildo abierto". En este caso, la expresión cabildo abierto debiera interpretarse por sesión abierta de los ciudadanos de una comunidad local, sea ésta urbana (colonia, barrio, zona, cantón, etc.), o rural (aldea, caserío, parcelamiento, etc.), y no la sesión pública del Concejo Municipal. Esta diferencia quedó plasmada en el proyecto de reformas al Código Municipal, actualmente en discusión en el Congreso de la República.

Las Comisiones de la Corporación Municipal: son una forma indirecta que tiene la población de participar en los asuntos de su comu-

nidad y específicamente en lo referente a planificación, para lo cual se cuenta con la Comisión de Urbanismo y Desarrollo Urbano y Rural. En algunas municipalidades practican la modalidad de incorporar a las comisiones a sectores organizados de la comunidad y asesores específicos denominándolas "Concejo Municipal Ampliado", de manera que la toma de decisiones sea más participativa.

Las Unidades Técnicas Municipales: por su naturaleza, también pueden ser un canal de participación, debido a que una de sus funciones es "propiciar y realizar investigación participativa para la identificación y priorización de necesidades del municipio, a fin de proponer soluciones" (literal a), Artículo 60 del Reglamento de la Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Los Concejos Locales de Desarrollo Urbano y Rural: éstos fueron declarados inconstitucionales en mayo de 1988, aduciendo que violaban la autonomía municipal, al no estar bajo control de la municipalidad, duplicaban sus funciones, tenían la capacidad de deliberar sobre los problemas del municipio sin la participación de la municipalidad, existía la posibilidad de situarse territorialmente en más de un municipio y dependían del Concejo Nacional. Con ello, quedó incompleto el Sistema de Concejos de Desarrollo.

Por tal razón, como se apuntó anteriormente, el Gobierno de la República se comprometió en el Acuerdo

sobre Aspectos Socioeconómicos, a restablecer los Concejos Locales de Desarrollo.

En el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (V Participación Social) se puntualiza que para establecer los Concejos Locales de Desarrollo, se asimilarán a estos Concejos "las diversas expresiones sociales creadas para el mejoramiento de las poblaciones, tales como instituciones propias de las comunidades indígenas, los comités pro mejoramiento u otras que de manera no excluyente canalizan la participación de los vecinos en el proceso de desarrollo de sus comunidades y de los municipios a que pertenecen y que sean reconocidos y registrados por sus respectivas autoridades municipales".

La Organización Comunitaria: en la que predomina la figura del Comité se puede constituir para tratar asuntos generales, tales como los comités pro mejoramiento, pro desarrollo; o para resolver problemas específicos: comité de agua potable, de energía eléctrica, pro construcción de escuela, etc. Estas surgen a nivel de aldea, caserío, barrio, cantón, parcelamiento, etc. Otra figura utilizada es la Asociación de Desarrollo. A partir de estas formas de organización la comunidad participa directamente en la planificación, toma de decisiones y en la ejecución de proyectos de beneficio comunal.

El papel de las elecciones municipales

La reforma constitucional de 1994, amplió el período de gobierno municipal en los 330 municipios, a 4 años. Como consecuencia de ello, se realizaron comicios para elegir autoridades municipales el 12 de noviembre de 1995, en 300 municipios; los cuales se producirán nuevamente el 12 de noviembre de 1999, en los 330 municipios. En 1998 se elegirán autoridades municipales en 30 municipios para un período de gobierno de año y medio, de manera que en el año 2000 todas las corporaciones municipales inicien su gestión el 15 de enero.

Hasta el momento, el papel que han desempeñado las elecciones municipales es llevar a la práctica el principio de alternabilidad en el ejercicio del poder municipal, siendo además un medio para legitimar el origen de los alcaldes, síndicos y concejales.

Sin embargo, el sustento político de la representatividad de las autoridades municipales electas es cuestionable o frágil dados los porcentajes crecientes de abstencionismo electoral, es decir, que la participación ciudadana es mínima en la mayoría de los casos y su tendencia es a reducirse. En las elecciones municipales de 1988 y 1993 los porcentajes de abstencionismo fueron del 57% y 60% respectivamente; por otro lado, en las elecciones generales para presidente, diputados y corporaciones municipales de los años 1985, 1990 y 1995,

los porcentajes de abstencionismo fueron del 31%, 44% y 53% respectivamente.

En las elecciones generales de 1995, participaron postulando candidatos a corporaciones municipales 59 comités cívicos, de los cuales 22 ganaron la alcaldía municipal. Un denominador común, tanto en los partidos políticos como en los comités cívicos, es la ausencia de ofertas electorales de carácter programático, por lo que la elección gira alrededor de la simpatía, popularidad o grado de liderazgo del candidato postulado a la alcaldía municipal.

Ejemplos de modernización y de innovación en las administraciones municipales

En la mayor parte de municipalidades del país se manifiesta el interés por modernizar la administración municipal, mejorando sus sistemas y procedimientos de trabajo, incrementándose el número de municipalidades que están en proceso de automatización de sus oficinas o dependencias.

En cuanto a las administraciones municipales que se destacan por sus niveles de eficiencia y eficacia, más orientación hacia el mercado, mejores servicios, mayor cobertura de los costos de los servicios, u otros logros, tenemos como ejemplo a la municipalidad de Guatemala, ello debido a las

siguientes razones, entre otras: a) ha revisado, actualizado y aplicado los sistemas tarifarios del servicio de agua potable; b) está por concesionar el servicio de recolección y disposición final de desechos sólidos; c) creó la Empresa Metropolitana de Transporte, EMETRA; d) tiene en proceso de concesión o contratación los servicios de planificación y catastro con empresas privadas, cerrando las dependencias municipales que realizaban dichas funciones; e) está remodelando la red vial y construyendo vías rápidas y pasos a desnivel, que favorecen el tráfico vehicular y comercial.

Otra municipalidad avanzada es la de Mixco, la cual está ubicada dentro del área de influencia metropolitana, ésta tiene en funcionamiento un Sistema de Contribución por Mejoras a efecto de financiar nuevas inversiones municipales, tales como la reconstrucción o mantenimiento de vías urbanas y construcción de pasos a desnivel; asimismo, incrementó la tasa por el servicio de alumbrado público, para ampliarlo y cubrir sus costos de operación. Entre los factores que han hecho posible estos logros tenemos que los alcaldes de Guatemala y Mixco, pertenecen al mismo partido político, PAN, que ejerce el Gobierno Central y por ende, cuentan con apoyo del mismo.

En cuanto a participación comunitaria, no se cuenta con información sistematizada sobre experiencias en ese sentido. Sin embargo, es notoria la tendencia a favorecerla mediante la positividad de las leyes vigentes desde 1986, la introducción de reformas al

Código Municipal y el establecimiento de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz relativos principalmente al tema de la participación social.

Bibliografía

Asamblea Nacional Constituyente: *Constitución Política de la República de Guatemala*, 1985.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES. El Municipio y la participación del vecino. En *Revista Momento* N° 7, Guatemala, 1993.

Congreso de la República de Guatemala: *Código Municipal*, Decreto N° 58-88.

Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto N° 52-87.

Ley de Servicio Municipal, Decreto N° 1-87.

Ley de Tránsito, Decreto N° 132-96.

Córdova Macías, Ricardo y Manuel Rivera. *Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana*, N°

3, Guatemala. FLACSO, Guatemala, 1996.

Linares López, Luis. *El Rol del Municipio en la Construcción de la Paz*, FUNCEDE, Serie Estudios: N° 4. Guatemala, 1997.

Linares López, Luis. *El Ambito Competencial. Diagnóstico de Situación*. Fundación DEMUCA-Cooperación Española, Guatemala 1997.

Linares López, Luis. *Finanzas y Gestión Financiera Municipal, Diagnóstico de Situación*. Fundación DEMUCA-Cooperación Española, Guatemala, 1997.

Organo Ejecutivo: *Reglamento de la Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural*, Acuerdo Gubernativo N° 1041-87.

Promoción Ecológica y Desarrollo Integral, PROECODI. *Estructura Salarial Municipal y Condiciones de Trabajo*. Materiales de Estudio y Trabajo N° 11, Guatemala, 1995.

Proyecto CAM/93/010. *Carrera Administrativa Municipal*, Propuesta. CUD. Guatemala, 1996.

Proyecto CAM/93/010. *Situación de la Capacitación en Guatemala*. CUD. Guatemala, 1996

Δ

La reforma del Estado y el fortalecimiento de la autonomía municipal en Honduras*

Delegación de Honduras**

EN 1994, A RAIZ DE LA APROBACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO MUNICIPAL, SE REDEFINE EL CAMPO DE ACCION DEL ESTADO, A CUYO AMPARO SE HAN APROBADO UNA SERIE DE LEYES PARA FORTALECER AL REGIMEN MUNICIPAL. DESTACA LAS DIFICULTADES DE LA REFORMA Y COMO ESTAS SE HAN ENFRENTADO. ANALIZA GLOBALMENTE EL QUEHACER DE LOS GOBIERNOS LOCALES, SEÑALANDO ALGUNOS CASOS INNOVADORES.

Estado actual y perspectiva de la política de descentralización

En junio de 1994 fue aprobado en Honduras el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal por todos los alcaldes y gobernadores del país, acto que constituyó un

acuerdo básico sobre las líneas y contenidos que orientan los esfuerzos, que desde el nivel central, las gobernaciones departamentales y los gobiernos municipales, así como los cooperantes, el sector académico y privado y las propias comunidades ejecutan o ejecutarán en el período comprendido entre 1995 y 1998; su objeto es redefinir el campo de acción del Estado y especializar las competencias de los tres niveles de gestión: centro, departamental y municipal, generando condiciones para el ejercicio de la autonomía municipal, estableciendo sistemas adecuados de coordinación sectorial y territorial y profundizando en el ejercicio de la democracia participativa local.

* Documento presentado en el Seminario "El Municipio como Empresa de Servicios", realizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, en Berlín, Alemania, del 13 al 27 de setiembre de 1997.

** Laura Oseguera, Secretaria Adjunta Asociación de Municipios de Honduras, AMHON; Arturo Cruz, Fiscal AMHON; Ingrid Díaz, Asesora Jurídica de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, CPME; Marco Hernández, Diputado de la Asamblea Legislativa.

Como resultado de dicho acuerdo, se constituyó el 13 de setiembre de 1994, la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado, CEDE, compuesta por los señores Secretarios de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia; Presidencia de la República; Planificación, Coordinación y Presupuesto y la Asociación de Municipios de Honduras, AMHON. La responsabilidad primordial de la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado, CEDE, es coordinar la ejecución del Programa Nacional, convirtiéndose en la instancia clave para el manejo de los asuntos básicos en el campo de la descentralización, y de los avances que se registran hoy en día en esta materia.

El programa original contiene cinco subprogramas, cada uno de ellos acompañado de una serie de estrategias y medidas que permitirán materializar avances sustantivos en el campo de la descentralización.

Para avanzar en la operacionalización del Programa Nacional, se consideró conveniente elaborar un Plan de Acción contentivo de objetivos específicos, actividades, resultados esperados y los responsables por períodos de ejecución. El Plan de Acción original ha sido revisado para ajustarlo a las nuevas necesidades emergentes, atendiendo, en primer término, las demandas de descentralización y fortalecimiento institucional provenientes de las propias municipalidades.

En la ejecución, tanto del Programa, como del Plan de Acción, se han

presentado en los dos últimos años grandes obstáculos a los que se hace referencia más adelante, además de una serie de situaciones que han incidido en el avance del mismo, y que en algún momento se determinó podían lesionar la autonomía municipal, como son, entre otras, las siguientes: el establecimiento de las Comisiones de Desarrollo Departamental; la organización y conformación de Concejos de Desarrollo Municipal asegurándole atribuciones fuera del marco que establece la Ley de Municipalidades; y los problemas en los esquemas de ejecución del programa de capacitación municipal, los cuales han venido siendo superados, con algunos cambios, en la estructura de relación y en los planes de acción de descentralización con las siguientes resoluciones:

- o Aprobación del Decreto Ejecutivo Nº 16-96 que establece la composición de los Concejos de Desarrollo Departamentales guardando una forma más democrática y respetando el marco de decisiones autónomas de los municipios; se establecen sus atribuciones y se reconoce la existencia de los congresos municipales departamentales.
- o Decreto Ejecutivo Nº 36-96 mediante el cual se modificó la integración de la Comisión Ejecutiva de Descentralización, quedando constituida por tres miembros del Poder Ejecutivo e igual número de

la Asociación de Municipios de Honduras, AMHON.

- o La integración de equipos para concertar reformas y la aprobación de proyectos legislativos.
- o Se prevé, por parte de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, CPME, la necesidad de impulsar otras acciones tendentes a reforzar el proceso de descentralización, potenciando a la Comisión Ejecutiva de Descentralización como punto político con la contrapartida de todos los mecanismos técnicos que esto implica. Asimismo, con la elaboración y posterior aprobación de instrumentos legales complementarios que regulen la obligatoriedad de las transferencias, para lo cual se revisa una propuesta de la Ley de Descentralización y la Reforma a la Ley de Municipalidades, impulsada por la Asociación de Municipios de Honduras, AMHON, y por la Secretaría de Gobernación y Justicia, así como también por un proyecto de Ley del Sector Agua Potable, Alcantarillado Sanitario y Saneamiento Básico.

Aspectos más importantes del proceso

En el campo de la capacitación, tanto el Gobierno de la República como las instituciones y organizaciones no gubernamentales, han venido desarrollando diversas acciones

orientadas a elevar la capacidad técnica operativa de los actuales funcionarios y empleados públicos municipales, así como para formar los nuevos cuadros que el proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal va demandando. El Gobierno de la República, en colaboración con la Asociación de Municipios de Honduras, AMHON, está ejecutando desde 1995 el Programa de Capacitación para Técnicos en Servicios Municipales, cuyo propósito es preparar al recurso humano en las áreas de administración gerencial y planificación de servicios públicos municipales.

Las universidades hondureñas han desarrollado y continúan realizando cursos de capacitación y diplomados en administración municipal. Se ha preparado una propuesta de plan de estudios para formar Técnicos en Desarrollo Municipal a nivel universitario. Asimismo, varias ONG's realizan esfuerzos para fortalecer la capacidad organizativa y administrativa de los municipios, tales como la Fundación para el Desarrollo Municipal, FUNDEMUN, y el Centro de Investigación y Promoción para el Desarrollo Humano, CIPRODEH.

La Unidad Técnica para la Descentralización del Estado, tiene preparada una propuesta de Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal, que está analizando, readequando y concertando, a fin de identificar, seleccionar, jerarquizar y coordinar las acciones principales que en esta materia requieren atención en el corto y mediano plazo. Esta mis-

ma unidad en el transcurso del presente año, ha asesorado y asistido a 48 Concejos de Desarrollo Municipal, CODEMs, para elaborar los planes de desarrollo respectivos.

Asimismo, se ha brindado asesoría y asistencia técnica a 176 municipios para elaborar sus planes de arbitrio, y a 265 para confeccionar sus respectivos presupuestos. Hasta la fecha Honduras tiene 297 municipios.

A fin de contar con un sistema de información sectorial y territorial debidamente caracterizado para fundamentar los planes y programas de desarrollo municipal, se diseñó un Sistema Nacional de Información Municipal, SIM, cuya primera fase ha consistido en preparar y montar el sistema a nivel central, tanto como capacitar a las municipalidades y gobernaciones departamentales para su incorporación al mismo. El centro de esta red se encuentra instalado en la Secretaría de Gobernación y Justicia.

En el subprograma de Delimitación de Competencias y Especialización de los Niveles de Gestión del Estado, se ha avanzado en la ejecución de un Programa de Desconcentración y Transferencias de Competencias y de Cooperación en los sectores de educación, agua, saneamiento básico, salud, recursos naturales y ambiente. A este respecto, la Secretaría de Educación ha iniciado un proceso de desconcentración administrativa-funcional, creando en cada uno de los 18 departamentos en que está dividido el país, una Dirección Depar-

tamental de Educación para atender en su ámbito territorial, los niveles de educación preescolar, primaria, media y de educación de adultos.

También vale la pena mencionar los avances que en materia de descentralización está impulsando la Secretaría de Salud, cuyas estrategias principales son: organizar el sistema asegurando la integridad de la red de servicios; democratizar la administración de la red de servicios y sus unidades productoras, y establecer procesos permanentes de desarrollo de recursos humanos para atender las demandas de salud. Con estos propósitos la Secretaría de Salud ha procedido a transferir la ejecución de sus propios presupuestos a dos regiones de salud durante 1996, y, recientemente, el ministro del ramo ha anunciado la descentralización de la supervisión y control de los servicios de Salud Pública hacia las municipalidades; todo ello, dentro del programa respectivo.

Cabe destacar también el trabajo de desconcentración regional y de descentralización que realiza la Secretaría de Cultura, las Artes y Deportes, con el establecimiento de oficinas regionales, casas de cultura y bibliotecas públicas.

Se analizó y concertó interinstitucionalmente un proyecto de Ley sobre Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible de Honduras, el cual se encuentra en estos momentos en su fase de discusión en la instancia legislativa.

La Asociación de Municipios de Honduras, AMHON, y el Gobierno Central, promueven la constitución de las Asociaciones Intermunicipales para facilitar la solución de los problemas que atañen a más de un municipio, o por la importancia estratégica de los mismos, tal es el caso de la Asociación de Municipios Pro Lago de Yojoa, AMUPROLAGO, cuyo propósito esencial es proteger el ecosistema del depósito de agua dulce más importante del país; así como la Asociación Intermunicipal de la Cuenca del Río Sulaco, AIDECUS, cuyos municipios conforman la cuenca hidrográfica que alimenta la represa hidroeléctrica "Francisco Morazán" (El Cajón), la más importante de Honduras.

En materia de financiamiento del desarrollo local, el Gobierno de la República ha elaborado una iniciativa de Ley que ha sido enviada al Congreso Nacional, tendente a que el Banco Municipal Autónomo, BANMA, se convierta en una financiera de desarrollo local.

Además, se han simplificado los trámites burocráticos a través de los cuales se entregan las transferencias fiscales a los municipios, así como los criterios para su utilización y seguimiento. El Estado, que ha venido en mora con los municipios desde los gobiernos anteriores, realiza esfuerzos sustanciales por honrar esta deuda desarrollando proyectos de infraestructura, principalmente en las áreas de salud y educación, a través del Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS, y de capacitación y apoyo a la familia

a través del Programa de Asignación Familiar, PRAF.

En el campo de la participación ciudadana y gobernabilidad se perfecciona el sistema de elección de autoridades municipales a través de la papeleta separada, la que junto con la implementación del voto domiciliario, se ejecutarán en forma plena, en las elecciones generales del 30 de noviembre de 1997.

Se han realizado varios eventos sobre participación ciudadana, con la asistencia de la gran mayoría de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales interesadas en estas acciones.

El Proyecto de Desarrollo Municipal y la Dirección de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal de la Secretaría de Gobernación y Justicia, con el apoyo de UNICEF y CARE, promueven conjuntamente la creación de los Concejos de Desarrollo Municipal, CODEMs que contempla la Ley, como órganos técnicos de carácter consultivo; se han constituido 11 Comisiones de Desarrollo Departamental y se trabaja en la actualidad en la consolidación y fortalecimiento de 118 Concejos de Desarrollo Municipal, CODEMs en igual número de municipios de un total de 297.

Cabe destacar que, la Dirección General de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal y el Proyecto de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación y Justicia, en cumplimiento del Pacto por la Infancia suscrito por el Presidente de la República

con todos los alcaldes del país en junio de 1994, y contando con el apoyo decidido de UNICEF, ha logrado la selección y nombramiento de 293 Defensores Municipales de la Infancia, cuyos objetivos, propósitos y metas están consignados en el documento de trabajo respectivo.

Agentes de cambio

Desde el hecho de quien realiza las funciones en el municipio para llevar a cabo las estrategias, y conducir los procesos de transformación que la economía y sociedad local requieren, se pueden considerar como actores locales los siguientes:

En el nivel organizado o interinstitucionalizado.

- La Corporación Municipal.
- Los Concejos de Desarrollo Municipal - Las Comisiones de Desarrollo Local.
- Los Patronatos.
- Las Juntas de Agua.
- Los Comités Productivos.
- Los Comités Sociales.

Dificultades principales en el proceso de reforma

De orden jurídico

La Ley de Municipalidades establece que los actos de la administra-

ción municipal deben ajustarse jerárquicamente a ciertas normas, por lo cual, en la práctica, tiene consecuencias positivas y negativas, manifestándose estas últimas en forma de traslapes, oposiciones y hasta contradicciones con las otras leyes que regulan los demás campos del quehacer específico de la nación, Ley Agraria, Ley Forestal, Ley del Ambiente, Ley de Minas e Hidrocarburos, etc.

Para superar y armonizar esta situación que puede limitar y hasta dificultar el proceso de descentralización, la Secretaría de Gobernación y Justicia, en forma concertada con la Asociación de Municipios de Honduras, AMHON, como se indicó anteriormente, ha procedido a revisar y readecuar la Ley de Municipalidades, cuya propuesta está pronta a ser elevada al Congreso Nacional para su conocimiento y posterior discusión y aprobación.

De orden político e institucional

Falta de voluntad política. Si bien el Presidente de la República y algunos de sus más cercanos colaboradores manifiestan actitudes y prácticas favorables a la descentralización, es notoria la existencia de funcionarios, tanto del nivel central como municipal, que no sólo muestran desinterés porque el proceso avance, sino que incluso se oponen a ello, lo obstaculizan, o simplemente no hacen nada por el mis-

mo, convencidos de que el Estado lejos de fortalecerse descentralizándose, se debilita, lo que los haría perder poder como funcionarios.

Mayor confianza en el Gobierno Central que en el Gobierno Local

El comportamiento de nuestros compatriotas respecto al Estado se manifiesta de tres maneras:

- Los que se resisten a renunciar a la concepción paternalista del Estado, el que todo lo puede y todo lo hace, por tanto, consideran que es quien debe planificar, ejecutar y controlar toda acción favorable al municipio o al ciudadano y por consiguiente, desconfían de la capacidad del Gobierno Local.
- Los que asumen la posición contraria, es decir, rechazan todo lo que provenga del Estado; y por lo tanto se oponen al proceso de descentralización.
- Los indiferentes.

Así las cosas, el centralismo, el paternalismo, el sectarismo, el clientelismo, el cacicazgo y la indiferencia, conspiran diariamente contra los procesos de transformación del Estado.

De orden financiero

Si bien el Gobierno de la República ha venido haciendo esfuerzos consi-

derables por fortalecer la hacienda municipal, agilizando el pago de las transferencias que por mandato de la Ley de Municipalidades debe cumplir con los municipios, es notoria la limitada capacidad de los municipios para gestionar, de acuerdo con los requerimientos técnicos y de manera adecuada el financiamiento de programas y proyectos de desarrollo local.

Por una parte, se hace necesario crear y fortalecer las instancias de coordinación para que el financiamiento e intervención de las ONG's, en el desarrollo local, esté dirigido a focalizar las áreas prioritarias contenidas en las políticas y estrategias definidas por el Gobierno Central, y por otro, atender las necesidades identificadas por las propias comunidades a través de los diagnósticos participativos.

Situación financiera de los municipios

Fuente y distribución de los ingresos. Importancia de las asignaciones estatales. Estructura de presupuesto

La Ley de Municipalidades establece que los ingresos se dividen en Tributarios y No Tributarios, entendiéndose por los primeros, los que provienen de los impuestos, tasas por servicios y contribuciones; y No Tributarios, los que ingresan a la municipa-

lidad en concepto de ventas, transferencias, subsidios, herencias, legados o donaciones, multas, recargos, intereses y créditos.

Se dividen en dos categorías reglamentarias: Ingresos Ordinarios y Extraordinarios. Los primeros son los que la municipalidad percibe en cada ejercicio fiscal; los segundos, son los que se perciben eventualmente, existiendo también para estos mismos ingresos, la clasificación en Ingresos Corrientes e Ingresos de Capital. Los primeros son los que provienen de la actividad normal de la municipalidad y que no representan endeudamiento ni disminución del patrimonio, y los segundos son los que alteran los bienes del municipio, como son los provenientes de contratación de empréstitos y de venta de activos.

Las municipalidades están sujetas a una serie de disposiciones para distribuir los ingresos que percibe, tales como:

- Los ingresos extraordinarios únicamente podrán destinarse a inversiones de capital.
- Los gastos de funcionamiento no podrán exceder del 50% de los ingresos corrientes del período.
- Los bienes y fondos provenientes de donaciones y transferencias para fines específicos, no podrán ser utilizados para finalidades diferentes.
- Los gastos fijos, ordinarios, sólo podrán financiarse con los ingresos ordinarios de la municipalidad.

- El presupuesto de egresos tendrá como base el presupuesto de ingresos y entre ambos debe mantenerse el más estricto equilibrio.
- No podrá contraerse ningún compromiso ni efectuarse pago fuera de las asignaciones contenidas en el presupuesto, o en contravención a las disposiciones presupuestarias del mismo.

En la Ley de Municipalidades se establece también la obligatoriedad de que cada año y en forma trimestral, se transfiera a los municipios el 5% de los Ingresos Tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.

Es necesario apuntar que no se ha dado cumplimiento a este mandato. La Secretaría de Finanzas, institución rectora de la parte fiscal del Estado al momento de elaborar el presupuesto de ingresos y egresos, no contempla en la asignación presupuestaria correspondiente el monto total que debe ser de aproximadamente 450.0 millones de lempiras; de este monto que ha de ser transferido a las municipalidades, el gobierno únicamente ha presupuestado en este último año la cantidad de 125.0 millones de lempiras, es decir, apenas el 28% del total.

El Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS, a través de sus programas, se ha convertido en fuente muy importante de recursos para la construcción de obras del nivel municipal; sus asignaciones exceden a la suma

de las transferencias del Gobierno Central.

El presupuesto es el plan financiero por programas, de obligatorio cumplimiento del Gobierno Municipal, que responde a las necesidades de su desarrollo y que estipula las normas para la recaudación de los ingresos y la ejecución del gasto y la inversión.

La Ley establece los parámetros en que deben ser elaborados tanto el presupuesto de Egresos, como el de Ingresos, indicando por lo tanto que para el Presupuesto de Egresos deben consignarse las asignaciones siguientes:

Plan financiero para el año

- Un resumen general de los gastos por concepto de sueldos, salarios, jornales, materiales y equipo; y obligaciones por servicios.
- Pago a instituciones públicas.
- Los gastos a que estuviere legalmente obligado el municipio por contratos celebrados.
- Inversiones y proyectos.
- Transferencias.
- Otros gastos por obligaciones contraídas; y,
- Otros gastos de funcionamiento.

El presupuesto de Ingresos debe contener una estimación de enero-diciembre/1998

las entradas que se esperan en el período provenientes de las siguientes fuentes:

- *Producto de los impuestos establecidos en la Ley*
- Producto de las tasas y contribuciones contenidas en el Plan de Arbitrios.
- Ingresos de capital.
- Producto de la venta de bienes.
- Valor de los préstamos y convenios con bancos nacionales y extranjeros.
- Transferencias de capital que el Poder Ejecutivo otorgue en aplicación a la presente Ley, y del sector privado.
- Recursos obtenidos por impuestos y recuperación de obras públicas; y,
- Otros ingresos extraordinarios.
- *Acceso a créditos y fondos especiales*

Con relación al endeudamiento, las municipalidades no pueden contraer ningún compromiso ni efectuar pagos fuera del presupuesto. La Ley Orgánica de Presupuesto y la Ley de Crédito Público establecen la prohibición de contraer deudas sin el respec-

tivo dictamen o visto bueno de las Direcciones Generales de Presupuesto y Crédito Público, siendo estas normas supervisadas por la Contraloría General de la República.

La cooperación internacional, a nivel de inversión pública en Honduras, representa la mitad del financiamiento, para los sectores sociales, con un 10-20% de la inversión total.

A nivel municipal se proyecta la inversión con fondos de la cooperación internacional no reembolsable, en base a una negociación entre una entidad local y la fuente cooperante; ésta se establece a nivel de proyecto, sin tener un marco de inversiones a mediano y largo plazo y sin corresponderse necesariamente con las políticas de inversión pública a nivel global y sectorial. Esto es consecuencia de que en los niveles global, sectorial, regional y municipal existen grandes debilidades de planificación y administración de programas y proyectos, por lo cual cada fuente cooperante es la que decide, a nivel de sus proyectos, cómo planificar, administrar y priorizar actividades, sectores y grupos meta.

Lo anterior produce en varios casos situaciones delicadas por el alto grado de descoordinación, originando obstáculos para alcanzar metas de desarrollo a nivel municipal y perdiéndose gran parte del esfuerzo y recursos de cooperación.

Ante lo incipiente de la estructuración de la demanda de cooperación técnica y financiera, se tiene

un rol todavía muy pasivo para esta oferta.

El papel de la Contraloría

La Contraloría General de la República, como consecuencia de los resultados del diagnóstico a las intervenciones fiscalizadoras de las municipalidades, y dentro del Programa General de Fortalecimiento Institucional, creó la Dirección General de Auditoría Municipal a partir de julio de 1996, con el propósito de dar atención exclusiva a las municipalidades, y es ligado a dicho programa que empezó a ejecutar el Proyecto de Fortalecimiento a la Auditoría Municipal. Los objetivos básicos del proyecto van dirigidos a tres aspectos importantes:

Auditorías directas

Las municipalidades identificadas por su importancia y nivel de organización serán objeto de auditorías directas. Para el año de 1997 se tienen plenamente identificadas 70 y se piensa llegar a 100.

Asesoría técnica y capacitación

Se procederá a dar asistencia técnica y capacitación a las municipalidades que no sean objeto de auditorías

directas, identificadas éstas cuando el correspondiente diagnóstico no determine su procedencia con respecto a lo siguiente: que el grado de organización sea deficiente y los criterios de selección de los tesoreros hayan sido los mínimos, con respecto a los exigidos por la Ley de Municipalidades, y la relación costo-beneficio no resulte. El objetivo es que este tipo de municipalidades puedan ir transfiriéndose a otro nivel que permita hacer una auditoría directa.

Contraloría Social

En base a que sólo se pueden realizar actualmente 16 auditorías a municipalidades por año, se pretende que la comunidad sea la primera instancia de control del municipio, a través de los grupos legalmente organizados como son los Patronatos, ONG's, etc. Asimismo, se trabaja en la implementación de un Sistema de Rendición de Cuentas Municipales, con el objeto de que éstas informen el 15 febrero de cada año sobre los ingresos, gastos, proyectos ejecutados, deudas y contratos; de esta manera se pretende extender las funciones de la Contraloría.

En cuanto a la capacitación, se iniciaron cursos básicos para los funcionarios municipales, alcaldes, tesoreros y secretarios municipales. No obstante la autonomía municipal, la Contraloría General de la República pretende proporcionar de una manera

concertada, los lineamientos financieros a las municipalidades.

Perspectivas para mejorar la situación financiera

Para mejorar la situación financiera de las municipalidades se considera necesaria la puesta en funcionamiento de ciertas acciones, algunas de tipo legal, como las siguientes:

- Incrementar el importe actual del 5% de los ingresos tributarios del Gobierno, asegurando a la vez los mecanismos para que se dé cumplimiento estricto a este mandato.
- En cuanto al Impuesto sobre Bienes Inmuebles: reestablecer la condicionalidad técnica, definir los procedimientos y períodos de avalúo más apropiados, y establecer una base de exención más equitativa y ajustada a la realidad socioeconómica de los municipios.
- Impuesto sobre la Industria, Comercio y Servicios. Definir con más claridad los tramos y pasos tributarios de cada cascada, buscando que la aplicación no resulte regresiva, tal como sucede en la actualidad.
- Impuesto a la Renta Personal. Establecer una base de exención que evite la apertura tan amplia, para facilitar no sólo el control de los contribuyentes rentables, reduciendo a la vez el elevado costo de mantener registros para aquellos

contribuyentes que no son rentables. Analizar la posibilidad de cambiar el contexto de ese impuesto.

Y otras de tipo administrativo tales como mejorar la administración tributaria municipal en los siguientes aspectos:

- Montaje y mejoramiento de mecanismos de mantenimiento catastral, utilizando sistemas simplificados de fácil operación.
- Aplicación de procedimientos de cobranza.
- Establecer procedimientos de recuperación por mejoras, en las obras municipales que lo permitan.
- Aplicación de procedimientos de fiscalía tributaria.
- Capacitación adecuada y constante a los empleados y funcionarios responsables de la administración tributaria.
- Aplicación de políticas del gasto que conduzcan a la eficiencia de los recursos asignados, en aspectos como los siguientes:
 - Utilizar criterios de racionalidad y austeridad en el gasto corriente.
 - Diseñar proyectos con criterios de rentabilidad aplicando principios de costo-beneficio.
 - Eliminar criterios asistencialistas en aquellos proyectos que no lo justifiquen.

- Aplicar tarifas en los servicios públicos que permitan la recuperación de costos.
- Mejorar los sistemas de evaluación y control de los proyectos, para evitar despilfarro y fugas de recursos.
- Capacitar personal en el área de finanzas en las técnicas de presupuestación, manejo y gestión de recursos corrientes y de capital.

Cabe hacer mención que algunas de las anteriores medidas están siendo propuestas vía reformas a la Ley de Municipalidades.

Situación de las tareas municipales

Funciones que ejercen las administraciones municipales ¿Cómo se cumplen?

De acuerdo a lo establecido en el reglamento de la Ley de Municipalidades los servicios públicos que éstas proporcionan a la comunidad pueden ser de tres tipos: los regulares, los permanentes y los eventuales.

Son servicios regulares:

- La recolección de basura.

- El servicio de bomberos.
- El alumbrado público.
- El suministro de energía eléctrica residencial, comercial e industrial.
- El agua potable.
- El alcantarillado pluvial.
- Otros similares.

Actualmente el suministro de energía eléctrica está en manos de una empresa nacional de carácter estatal; el servicio de agua potable en algunas municipalidades los maneja el Servicio Autónomo de Acueductos y Alcantarillado, SANAA, que también tiene a su cargo el alcantarillado sanitario del municipio del Distrito Central.

Son servicios permanentes:

Aquellos que las municipalidades ofrecen al público, mediante las instalaciones aprobadas, tales como las siguientes:

- Locales y facilidades en mercados públicos y centros comerciales.
- Utilización de cementerios públicos.
- Estacionamiento de vehículos en lugares acondicionados, y uso de parquímetros.
- Utilización de locales para el destace de ganado.

- Otros similares.

Son servicios eventuales:

Aquellos que las municipalidades prestan en sus oficinas, tales como los siguientes:

- Autorización de servicios contables.
- Permisos de operación de negocios y sus renovaciones, construcción de edificios, lotificaciones y otros.
- Extensión de permisos para espectáculos públicos, exhibiciones, exposiciones, etc.
- Tramitación y celebración de matrimonios civiles.
- Matrícula de vehículos, armas de fuego, etc.
- Licencia de agricultores, ganaderos, destazadores y otros.
- Elaboración de levantamientos topográficos y lotificaciones para áreas marginales y colonias intervenidas, y recuperadas por la municipalidad.
- Elaboración de planos y diseños de elementos constructivos
- Inspección de las construcciones.
- Extensión de certificaciones, constancias y transcripciones de los actos propios de la alcaldía.

- o Limpieza de solares baldíos.
- o Ocupación, apertura y reparación de aceras y vías públicas.
- o Colocación de rótulos y vallas publicitarias.
- o Extensión de permisos de buhoneros, casetas de venta.
- o Licencia para explotación de productos naturales.
- o Autorización de cartas de venta de ganado.
- o Registros de fierro de herrar ganado.
- o Guías de traslado de ganado entre departamento o municipio.

Ejemplos de privatización

La municipalidad puede prestar sus servicios con unidades administrativas propias o bien por empresas que se constituyan con ese fin, u otras mixtas financiadas con fondos de la municipalidad y de particulares, así como también mediante concesiones que se otorgan a particulares. Ejemplo de esta situación es la Municipalidad de Puerto Cortés, cuyo caso se menciona con más detalle en la parte final de este documento.

Recolección de basura

La Corporación Municipal contrató la evaluación del sistema de recolec-

ción de basura y en base a los resultados obtenidos, evaluó las ventajas y desventajas de diferentes posibilidades optándose por la concesión de partes del servicio.

El primer componente en ser concesionado fue el servicio urbano de recolección, para lo cual previamente se cuantificó que la producción de basura por habitante era de 400 g/día y que el total de la ciudad estaba alrededor de 55 tm/día. Partiendo de esta información, se diseñaron rutas óptimas de recolección; se prepararon bases administrativas y términos de referencia para la contratación de la recolección, licitándose públicamente el servicio, el cual fue adjudicado a varios empresarios de la localidad. También se elaboró el Manual y Reglamento del Servicio, el cual define todo lo concerniente a la administración de operación del mismo.

Se organizó el Departamento de Limpieza, el cual se encarga de la planificación del servicio y de la organización y ejecución de programas de información y concientización de la comunidad; como parte de su trabajo evalúa las rutas contratadas, formula e implementa recomendaciones para mejorar el servicio y levanta encuestas periódicas entre los usuarios, para conocer los ingresos probables por ruta de recolección, aplicando las tasas del Plan de Arbitrios. Actualmente este departamento, conformado únicamente por cinco (5) personas, brinda un mejor servicio a la comunidad y pasó de recolectar de 32.2 toneladas métricas

diarias a 45, cumpliendo con la frecuencia de recolección acordada.

Antes de ser concesionado este servicio, generaba pérdidas financieras significativas a la municipalidad. En 1993 y 1994 se reportaron pérdidas por 209.1 y 58.3 miles de lempiras; luego de otorgada la concesión, por primera vez en la historia, este servicio generó un superávit de 520.000 lempiras en 1995.

Taller Municipal

La Corporación, después de un análisis minucioso de la situación, optó por cerrar el taller municipal y obtener en el sector privado los servicios de reparación de autos y equipo. Ahora la municipalidad obtiene el servicio mediante contrato con diferentes talleres particulares que operan en el municipio, con lo cual el costo del servicio se ha reducido a 800.000 lempiras anuales.

Mercado Central

Se evaluó el funcionamiento del mercado y se analizaron los estados financieros de los últimos tres años, encontrándose que estaba operando con déficit; solamente el pago de personal absorbía el 82% de los ingresos captados. En términos generales, las medidas correctivas aplicadas permitieron bajar el déficit de 126.6 mil lempiras en 1993, a 25.000 lempiras en 1995 pero no lograron convertirse las

pérdidas en ganancia. La búsqueda de otras opciones llevó a la Corporación Municipal a considerar la concesión y operación de los servicios, al sector privado.

Como parte de este proceso, se revisaron y actualizaron los planos, así como la distribución de los costos de venta y se determinó cuánto pagan actualmente los locatarios. Se iniciaron las negociaciones para trasladarlo en concesión a la Junta Directiva de la Asociación de Vendedores del Mercado San José, ASOVEMECA; se celebró asamblea con los 95 locatarios, para informarles, aclarar dudas, discutir los términos del permiso, elaborar el reglamento y fijar la seguridad, proveer asistencia técnica a la asociación para definir la forma de administración y la organización más apropiada. Se implementaron jornadas de participación para los empleados de ASOVEMECA para que puedan manejar el servicio eficientemente, se llevó a cabo la identificación de obras físicas para mejorar el mercado y entregárselo a los concesionarios en óptimas condiciones. Se definieron las bases legales y administrativas, y se preparó y discutió entre las partes el contrato respectivo que ya ha sido firmado.

Mantenimiento de calles y rastro municipal

Se encuentra en proceso de negociación la concesión de estos servicios.

Según la Ley de Municipalidades, les corresponde a éstas establecer las tasas por los servicios que prestan, decidiendo sobre el porcentaje a recuperar del costo de obras o servicios que prestan a los beneficiarios. Para ello se toma en cuenta además del costo de la obra, las condiciones económicas y sociales de la comunidad beneficiada, emitiendo para cada caso, su propio reglamento de distribución y cobro de inversiones.

Una vez repartido el costo del servicio u obra entre los beneficiarios, la municipalidad hace exigible el pago de la contribución sobre el inmueble beneficiado a su propietario, o al usuario del servicio mejorado.

Cuando se otorgan contratos para la prestación de servicios municipales, o cuando los particulares lo hacen con recursos de la municipalidad, podrán ser autorizados a recuperar sus costos y obtener una utilidad razonable por medio del sistema de cobro más apropiado, sin perjuicio del derecho de la municipalidad.

En el Plan de Arbitrios se establecen las tasas, gravámenes, normas y procedimientos relativos al sistema tributario, lo cual es aprobado conjuntamente con el presupuesto y entra en vigencia el día 1º de enero del siguiente año. En la medida en que se prestan otros servicios a la comunidad no especificados en el Plan de Arbitrios aprobado, las respectivas tasas se regularán mediante Acuerdos Municipales, los que formarán parte adicional del correspondiente Plan de Arbitrios,

el cual con posterioridad también debe ser publicado.

El Reglamento de la Ley de Municipalidades obliga a las Corporaciones Municipales a hacer del conocimiento de la población contribuyente las disposiciones normativas correspondientes por medio de publicaciones en el Diario Oficial La Gaceta y a través de los medios de comunicación más aptos en el respectivo término municipal.

Es importante establecer que los municipios al implantar tarifas, lo hacen de manera más expedita, promoviendo una mayor inversión: al atender relativamente más rápido la demanda, estar en capacidad de utilizar otros instrumentos de concertación con la comunidad, y permitir la generación de un desarrollo social y económico local más dinámico.

Situación en la organización de la administración municipal

Organización

La Ley de Municipalidades establece expresamente, que las corporaciones municipales están integradas por un alcalde y por un número de regidores propietarios, en la forma siguiente:

**CONFORMACION DE LAS
CORPORACIONES MUNICIPALES
DE ACUERDO A SU POBLACION**

Tamaño de la población	Nº Regidores
• Municipios con menos de 5.000 habitantes	4
• Municipios de 5.001 a 10.000 habitantes	6
• Municipios de 10.001 a 80.000 habitantes	8
• Con más de 80.000 habitantes y que sean Cabeceras Departamentales	10

Cuentan además con un secretario, cuyo nombramiento y remoción requerirá del voto de la mayoría de los miembros de la Corporación Municipal, un Auditor Municipal, cuando las municipalidades tengan ingresos superiores a un millón de lempiras, éste será nombrado por la Corporación Municipal y para su remoción se requerirá de las dos terceras partes de los votos de la misma; un Tesorero Municipal nombrado por la instancia citada anteriormente a propuesta del Alcalde, bajo cuya responsabilidad estará la recaudación y custodia de los fondos municipales y la ejecución de los pagos respectivos; deberá rendir garantía calificada ante la Contraloría General de la República.

Habrán Alcaldes Auxiliares en barrios, colonias, aldeas y caseríos; el Alcalde seleccionará uno de la terna de candidatos presentados en las Asambleas Públicas de la Circunscripción. Se pueden nombrar otros órganos cuando las condiciones económicas lo permitan, como son:

- Oficialía Mayor, Procuraduría General y cualquier otro que creare la Corporación.

Cada municipalidad tendrá también un Concejo de Desarrollo Municipal con funciones de asesoría, e integrado por miembros de la comunidad y presidido por el Alcalde Municipal.

Formas organizativas existentes y su funcionalidad

En 1992, la Comisión Presidencial de Modernización del Estado realizó un estudio de Categorización de los Municipios de Honduras, para determinar los déficit y potencialidades de éstos, en base a tres indicadores: pobreza, capacidad administrativa y potencialidad. Los resultados fueron los siguientes:

Administración simple. De 291 municipalidades estudiadas, 240 poseen esta clase de administración, es decir, gerencian los asuntos municipales de manera tradicional; no han incorporado tecnologías apropiadas y

prestán servicios de manera irregular; no poseen catastro. Tienen una estructura organizativa vertical ya que el Alcalde no delega autoridad ni funciones.

Administración medianamente organizada. 42 municipalidades se ubican en este rango, en donde la estructura ya tiene disposición y cuenta con una cierta capacidad para responder a la demanda de servicios de la comunidad; sus oficinas administrativas están mejor estructuradas que las mencionadas anteriormente. El Alcalde ya no concentra todas las decisiones, sino que delega algunas de ellas.

Administración organizada. El estudio reflejó que sólo 6 de las 291 municipalidades analizadas están en esta categoría; aquí los servicios básicos municipales son variados y especializados y las oficinas están organizadas, existe delegación de funciones y una mejor proyección social hacia la comunidad.

Administración altamente especializada. Caracterizada por disponer de departamentos y divisiones. Su estructura organizativa es completa, con marcado crecimiento vertical y horizontal y tendencia acentuada a la especialización. Los servicios básicos tienen una mayor cobertura y están regulados, existe delegación de autoridad y funciones. Hasta 1992 sólo habían 3 municipalidades que podrían ser clasificadas en esta categoría, ellas son Tegucigalpa, San Pedro Sula y Choluteca. Se puede afirmar que se

desplazan en esa dirección Puerto Cortés, Villa Nueva, El Progreso y Santa Rosa de Copán.

Tendencias de reorganización

Las propuestas de reformas a la Ley de Municipalidades, presentan cambios en la integración de la Corporación Municipal. En ellas se incrementa el número de regidores, e incorpora la figura de suplente para regidores y alcaldes, así:

Tamaño de la población	Nº Regidores
• Menos de 5.000 habitantes	6
• De 5.001 a 20.000 habitantes	8
• De 20.000 a 50.000 habitantes	10
• De 50.001 a 100.000 habitantes	12
• De 100.001 a 250.000 habitantes	14
• De 250.000 en adelante	16

También se deja en libertad a las municipalidades para tener sus propias auditorías, los alcaldes auxiliares están sujetos a la autoridad inmediata del alcalde y se introduce la figura del Procurador Municipal.

Creación de empresas municipales

La Ley de Municipalidades le otorga a éstas la facultad de crear empresas, divisiones o cualquier ente municipal desconcentrado, con su propio presupuesto aprobado por la Corporación Municipal. Uno de los ejemplos más importantes de ello es la Empresa Regional Intermunicipal de Caminos de Yoro, ERICAY, creada el 30 de marzo de 1996 como una empresa privada no mercantil sin fines de lucro, e integrada por las municipalidades de Santa Rita, El Negrito, Morazán, Yorito, Sulaco, Victoria y Yoro, todas pertenecientes a este último departamento, ubicado en la región Centro-Norte del país.

Se ha constituido esta empresa como propiedad municipal; para ello, tiene un Concejo Directivo integrado por cada uno de los Alcaldes de los municipios socios. Es administrada en forma privada como un órgano descentralizado; cuenta con un Gerente, Contador/Secretaria y personal de operaciones. El Gerente es nombrado por el Consejo Directivo de la empresa, previa su selección en concurso; es dirigida en forma colegiada para satisfacer la demanda de servicios de cada municipio. Para ello se usa la misma metodología utilizada en la atención de caminos, la cual ha sido validada por el Proyecto de Desarrollo Integral del departamento de Yoro, DRI-YORO, durante 12 años.

La empresa ERICAY fue constituida para brindar mantenimiento y me-

jorar toda la red de caminos de sus socios.

ERICAY tiene como estrategias levantar un diagnóstico del estado actual de la red de caminos existentes y las necesidades de nuevas vías de acceso, con la participación de las municipalidades y las comunidades, así como elaborar un plan caminero sub-regional que abarque el corto, mediano y largo plazo. A través de un modelo de servicio privado que incorpore la participación comunitaria, se planea realizar la ampliación o mantenimiento de las redes secundarias o terciarias de caminos, a costos que las municipalidades y comunidades puedan absorber. La empresa, por su carácter privado, no mercantil, sin fines de lucro, privilegia el servicio a sus socios a través de tarifas diferenciadas que no afecten su sostenibilidad, condicionando la entrega a la capacidad financiera de éstos para contratar sus servicios.

También se propone atraer recursos institucionales o privados a través de la gestión de contratos o donaciones para mantener o ampliar los caminos de la sub-región.

Metodología de trabajo

Todas las solicitudes de caminos provienen de la comunidad interesada y se canalizan únicamente a través de la Corporación Municipal. Cada demanda de caminos es evaluada y prio-

rizada en función del interés productivo del camino; su impacto social si es una comunicación estratégica y su impacto ambiental.

Se programa la ejecución de proyectos según prioridades establecidas por la respectiva Corporación Municipal y se comunica a las comunidades las fechas de su ejecución.

Se trata de lograr una alta participación de la comunidad, la cual puede verse reflejada en aporte de materiales, locales y mano de obra no calificada, así como mantenimiento preventivo básico.

Como principio, todas las solicitudes presentadas y factibles de realización deberán atenderse en el período de tres meses. Durante el mes de enero se elabora un Cronograma Operativo de Ejecución de Obras. Concluida cada obra vial, se entrega en ceremonia pública a la comunidad por la respectiva Corporación Municipal.

Situación del personal en la administración municipal

Problemas de reclutamiento, sueldo, capacitación, carrera y motivación y gestión de personal

En apego a los Artículos 101 y 103 de la Ley de Municipalidades, desde el año 1995 se han venido realizando esfuerzos tendentes al establecimiento del sistema de Servicio Civil Municipal. El Plan de Acción de Descentralización y Desarrollo Municipal para

el período 1995-1997, incorporó medidas y acciones en diversos campos; uno de ellos, es el de promover la incorporación progresiva de las municipalidades del país, al Régimen de Servicio Civil Municipal.

Con base en esto, se han realizado actividades que tienden a obtener un inventario de las diferentes clases y números de puestos que existen hoy en día en las municipalidades del país; así como a la identificación y análisis de las tendencias sobre la descripción de los puestos, condiciones o requisitos del mismo, salarios y niveles de especialización de funciones. Se intenta una clasificación de las municipalidades, en función de los tipos de organización administrativa; la clasificación de puestos según la clase; la agrupación de tareas por puesto; la clasificación de tipos de salario por municipalidades y por puestos. Esto permitirá una mejor utilización del recurso humano, que contribuya posteriormente a un rápido, eficaz y calificado desarrollo comunitario.

Como complemento a los Manuales de Clasificación de Puestos y Salarios se elaborarán tres alternativas de Estructuras de Salarios, las cuales son actualmente discutidas con las Corporaciones Municipales por separado, en vista de que la capacidad económica de cada una de ellas es distinta, previniendo que la asignación de los salarios causará un efecto en los presupuestos a las Corporaciones.

El manual también garantizará una justa política del proceso de recluta-

miento y selección de personal, contribuyendo como instrumento técnico a la aplicación gradual y progresiva de un sistema científico y racional de administración de personal en la municipalidad, el cual permitirá una relación de servicios instituidos sobre la base del mérito.

Se estima que al implantar una verdadera administración de recursos humanos en las municipalidades, éstas contarán con el tipo adecuado de trabajadores, aprovechando un factor humano efectivo; todo ello es importante para el proceso de desarrollo socio-económico del municipio.

En la actualidad 14 municipalidades se han incorporado a este Régimen y están listas para hacerlo 56. Todas disponen de un Manual de Funcionamiento y de un Manual de Clasificación de Puestos y Salarios.

En este momento la Dirección General de Servicio Civil está siendo sometida a un proceso de reforma que incidirá en la optimización de las atribuciones que le corresponden con respecto al Servicio Civil Municipal. No obstante, a principios de agosto de 1997, fue presentada una iniciativa de Ley al Congreso Nacional tendente a la derogación del Artículo 101 de la Ley de Municipalidades, con el objeto de cambiar el régimen jurídico a que están sometidos estos empleados, pasándolos al régimen del Código de Trabajo. Esta propuesta es analizada por todos los sectores, en virtud de que implicaría reformas a la Constitución de la República.

Participación comunitaria

Formas e instrumentos de participación de los ciudadanos en la planificación

La Ley de Municipalidades contempla la creación de órganos que involucren la participación ciudadana en la planificación. Tal es el caso de los siguientes: los Concejos de Desarrollo Municipal, integrados con un número de miembros igual al número de regidores nombrados por la Corporación entre los representantes de las fuerzas vivas de la comunidad. Constituyen éstos un órgano técnico consultivo que asesora a la Corporación Municipal en el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo urbanos y rurales, planes de reordenamiento administrativo y en la conformación de los instrumentos normativos locales, en la formulación del presupuesto por programas, planes operativos, programas de inversión y regulaciones respectivas.

Se contemplan, además, otros mecanismos de participación directa de los ciudadanos en el manejo de asuntos del municipio, entre los cuales están:

El Plebiscito: Que consiste en un mecanismo de consulta a la ciudadanía para la toma de decisiones de suma importancia en la vida del municipio, entre otros, la creación de nuevos municipios.

Cabildos Abiertos: Es un instrumento de consulta y participación directa de los vecinos del término municipal, en el conocimiento, deliberación y resolución de problemas calificados como prioritarios para la comunidad. La Ley contempla la realización de no menos de 5 cabildos abiertos durante el año; son convocados por el Alcalde, previa resolución de la mayoría de los miembros de la Corporación.

Asambleas de Carácter Consultivo: son instrumentos de comunicación directa y constituyen una expresión permanente de la voluntad popular.

Toma de decisiones y ejecución de proyectos municipales

Tomando como base que los gobiernos locales se fortalecen en su capacidad de gestión en la medida en que dan participación a los ciudadanos en la toma de decisiones, en la actualidad se orienta y apoya mediante la capacitación a las Corporaciones Municipales, Concejos de Desarrollo Municipal y otros, para la ejecución de diagnósticos participativos que permitan una apreciación global y rápida del municipio, y que consecuentemente generen la elaboración del Plan de Desarrollo Mu-

nicipal, tanto como la de proyectos específicos.

En la actualidad, 84 municipalidades de las 121 que han sido intervenidas, ya han terminado el proceso de diagnóstico y planificación participativa; se dará inicio a la ejecución de Planes de Desarrollo Municipal, orientando los recursos financieros del presupuesto municipal y movilizándolo recursos adicionales de otras fuentes.

El papel de las elecciones municipales

En Honduras las elecciones para miembros de las Corporaciones Municipales se realizan en la misma fecha que corresponde a la elección del Presidente de la República, designados a la Presidencia, Diputados al Congreso Nacional y Parlamento Centroamericano.

Las Corporaciones Municipales son elegidas por un período de 4 años que comienza el 25 de enero siguiente a la fecha de la elección. Para el proceso que se practicará el 30 de noviembre de 1997, se dará por primera vez la oportunidad al ciudadano de ejercer el sufragio, consolidando el sistema democrático al implementarse plenamente la papeleta separada, para elegir Presidente de la República, Diputados y Corporaciones Municipales.

Se pone en funcionamiento también el voto domiciliario, con lo cual el ciudadano podrá hacerlo en el lugar más inmediato a su domicilio, produciéndose consecuentemente el descongestionamiento en los centros poblados. Se persigue con ello una afluencia de ciudadanos, que contrarreste el abstencionismo en las elecciones y se pretende, de esta manera, una considerable reducción en los gastos para el país. Se impulsa la reforma a la Ley Electoral para hacer viable las elecciones para autoridades municipales, en fecha separada.

Ejemplo de modernización e innovación en las administraciones municipales

Existen ejemplos de municipalidades que en la actualidad realizan esfuerzos, que les permiten optimizar la gestión municipal en las diferentes áreas, éstos son los siguientes:

Puerto Cortés

Es un municipio que se ha venido desarrollando bajo una estrategia de centralización que lo ha mantenido en claro estancamiento y no ha sido sino hasta el último quinquenio que ha co-

brado un nuevo giro, aprovechando las facultades que le otorga la Ley de Municipalidades vigente, al asumir la municipalidad la responsabilidad en la conducción del desarrollo del municipio. Ello implicó entre otras cosas, la definición de planteamientos concretos e incluso la eliminación de estructuras tradicionales, permitiendo esquemas más funcionales liderados por la municipalidad.

Dentro de este marco en que las autoridades municipales asumen los desafíos del desarrollo, esta municipalidad se planteó un manejo diferente de los servicios básicos: por un lado solicitó el traspaso del agua de la institución central, SANAA, tomando en cuenta el mal servicio que recibía la población; concesionó totalmente el servicio de recolección de basura y está próxima a construir el relleno sanitario. En el alcantarillado sanitario elaboró los estudios pertinentes para ampliar el sistema y ya dispone de financiamiento para la construcción del mismo por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

Para el manejo de otros servicios urbanos como los mercados públicos, el rastro y otros, ha iniciado un proceso de concesión el cual le permite que estos entes sean mejor administrados, ahorrando al mismo tiempo, subsidios innecesarios. Además de los servicios básicos, inició una serie de obras que están cambiando el rostro a la ciudad; por ejemplo, está construyendo el bulevar de acceso; ejecutando un proyecto de alcantarillado pluvial que

resulta prioritario por la topografía de la municipalidad; reconstruyendo el parque central y realizando otras obras menores. El dinamismo en la inversión pública y el mejor manejo de los servicios básicos, ha inducido la inversión de la empresa privada, la que está en preparativos para la construcción de complejos comerciales que completarán el nuevo escenario de la ciudad de Puerto Cortés.

Descripción del problema. La Municipalidad de Puerto Cortés desarrollaba una labor muy modesta para la dimensión del municipio; está muy lejos de alcanzar algún liderazgo en la promoción de desarrollo y más bien sucumbía ante otras estructuras institucionales existentes en la localidad; ejercía algunas funciones marginales de desarrollo local, tales como la recolección de basura, el aseo de calles y sitios públicos, el mantenimiento del escaso alcantarillado sanitario y obras menores para instalaciones escolares. No obstante su baja proyección en servicios, contaba con un aparato burocrático copado de empleados, lo que propiciaba que los escasos ingresos captados no alcanzaran para cubrir sus sueldos y salarios.

Se había entronizado además un sindicato, el cual contaba con una serie de beneficios que le impedían a la municipalidad racionalizar su estructura administrativa y dadas sus múltiples debilidades, había perdido credibilidad y confianza por parte de los ciudadanos; éstos, en respuesta, no pagaban sus impuestos, considerando que habían sido favorecidos por el go-

bierno con una transferencia aduanera que no manejaba la municipalidad sino una institución paralela, Dirección Municipal de Desarrollo, DIMUNDE, dependiente del gobierno central.

La solución. A partir del año 1994 y con la llegada de una nueva Corporación Municipal, comienza un cambio de fondo en la administración municipal, ésta se desarrolló de la forma siguiente:

- Abolió DIMUNDE y se acordó que la municipalidad manejaría dentro de su propia estructura las inversiones para el municipio, que anteriormente ejecutaba DIMUNDE, como actividad central.
- Se definió que la municipalidad retomaría algunos servicios básicos para la población, los que se estaban brindando con muy baja calidad y que habían llevado a la población a casi una calamidad pública. Se convino también en concesionar aquellos servicios que serían mejor administrados por sus propios beneficiarios, y que descargarían el aparato burocrático municipal.
- En función a los servicios y modelos a utilizar, se racionalizó el aparato administrativo, de tal manera que se eliminó determinado número de empleados, enfrentando la demanda correspondiente en los tribunales de parte del Sindicato Municipal.
- Se comenzó una nueva relación con la comunidad; se creó una estructura permanente al interior de

la municipalidad para atender a la colectividad y se abrieron los espacios de participación utilizando mecanismos como cabildos abiertos, audiencias públicas, conferencias de prensa, boletines y otros. Se inició una promoción intensiva de las nuevas políticas de la Corporación Municipal, y se presentó la situación a los organismos internacionales, con las respectivas solicitudes de cooperación técnica y financiera, para la ejecución de las obras físicas de los proyectos prioritarios.

- Se comenzó una campaña para el pago de impuestos por parte de la comunidad y se organizó una oficina de contribución por mejoras para recuperar las obras.

Los resultados. La información comparativa que se tiene y que permite medir la eficiencia y eficacia de la municipalidad, se presenta a continuación con los indicadores siguientes:

MUNICIPALIDAD DE PUERTO CORTES

Comportamiento	1994	1995	1996	1997
Gasto de funcionamiento vs. Ingreso Corriente	70.88	59.69	35.65	35.00
Inversión con relación al Total de Ingresos percibidos por la Municipalidad	42.9	57.7	82.0	64.0

MUNICIPALIDAD DE PUERTO CORTES

COBERTURA DE SERVICIOS

Años	Agua Potable	Alc. Sanit.	Rec. Basura
1994	79%	6%	27%
1995	79%	6%	70%
1996	83%	6%	82%
1997	83%	6%	90%

En este caso, en materia de agua potable y con el traspaso del servicio por parte del SANAA, la Municipalidad ha logrado aumentar la cobertura en un 4%, valor que se considera significativo; esto se ha alcanzado con el mejoramiento del sistema de operación y mantenimiento, y aumentando ligeramente el caudal de explotación de la planta de agua potable.

RENTABILIDAD DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE LOS DESECHOS SÓLIDOS

Valores en lempiras*

	ANTES		DESPUES	
	1993	1994	1995	1996
Ingresos	362.138.35	672.501.54	1.014.249.90	2.174.168.56
Egresos	367.110.95	813.611.91	495.723.20	2.036.466.20
Superávit o déficit	L.(314.972.60)	(141.110.37)	518.526.70	137.702.36

* US\$ 1.00 = L. 13.28 (Trece lempiras con veintiocho centavos) en setiembre de 1997.

Por todo lo antes expuesto, Puerto Cortés es un ejemplo claro de eficiencia, ya que ha logrado mejorar la productividad con un menor gasto de funcionamiento y de eficacia, además de cumplir sus objetivos comunitarios, con la satisfacción de los beneficiarios a un costo mínimo.

Comayagua

Como un modelo de modernización en el área de desarrollo comunitario, plantearemos el caso de la comunidad y municipalidad de Comayagua ubicada en la zona central del país, una de las varias que destacan por la transformación que está logrando en la actitud de la comunidad y la municipalidad. Los cambios reflejan

hechos concretos en cuanto a beneficio colectivo y en el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la participación comunitaria.

Descripción del problema. La municipalidad de Comayagua realizaba una tarea muy moderada en desarrollo comunitario para el tamaño y las necesidades del municipio. Los asuntos no eran manejados de forma adecuada ni por sus autoridades, ni por los empleados. Su política de participación ciudadana era bastante conservadora, orientada a dar soluciones a los problemas menores, planteados de forma individual por algún miembro de la comunidad, o el representante de algún patronato. La municipalidad estaba muy lejos de alcanzar algún tipo de liderazgo en su relación con la comu-

nidad y en algunos casos, acudía o se plegaba a otras instituciones existentes en el municipio, que de forma aislada lideraban algún grupo organizado o desorganizado.

La comunidad daba poco crédito a las autoridades municipales, al no responder ésta a la problemática de la colectividad; los alcaldes eran bastante inaccesibles, o no estaban disponibles para escuchar peticiones y cuando era posible hacerlo, no existía respuesta o seguimiento adecuado a lo que les era planteado. Había malestar y confrontación entre autoridades y la comunidad, por los asuntos públicos demandados y no atendidos.

La solución. En 1994, al primer año de funciones de la municipalidad actual y ante el problema comunitario, se plantea la necesidad de conocer y tratar más directamente al conglomerado social y el gobierno edilicio toma la decisión de efectuar un cambio de actitud que enfrente esta problemática, y busque e implemente soluciones en beneficio de ambas. Como primer paso se decide que es necesario que las autoridades y empleados municipales reciban asistencia técnica y un entrenamiento que les proporcione amplios conocimientos sobre desarrollo comunitario y participación ciudadana; esto les apoyará en la elaboración de un plan operativo anual en el área, orientado a obtener resultados que les permitan asumir un manejo más apropiado de sus actividades y la evaluación de resultados periódicamente. Se busca el apoyo técnico para conseguir este propósito.

Como siguiente medida y con el fin de recuperar la credibilidad y confianza de los vecinos, al saber que contarán con una municipalidad que sistemáticamente les atenderá para canalizar o dar seguimiento a la problemática comunitaria, se estructura y se crea el Departamento de Desarrollo Comunitario.

Simultáneamente y aprovechando la instancia del Cabildo Abierto, se convoca a los líderes comunales, jóvenes y mujeres, y realizan en primera instancia reuniones de información, motivación y capacitación, en forma separada para las diferentes comunidades; se da a conocer el trabajo del gobierno local, los derechos y obligaciones a los vecinos del municipio; se capacita en técnicas de negociaciones y obligaciones a cada uno, así como en instrumentos de negociación y participación. Adicionalmente es planteada la necesidad de que en forma conjunta, municipalidad y comunidad identifiquen los problemas prioritarios que atañen a todos, dando a conocer las posibilidades presupuestarias de la municipalidad para satisfacer las propuestas, así como la factibilidad de obtener financiamiento o co-financiamiento. En síntesis, se ofrece apoyo total para hacer gestión en los planteamientos que así lo requieran.

El siguiente paso de la estrategia se dirige a involucrar a todas las entidades públicas o privadas existentes en el municipio y lograr con sus convocatorias la participación de salud, educación, industria, comercio, banca, ONG's obteniendo no sólo la integra-

ción de estos sectores, sino su compromiso de participar activamente en el proceso, en especial la Secretaría de Salud Pública, motivada en ese momento por el problema del cólera y el SIDA.

Con la interacción de los dos sectores anteriores en el proceso de desarrollo comunitario, se adopta la decisión de dividir el casco urbano de la ciudad en grupos con problemática y elementos afines, con la suficiente visión y certeza de que todos actuarán en la forma más efectiva y económica, para atender los problemas específicos de cada sector.

A raíz de estas acciones los resultados más tangibles para los habitantes de la ciudad de Comayagua, se enuncian a continuación: la apertura de la municipalidad al proceso de participación comunitaria; la existencia de una unidad municipal para la atención específica del desarrollo comunitario; el conocimiento de la comunidad y de su gobierno municipal, de los derechos y obligaciones con el municipio y de las formas de participación; la utilización de los mecanismos legales de participación para priorizar las necesidades de la comunidad y el mejoramiento o alivio a las condiciones de vida de la comunidad.

Choloma

Este municipio se encuentra ubicado en el corredor entre San Pedro Sula y Puerto Cortés. La dinámica producida por el crecimiento industrial de los

últimos años, atrae a una gran cantidad de población de otras zonas del país, generando demandas incontrolables para la municipalidad en cuanto a la dotación de servicios públicos básicos como son los de agua potable, alcantarillado sanitario y recolección de desechos sólidos y otros como los relativos a la salud, educación, transporte y seguridad ciudadana. A pesar de las limitaciones de recursos económicos para proveer servicios de calidad para el acelerado crecimiento demográfico, el municipio en materia de inversión social, ocupa el cuarto lugar a nivel nacional después de Tegucigalpa, San Pedro Sula y Puerto Cortés.

Descripción del problema. La población de Choloma ante el crecimiento industrial acelerado, escasa cobertura en la prestación de los servicios públicos básicos e infraestructura, venía reclamando insistentemente a sus autoridades corporativas, el mejoramiento de la situación de saneamiento. Por otro lado, ha enfrentado serios problemas en la captación de ingresos por la prestación de los servicios públicos básicos, los que por muchos años han sido objeto de subsidios cruzados por otros ingresos municipales. El sistema de agua potable de esa ciudad, atiende la demanda diaria en forma parcial.

En cuanto al problema de recolección de basura también ha ido en aumento, pues los camiones de la municipalidad son insuficientes, lo cual motiva a una parte del sector industrial y a dueños de automotores privados, a

realizar esta actividad; como puede inferirse muchos de esos vehículos son inadecuados pues durante su recorrido van botando desperdicios por la ciudad. Otros vecinos al no contar en su barrio o colonia con el servicio de recolección, no tienen otra alternativa sino la de utilizar sus patios o el de los vecinos, para enterrar, botar o quemar la basura. Esta actividad genera una serie de efectos sobre la salud de los habitantes y el medio ambiente.

La solución. Ante la situación expuesta, la municipalidad puso en práctica una estrategia agresiva que se reflejaba en la gran voluntad política de sus autoridades para otorgar prioridad a los servicios públicos. Para ello se comenzó a desarrollar un trabajo en tres líneas estratégicas: a) asignación de recursos para la preparación de los estudios y diseños correspondientes al mejoramiento de la calidad, cantidad y ampliación de la cobertura de los servicios; b) gestión formal de los recursos necesarios para el co-financiamiento de las inversiones que se necesitaban y c) reorganización de la estructura para la operación y mantenimiento de los servicios básicos, con miras a mejorarlos, cuidando la carga financiera de la misma.

Resultados. Las transformaciones y logros alcanzados fueron los siguientes: se evaluó el sistema de agua potable para determinar las necesidades, planificando las acciones a corto y largo plazo tendientes a resolver el sistema de abastecimiento, entre las que se cuentan:

- Preparación de los estudios y diseño para la elaboración de un diagnóstico y un plan de acción para atender la demanda de los servicios básicos.
- Gestión y obtención de financiamiento de parte del programa BANMA-BID, para resolver el problema de captación y almacenamiento en tanque de 250.000 gls., línea de impulsión de 12", para el Sector Sur y Norte de la ciudad, así como para la perforación y equipamiento de un pozo.
- Para esos efectos se creó el Departamento de Servicios Públicos tales como el de Agua Potable, Alcantarillado Sanitario y Recolección de los Desechos Sólidos, dependiendo para su dirección del Alcalde Municipal, y separándolas de las demás actividades.
- Se preparó con la ayuda de asistencia técnica el estudio de elegibilidad, para definir la cobertura del proyecto, beneficiarios y formas de recuperación de los costos. En definitiva, se elaboró la factibilidad técnica y socioeconómica del mismo. También se solicitó un préstamo a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, para financiar en forma parcial, el costo del proyecto. A este fin también colaboró el BANMA-BID, a través de la aportación de recursos financieros.

También se gestionó y logró una donación para ejecutar la contratación de la Red Primaria del sistema de agua

potable. En 1996 se inició la construcción de la Red Secundaria que ya fue concluida.

Adicionalmente la municipalidad inició el estudio del alcantarillado sanitario, para resolver los problemas presentes de contaminación, de los habitantes de 10 barrios del Sector Norte de la ciudad; ello comprendió la elaboración con asistencia técnica, del estudio de elegibilidad, el cual recomendó entre otros, la construcción de colectores y subcolectores en el Sector Norte y Sur, así como el disponer de plantas depuradoras de aguas negras. Finalmente, se entregó en concesión, en un 90%, el servicio de recolección de los desechos sólidos, con lo que se logra otra reducción del gasto de funcionamiento, así como una mejora en la prestación del servicio y aumento en la cobertura.

MUNICIPALIDAD DE CHOLOMA

COBERTURA DE SERVICIOS

En porcentajes

Años	Agua Potab.	Alc. Sanit.	Rec. Basura
1997	90	24	57
1996	46	24	57
1995	46	24	55
1994	46	24	55

El comportamiento del Gasto de Funcionamiento *versus* el Ingreso Co-

rriente fue de 62.23% en 1994; 38.23% en 1995; 34.09% en 1996; y 36.00% en 1997.

A continuación se presentan los resultados financieros de los servicios públicos:

MUNICIPALIDAD DE CHOLOMA

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS, EN LEMPIRAS

	1996	A junio de 1997
INGRESOS		
Sistema de Agua Potable*	1.475.897.00	975.882.00
Alcantarillado Sanitario*	388.385.00	244.093.00
Tren de Aseo y Rec. de Basura*	580.987.00	416.378.00
TOTAL	2.445.269.00	1.636.353.00
EGRESOS		
Sistema de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario	735.171.00	671.205.00
Tren de Aseo y Rec. de Basura*	531.968.00	453.954.00
TOTAL	1.267.139.00	1.125.159.00
SUPERAVIT	1.178.130.00	511.194.00

* Incluye rezagos.

La municipalidad está logrando que los servicios públicos básicos sean autofinanciables en conjunto y de manera independiente, por lo menos en la cobertura de costos directos, por

lo que, considerando la característica socioeconómica de Choloma, es sin lugar a dudas un gran ejemplo en el manejo de estos servicios. Es importante mencionar que, en los resultados financieros presentados, no se están haciendo cargos por concepto de energía eléctrica; sin embargo, la municipalidad ha incluido un fondo que es capaz de cubrirlo, sin que ello afecte el balance positivo hasta ahora operado. Por su parte el comportamiento de las inversiones (en millones de lempiras) ha sido de 1.43 en 1994; 8.51 en 1995; 8.58 en 1996 y 4.35 a junio de 1997.

Otros ejemplos corresponden a las siguientes municipalidades:

San Pedro Sula

Esta municipalidad ha continuado desarrollando su programa de participación ciudadana, constituyendo éste un instrumento para mejorar la gestión local municipal y con ello vinculando de manera organizada en las tareas de desarrollo en favor de las grandes mayorías que habitan en el municipio. En ello ha configurado componentes fundamentales como son:

Cabildos de Presupuestación Zonal: La municipalidad aborda integra-

mente la problemática comunal de los sectores del municipio, orientando recursos financieros hacia el desarrollo social de los sectores.

Planes Zonales: Son instrumentos mediante los cuales la municipalidad concretiza en un ámbito sectorial la línea de acción, y se abordan las necesidades comunales fundamentales a corto, mediano y largo plazo.

Subprograma de Atención al Ciudadano: Tiene como objetivo el fortalecimiento de los derechos ciudadanos mediante la descentralización de funciones, proveyendo a la comunidad de una estructura para la participación, o sea una oficina zonal para ofrecer a los ciudadanos servicios integrales, eficientes y oportunos.

Municipalidades del Departamento de Ocotepeque

Con la participación de la comunidad se han organizado la casi totalidad de los Concejos de Desarrollo Municipal y se ha procedido a elaborar el diagnóstico y los planes integrales de cada municipio; en la actualidad se encuentran formulando los respectivos proyectos

△

Competencias municipales y la descentralización en Nicaragua*

AMUNIC**

LA REFORMA A LA CONSTITUCION DE 1995 CONFIERE A LOS MUNICIPIOS LA COMPETENCIA PARA INCIDIR EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE SU CIRCUNSCRIPCION, OTORGANDO-LE UN MAYOR MARGEN DE ACCION E INGERENCIA EN LOS DIFERENTES ASUNTOS QUE AFECTAN LA VIDA DEL CIUDADANO. ANALIZA TAMBIEN EL CONTEXTO SOCIOECONOMICO DE LOS MUNICIPIOS Y LOS SERVICIOS QUE ESTOS BRINDAN A LA POBLACION.

Marco jurídico del régimen municipal

Actualmente, los 145 municipios constituyen la unidad básica de la división política y administrativa del país; aún cuando también existen los departamentos, éstos no son más que unidades de división territoriales, en detrimento de lo administrativo. En algún momento existieron las regiones, como instancia de gobierno territorial intermedio creadas por la Constitución de 1987, pero éstas fueron dejadas sin efecto por el Gobierno de la Sra. Cha-

morro en 1990 salvo el caso de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Atlántico Sur y confirmado por las reformas constitucionales.

El Municipio es definido por la Constitución Política en su Artículo 176 como la unidad base de la división política administrativa del país. Los elementos esenciales que lo conforman son:

El territorio: Es el ámbito o espacio territorial en que el municipio ejerce sus funciones. El establecimiento claro de sus límites es importante ya que define al gobierno municipal, el territorio que debe administrar y al ciudadano, el gobierno municipal que le corresponde. El territorio del municipio se divide en ciudad o pueblo, comarcas, comunidades y valles. Generalmente se habla de una zona urbana y

* Documento presentado en el Seminario "El Municipio como Empresa de Servicios", realizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, en Berlín, Alemania, del 13 al 27 de setiembre de 1997.

** Asociación de Municipios de Nicaragua.

una zona rural. Los conflictos limítrofes son resueltos por la Corte Suprema de Justicia.

La población: Son las personas que habitualmente viven y las que de forma temporal se encuentran en el municipio. Una buena administración del municipio no es posible sin la participación de sus pobladores.

El gobierno: Está formado por los representantes de la población que viven en el municipio, los cuales son electos mediante el voto. Lo conforman un Concejo Municipal, presidido por un Alcalde. En el municipio también existen representantes de otros poderes del Estado, tales como delegados de los distintos ministerios, jueces locales o distritales y otros; de igual forma, los Municipios son considerados Personas Jurídicas de Derecho Público, con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Competencias del Municipio en la Ley 40 de 1988

La Ley define que el municipio como expresión del Estado en el territorio adopta medidas a través de su gestión y correspondientes servicios, competencias, o sea responsabilidades sobre materias que afectan su desarrollo, así como la preservación del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades de sus pobladores. El municipio nicaragüense no es un sim-

ple prestador de servicios a la población, sino que es también un gestor del desarrollo local.

Al municipio se le estableció en la Ley 40, un amplio campo de competencias, además, el Estado en su proceso de reducción iniciado durante los últimos años del Gobierno Sandinista y profundizado durante la Administración Chamorro, abandonó el ejercicio de una serie de competencias. La sociedad civil de las localidades ha incidido en la gestión local y sobre las municipalidades para que asumieran éstas. Las experiencias de bienestar social y el manejo de módulos de mantenimiento y construcción de caminos intravecinales son algunos de los casos que ilustran las respuestas que se han generado a nivel local.

A lo largo de estos años se ha venido definiendo como competencias municipales propias, aquellas que tradicionalmente han ejercido y ejercen los municipios, que no son asumidas por ningún otro organismo. Las competencias compartidas, son aquellas que ejerce el municipio en coordinación con instituciones y ministerios.

Las competencias actuales del municipio son:

- o Control del desarrollo urbano y del uso del suelo.
- o Higiene comunal y protección del medio ambiente.
- o Ornato público.
- o Construcción y mantenimiento de calles, aceras, andenes, parques,

plazas, puentes y áreas de esparcimiento y recreo.

- Construcción y administración de mercados, rastros y lavaderos públicos.
- Limpieza pública y recolección, desaparición y tratamiento de residuos sólidos.
- Drenaje de aguas pluviales.
- Contribuir a la construcción y mantenimiento de caminos vecinales y cualquier otra vía de comunicación intermunicipal.
- Construcción, mantenimiento y administración de cementerios.
- Vigilar la exactitud de pesas y medidas.
- Expropiación de predios urbanos y baldíos por causa de utilidad pública.
- Creación y mantenimiento de viveros para arborizar y forestar el municipio.
- Establecimiento de bibliotecas, museos, bandas municipales, parques zoológicos, promoción de fiestas tradicionales y del *folklore* y toda clase de actividades que promuevan la educación, la cultura, el deporte y el turismo.
- Autorización y registro de fierros, guías de transporte y cartas de venta de semovientes.
- Administración del registro de estado civil de las personas conforme la dirección normativa y

metodológica del Consejo Supremo Electoral.

Se establece además que los municipios pueden realizar actividades complementarias de las atribuidas a otras instituciones relativas a educación, sanidad, vivienda, agua, alumbrado público, cultura y deporte; así también podrán agruparse voluntariamente por medio de asociaciones regionales, para prestarse cooperación y asistencia en el eficaz cumplimiento de sus actividades. De igual forma, el Poder Ejecutivo podrá delegar a favor de una o varias municipalidades atribuciones que correspondan a la administración central, acompañada de la transferencia de los recursos o presupuestos necesarios para la ejecución de la obra o prestación de los servicios.

La Reforma de la Ley de Municipios

El ámbito de competencia de los municipios fue ampliado en la reforma constitucional de 1995, al señalar la Carta Magna en su Artículo 177 que "los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo económico de su circunscripción". La misma Constitución reformada, manda a transformar la Ley de Municipios y le señala los aspectos más importantes que tal cambio debe de contener, así como la estipulación

de una votación especial para aprobar la misma.

La Asociación de Municipios de Nicaragua inició los trabajos para cambiar la Ley de Municipios desde 1995; luego de un largo proceso de consultas con el Poder Ejecutivo, con la Comisión de Defensa y Gobernación del Poder Legislativo, y con la participación de la Comisión Sectorial para la Descentralización, se entregó en junio de 1996 el Proyecto de Reformas, al Poder Legislativo.

La Asamblea Nacional inició los debates de la modificación de la Ley 40 en noviembre de 1996 y aprobó la totalidad de sus 71 artículos en ese año. Pero diversos conflictos políticos internos hicieron caer a la Asamblea en la inconstitucionalidad de sus actuaciones, según lo determinó la Corte Suprema de Justicia en sentencia posterior, dejando válido lo actuado por el Legislativo hasta el 22 de noviembre de 1996, con lo que el dictamen de la Comisión de Defensa y Gobernación, la aprobación en lo general y 28 artículos en lo particular del Proyecto, quedaban con validez; entre ello se encuentra lo relativo a las competencias de los municipios. La nueva Legislatura de la Asamblea Nacional integró una Comisión Especial de Asuntos Municipales, la que enriqueció el Proyecto. La Asamblea Nacional discutió y aprobó la Reforma a la Ley 40, desde el Artículo 28 en adelante finalizando su debate el 25 de junio de 1997.

Se diferencia con la ley que está a punto de ser sustituida, en que se eli-

mina la distinción entre competencias propias y compartidas y solamente se establecen propias, para estar acorde con el texto constitucional. Ellas son:

Artículo 6.- Los gobiernos municipales tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socio-económico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial. Estos tienen el deber y el derecho de resolver, bajo su responsabilidad, por sí o asociados, la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local dentro del marco de la Constitución.

Los recursos económicos para el ejercicio de estas competencias se originarán en los ingresos propios y en aquellos que transfiera el Gobierno, ya sea mediante el traslado de impuestos o de recursos financieros.

Dentro de su capacidad administrativa, técnica y financiera, el municipio puede realizar todas las tareas relacionadas con su territorio, su población y el desarrollo local.

Artículo 7.- El Gobierno Municipal ejercerá competencias entre otras en las siguientes materias:

- Promover la salud y la higiene comunal. En tal sentido el municipio deberá:
 - Responsabilizarse de la limpieza pública, la recolección, disposición y tratamiento de desechos sólidos.

- Responsabilizarse de la higiene comunal, el drenaje pluvial, la eliminación de charcas.
- Coordinar con la instancia correspondiente la construcción y mantenimiento de puestos y centros de salud urbanos y rurales.
- Promover y participar en las campañas de higiene y de salud preventiva en coordinación con las instancias correspondientes.
- Responsabilizarse por el funcionamiento seguro e higiénico de mercados, rastros y lavaderos públicos, ya sea bajo su administración directa o autorizando a los privados; ejerciendo en ambos casos el control de los mismos.
- Autorizar y registrar fierros, guías de transporte y carta de venta de semovientes.
- Responsabilizarse del funcionamiento de los cementerios de acuerdo al reglamento correspondiente. En tal sentido el municipio podrá:
 - Construir, dar mantenimiento y administrar los cementerios públicos.
 - Autorizar o concesionar cuando fuese necesario la construcción o administración de cementerios privados y vigilar el cumplimiento del reglamento respectivo.
- La planificación, normación y control del desarrollo urbano, suburbano y rural, y del uso del suelo. En tal sentido el municipio podrá:
 - Impulsar la elaboración de planes o esquemas de desarrollo urbano y garantizar el cumplimiento de los mismos.
 - Al entrar en vigencia la presente Ley, los Alcaldes con sus Concejos Municipales tendrán como función primordial la delimitación del área urbana de la ciudad cabecera municipal, en caso que ésta no estuviera demarcada.

Para esta tarea solicitarán los oficios de los organismos correspondientes. Igual procedimiento se empleará para la delimitación de las áreas rurales del municipio, sin afectación de líneas limítrofes establecidas.
 - Regular y controlar el uso del suelo urbano de acuerdo a los planes de desarrollo urbano vigente.
 - Monitorear el uso del subsuelo, en conformidad con la ley de la materia y el ente estatal correspondiente.
 - Controlar el cumplimiento de las normas de construcción vertical.
 - Garantizar el ornato público.
 - Ejercer las facultades de declaración de utilidad pública de

- predios urbanos y baldíos, contempladas en los Artículos 3 y 5 del Decreto Nº 895, publicado en La Gaceta, diario oficial Nº 284 del 14 de diciembre de 1981, observando lo dispuesto en el Artículo 44 Cn.
 - Construir y dar mantenimiento a calles, aceras, andenes, parques y plazas.
- Promover la cultura, el deporte, la recreación y proteger el patrimonio arqueológico, histórico, lingüístico y artístico de su circunscripción. En tal sentido el municipio deberá:
 - Preservar la identidad cultural del municipio promoviendo las artes y *folklore* local a través de museos, exposiciones, ferias, fiestas tradicionales, bandas musicales, monumentos, sitios históricos, exposiciones de arte culinario, entre otros.
 - Impulsar la construcción, mantenimiento y administración de bibliotecas.
 - Impulsar la construcción y el mantenimiento de campos y canchas deportivas, promover la formación de equipos deportivos e impulsar la realización de campeonatos y torneos intra e intermunicipales.
- La prestación a la población de los servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario y electricidad. En tal sentido el municipio podrá:
 - Construir, dar mantenimiento y administrar acueductos municipales y las redes de abastecimiento domiciliario en el municipio.
 - Construir, dar mantenimiento y administrar la red de alcantarillado sanitario, así como el sistema de depósito y tratamiento de las aguas negras del municipio.
 - Construir, dar mantenimiento y administrar las redes de abastecimiento de energía a nivel domiciliario y público en el municipio.
- El desarrollo, conservación y uso racional del medio ambiente y los recursos naturales como base del desarrollo sostenible del municipio y del país, fomentando iniciativas locales en estas áreas y contribuyendo a su monitoreo, vigilancia y control, en coordinación con los entes nacionales correspondientes.

En tal sentido, además de las atribuciones establecidas en la Ley Nº 217 "Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales", publicada en La Gaceta, diario oficial, Nº 105 del 6 de junio de 1996, y en concordancia con la misma, corresponde al municipio las siguientes competencias:

 - Emitir opinión respecto a los contratos o concesiones de explotación de los recursos naturales ubicados en su cir-

cunscripción, como condición previa para su aprobación por la autoridad competente.

- Percibir al menos el 25% de los ingresos obtenidos por el Fisco, en concepto de derechos y regalías que se recaudan por el otorgamiento de concesiones de exploración, explotación o licencias sobre los recursos naturales ubicados en el territorio municipal.
- Autorizar en coordinación con el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales el marcaje y transporte de árboles y madera para velar por su racional aprovechamiento.
- Declarar y establecer parques ecológicos municipales para promover la conservación de los recursos naturales más valiosos del municipio.
Dicha declaratoria podrá recaer en un área de dominio público o en terrenos privados, previo la indemnización establecida en el Artículo 44 de la Constitución.
- Participar en conjunto con el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales en la evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental de obras o proyectos que se desarrollen en el municipio, previo a otorgarse el permiso ambiental correspondiente.
- Impulsar y desarrollar de manera sostenible el turismo en su localidad y aprovechar los paisajes, sitios históricos, arqueológicos y centros turísticos.
- Promover el respeto a los derechos humanos y en especial los derechos de la niñez.
- Constituir Comités Municipales de Emergencia que, en coordinación y con apoyo del Comité Nacional de Emergencia, elabore un plan que defina responsabilidades de cada institución que organice y dirija la defensa de la comunidad en caso de desastres naturales.
- Desarrollar el transporte y las vías de comunicación, además:
 - Construir y dar mantenimiento a puentes y caminos vecinales e intramunicipales.
 - Impulsar, regular y controlar el servicio de transporte colectivo intramunicipal, urbano, rural así como administrar las terminales de transporte terrestre interurbano, en coordinación con el ente nacional correspondiente.
 - Administrar puertos fluviales y lacustres en coordinación con el ente nacional correspondiente.
 - Diseñar y planificar la señalización de la vialidad urbana y rural.
- Todas las demás funciones que le establezcan las leyes y reglamentos, sin detrimento del principio

constitucional de la autonomía municipal.

Artículo 8.- El Registro del Estado Civil de las Personas es una dependencia administrativa del Gobierno Municipal y se regirá, además de lo dispuesto en la ley de la materia, conforme la dirección normativa y metodología del Consejo Supremo Electoral.

Artículo 9.- En el ejercicio de su competencia, los municipios podrán:

- o Contratar con otras instituciones del Estado la prestación de servicios que, por su naturaleza, puedan ser realizados por ellas de una mejor forma, velando por su correcta ejecución.
- o Celebrar contratos u otorgar concesiones previa licitación con personas naturales o jurídicas, de carácter privado, para la ejecución de funciones o administración de establecimientos o bienes que posea a cualquier título, sin menoscabo de ejercer sus facultades normativas y de control.

En ambos casos, los contratos y concesiones deberán ser otorgados en conformidad con la Ley de Contrataciones del Estado, Municipalidades y Entes Descentralizados, ser ratificados por el Concejo Municipal y asegurar la calidad y equidad en la prestación del servicio.

Artículo 10.- El Gobierno Nacional y sus instituciones tienen la obligación de brindar la información relativa a la jurisdicción del municipio que éstos le soliciten. Asimismo, los gobiernos mu-

nicipales tienen la facultad de intervenir y participar en todos los asuntos que afecten sus competencias. A este respecto, intervendrán y participarán en la planificación y ejecución de cuantas obras y acciones institucionales, interinstitucionales e intersectoriales de la Administración Pública.

Artículo 11.- Los gobiernos municipales, previa aprobación de sus respectivos Concejos, podrán contratar con el Poder Ejecutivo la delegación de atribuciones que correspondan a la administración central, acompañada de la correspondiente transferencia de los recursos necesarios de la obra o la prestación del servicio.

Artículo 12.- Los municipios podrán asociarse voluntariamente por medio de asociaciones municipales para promover y representar sus intereses y para prestarse cooperación para el eficaz cumplimiento de sus actividades.

Asimismo, los municipios podrán, voluntariamente constituir mancomunidades y otras formas asociativas municipales con personalidad jurídica, con el propósito de racionalizar y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos.

Las mancomunidades son personas jurídicas de derecho público de prestación de determinados servicios municipales. Su creación requiere, además de la aprobación del Acuerdo respectivo por los Concejos Municipales, de los municipios que concurran a su formación, de la posterior aprobación de la Asamblea Nacional.

El municipio y su patrimonio

Los bienes municipales

Los planes de arbitrios

Los impuestos locales

La autonomía financiera del municipio es, según muchos tratadistas, el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal. Carlos Quintana Roldán la sintetiza de esta manera: "los municipios tendrán libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor y que cuando menos, deberán ser relativas a la propiedad inmobiliaria; de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría, y cambio de valor de los inmuebles y con las participaciones que del presupuesto general de la Nación correspondan a los municipios y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo." (1995:199-200).

Como Persona Jurídica de Derecho Público y en el gozo de su autonomía, el municipio puede tener su patrimonio propio y ser sujeto de derechos y obligaciones. La actual Ley de Municipios establece en su Título V, Artículos 42 al 63, todo lo relativo a lo que denomina Economía Municipal.

La Ley Nº 40 divide los bienes municipales en bienes comunales y bienes de dominio particular. Son bienes comunales los destinados a usos y

servicios de toda la población y bienes de dominio particular, aquellos cuyo uso está limitado por las normativas de las autoridades municipales.

Gobierno Municipal

La Constitución de 1987, acoge el principio de autonomía municipal, un tanto débilmente, pues señala en su Artículo 177: "El gobierno y la administración de los municipios corresponde a las autoridades municipales, las que gozan de autonomía sin detrimento de las facultades del gobierno central". Además, el texto constitucional siempre se refiere a "autoridades municipales" sin definir las y es la Ley de Municipios de 1988 la que en su Artículo 18, establece los órganos del gobierno local:

Artículo 18.- El gobierno y la administración de los municipios corresponden a un Concejo Municipal, el cual tiene carácter deliberante, normativo y administrativo. El Concejo estará presidido por un Alcalde elegido de su seno.

Este sistema, que fue puesto en práctica hasta en 1990, se asemeja a un régimen parlamentario, pues la elección directa de los ciudadanos se hace entre los que componen el Concejo Municipal y éste, de su seno, elige al Alcalde. El sistema de elección del Concejo, tomado del modelo francés, es un tanto anti-democrático, pues a la hora de repartir los escaños del Concejo, no toma en cuenta la proporcio-

nalidad de los votos, sino que asigna al partido político, alianza de partidos o lista de suscripción popular que obtuvo la mayoría de los votos válidos, la mitad de los escaños en un primer momento y luego, quien gana vuelve a correr en la asignación de los escaños restantes.

La Ley de Municipios en vigencia, establece en su Artículo 25 que: "El Concejo Municipal es la autoridad colegiada de gobierno encargada de establecer las orientaciones fundamentales de la gestión municipal en los asuntos económicos, políticos y sociales del Municipio".

Mientras que de acuerdo con la misma Ley en su Artículo 33: "El Alcalde es la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal. Dirige la ejecución de las atribuciones municipales, coordina su ejercicio con los programas y acciones de otras instituciones y vela por el efectivo cumplimiento de éstos, así como por la inclusión en tales programas de las demandas populares".

De la lectura de ambos artículos podemos sacar la conclusión de que quien gobierna es el Concejo y el Alcalde es un ejecutor de las políticas trazadas por aquel. Además, el Alcalde es políticamente responsable ante el Concejo. La primera atribución de este ente que establece el Artículo 28 de la ya citada ley es: "Elegir de su seno al alcalde con el voto de la mayoría relativa de sus miembros."

Más adelante, en el inciso 4 de ese mismo artículo, apunta otra importan-

tísima atribución del Concejo: "Sustituir al alcalde de acuerdo al procedimiento que se establezca en el Reglamento de la presente Ley".

Al igual que un Primer Ministro en un gobierno parlamentario, el Alcalde es antes que nada concejal. En esa calidad fue electo de manera directa por la población. Luego, por elección de segundo grado o elección indirecta, recibe de manos del Concejo su investidura edilicia. Puede, si se aparta de la Ley o de los dictados del Concejo, perder esta condición de Alcalde. Al igual que un Primer Ministro, cuyo gobierno cae con un voto de censura del Parlamento, así el Alcalde puede cesar en sus funciones por obra del cuerpo colegiado que le eligió. Lo que no puede perder es su condición de concejal, salvo por las causas que la Ley misma establece. Cesa en su función de autoridad ejecutiva y regresa a su condición de concejal.

La Reforma Constitucional del 15 de junio de 1995 cambió completamente la situación jurídica del municipio. Profundizó el principio de autonomía municipal al señalar en el Artículo 177: "Los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera. La administración y gobiernos de los mismos corresponde a las autoridades municipales. La autonomía no exime ni inhibe al Poder Ejecutivo ni a los demás poderes del Estado, de sus obligaciones y responsabilidades con los municipios.... Los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida el desarrollo socio-económico de su circunscripción".

Esto significa: 1) hay autonomía, porque los habitantes del municipio eligen libremente a sus propias autoridades, por sufragio igual directo, libre y secreto; 2) hay autonomía porque cada municipio puede crear las estructuras administrativas que convienen a su propia realidad; 3) cada municipio tiene su patrimonio propio y puede, porque es autónomo, disponer y gestionar sus propios recursos.

Eso no significa que el Gobierno Nacional no tenga responsabilidad para con los municipios.

La reforma también cambió la relación entre el Alcalde y el Concejo Municipal, al establecer la elección directa del Alcalde por la población y crear jurídicamente, al más alto rango la figura del Vicealcalde. La Constitución reformada modificó la duración del período de las autoridades municipales en el ejercicio de sus cargos y lo redujo de seis a cuatro años.

Tal como lo delinea la reforma a la Carta Magna, el Alcalde será la autoridad ejecutiva de gobierno y el Concejo la autoridad normativa, siendo ello más parecido a un modelo presidencial, que al parlamentario, el cual está actualmente en vigencia. Pero la reforma llegó hasta ahí y estableció en su mismo cuerpo legal que la Ley de Municipios debe de ser reformada para que concuerde con el texto constitucional. Según el mismo Artículo 177 Cn: "La autonomía es regulada conforme a la Ley de Municipios, que requerirá para su aprobación y reforma la votación favorable de la mayoría absoluta de los

diputados.... La Ley de Municipios deberá incluir entre otros aspectos, las competencias municipales, las relaciones con el gobierno central, con los pueblos indígenas de todo el país y con todos los poderes del Estado, y la coordinación interinstitucional".

Atribuciones del Concejo

La Ley Nº 40 ya citada, es la que establece las atribuciones del Concejo Municipal, al señalar en su Artículo 28 sus atribuciones:

- Elegir de su seno al alcalde con el voto de la mayoría relativa de sus miembros.
- Elegir dentro de su seno al sustituto del Alcalde en caso de ausencia temporal de éste.
- Conocer y decidir sobre la suspensión o pérdida de la condición de concejal.
- Sustituir al Alcalde de acuerdo al procedimiento que se establezca en el Reglamento de la presente Ley.
- Dictar y aprobar los Acuerdos y Ordenanzas Municipales.
- Aprobar o reformar el Plan de Arbitrios Municipal.
- Aprobar el Presupuesto Municipal y sus modificaciones.
- Crear las instancias administrativas necesarias en el ámbito territorial del municipio, para fortalecer la

participación popular y mejorar la prestación de servicios a la población.

- Solicitar y recibir la información del Alcalde sobre el desarrollo de la gestión municipal.
- Solicitar la modificación de los límites municipales o creación de nuevos municipios.
- Aprobar las relaciones de hermanamiento con municipios de otros países.
- Aceptar o rechazar donaciones.
- Promover la participación de la población en el trabajo comunitario, para la realización de acciones y obras de interés social municipal.
- Velar por el buen uso de los recursos naturales, de mejoramiento de las condiciones higiénico-sanitarias de la comunidad y la protección del medio ambiente, con especial énfasis en las fuentes de agua potable, suelos y bosques, la eliminación de residuales líquidos y sólidos.
- Aprobar el Manual de Funciones Municipales.
- Impulsar la solidaridad internacional.
- Las demás que les señalan la presente Ley y las que le confieran otras leyes.

La Reforma de la Ley ordena las funciones del Concejo, presta especial

atención a la función normativa de este Organismo Colegiado de Gobierno Municipal y lo convierte en el ente regulador y normador de la participación ciudadana.

Las funciones del Concejo Municipal en la Ley Reformada son, según su Artículo 28:

- Discutir y decidir el Plan de Desarrollo Municipal y definir anualmente las metas de desarrollo integral del municipio, buscando el equilibrio económico, social y ecológico de todas las partes del territorio y de todos los estratos de la población municipal.
- Presentar ante la Asamblea Nacional Iniciativas de Ley en materias de su competencia.
- Solicitar a la Asamblea Nacional la modificación de los límites municipales o creación de nuevos municipios sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 5 de la presente Ley.
- Dictar y aprobar Ordenanzas y Resoluciones municipales.
- Garantizar el mejoramiento de las condiciones higiénico-sanitarias de la comunidad y la protección del medio ambiente, con especial énfasis en las fuentes de agua potable, suelos y bosques, y la eliminación de residuales líquidos y sólidos.
- Emitir opinión respecto a los contratos o concesiones de explotación de los recursos naturales ubicados en su circunscripción.

Una vez solicitada la opinión del Concejo Municipal, se procederá a integrar una comisión bipartita entre autoridades nacionales y municipales, la que conocerá de la misma en un plazo no mayor de treinta días; vencidos éstos, el Concejo Municipal deberá emitir su opinión, para ser tomada en cuenta por la autoridad competente, sin perjuicio del posterior ejercicio de las acciones y recursos legales pertinentes por parte del municipio.

- Aprobar la composición e integración de los Comités de Desarrollo para la planificación y ejecución de proyectos y obras municipales, tanto comunales como aquellos que incidan en el desarrollo económico social del municipio y recibir informes periódicos de los avances en la ejecución de los mismos.
- Autorizar y supervisar los proyectos de inversión pública a ser ejecutados en el municipio y tomar las acciones legales pertinentes en la defensa del patrimonio e intereses del municipio.
- Promover la participación de la empresa privada en la contratación de las prestaciones de los servicios públicos municipales, con el propósito de mejorarlos y ampliarlos, fomentando la competencia en el otorgamiento de las concesiones; asimismo, promover la participación de la población en el trabajo comunitario, para la realización de

acciones y obras de interés social municipal que así lo requieran.

- Conocer, discutir y aprobar el Proyecto de Plan de Arbitrios del Municipio y sus Reformas, con base en la legislación tributaria municipal, y someterlo a la aprobación de la Asamblea Nacional.
- Discutir y aprobar las relaciones públicas nacionales e internacionales del municipio, entre ellas, las relaciones de hermanamiento con municipios del país o de otros países, de solidaridad o cooperación internacional, y de ayuda técnica y económica internacional, de conformidad con las leyes de la materia.
- Conocer, discutir y aprobar el presupuesto municipal, sus reformas o modificaciones y supervisar su ejecución.
- Aprobar la creación de las instancias administrativas y órganos complementarios de administración en el ámbito territorial del municipio, necesarias para fortalecer la participación de la población, mejorar la prestación de servicios e imprimir mayor eficacia en la gestión municipal. Dicha atribución se regulará en su respectivo Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad.
- Elaborar y aprobar el Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento del Concejo Municipal.

- Elegir de su seno al secretario del Concejo Municipal, cuyas atribuciones se determinarán en el Reglamento de la presente Ley.
- Acordar con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, la realización de auditorías externas sobre las finanzas municipales, y, con esta misma votación, nombrar o remover al auditor interno, en los casos en que exista este cargo en el Manual de Organización y Funcionamiento del Municipio, todo de conformidad con la Ley de la materia.
- Conocer para su aprobación trimestral y anual los estados financieros, así como los informes sobre la ejecución presupuestaria que le presente el Alcalde.
- Aprobar el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad.
- Conocer, discutir y aprobar las operaciones de Crédito Municipal.
- Conocer, aceptar o rechazar donaciones al municipio.
- Aprobar enajenaciones o gravámenes a cualquier título de bienes municipales particulares o de derechos pertenecientes al municipio, con el voto favorable de al menos las cuatro quintas partes del total de miembros del Concejo, con las limitaciones, requisitos y procedimientos previstos en las leyes reguladoras del patrimonio estatal.
- Requerir del Alcalde, periódicamente o cuando lo juzgue necesario, la información sobre el desarrollo de la gestión municipal.
- Autorizar las salidas del territorio nacional del Alcalde o del Vicealcalde cuando sea mayor de quince días; en ningún caso, ambos funcionarios podrán ausentarse simultáneamente del país.
- Resolver sobre la suspensión o pérdida de condición del Alcalde, Vicealcalde y Concejales, en los casos previstos en los Artículos 23 y 24 de la presente Ley, e incorporar a quien corresponda.
- Elegir de su seno al sustituto del Vicealcalde, en caso que éste asuma el cargo de Alcalde o pierda su condición.
- Organizar y dirigir, por medio del Alcalde, la inspectoría municipal para vigilar e inducir al cumplimiento de las ordenanzas municipales en los asuntos de su competencia.
- Definir y asignar las atribuciones al Vicealcalde, quien desempeñará funciones específicas, administrativas o de supervisión, sin detrimento de aquéllas establecidas por la Ley.
- Conocer y aprobar los presupuestos, balances y estados financieros de las empresas municipales, que le presente el Alcalde.
- Las demás que le señalen la presente Ley y su Reglamento y las

que le confieran otras leyes de la República.

Contexto socio-económico y prestación de servicios municipales

En general, el nivel de desarrollo y equipamiento de los municipios en nuestro país es variable y diverso. La situación socio-económica y el nivel de servicios efectivamente prestados por las municipalidades representan dos variables que evalúan esa diversidad.

Tomando en cuenta los propósitos de este estudio, la caracterización de la diversidad municipal va a permitir valorar en parte, si existen razgos o elementos estructurales a nivel municipal, que den paso a la cooperación intermunicipal para la prestación de servicios o temas relacionados. ¿De qué modo intervienen las características socio-económicas y de prestación de servicios en la cooperación entre municipios? o más concretamente, ¿intervienen realmente estos factores? En este apartado no se concretan totalmente las respuestas a estas interrogantes. Se pretende dejar sentido cuáles son los elementos o características que reúnen los casos en estudio y retomar estas líneas generales en la siguiente sección, donde se valora en concreto el desarrollo de cada asociación.

Por otra parte, el examen de los servicios que prestan las municipalidades va a permitir de algún modo identificar qué tipo de servicios son aptos para ser asumidos por asociaciones o mancomunidades de municipios, en cada caso.

A continuación se expone la situación de los municipios en relación a los niveles de pobreza y servicios que las municipalidades prestan en cada localidad. El apartado ha sido separado en dos subtítulos. La información relacionada con niveles de pobreza por municipio se presenta al inicio y abarca 142 localidades. En el caso del subtítulo que aborda la situación de la prestación de servicios se expone únicamente lo relacionado a los departamentos de Nueva Segovia y los municipios de Managua y Chontales, por ser éstos los departamentos en donde se ubican las experiencias en estudio abordadas.

Características socio-económicas y niveles de pobreza

A continuación se presenta la jerarquización de municipios por nivel de pobreza. Se pretende que este ordenamiento establezca una referencia de las zonas más afectadas por la pobreza, pero al mismo tiempo, ubique en ese orden a los municipios de los departamentos en estudio.

CUADRO Nº 1

ORDENAMIENTO DE MUNICIPIOS POR NIVEL DE GASTO MENSUAL PERCÁPITA PROMEDIO¹ Y PORCENTAJES DE POBLACIÓN URBANA Y RURAL

Municipio	Población urbana %	Población rural %
1. San Juan del Norte	87	13
2. La Concordia	21.5	78.55
3. Morrito	16.05	83.94
4. Mozonte	28.7	71.82
5. Dipilto	7.03	92.96
6. Acoyapa	48.62	51.37
7. San Pedro de Lóvago	39.63	60.36
8. Achuapa	18.36	81.60
9. La Trinidad	40.26	59.63
10. Totogalpa	16.70	83.29
11. Matiguas	23.5	80.3
12. Terrabona	10.04	89.95
13. Darío	24.48	75.51
14. Rancho Grande	7.07	92.92
15. Villa Sandino	67	33
16. San Carlos	23.58	76.41
17. Yalagüina	15.31	84.68
18. Santo Tomás del Norte	89.30	10.69
19. Tuma - La Dalia	6.55	93.44
20. El Sauce	26.03	73.9
21. Waslala	5.29	4.7
22. Pantasma	6.48	93.51
23. Quilalí	18.27	81.12
24. La Libertad	50.29	49.70
25. San Miguelito	28.83	71.16
26. San Lorenzo	5.49	94.50
27. Las Sabanas	22.19	77.80
28. Telpaneca	17.79	82.20
29. San José de Cusmapa	22.05	77.94
30. Santa María	6.48	93.51

Continúa...

1. Tomado de: Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE "Mapa de Pobreza Municipal. 1995". En: *Material de Estudio*. Escuela de Economía Agrícola. 1997. Mimeo. Los espacios en blanco para población urbana y rural corresponden a datos no confirmados o dudosos.

...Viene

	Municipio	Población urbana %	Población rural %
31.	El Almendro	23.97	76.04
32.	Macuelizo	4.25	95.74
33.	Ciudad Antigua	22.28	77.71
34.	San Lucas	5.19	94.80
35.	San Francisco Libre	18.65	83.1
36.	San Fernando	25.83	74.16
37.	Palacagüina	30.59	69.40
38.	San Juan de Limay	21.03	74.96
39.	Ciudad Sandino (El Jicaró)	17.83	82.16
40.	San Rafael del Norte	23.56	76.43
41.	Somoto	45.69	54.30
42.	El Jicaral	13.47	86.52
43.	El Cúa - Bocay	10.47	89.52
44.	Jalapa	29.44	70.56
45.	Nagarote	57.32	42.67
46.	Santo Domingo	36.4	63.6
47.	Cinco Pinos	10.6	89.30
48.	Wiwili	10.47	89.52
49.	Teustepe	12.8	87.19
50.	Altagracia	16.65	83.34
51.	Murra	4.27	95.62
52.	Dolores	0	100
53.	San Rafael del Sur	21.15	71.84
54.	Villa Carlos Fonseca	14.37	84.62
55.	La Cruz de Río Grande	0	100
56.	San Dionisio	31.23	68.76
57.	Diriamba	41.84	58.15
58.	La Paz	54.38	45.61
59.	Camoapa	32.81	67.18
60.	El Castillo	20	80
61.	San Marcos	39.39	60.60
62.	San Nicolás	6.77	93.22
63.	La Conquista	25.03	74.96
64.	Pueblo Nuevo	10.97	89.02
65.	Siuna	82.81	17.19
66.	Laguna de Perlas	76.03	23.96
67.	El Realejo	41.51	58.48
68.	Santa Lucía	27.78	72.2
69.	El Rama	15.52	84.47
70.	Yalí	13.96	86.03
71.	La Paz Centro	44.07	59.02
72.	Condega	29.86	70.13
73.	San Ramón	10.92	89.07
74.	Santa Rosa	18.14	81.85
75.	Quezalguaque	24.92	75.07
76.	Muelle de Los Bueyes	7.06	92.9

Continúa...

...Viene

	Municipio	Población urbana %	Población rural %
77.	El Viejo	47	52.9
78.	Sébaco	46.10	53.89
79.	Ticuantepe	53.56	46.43
80.	San Juan de Río Coco	14.50	85.49
81.	Kukra Hill	37.94	62.05
82.	Santa Teresa	27.52	72.47
83.	Corn Island	100	0
84.	Comalapa	17.83	82.17
85.	Chinandega	71.3	21.6
86.	Malpaisillo	16.07	83.09
87.	Bocana de Paivas	-	-
88.	Matagalpa	51.15	48.84
89.	Jinotega	55.49	44.45
90.	Bonanza	37.65	62.34
91.	Santo Tomás	26	74
92.	Esquipulas	39.23	70.26
93.	Villanueva	16.5	83.4
94.	San Isidro	26.15	76.84
95.	Tisma	73.22	26.77
96.	Juigalpa	81	19
97.	Estelí	75.46	24.53
98.	Muy Muy	21.92	78.07
99.	Nandasmo	27.80	72.19
100.	Ocotal	85.93	14.06
101.	Tipitapa	58.9	41.09
102.	El Rosario	49.12	50.87
103.	Jinotepe	66.62	33.37
104.	Rosita	31.95	68.04
105.	Prinzapolca	4.67	95.32
106.	Tola	8.58	91.4
107.	Catarina	46.52	53.47
108.	Telica	27.31	72.68
109.	Niquinohomo	36.48	56.41
110.	La Concepción	32.40	67.59
111.	Masatepe	54.52	45.47
112.	Nueva Guinea	39.56	60.43
113.	San Juan de Oriente	44.05	55.94
114.	San Francisco del Norte	9.73	90.26
115.	Nindirí	26.05	73.94
116.	San Pedro del Norte	10.10	89.89
117.	Mateare	64.12	35.87
118.	San Jorge	80.08	19.91
119.	Granada	77.96	22.03
120.	Somotillo	39.93	60.06
121.	Waspan - Río Coco	8.61	91.38
122.	Nandaime	38.48	61.57

Continúa...

Municipio	Población urbana %	Población rural %
123. Posoltega	13.04	86.95
124. Diriómo	31.65	68.34
125. Diríá	56.71	44.38
126. Bluefields	83.23	16.76
127. Belén	12.86	87.13
128. San Juan del Sur	41.43	58.56
129. Moyogalpa	24.43	75.56
130. Masaya	75.70	24.29
131. Puerto Morazán	46.1	53.89
132. Potosí	31.23	68.76
133. Chichigalpa	53	46
134. Río Blanco	35.27	64.72
135. Buenos Aires	28.43	71.56
136. Boaco	28.60	71.39
137. San José de los Remales	28.03	71.9
138. León	77.6	22.3
139. Managua	92.48	7.15
140. Puerto Cabezas	52.02	47.92
141. Rivas	12.86	87.13
142. Corinto	98.53	1.46

El ordenamiento de los municipios según el nivel de gasto per cápita se establece a partir de indicadores de desnutrición, hacinamiento, ingreso a nivel departamental, deserción escolar, acceso a agua potable y morbilidad por municipio. En base a los coeficientes, se estima un nivel de gasto promedio per cápita mensual en correspondencia a esos indicadores. La jerarquía se establece entonces a partir de este promedio, de tal modo que

la lógica del ordenamiento ubica a los municipios con menor nivel de gasto al inicio de la lista y sucesivamente.

El promedio de gasto establece la línea de pobreza en 214.47 córdobas mensuales por persona. Los municipios de La Concordia, Morrito, Mozonte, Dipilto, y Acoyapa resultan ser los municipios con el gasto mensual promedio per cápita más bajo del país. Los municipios más pobres se encuentran en el centro-norte del país, coincidiendo en general con las antiguas zonas de conflicto bélico.²

2. Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE: Mapa de Pobreza Municipal de Nicaragua. Managua, 1995.

Tomando como referencia los datos para los municipios estudiados: Nueva Segovia, Managua y Chontales, se tiene la jerarquía establecida en función del ordenamiento en el departamento. El caso más homogéneo lo presenta el departamento de Nueva Segovia, donde se ubican algunos de los municipios más pobres del país, caso típico es Mozonte, con el cuarto lugar en la jerarquía de pobreza a nivel nacional. Los municipios de Santa María, Dipilto, Macuelizo, Ciudad Antigua, San Fernando, El Jícara y Jalapa, presentan situaciones muy parecidas en cuanto a los niveles de gasto promedio per cápita de sus poblaciones. La situación es un tanto distinta para la cabecera departamental, ubicada en el lugar N° 100 de la lista de pobreza de un total de 142 incluidos.

En el caso del departamento de Managua, los municipios de San Francisco Libre, San Rafael del Sur y Villa Carlos Fonseca resultan con los niveles de gasto más bajos del departamento ocupando los lugares 35, 53 y 54 de la lista, respectivamente; el caso de estos tres municipios es significativo, ya que a pesar de ser parte de Managua presentan niveles de gasto per cápita similares a los de localidades alejadas. La situación es un tanto mejor para Ticuantepe al ocupar el lugar 79. Tipitapa y Mateare ocupan los lugares 101 y 117 del listado nacional. Managua capital presenta una situación particular, ocupando el lugar 139 de la jerarquía municipal en relación a niveles de gasto per cápita.

Chontales muestra algunas variaciones importantes en relación a los niveles del gasto promedio. Los municipios de Acoyapa, San Pedro de Lóvago, Villa Sandino y La Libertad, ocupan los lugares 6, 7, 15 y 24 de la jerarquía de pobreza nacional, es decir, según el criterio utilizado, están dentro de los más pobres del país. La situación es un tanto distinta para los municipios de Santo Domingo, 46, Camoapa, 59, El Rama, 69, Muelle de los Bueyes, 76, Comalapa, 84 y Santo Tomás, 91, Juigalpa, 96 y Nueva Guinea, 112. Se puede hablar de dos grupos de municipios a lo interior del departamento, en consideración a los niveles de pobreza de sus respectivas poblaciones.

Ubicando la descripción de las condiciones generales de los departamentos en los cuales se sitúa el estudio específico de las experiencias de asociación y cooperación intermunicipal, es notorio que la situación de pobreza a lo interno de los departamentos es variable, siendo Chontales el departamento que presenta las variaciones más importantes en relación a los niveles de gasto de que disponen sus poblaciones. El caso de Nueva Segovia es el más homogéneo, presentando en general una situación de pobreza crítica, con la excepción de la cabecera departamental. En el caso del departamento de Managua, es notorio que algunos municipios presentan niveles de gasto similares a los de municipios alejados como es el caso de San Francisco Libre. Precisamente, una de las orientaciones de la Asocia-

ción de Municipios de Managua, ha sido que dentro de los resultados de la gestión de recursos se pueda ayudar a los municipios más pobres del departamento.

Situación de la prestación de servicios municipales

El marco jurídico nicaragüense otorga al municipio un conjunto de competencias y atribuciones dentro de las que se inscribe inclusive el papel de gestor del desarrollo local. A pesar de las atribuciones consignadas a partir del régimen municipal, el número de competencias asumidas por los municipios estará en relación también con el recorte de presupuesto de las instituciones centrales, lo que obliga a las municipalidades a hacer frente de uno u otro modo a las necesidades de la población.

Este fenómeno reviste relevancia por cuanto las municipalidades van adquiriendo nuevas magnitudes en sus funciones de gobierno local y en sus relaciones con los sectores sociales y económicos de las locali-

dades, pero además, es notable el monto de recursos que las municipalidades han venido invirtiendo para dar respuestas a las crecientes demandas locales.³

En general, es notorio encontrar variaciones en el conjunto de competencias que una localidad realiza. Estas variaciones tienen que ver con el nivel de recursos disponibles y la capacidad efectiva de cada alcaldía para hacer frente a cada caso en particular. Es interesante además, la naturaleza de las coordinaciones que se establecen con el gobierno central.

La situación de la prestación de servicios⁴ puede caracterizarse de la siguiente manera:

Tomando como referencia el conjunto de transferencias más frecuentemente realizadas por el mayor número de municipios, lo cual se observa en el Cuadro N° 1, que ilustra este particular con datos regionales, están dadas por las actividades de registro: las competencias concernientes a administración del registro civil de las personas, registro de fierros, guías de transporte, cartas de venta de semovientes y registro de establecimientos.

3. Macías y Ortega, Hegg: En conjunto, durante los años 1991 y 1992 las alcaldías invirtieron entre el 60% y el 70% de sus ingresos propios para hacer frente a las actividades "complementarias". Dato suministrado en 1994 por la entonces Directora de Coordinación Regional del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM, Licda. Ana Soledad Román. Para efectos del presente estudio, la cita se introduce como referencia.

4. Se presentan los datos correspondientes a los departamentos de Nueva Segovia, municipios de Managua y departamento de Chontales. Se selecciona un conjunto de competencias que se consideran dan una idea general acerca de la situación en la prestación de servicios. Para ampliar en este particular ver en: "PNUD/INIFOM/CNUAH: Diagnóstico Básico de las Municipalidades. 1994".

CUADRO Nº 2

COMPETENCIAS MAS FRECUENTEMENTE EJERCIDAS POR MAYOR NÚMERO DE MUNICIPIOS

Competencia	Región I	Región III	Región IV	Región V	Región IX
Registro Civil	26	6	31	18	4
Registro de fierros	26	6	31	21	4
Carta de venta	26	6	30	18	4
Guía de transporte	26	5	27	18	4

Fuente: PNUD/INIFOM/CNUAH: Diagnóstico Básico de las Municipalidades. 1994, pag. 79. Se presenta sólo un extracto del cuadro de competencias.

CUADRO Nº 3

COMPETENCIAS Y ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EDIFICIOS Y LUGARES PUBLICOS, VIAS DE TRANSPORTE, HIGIENE COMUNAL Y PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE DEPARTAMENTO DE NUEVA SEGOVIA

Competencia	Frecuencia	Competencia	Frecuencia
Construcción de mercado	1/11	Administración cementerios	6/11
Mantenimiento de mercado	1/11	Construcción de calles	10/11
Administración de mercados	1/11	Mantenimiento de calles	9/11
Construcción de rastros	1/11	Señalización de calles	1/11
Mantenimiento de rastros	3/11	Construcción aceras	0/11
Administración de rastros	3/11	Construcción puentes	7/11
Construcción de bibliotecas	3/11	Administración puentes	2/11
Mantenimiento de bibliotecas	2/11	Construcción caminos vecinales	4/11
Administración de bibliotecas	1/11	Mantenimiento caminos vecinales	9/11
Construcción de museos	1/11	Administración caminos vecinales	1/11
Mantenimiento de museos	2/11	Construcción caminos intermunicipales	1/11
Administración de museos	2/11	Ornato de parques	8/11
Construcción de obras turísticas	0/11	Alumbrado público de calles	4/11
Construcción de casas comunales	5/11	Limpieza de calles	6/11
Mantenimiento casas comunales	2/11	Recolección residuos sólidos	5/11
Construcción de parques	4/11	Tratamiento de residuos sólidos	3/11
Mantenimiento de parques	5/11	Drenaje de aguas pluviales	1/11
Administración de parques	5/11	Higiene comunal-construcción letrinas	6/11
Construcción de plazas	1/11	Fumigación	1/11
Mantenimiento de plazas	1/11	Creación y mantenimiento viveros	7/11
Administración de plazas	0/11	Venta de árboles	5/11
Construcción centros recreativos	0/11	Arborizar centros urbanos	7/11
Mantenimiento centros recrea.	0/11	Proyectos de reforesta.	8/11
Administración centros recreativos	0/11	Vigilancia de recursos naturales	3/11
Construcción cementerios	1/11	Programa reciclajes	0/11
Mantenimiento cementerios	10/11		

Fuente: AMUNIC. Elaboración en base a documentos oficiales.

CUADRO Nº 4

ACTIVIDADES DE PLANIFICACION Y CONTROL
DEL DESARROLLO URBANO Y USO DEL SUELO⁶

Municipios	Estudios de planificación y mecanismos de control empleados sobre el desarrollo urbano							
	Planes de ordena- miento territorial	Estra- te- gias	Normas de cons- trucción	Const. uso de suelo	Emisión de per- miso	Acond. de bie- nes in- muebles	Ocupar calles	Ocupar terrenos muni- cipales
Santa María	no	no	si	no	no	no	no	si
Macuelizo	no	no	no	no	no	no	no	no
Dipilto	no	no	no	no	no	no	no	no
Ocotlán	no	no	si	si	si	no	si	si
Mozonte	no	no	no	no	no	no	si	si
San Fernando	no	no	no	no	no	no	no	no
Ciudad Antigua	no	no	no	no	no	no	no	no
El Jicaró	no	no	no	no	no	no	no	no
Jalapa	si	si	si	si	si	si	si	si
Murra	no	no	no	no	no	no	no	no
Quilali	si	no	si	si	si	si	si	si

Fuente: PNUD/INIFOM/CNUAH: Diagnóstico Básico de las Municipalidades. 1994.

6. *Ibid.* Región 1, p. 57.

Pasando a la lectura específica de los datos por departamento, es notorio que para Nueva Segovia, a excepción del registro de establecimientos y la supervisión de precios, competencias que se prestan sólo en el municipio de Santa María, el conjunto de actividades relacionadas con registros se prestan en todos los municipios del departamento. Las competencias relacionadas con la construcción, mantenimiento y limpieza de calles, ocupan el segundo lugar en orden de frecuencias para el departamento.

De los 11 municipios de Nueva Segovia, las municipalidades realizan construcción de calles en 10 municipios y construcción de puentes en un total de 7. Se brinda mantenimiento de calles en 9 de ellos. Las actividades de limpieza e higiene comunal presentan una baja frecuencia de ejecución. La limpieza de calles se realiza en 6 municipios y el servicio de recolección de basura sólo se brinda en 5 municipios del departamento. Por otra parte, proporciona tratamiento de residuos sólidos en 3 municipios, es decir, en menos del 50% de los casos.⁷

Otras actividades relacionadas también con la higiene comunal, como la construcción de letrinas, se prestaba en 6 de los municipios y el servicio de

7. La mención de "casos" se hace en referencia a los municipios. De este modo, una actividad realizada en un total de 3 municipios con relación a la totalidad del departamento (con 11 municipios) representa el 27% de los casos.

fumigación era proporcionado solamente en 1.

Las competencias relacionadas con la protección y cuidado del medio ambiente presentaban un promedio de frecuencias de cerca del 70% de los casos, según datos del año 1993. Sin embargo, este grupo de actividades han venido siendo asumidas con más beligerancia por las municipalidades. La preservación de los recursos naturales está dentro de los quehaceres fundamentales de la recién conformada Asociación de Alcaldes de Nueva Segovia, en 1997.

Dentro de otros quehaceres y actividades del municipio, los proyectos de reforestación, la creación y mantenimiento de viveros, la venta de árboles y la arborización de centros urbanos, se encuentran dentro del grupo de competencias con mayor frecuencia de ejecución, prestándose en un total de 8, 7, 5 y 7 municipios respectivamente, durante los años 1991-1993.

Las actividades de planificación y control del desarrollo y uso del suelo, están estrechamente vinculadas. A pesar de que la planificación no se cuenta dentro de las competencias de los municipios en algunas localidades, se han realizado actividades relacionadas en coordinación con instituciones del Gobierno Central, tales como el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, INETER.

Del total de municipios del departamento, las actividades de planifi-

CUADRO Nº 5

COMPETENCIAS Y ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EDIFICIOS Y LUGARES PUBLICOS, VIAS DE TRANSPORTE, HIGIENE COMUNAL Y PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE DEPARTAMENTO DE MANAGUA⁸

Competencia	Frecuencia	Competencia	Frecuencia
Construcción de mercado	2/6	Administración cementerios	5/6
Mantenimiento de mercado	2/6	Construcción de calles	5/6
Administración de mercados	1/6	Mantenimiento de calles	6/6
Construcción de rastros	4/6	Señalización de calles	2/6
Mantenimiento de rastros	3/6	Construcción aceras	1/6
Administración de rastros	4/6	Construcción puentes	4/6
Construcción bibliotecas	1/6	Administración puentes	4/6
Mantenimiento bibliotecas	1/6	Const. caminos vecinales	4/6
Administración bibliotecas	1/6	Mant. caminos vecinales	5/6
Construcción de museos	0/6	Adm. caminos vecinales	5/6
Mantenimiento de museos	0/6	Const. caminos intermunicipales	0/6
Administración de museos	0/6	Ornato de parques	5/6
Constr. obras turísticas	0/6	Alumbrado público de calles	4/6
Constr. casas comunales	0/6	Limpieza de calles	6/6
Mant. casas comunales	2/6	Recolec. residuos sólidos	6/6
Construcción de parques	3/6	Tratamiento residuos sólidos	2/6
Mantenimiento de parques	5/6	Drenaje aguas pluviales	2/6
Administración de parques	5/6	Higiene comunal-const. letrinas	5/6
Construcción de plazas	2/6	Fumigación	0/6
Mantenimiento de plazas	3/6	Creación y mant. de viveros	5/6
Administ. de plazas	3/6	Venta de árboles	2/6
Const. centros recreativos	2/6	Arborizar centros urbanos	5/6
Mant. centros recreativos	2/6	Proyectos de reforestación	5/6
Administ. centros recreativos	2/6	Vigilancia recursos naturales	5/6
Construcción cementerios	5/6	Programa de reciclajes	0/6
Mantenimiento cementerios	6/6		

8. Los datos se expresan en proporciones. Así por ejemplo, un servicio con un valor asignado de 3/6 indica que el servicio se presta en un total de 3 municipios de los 6 que pertenecen al departamento.

Fuente: AMUNIC. Elaboración en base a documentos oficiales.

CUADRO Nº 6

PLANIFICACION Y CONTROL
DEL DESARROLLO URBANO Y USO DEL SUELO⁹

Municipios	Estudios de planificación y mecanismos de control empleados sobre el desarrollo urbano							
	Planes de ordenamiento territorial	Estrategias	Normas de construcción	Const. uso de suelo	Emisión de permiso	Acond. de bienes inmuebles	Ocupar calles	Ocupar terrenos municipales
San Francisco Libre	no	no	no	no	no	no	no	si
Tipitapa	no	no	no	no	no	no	si	si
Mateare	si	si	no	no	no	no	no	no
Villa Carlos Fonseca	no	no	no	no	no	no	si	si
San Rafael del Sur	no	no	si	si	no	si	no	no
Ticuanatepe	si	si	si	si	no	no	no	si

9. Región III, pp. 71-75.

Fuente: PNUD/INIFOM/CNUAH: Diagnóstico Básico de las Municipalidades. 1994.

cación, específicamente las relacionadas con la existencia¹⁰ de estrategias y planes de ordenamiento territorial, se dan solamente en los municipios de Jalapa y Ocotlán (cabeceras departamentales).

Las competencias relacionadas con el control del uso y explotación del suelo se prestan solamente en algunos municipios de Nueva Segovia. La exigencia de normas de construcción está presente en 4 de los 11 municipios del departamento; la emisión de permisos de construcción y uso del suelo se da en 3 municipios; la extensión de permisos y regulación para el acondicionamiento de bienes inmuebles y la ocupación temporal de calles y terrenos municipales, son actividades realizadas respectivamente en un total de 3, 2, 4 y 5 de los municipios.

Las municipalidades de Nueva Segovia han participado activamente en el desarrollo de actividades que la Ley faculta a realizarse en coordinación con instancias del Gobierno Central, como son la construcción y reparación de centros de educación y salud, apoyo de jornadas de vacunación, compra y reparación de mobiliario y otros. Las actividades relacionadas con el mantenimiento de centros de salud se llevan a cabo en 7 municipios del departa-

mento; en 8 municipios se da apoyo a las jornadas de vacunación, en 11 (el 100% de los casos), se prestan servicios de construcción de centros educativos y en 7 se da mantenimiento de los mismos. En 4 municipios se destinan recursos para la compra de mobiliario para educación.¹¹

En relación al departamento de Managua, los datos sobre ejercicio de competencias informan que las actividades de registro, guías de transporte, extensión de cartas de venta de semovientes y regulación de establecimientos, están dentro de las competencias con mayor frecuencia de ejercicio.

Las actividades de administración de los registros civil y de fierros, se llevan a cabo en todos los municipios de Managua. Le siguen en orden de frecuencia las actividades concernientes a registro de guías de transporte (en 4 de los 5 municipios, sin incluir Managua) y extensión de cartas de venta de semovientes (100% de los casos). La supervisión de precios se lleva a cabo únicamente en el municipio de San Francisco Libre (no se está tomando en cuenta a Managua).

Las competencias relacionadas con la construcción, mantenimiento y limpieza de calles, construcción, mantenimiento y administración de puentes y cementerios, son en conjunto competencias con alta frecuencia de realización. Se ejecutan casi para el 100% de los municipios del departamento de Managua.

Las competencias relacionadas con la higiene comunal y recolección y

10. El dato hace referencia a la existencia, lo cual no necesariamente significa ejecución efectiva.

11. PNUD/INIFOM/CNUAH: "Diagnóstico básico de las municipalidades". Las Segovias, p. 50.

tratamiento de residuos sólidos presentan frecuencias diferenciadas. Las actividades de higiene comunal, construcción de letrinas se presta en 5 de los 6 municipios de Managua, es decir, en más del 80% de los casos.¹² La recolección de residuos sólidos se da en todos los municipios del departamento, sin embargo, sólo se da tratamiento a los residuos en 2 de los mismos.

En el caso de las competencias relacionadas con la protección del medio ambiente, se reporta que la creación y mantenimiento de viveros, la existencia de proyectos de reforestación, la arborización de centros urbanos y la vigilancia de recursos naturales, son actividades realizadas en 5 de los 6 municipios de Managua.

Del total de municipios del departamento, las actividades de planificación, específicamente las relacionadas con la existencia de estrategias y planes de ordenamiento territorial, se dan en 2 municipios: Mateare y Ticuantepe.

Las competencias relacionadas con el control del uso y explotación del suelo, se prestan solamente en algunos municipios de Managua. La exigencia de normas de construcción está presente en los municipios de San

Rafael del Sur y Ticuantepe; la extensión de permisos y regulación para el acondicionamiento de bienes inmuebles se lleva a cabo solamente en el municipio de San Rafael del Sur.

Los permisos para la ocupación temporal de calles y terrenos municipales, son actividades realizadas respectivamente en 2 y 4 de los municipios del departamento de Managua.

Las municipalidades de Managua han participado activamente en el desarrollo de actividades que la Ley faculta a realizarse en coordinación con instancias del gobierno central, como son la construcción y reparación de centros de educación y salud, apoyo de jornadas de vacunación, compra y reparación de mobiliario y otros.

Las actividades relacionadas con el mantenimiento de centros de salud se llevan a cabo en 3 municipios del departamento; en los 6 municipios se da apoyo a las jornadas de vacunación, en todos se prestan servicios de construcción de centros educativos y en 5 se da mantenimiento de los mismos. En 3 municipios se destinan recursos para la compra de mobiliario para educación.

En relación al departamento de San Pedro de Lóvago, los datos sobre ejercicio de competencias informan que las actividades de registro, guías de transporte, extensión de cartas de venta de semovientes y regulación de establecimientos, están dentro de las competencias con mayor frecuencia de ejercicio.

12. La mención de "casos" se hace en referencia a los municipios. De este modo, una actividad realizada en un total de 5 municipios contando con un universo de 6, representa el 83.3% de los casos. El porcentaje se establece a partir de la relación entre número de municipios de Managua/número de municipios que prestan el servicio, con independencia de los niveles de cobertura.

CUADRO Nº 7

COMPETENCIAS Y ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EDIFICIOS Y LUGARES PUBLICOS, VIAS DE TRANSPORTE, HIGIENE COMUNAL Y PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE DEPARTAMENTO DE CHONTALES

Competencia	Frecuencia	Competencia	Frecuencia
Construcción de mercado	4/12	Administración cementerios	8/12
Mantenimiento de mercado	4/12	Construcción de calles	10/12
Administración de mercados	4/12	Mantenimiento de calles	12/12
Construcción de rastros	10/12	Señalización de calles	3/12
Mantenimiento de rastros	12/12	Construcción aceras	5/12
Administración de rastros	12/12	Construcción puentes	8/12
Construcción bibliotecas	0/12	Administración puentes	9/12
Mantenimiento bibliotecas	1/12	Const. caminos vecinales	9/12
Administración bibliotecas	0/12	Mant. caminos vecinales	9/12
Construcción de museos	0/12	Adm. caminos vecinales	10/12
Mantenimiento de museos	1/12	Const. caminos intermunicipales	4/12
Administración de museos	1/12	Ornato de parques	9/12
Constr. obras turísticas	0/12	Alumbrado público de calles	11/12
Constr. casas comunales	2/12	Limpieza de calles	12/12
Mant. casas comunales	5/12	Recolec. residuos sólidos	9/12
Construcción de parques	9/12	Tratamiento residuos sólidos	5/12
Mantenimiento de parques	9/12	Drenaje aguas pluviales	7/12
Administración de parques	10/12	Higiene comunal-const. letrías	12/12
Construcción de plazas	5/12	Fumigación	4/12
Mantenimiento de plazas	8/12	Creación y mant. de viveros	7/12
Administ. de plazas	9/12	Venta de árboles	3/12
Const. centros recreativos	3/12	Arborizar centros urbanos	9/12
Mant. centros recreativos	3/12	Proyectos de reforestación	9/12
Administ. centros recreativos	3/12	Vigilancia recursos naturales	7/12
Construcción cementerios	6/12	Programa de reciclajes	0/12
Mantenimiento cementerios	12/12		

Fuente: AMUNIC. Elaboración en base a documentos oficiales.

CUADRO Nº 8

PLANIFICACION Y CONTROL
DEL DESARROLLO URBANO Y USO DEL SUELO¹³

Municipios	Estudios de planificación y mecanismos de control empleados sobre el desarrollo urbano							
	Planes de ordenamiento territorial	Estrategias	Normas de construcción	Const. uso de suelo	Emisión de permisos	Acond. de bienes inmuebles	Ocupar calles	Ocupar terrenos municipales
Comalapa	no	no	no	no	no	si	no	no
Juigalpa	no	no	si	si	no	si	si	si
La Libertad	no	si	no	no	no	no	si	no
Santo Domingo	no	no	si	si	no	no	si	si
San Pedro de Lóvago	no	no	no	no	no	no	no	no
Santo Tomás	si	si	no	no	si	si	no	no
Acoyapa	no	no	si	no	no	si	si	si
Villa Sandino	si	no	si	si	si	si	no	no
El Rama	si	si	no	no	no	no	si	si
Muelle de los Bueyes	no	no	no	no	no	no	no	no
Nueva Guinea	no	no	si	si	no	si	si	si

13. Región IV, p. 65.

Fuente: PNUD/INIFOM/CNUAH: Diagnóstico Básico de las Municipalidades. 1994.

Las actividades de administración de los registros civil, registro de fierros y extensión de cartas de venta de semovientes, se llevan a cabo en todos los municipios del departamento. Le siguen en orden de frecuencia las actividades concernientes a registro de establecimientos (en 4 de 12 municipios).

Las competencias relacionadas con la construcción, mantenimiento y limpieza de calles, y la construcción y administración de puentes y de caminos vecinales, son en conjunto competencias con alta frecuencia de realización. Se ejecutan en casi el 100% de los municipios de San Pedro.

Las competencias relacionadas con la higiene comunal y recolección y tratamiento de residuos sólidos, presentan frecuencias diferenciadas. Las actividades de higiene comunal, construcción de letrinas, se presta en todos los municipios. La recolección de residuos sólidos es un servicio prestado en 9 de las 12 localidades. Sin embargo, sólo en 5 municipios se da un tratamiento a los residuos.

En el caso de las competencias relacionadas con la protección del medio ambiente, se reporta que la creación y mantenimiento de viveros, se da en 7 municipios (cerca del 60% de los casos), se elaboran proyectos de reforestación en 9 localidades; la arborización de centros urbanos y la vigilancia de recursos naturales, son actividades

realizadas respectivamente en 9 y 7 de los municipios del departamento.

Del total de municipios del departamento, las actividades de planificación, específicamente las relacionadas con la existencia de estrategias, se dan en los municipios de La Libertad, Santo Tomás y El Rama. Hay planes de ordenamiento territorial en los municipios de Santo Tomás, Acoyapa, El Rama y Nueva Guinea.

Las competencias relacionadas con el control del uso y explotación del suelo, se prestan solamente en algunos municipios del departamento. Hay normas de construcción en 5 municipios: Juigalpa, Santo Domingo, Acoyapa, Villa Sandino y Nueva Guinea.

La extensión de permisos se da en los municipios de Santo Tomás y Villa Sandino. La regulación para el acondicionamiento de bienes inmuebles se presta en 8 de los municipios del departamento. Los permisos para ocupación de calles y terrenos es una actividad realizada en aproximadamente la mitad de los municipios del departamento.

Las municipalidades de San Pedro de Lóvago participan en el desarrollo de actividades que la Ley faculta a realizarse en coordinación con otras instancias.¹⁴ La construcción y reparación de centros de educación y salud, apoyo de jornadas de vacunación, compra y reparación de mobiliario, entre otras, se encuentran dentro de este grupo de competencias.

Las actividades relacionadas con la construcción de centros educativos

14. PNUD/INIFOM/CNUAH: "Diagnóstico básico de las municipalidades". Región Central. p. 53, 1994.

se dan en todos los municipios de San Pedro de Lóvago. Los municipios participan en la reparación y mantenimiento de los centros de estudio y en la compra de mobiliario en un total de 9 municipios.

Tomando como referencia las competencias que se ejecutan en los departamentos y municipios de Nueva Segovia, Managua y Chontales, es notorio que las actividades relacionadas a las actividades de registro, guías de transporte y extensión de cartas de venta de semovientes son las más frecuentemente realizadas. Le siguen en orden de ejecución, las vinculadas con la construcción y mantenimiento de calles. En un tercer orden y presentando rangos de frecuencia menos homogéneos se encuentran las actividades de higiene comunal y recolección y tratamiento de residuos sólidos.

En relación a las competencias atribuidas para prestarse en conjunto con otros entes, es notoria la participación de los municipios en las actividades de construcción y reparación de centros de educación y salud y apoyo a jornadas de vacunación, en todos los casos.

Principales problemas en el proceso de descentralización

- Económico
- Político
- Jurídico

- Lo que se está llevando a cabo en Nicaragua no es un proceso de descentralización, sino de municipalización o desconcentración administrativa.
- Proceso declarado pero no iniciado en forma coordinada ni unívoca.
- Definir descentralización (hacia los municipios) y desconcentración (servicios).
- Hay discurso descentralizador pero con práctica distinta, expresado en las siguientes posibles razones:
 - falta de voluntad política (falta de claridad del modelo)
 - cultura de poder centralista (profundizado por existencia de nuevos grupos de poder social y económico detrás del nuevo gobierno)
 - desconfianza hacia la apertura democrática de las municipalidades
 - necesidad imperiosa de reducir el gasto público.
- Un factor clave a considerar es la diversidad de la realidad municipal del país en términos:
 - territoriales (tamaño/características urbanas y rurales)
 - socio-económica (recursos existentes y potenciales)
 - organizativas

- otros (recursos humanos/escenario o no de guerra).
- Probablemente los dos principales obstáculos del proceso de descentralización en términos de base material son:
 - el nivel de pobreza de una buena parte de los municipios (considerar en algunos casos incluso su agotamiento): sostenibilidad económica (ingresos tributarios). Aunque han demostrado su capacidad de sobrevivencia
 - el número y calidad de sus recursos humanos (fundamentalmente los responsables de su gestión): fortalecimiento municipal
 - institucionalidad frágil: dificultad para dirimir conflictos de competencias.
- La legislación nicaragüense es en el plano formal una de las más avanzadas en Latinoamérica respecto a la autonomía municipal (Ver legislación comparada). La Constitución desarrolla el principio de autonomía; Ley de Municipios recién aprobada que desarrolla los postulados de la Constitución, sin embargo no existen todavía muchas de las condiciones necesarias para su aplicación efectiva (ausencia de Ley o Marco de

Descentralización y Ley de Participación Ciudadana/Ley de Carrera Administrativa diferenciada a nivel municipal). Desconocimiento e irrespeto hacia los marcos jurídicos; falta de voluntad política.

- La dependencia de los intereses locales a las dinámicas políticas partidarias nacionales (sobre todo en los espacios y momentos de ejercicio formal del poder político: elecciones) sigue siendo una constante de la sociedad nicaragüense, junto con una cultura política polarizante y caudillista.

**Presencia institucional.
¿Quiénes y qué están
haciendo los municipios?**

***Gobierno Central: planes
y políticas***

- La presencia del Gobierno Central está fundamentalmente restringida a las instituciones prestadoras de servicios públicos básicos, lo que tiene que ver con el modelo y posibilidades de organización del Estado nicaragüense y la tradición centralista del mismo, esto fue reforzado con la división política administrativa regional y departamental.

- En los municipios rurales hay una presencia importante de las instituciones ligadas al control de los recursos naturales, tales como Ministerio de Recursos Naturales, MIRENA, Ministerio de Agricultura, MAG, Programa Nacional de Desarrollo Rural, PNDR.
- No existen políticas ni planes de desarrollo que orienten el trabajo del gobierno, no sólo a nivel local, sino a nivel nacional.
- Ausencia de administradores públicos, pues hay una tendencia más acorde a su sustitución por *managers* o gerentes, usando las ideas de la empresa privada.
- No existe un técnico responsable de la Comisión de Descentralización propia del Comité.
- Existen posibilidades de que el Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE, sea el organismo que podría manejar la inversión pública local.
- Hay una gran presencia y diversidad de grupos de la sociedad civil, en los espacios locales. Ello data del proceso organizativo y de democratización que va desde la Revolución a la fecha, en donde los temas de interés más relevantes son: mujer, niñez, medio ambiente, servicios a la producción, educación popular, desarrollo comunitario, y resolución de conflictos. Últimamente y sirviendo como eje más transversal y universalizador, puede citarse el desarrollo local y fortalecimiento institucional municipal.
- Establecer diferencias entre organizaciones locales y Organizaciones No Gubernamentales, ONG's (capacidad de gestión de los mismos y conciliación de los mismos con estrategias de desarrollo a otro nivel departamental, regional y nacional) Δ

Reforma de la administración municipal en Costa Rica*

Delegación de Costa Rica**

PRESENTA UNA REVISIÓN HISTÓRICA DE LAS COMPETENCIAS DEL GOBIERNO LOCAL, ASÍ COMO UNA CARACTERIZACIÓN DE SU PROBLEMÁTICA. ESTUDIA TAMBIÉN LA SITUACIÓN DEL GASTO MUNICIPAL, INTRODUCIENDO LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA REESTRUCTURACIÓN DE ESTE ENTE Y UN ANÁLISIS DE LAS REFORMAS CONCRETAS DE DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.

Las funciones del gobierno local en Costa Rica

El concepto de municipalidad: El ordenamiento jurídico define la municipalidad como una persona jurídica estatal con jurisdicción territorial determinada. Esta definición podría ampliarse de la siguiente manera: *“La municipalidad es una institución político-jurídica, base del sistema democrá-*

*tico, con autonomía definida constitucionalmente, dirigida por un Concejo local de elección popular que gobierna, representa y administra, en función de los intereses de un cantón”.*¹

Funciones municipales: Las funciones de una municipalidad pueden definirse como la atribución de determinadas facultades jurisdiccionales, administrativas y políticas, entendidas como potestad y deber, en base a un interés público y a desarrollar dentro de un territorio determinado. No debe olvidarse que la asignación de funciones municipales está determinada por las circunstancias económicas, políticas, históricas y hasta técnicas de cada momento y lugar.

Clasificación de las funciones municipales: Existen varias formas para clasificar las funciones municipa-

* Documento presentado en el Seminario "El Municipio como Empresa de Servicio", realizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, en Berlín, Alemania, del 13 al 27 de setiembre de 1997.

** Juan Luis Jiménez y Alejandro Chávez, Diputados; Jorge Acevedo y Gerardo Casante, Regidores Municipales.

1. Departamento de Planificación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM: El Régimen Municipal de Costa Rica. 1979.

les, de acuerdo a las siguientes características:

1. *Distribución tripartita de las funciones públicas*

Las funciones públicas se distribuyen entre los entes estatales en nacional, provincial o departamental, y municipal. Cada uno de ellos tiene funciones asignadas como si su accionar nada tuviera que ver con las actividades desplegadas por el otro. Predomina el individualismo político y el liberalismo económico, y no hay facilidades para la producción en gran escala.

Los problemas se inician con la aparición de ésta y el aumento del intervencionismo administrativo, lo que incrementará el número de servicios de los entes locales y provocará déficit en sus presupuestos. Esto produce un fenómeno doble: la transferencia de funciones de la municipalidad o provincial, al Estado, la interacción constante del Estado con los entes locales, ante la insuficiencia de controles propios de aquel. En consecuencia, se produce una crisis entre el interés estatal, el provincial y el local.

2. *Funciones propias y delegadas*

Tienen su origen en la teoría según la cual existen funciones inherentes a la municipalidad y otras que por diversas circunstancias, en algunos casos por no ser de interés nacional o político, incapacidad administrativa, y otros que le son transferidas por el Estado. Por lo general, a las funciones delega-

das se les otorga la ayuda económica correspondiente. El problema consiste en que se presenta cierta confusión para determinar cuál función es delegada o no, sobre todo cuando ésta es asumida por otro ente territorial mayor.

3. *Funciones propias, impropias indistintas y mixtas*

Las propias o institucionales son las netamente municipales, bajo el precepto de que le corresponden a la municipalidad como ente público y sólo ella puede ejercitarla. Las funciones impropias son las que la municipalidad ejercita a nombre de otro ente. Generalmente son funciones del Gobierno Nacional que le son atribuidas en forma exclusiva, pero que puede delegar en la municipalidad. La municipalidad estaría en este caso supeditada a una jerarquía superior. Las funciones indistintas pueden ser ejercidas por la municipalidad o por otro ente territorial independiente y las funciones mixtas son las que simultáneamente son atribuidas a las municipalidades y a otro ente, y sólo pueden ser ejecutadas por ambos conjuntamente.

El origen de las funciones de los gobiernos locales en Costa Rica

En 1849, al dictarse la Ley del Régimen Político de las Provincias, se determinan los siguientes fines y atribuciones del Régimen Municipal.

- o Dar los reglamentos necesarios para su régimen interior y dirección de sus trabajos.
- o Intervenir en el repartimiento o designación de los hombres destinados al ejército, según disposiciones del Poder Ejecutivo.
- o Cuidar de la exacta recaudación, administración e inversión de los fondos municipales.
- o Contratar empréstitos sobre sus rentas para la ejecución de las obras públicas.
- o Decretar lo pertinente sobre la adquisición, enajenación o arrendamiento de tierras y cualquier otro bien de propiedad cantonal.
- o Promover la educación primaria, así como la agricultura, industria y comercio.
- o Promover el adelanto y prosperidad del cantón por medio de obras públicas y establecimientos de beneficencia y comodidad.

Desde la administración de don Braulio Carrillo, las municipalidades presentan un proceso constante de debilitamiento en prácticamente todos los campos: político, al estar supeditada la municipalidad a los designios del Gobernador o Jefe Político, el cual era empleado del Poder Ejecutivo; financiero, al necesitar de la benevolencia del Gobierno Central o del Diputado de la zona, en cuanto al otorgamiento de transferencias financieras, situación que redundaba en una depen-

dencia política y administrativa del gobierno local respecto al gobierno nacional, limitándose de esa forma su autonomía.

Funciones municipales antes del Código Municipal en 1970

A continuación se presenta el desarrollo histórico de las funciones del gobierno local y su relación con las del gobierno nacional. La presentación se divide en tres períodos: desde la Colonia hasta 1841; desde 1841, con la aparición de la Ley de Bases y Garantías, hasta 1970, con la promulgación del Código Municipal; y desde 1970 hasta hoy día.

Desde la Colonia hasta 1841. Las municipalidades son una herencia muy importante de los cabildos o ayuntamientos españoles, que afianzaron nuestras instituciones y se hicieron cargo de la administración y el desarrollo del país durante la Colonia y después de la independencia.

Durante la Colonia, la Provincia de Costa Rica estaba sumida en la pobreza, lo cual se reflejaba en la falta de recursos del ayuntamiento y en la prestación de muchos servicios públicos. Además, la provincia estaba prácticamente incomunicada, con lo cual se desconocían "los procedimientos administrativos" de la época, lo que produjo una desorganización administrativa de los Ayuntamientos. Debido a la "falta de talento e instrucción" y a la situación de miseria, únicamente

Cartago podía contar con Ayuntamiento en algunas ocasiones. Algunas de las funciones más importantes que ejercían eran:

- Levantar las tropas municipales y formar depósitos militares con los recursos de la región.
- Designar jefes, a los que se entregaba el mando de las tropas de la ciudad.
- Organizar la justicia civil y criminal para las causas que no afectaran a los privilegios de la Corona.
- Convocar a los vecinos a cabildo abierto.
- Reglamentar el trabajo de la gente sometida tales como negros, esclavos o indios dados en encomienda, fijando los salarios, condiciones de trabajo y jornada, cuando fuera el caso.
- Proveer todo lo concerniente al aseo y embellecimiento de la ciudad.
- Disponer de todo lo relativo a la edificación, trazado de las calles, cercas y veredas.
- Proveer la administración y funcionamiento del hospital y de la cárcel municipal.
- Reglamentar el comercio de la venta ambulante.
- Adoptar disposiciones sobre la enseñanza primaria y otros.

Si bien las municipalidades heredaron las funciones básicas de servicio

de los cabildos españoles, tuvieron que ampliar sus funciones de gobierno y asumirlas casi por completo a partir de la independencia, debido a la falta de experiencia y de conocimientos suficientes, para que las asumiera un gobierno nacional.

Asimismo, encontramos que las primeras constituciones reconocen la autonomía de la institución municipal, caracterizada por una fuerte descentralización administrativa y política. Al respecto, la Constitución de Cádiz, emitida el 19 de mayo de 1812, asigna las siguientes funciones municipales:

- La Policía de Salubridad y Comodidad.
- Auxiliar al Alcalde en todo lo relacionado a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y en la conservación del orden público.
- La administración e inversión de los caudales de los propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.
- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.
- Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de depósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.
- Cuidar las construcciones o reparaciones de los caminos, calzadas,

puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

- Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación, por medio de la Diputación Provincial, que las acompañará en su informe.
- Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancia de los pueblos, cuando les sea útil y beneficioso.

En esta Constitución, las funciones políticas del Ayuntamiento se fortalecen porque éste será representado popularmente y, por tal razón, se presenta una estrecha relación entre la comunidad y la institución, además del proceso de descentralización en la toma de algunas decisiones que necesariamente conducen al gobierno local hacia una autonomía mayor, tanto administrativa como políticamente. Es interesante anotar que si bien la Constitución de Cádiz fue creada durante la época de la Colonia, los primeros años de vida independiente de Costa Rica fueron también regidos por lo establecido en ella.

Los conflictos de la época demuestran la afirmación anterior: cuando Cartago y San José se enfrentan, los personeros municipales asumen este conflicto. Las pugnas locales llegaron a tal extremo, que don Braulio Carrillo eliminó las municipalidades con su Ley de Bases y Garantías, sustituyéndolas con una nueva figura: la del Jefe Polí-

tico, delegado directo del Jefe Supremo, quien tenía como función la recaudación, control e inversión de los fondos municipales.

Desde 1841 hasta 1970. A medida que transcurren los años de vida independiente, el gobierno nacional va fijando su posición en cuanto a sus funciones y se va marcando lo que le corresponde a éste y al local. La Administración de Braulio Carrillo presenta el primer intento serio de centralización política, debido a que el gran poder de los ayuntamientos impedía la formación de un Estado Nacional. Mediante la promulgación de la Ley de Bases y Garantías en 1841, se prescindía de la municipalidad en la estructura general del Estado y se nombran delegados directos del Poder Ejecutivo. En este período encontramos que las municipalidades seguían desplegando una importante actividad en cuanto a proveer a sus habitantes de los servicios básicos, entre los que destacan la educación y la apertura de nuevos caminos, en función principalmente de la economía cafetalera.

Las leyes del Siglo XIX estaban divididas tajantemente en el aspecto de las funciones entre el gobierno nacional y el local, en razón de los distintos fines que perseguían. En contraste, el Código Municipal enmarca a los gobiernos locales y al nacional en la vía de cooperación de actividades y de coordinación de las competencias entre las municipalidades entre sí y el resto de los entes públicos.

Funciones del Gobierno Local después del Código Municipal

A continuación se analizan las funciones municipales bajo la luz del Código Municipal, que entra en vigencia en 1971. Hasta antes de 1970 aún regían las disposiciones contenidas en las Ordenanzas Municipales de 1867. Sin embargo, la complejidad de la Administración Pública, a consecuencia de las transformaciones económicas, políticas, sociales e institucionales, hacían imposible que las leyes del siglo pasado rimaran con el desarrollo del país.

La característica más sobresaliente que presenta la distribución de funciones en los diferentes niveles de gobierno en Costa Rica, nacional y local, es que éstos son encomendados a dos o más instituciones del Estado. A partir de este fenómeno, las funciones municipales podrían dividirse en funciones exclusivas y compartidas. Las funciones exclusivas de la municipalidad, según el Código Municipal son aquéllas que sólo ésta las lleva a cabo, pero no necesariamente las cumple a satisfacción, de acuerdo al ordenamiento jurídico que las rige. Ellas son:

- o El establecimiento de una política integral de planeamiento urbano. La intención de esta norma es la de anticipar y limitar los efectos negativos que trae consigo la inmigración hacia las ciudades.
- o Formación de una política de desarrollo rural integral. Esto es, formulación de políticas de desarrollo

rural integral que permitiría dotar de condiciones favorables a los vecinos de las zonas rurales, para prevenir la emigración hacia las zonas urbanas.

- o Promoción de la conciencia cívica. La municipalidad organiza la celebración de las fiestas patrias, regionales y otras, en colaboración con diversas instituciones de la comunidad.

Las funciones compartidas son aquellas que la municipalidad lleva a cabo en conjunto con otras instituciones públicas, de manera que su rol es secundario o subsidiario en razón de la especialidad, potencial financiero, capacidad administrativa y de la importancia de las instituciones en la estructura general del Estado, a raíz de su papel en el proceso de desarrollo. Esto produce el fenómeno de subordinación de la municipalidad ante las otras instituciones, en el orden técnico, económico y político, lo que trae consecuencias negativas tanto para la propia institución municipal, como también en la imagen y liderazgo a que está llamada a representar la municipalidad en las respectivas comunidades. En este caso podemos señalar:

- o Promoción del progreso de la cultura, las ciencias y las artes. Se supone que la especialidad y experiencia acumulada del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes le permitiría realizar una labor más eficiente, por lo cual parece lógico que toda actividad desplegada en este sentido debe ser compartida y

dirigida por este último, desde su concepción hasta su realización.

- o Impulsar la educación general y vocacional de los habitantes del cantón. Es responsabilidad principal del Ministerio de Educación Pública. Actualmente, las municipalidades únicamente pueden cumplir esta función mediante el otorgamiento de becas a estudiantes cuyas familias no tienen los recursos suficientes para atenderla adecuadamente, y otorgando partidas para la construcción y remodelación de los locales de enseñanza.
- o Velar por la salud física y mental de sus habitantes. Es responsabilidad del Ministerio de Salud y de la Caja Costarricense de Seguro Social, la competencia municipal podría entenderse de mera colaboración.
- o Estimular y proteger el desarrollo agropecuario, industrial y comercial. Función esencial del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y el de Economía, Industria y Comercio, en donde participa también el Sistema Bancario Nacional, el Consejo Nacional de la Producción, etc.
- o Protección de los recursos ecológicos. La municipalidad sólo puede colaborar con otros entes especializados, tales como el Servicio Nacional de Electricidad, el que administra y protege los recursos hidrográficos y el Servicio Nacional de Parques, que vela por la

protección, aprovechamiento, conservación y fomento de los recursos forestales del país.

- o Fomento del turismo externo o interno. Está a cargo fundamentalmente del Instituto Costarricense de Turismo, dada su especialidad.
- o Velar por la seguridad de las personas y el orden público. Función que recae sobre el Ministerio de Seguridad Pública.

Debilitamiento de las funciones municipales. La crisis del municipio se refleja en la pérdida de su posición funcional, dentro de la estructura general del Estado.

Los servicios y funciones tradicionalmente municipales fueron transferidos a diversas instituciones autónomas, a juntas y asociaciones de desarrollo.

Caracterización de la problemática municipal

El modelo de desarrollo nacional de los cincuentas requirió de un Poder Ejecutivo económico y políticamente fuerte. El mismo creó muchas instituciones especializadas con cobertura nacional, que eventualmente estarían atadas al gobierno nacional, para realizar los objetivos planteados en ese modelo. Es por ello que las municipalidades no son consideradas para participar en el nuevo modelo de desarrollo, que se impulsa a partir de entonces. Esta situación ha conducido a

que las municipalidades presenten las siguientes crisis:

- Política-institucional, al variar las condiciones políticas, económicas y sociales con una clara tendencia hacia la centralización.
- Económica-financiera, debido a la falta de estos recursos, la cual responde a la centralización política e incide en que los gobiernos locales no puedan atender satisfactoriamente los servicios que prestan.
- Administrativa, debido a que este tipo de técnicas de las municipalidades son anticuadas y resistentes al cambio, su personal tiene escasa preparación y experiencia en los asuntos comunales y municipales.

Entre 1969 y 1971 se realizaron ciertas reformas con la intención de fortalecer a las municipalidades: la tributaria, jurídica, y la institucional y administrativa.

La reforma tributaria se plasmó con el cambio del impuesto territorial de un impuesto nacional, a uno municipal. Hoy en día ésta es su principal fuente de ingresos. Sin embargo, su importancia se pierde cuando se comparan los ingresos municipales con los presupuestos del conjunto de las instituciones estatales.

La reforma jurídica sobrevino con la promulgación del Código Municipal, y produjo las siguientes innovaciones:

- Enuncia en forma pormenorizada la competencia que debe estar sometida al ámbito municipal.
- Delimita las funciones del Concejo Municipal, entendido como el órgano político-jurídico superior de la municipalidad.
- Establece los Concejos de Distrito presididos por el respectivo síndico, con la intención de que los vecinos participen en forma activa y ordenada en los asuntos municipales.
- Regula el régimen de personal, disponiéndose sobre requisitos, prohibiciones, incompatibilidades, derechos, deberes, régimen disciplinario, etc. Se estableció la inmovilidad de su personal.
- Concede a las municipalidades la exención de toda clase de tributos.
- Crea el IFAM, el cual brindaría financiamiento y asesoría técnica a las municipalidades.
- Elimina el Gobernador y el Jefe Político como Ejecutivo Municipal.

La reforma institucional y administrativa se plasma con la creación del IFAM, como un ente especializado en brindar asesoría técnica y asistencia financiera a los maltrechos gobiernos locales.

Todas las reformas anteriores pretendían los siguientes puntos:

- Eliminar la participación del diputado en la gestación de fondos hacia

las arcas municipales, y eliminar su influencia política.

- o Satisfacer las necesidades financieras de la Corporación Municipal y cumplir cabalmente con los cometidos asignados.
- o Ampliar el radio de acción de la labor municipal inyectándole recursos financieros nuevos.
- o Elevar la eficiencia del personal municipal en el desempeño de sus tareas.
- o Implantar la planificación en la gestión municipal.
- o Implantar mecanismos eficientes en la percepción de los ingresos municipales por concepto de tributos.
- o Lograr que prevalezca el interés nacional sobre el local.
- o Elevar a la municipalidad como el ente promotor por excelencia del desarrollo local.

Sin embargo, estas reformas no han sido suficientes.

El régimen municipal: fundamentos, estructura y reformas

La municipalidad y su fundamentación constitucional

La Constitución Política de 1949, instituyó en el Título XII Capítulo Único, "El Régimen Municipal", al cual dedicó los Artículos 168 al 175 inclusive. Este estableció una municipalidad en cada uno de los cantones que integran las siete provincias de la República, con reserva para el futuro, de hacer una división especial, si fuera necesaria a los intereses de una adecuada organización municipal.

La División Territorial define los ámbitos de administración de cada municipio, formado por un cuerpo deliberante, compuesto precisamente por los regidores o munícipes, que cada cantón selecciona en los períodos electorales.

La función del Ejecutivo Municipal está regulada por la Ley, la cual establece también cómo se elige este funcionario, cuya labor dura cuatro años.²

Una característica especial de los gobiernos municipales es que de acuerdo con la Constitución, son autónomos.³

El número de regidores a elegir es regulado por la Ley, dándole inclusive, representación a los distritos que integran los cantones, para que un síndico, con voz, pero sin voto, concurra al seno del Concejo a representarlo.⁴

2. Artículo 169 de la Constitución Política.

3. Artículo 170 y 189 inciso 3º de la Constitución Política.

4. Artículo 171 y 172 de la Constitución Política.

Por su parte, la Constitución contempla la garantía jurídica a lo resuelto por los Concejos Municipales, introduciéndose los recursos de veto y de impugnación, que conforme a la Ley deben reglamentarse, dándole al Poder Judicial la oportunidad de fungir, como órgano contralor, revisando en segunda instancia la legalidad de todos los actos del gobierno local.⁵

Los Artículos 174 y 175 de la Constitución establecen las facultades de la Asamblea Legislativa, en el control de los empréstitos y la enajenación de los bienes municipales, tanto muebles como inmuebles; y las de la Contraloría General de la República, en el control de los presupuestos económicos, tanto ordinarios, como los extraordinarios de las municipalidades.

Corporación, competencias locales y autonomía

El Artículo 171 confiere a los gobiernos locales el doble carácter de corporación con autonomía, define la necesidad de que éstos requieran para su integración de la elección de sus miembros tanto regidores, como síndicos a nivel nacional, la cual se realiza junto a las elecciones de presidente, vicepresidentes y diputados, cada cua-

tro años. La autonomía se expresa en la consideración de la personería jurídica, la cual es una condición esencial para la organización del régimen municipal. Siendo también los tres elementos que lo conforman: población, territorio y organización, parte fundamental de su autonomía.

El distinguido jurista Dr. Eduardo Ortiz apunta al respecto que el carácter corporativo del municipio, existe porque según el Artículo 1º del Código Municipal, son los “vecinos” quienes “promueven y administran sus propios intereses a través de las municipalidades”, lo que significa el carácter corporativo de la municipalidad como un ente público. La municipalidad, en efecto, reúne todas las notas distintivas de la corporación pública, definida como un grupo que autoadministra sus intereses mediante su organización en un ente público exponente y gestor de ellos”.⁶ Lo anterior refleja la condición esencial de la autonomía, cual es la potestad de que una comunidad pueda autoadministrar sus propios intereses y darse para ello un gobierno local que lo represente.

El Artículo 169 de la Constitución y el 1º del Código Municipal introducen el sentido de localidad a las competencias que cumplen las municipalidades, las cuales son definidas y confirmadas en el Artículo 4 del Código Municipal, que a la letra dice: “Artículo 4. Corresponde a las municipalidades la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral de los cantones en armo-

5. Artículo 173 de la Constitución Política.

6. Ortiz, Eduardo. *La Municipalidad en Costa Rica*. Madrid, España. Instituto de Estudios de Administración Local. Imprenta FARESO, S.A. (1987), p. 39.

nía con el desarrollo nacional”.⁷ Estos intereses y servicios locales que expresan la esfera de acción de la municipalidad en opinión del Doctor Ortiz, aparentemente reflejan la exclusión de los que son “estatales” o “nacionales”.⁸

En efecto, la acción de las municipalidades se concentra en la atención de aquellas necesidades de la comunidad que jurisdiccionalmente se ubican dentro de su ámbito territorial. De modo que mediante la oferta de ciertos servicios se busca elevar los niveles de bienestar y progreso de la localidad. Los intereses se vinculan a los servicios en la medida en que conciernen a los fines que existen detrás de las distintas acciones materiales del municipio.

El carácter local de ambos, define en cierta forma la exclusividad de la competencia municipal, dado que sólo el municipio está habilitado para actuar, excluyendo al Estado y a las demás instituciones públicas. Esto apoya el hecho de que la Constitución de acuerdo con el comentario hecho al margen del Código Municipal por el Licenciado Zamora Rojas:

“...no establece ningún límite para que las municipalidades logren la administración de los intereses y

servicios locales; lo cual es acorde con su propia naturaleza de entidad descentralizada regional, en oposición a las instituciones centralizadas por servicios que se rigen por el principio de especialidad”.⁹

Sin embargo, esta definición de las competencias exclusivas del municipio dentro del Código Municipal no evita el desarrollo de una relación entre los municipios, el Estado y los otros entes públicos con referencia a la materia local, porque de acuerdo con el Código la municipalidad puede tener competencias concurrentes, tanto con entes públicos, estatales o no, como con particulares. Los Artículos 5 y 10 del Código lo señalan:

“*Artículo 5.* La competencia municipal, definida en el artículo anterior, no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la administración pública, no obstante, estas entidades informarán al Concejo y coordinarán con éste, con la debida antelación, las obras y proyectos que pretenden realizar en el cantón respectivo”.

“*Artículo 10.* Las entidades públicas no estatales o privadas que se constituyan legalmente para cumplir finalidades de interés cantonal sólo podrán ejecutar obras de interés o servicios públicos con la aprobación del Concejo Municipal o mediante concierto con la corporación”.¹⁰

Esto último hace evidente que las competencias y actividades, públicas o privadas que colaboren con las municipalidades en materia local, pueden

7. Código Municipal. *Código Municipal Comentado*. Rodney Zamora Rojas. 3ª ed. San José, Costa Rica. IFAM, Departamento Legal, 1991. pp.12-17.

8. Ortiz, *op. cit.* p. 39.

9. Código Municipal, *op. cit.* p.16.

10. *Ibidem*, pp. 16 y 21.

hacerlo siempre y cuando exista una coordinación regulada entre ambas.

La Constitución y el Código Municipal no se limitan a otorgar a las municipalidades la capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, también disponen expresamente que dicha gestión es y debe ser autónoma. Al respecto dice el Artículo 7 del Código: "En el ejercicio de sus atribuciones las municipalidades gozan de la autonomía que les confiere la Constitución Política con las potestades de gobierno y de administración inherentes a la misma..."¹¹

La autonomía supone una forma de liberar a los municipios de las presiones o intervenciones del Estado o de cualquier ente público. La autonomía es comprendida como la capacidad legal del municipio para hacer todo lo que el ordenamiento estatal no le impida. Lo cual le permite definir sus metas y potestades en forma discrecional. Al respecto, el Doctor Ortiz apunta que la autonomía municipal es una mera discrecionalidad funcional, pues "la autonomía municipal (...) no significa libertad en la función administrativa común, sino precisamente es un tipo especial de ella, a cuyo nivel puede ser determinante de la vida del ente público en su totalidad, no en actos aislados, por discrecionales que sean... cabría definir esa autonomía, como una libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente".¹²

La estructura municipal vigente

En Costa Rica se utiliza la forma de Concejo Municipal-Ejecutivo, la cual, de acuerdo con el Licenciado Oscar Marín, es una adaptación de la forma original de Concejo-Gerente que nació en Estados Unidos de América allá por el año de 1899. El rasgo fundamental de la forma de Concejo-Ejecutivo es la unificación de poderes en un concejo electivo, combinado con la separación de funciones legislativas y ejecutivas mediante el empleo de un gerente que actúa como administrador de la municipalidad.

Las características esenciales de esta forma de gobierno pueden resumirse así:

- o El Concejo es elegido por sufragio directo y popular.
- o La unificación de todas las funciones legislativas y de aprobación de programas queda en manos del Concejo.
- o El empleo de un administrador competente para que actúe como Ejecutivo Municipal.
- o La atribución de la responsabilidad administrativa a cargo del Ejecutivo.

Desde el punto de vista de la complejidad de las municipalidades, el Licenciado Marín las ha clasificado atendiendo razones de presupuesto, número de empleados, extensión territorial, población, población económicamente activa y otras.

11. Código Municipal, *op. cit.* p. 21.

12. Ortiz, Eduardo, *op. cit.* pp. 44-45.

Para ello, clasificó según el estrato 1, 2, 3 ó 4 a las municipalidades de acuerdo a las siguientes características:

- Municipalidades con pocas o muchas unidades administrativas y de servicios.
- Como consecuencia de lo anterior, pocos o muchos empleados por unidad.
- Dependencia en línea directa del Ejecutivo Municipal, con ausencia de jefaturas intermedias.
- Exceso de funcionarios por unidad y en muchos casos con ausencia de jefaturas.
- Exceso de subalternos por jefe, donde las hay.
- Estructuras muy sencillas.

La Reforma Municipal desarrollada

En los últimos veinte años la Asamblea Legislativa se ha convertido en un ámbito importante para el debate y la definición de las reformas más relevantes del Régimen Municipal. De

hecho se ha señalado en no pocas oportunidades, que la reforma de fondo del régimen municipal se impone como necesaria para garantizar la democracia costarricense. Convicción que ha sido compartida tanto por los que participaron en la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa que se creó en 1968, para redactar una nueva legislación municipal de 1970; así como la que se integró en 1987 y que dictaminó la Reforma Constitucional al 170, o mejor aún la que se integró en 1994 que se ha ocupado de impulsar en forma ordenada la reforma municipal en los tres últimos años.

A partir de 1970 con la promulgación del Código Municipal, se inició el movimiento que ha buscado el fortalecimiento económico, jurídico y político del Régimen Municipal, el cual plantea como fundamentos del cambio: la reforma tributaria, la reforma jurídica, la reforma institucional y administrativa y la reforma constitucional y política.

La reforma tributaria se comenzó a plasmar en acciones, tales como las reformas a la Ley del Impuesto Territorial, cuya discusión se inició en 1970 y fue aprobada finalmente en 1996. Existen otros proyectos de ley que se orientan a actualizar el timbre municipal, la recaudación de Impuestos en Espectáculos Públicos, para la Zona Marítimo Terrestre, el Impuesto a las Exportaciones de Banano para financiar municipios vinculados a las zonas productoras y la Creación de un Timbre Comunal.¹³

13. Expedientes Nº 9835 Reforma al Art. 16 de la Ley Nº 6810 sobre Espectáculos Públicos; Nº 10536 Reformas a la Ley Nº 6043 del 2 de marzo de 1977 (Ley de Zona Marítima Terrestre); Expediente Nº 11372 Reforma al inciso 3º del Art. 4 de la Ley Nº 4574 (Código Municipal); Expediente Nº 11193 Creación del Timbre Comunal (Dict. Afirmativo de Mayoría); Expediente Nº 11234 Ley de Creación de un Impuesto de Exportación al Banano y derogatoria de la Ley Nº 2 de 1930 y la Nº 5515 de 1974.

La reforma jurídica más importante hasta ahora lo ha sido el Código Municipal de 1970, cuyo proyecto integral de acuerdo con la más reciente iniciativa presentada mediante el expediente N° 12426, se encuentra en la corriente legislativa con grandes posibilidades de ser aprobada, dado que el Proyecto adapta a las nuevas realidades nuestro Régimen Municipal.

La reforma institucional y administrativa que se inició con la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, el cual basó su existencia en la necesidad de fortalecer los gobiernos locales, política, jurídica y administrativamente, fue objeto de la crítica y debate dentro del proceso de Reforma del Estado, la cual planteó su disolución institucional, proyecto que fue dictaminado afirmativamente por la Asamblea Legislativa.

Por su parte, la reforma política y constitucional del régimen municipal se apoya principalmente en varias propuestas que se vienen impulsando desde hace más de una década, de las que podemos destacar dos, por encontrarse ambas a las puertas de la aprobación legislativa. La primera se refiere a varias reformas a la Constitución Política, cuyo trámite lleva a cabo la actual Comisión Especial sobre el Régimen Municipal, la cual procura la separación de las elecciones municipi-

pales de las nacionales, con la elección de regidores el primer domingo de diciembre del mismo año en que se elige el Presidente y los Diputados a la Asamblea Legislativa, y la elección directa y popular del Alcalde Municipal.

Para finalizar, es conveniente hacer referencia al primer Estudio de la Gestión Parlamentaria, elaborado recientemente por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, en el cual se incluyen datos importantes, sobre el número de leyes relativas a la actividad municipal.¹⁴ En efecto, en éste se pone de manifiesto el hecho de que las tarifas de impuestos municipales de los diversos cantones del país son básicamente, junto a los avales del Estado para financiar la construcción de obras, los traspasos de bienes inmuebles o propiedades, la creación de comisiones encargadas de revisar el régimen municipal, las reformas de la Ley de Arrendamiento de Locales Municipales y los contratos de préstamo con organismos internacionales, para financiar diversos programas, son el mayor número de las leyes aprobadas entre 1978 y 1997.

Entre 1978 y 1982 se aprobaron cuatrocientos noventa y siete proyectos de ley. La mayor parte de la legislación estuvo orientada hacia el Sector Municipal, que se benefició con el 18,9% del total de las leyes promulgadas durante este período, lo que se traduce en un total de 94 leyes. El mayor número de proyectos aproba-

14. Chamorro Acosta, Sandra y otros. Asamblea Legislativa. Estudio N° 1. Análisis de la Gestión Parlamentaria, Período 8-5-78 al 7-5-90. Departamento de Servicios Parlamentarios, Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria. 12 de noviembre de 1992, p. 32.

dos corresponde a las tarifas municipales, que representan el 13,48% del total de la legislación del período; seguidamente, los traspasos constituyen el 2,2%; la construcción de obras el 1,6%; los préstamos y el apoyo financiero el 1,2% de dicha legislación. Las reformas al Código Municipal constituyen el 0,4% de la legislación aprobada.

En el período 1982 a 1986, de acuerdo con el estudio objeto de análisis, el sector que ocupa el primer lugar, en cuanto al número de proyectos aprobados, es nuevamente el Municipal, que representa el 16,7%, es decir 48 leyes, siendo el subsector tarifas municipales un 12,5% de la legislación municipal. En este período el total general de proyectos de ley aprobados fue de 286.

La legislación aprobada entre 1986 y 1990 fue de 108 proyectos de ley, de los cuales, la legislación relacionada con el sector municipal, tuvo un incremento significativo, siendo el 26% del total, es decir 28 leyes. Enfatizándose el subsector de tarifas municipales, que significó el 25% del total de las leyes aprobadas.¹⁵ En síntesis, el mayor número de leyes sobre materia municipal se aprobó en el período 1978-1982, con porcentaje de 7,5% (94 leyes), en el período 1982-1986 se redujo al 4,01% (48 leyes), y en el período 1986-1990, el porcentaje no superó el 3,03% (28 leyes). Es decir,

15. *Ibid.* pp. 41, 43, 44.

16. *Ibid.* p. 77.

de las 891 leyes aprobadas en los últimos doce años, 170 leyes, (14,54%) corresponde a la materia municipal.¹⁶

Como se ve la dependencia de los gobiernos locales hacia la Asamblea Legislativa ha tenido como origen una amplia participación de ésta última en cuanto a la aprobación de leyes que los favorecen, en especial las relacionadas con la aprobación de tarifas municipales, que ha sido la nota predominante durante las últimas tres administraciones objeto del estudio en referencia.

Reforma del Estado y el Régimen Municipal

La década de los ochentas se caracteriza por la crisis económica. Esta se sintió en el país a través del descenso de la producción nacional, la reducción en las exportaciones, elevación del tipo de cambio y el deterioro de los términos del intercambio. El financiamiento externo se estancó y la deuda externa creció desmesuradamente. Como respuesta a la situación se diseñaron programas de ajuste estructural que otorgan a la empresa privada una función dinámica como motor del desarrollo económico nacional. Las dificultades para continuar con el modelo centralista estatal, obligaron a considerar opciones para cumplir con las demandas de los ciudadanos, brindándoles una mayor participación a las comunidades en el desarrollo nacional.

Situación y problemas del Régimen Municipal

El gobierno local necesario

Junto al movimiento de descentralización se han evidenciado los distintos problemas que afrontan los vecinos de las municipalidades, cuya atención y solución en la actualidad es inexistente o parcial. A continuación se presentan las áreas en las que el Régimen Municipal es deficiente, pero que los ciudadanos estiman necesario que la municipalidad les provea atención:

- Planificar el desarrollo local, urbano y territorial. Facilitar la participación ciudadana y acabar con la relación paternalista.
- Prestar servicios básicos en forma eficiente, económica y oportuna. Ejemplos: recolección de la basura, rellenos sanitarios, agua potable, etc.
- Proyectar su gestión con un sentido regional, de unidad y de sistema, integrándose con otras municipalidades para enfrentar problemas que trascienden el ámbito local.
- Modernizar la administración para facilitar al ciudadano los trámites cotidianos a los que se ve obligado efectuar. Ejemplos: permisos, licencias, pago de tributos, etc.

Caracterización municipal en un contexto de cambio

Siempre se ha pensado en las municipalidades como un modelo común, homogéneo, casi idénticas entre sí. Nada más lejos de la verdad. En apariencia existen elementos comunes, como por ejemplo, en lo administrativo-financiero todas se rigen por un sistema de presupuesto y tiene un Código Municipal. Pero en la práctica la municipalidad ejerce sus funciones de una forma particular que la individualiza de los demás municipios, según sean las diferencias regionales, por lo que se interrumpe la relación orgánica del Régimen Municipal establecida en la Constitución Política. Se deben, pues, incorporar indicadores de la diferencia regional del país. Es por esto que muchas medidas globales carecen de éxito, ya que trazan planes de integración regional asumiendo la existencia de una municipalidad modelo sin encontrar su referente real.

Problemas de la Municipalidad para desarrollar su competencia de planificación urbana y zonificación

Lo municipal es sinónimo de urbanismo, este es el elemento básico de la competencia de los gobiernos locales. El urbanismo es el soporte físico de lo vecinal, el conjunto y construcción de viviendas separadas por vías

públicas. En esencia, este aspecto pertenece a lo municipal, sin embargo ha estado ausente de su agenda. Por lo que no ha existido una adecuada planificación del desarrollo urbano y territorial de nuestros municipios ni se han enfrentado los desequilibrios que ha generado el crecimiento económico y de población en los municipios.

- o Insuficiencia municipal para atender los servicios de saneamiento ambiental. Las municipalidades deben jugar un papel más activo en esta materia. Por mucho tiempo, las responsabilidades en el campo de la salud han recaído en instituciones nacionales como la Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS, y el Ministerio de Salud, por lo que no se ha puesto atención a las condiciones del medio que afectan la salud. Paralelamente al movimiento descentralizador encontramos uno que pone énfasis en la necesidad de que cada familia y comunidad pongan más atención a la prevención de enfermedades. Ejemplo, velar por las condiciones del abastecimiento de agua potable, el entubamiento y canalización de ríos, recolección y disposición de la basura, etc.
- o Problema en los ingresos tributarios municipales. Estos constituyen menos del 2% del total de entradas por tributos que percibe el Estado. Ello indica la poca importancia que tienen en la estruc-

tura tributaria global. Tres impuestos locales generan el 50% de los ingresos que perciben las municipalidades: 1) impuesto de bienes inmuebles, 2) impuestos de patentes, y 3) tasas por servicios urbanos.

Tomando en consideración que la carga tributaria del país es alta, deben efectuarse esfuerzos futuros para mejorar los ingresos tributarios a través de la racionalización y modernización de su administración y no creando nuevos tributos.

Mediante la Ley Nº 7509 que regula el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, se derogó la Ley Nº 4340 sobre el impuesto territorial. Esta nueva Ley resolvió definitivamente el traslado del impuesto territorial a manos municipales, correspondiéndoles de ahora en adelante su recaudación y administración, exceptuando la valoración que transitoriamente será asumida durante cinco años, por el Ministerio de Hacienda.

La mayoría de los servicios locales financiados por estos tributos y sistemas de tasas son ofrecidos deficientemente, ello es producto de la mala administración de catastros y gestiones de cobro, que aún realizan manualmente. Es por ello que deben modernizarse los procedimientos.

En cuanto al impuesto de patentes, éste se recolecta de manera y porcentaje diferente en cada municipalidad aún cuando éste fuese de una misma actividad, ya que existe una

Ley específica para cada municipalidad. Se hace en consecuencia necesario establecer una ley marco igual para todos los ayuntamientos que ofrezca uniformidad de trato al contribuyente.

Por lo importante de estos tres recursos se debe mejorar su administración para que así incrementen su recaudación sin necesidad de crear nuevos tributos, y así aumentar las posibilidades de pago de las municipalidades y de esta forma hacer frente a proyectos de financiamiento en materia de saneamiento ambiental y caminos vecinales.

Necesidad de integrar un sistema municipal y sostener su desarrollo institucional

Antes se hablaba de municipios independientes y autónomos, pero ahora, en el mundo moderno hay una necesidad de interdependencia, de colaboración, articulación, y coordinación de funciones. La tendencia actual es a unir intereses afines y organizarse, para que a través del conjunto se multipliquen las fuerzas y su efectividad. Quienes permanecen aislados y sin organizarse, encuentran mayores dificultades para luchar por sus intereses.

Los gobiernos locales han circunscrito su gestión administrativa a los linderos de su cantón, existiendo problemas que para ser enfrentados necesitan un ámbito mayor. Con su

actual organización no están en capacidad de ofrecer soluciones a muchos de sus problemas locales y regionales, por lo que un replanteamiento de su acción regional, decisoria y de operación constituye uno de los problemas importantes que deben ser superados en el proceso de fortalecer los gobiernos locales.

Hay que definir pues las responsabilidades locales bajo un concepto sistemático que articule el accionar regional, con el del gobierno nacional.

- Escala geográfica. Hay servicios que por su escala espacial no pueden quedarse a nivel local. Entre éstos podemos señalar la capacitación y conducción del agua potable a las zonas metropolitanas.
- Escala económica. Aquí predomina la búsqueda de eficiencia, en consecuencia hay servicios públicos cuya eficiencia sólo se logra a escala nacional, como la defensa del país y otros localmente, como los acueductos y servicios correlacionados.
- Escala financiera. Ajustar la competencia a los recursos que posea el municipio.
- Escala técnica. Según la necesidad de personal y equipo especializado.
- Escala de poder político. Relaciones Exteriores, Tribunal Supremo, control de la moneda, crédito y otros.

El Régimen Municipal, para que sea efectivo, debe contar con opciones

e instrumentos jurídico-organizativos que permitan atender apropiadamente problemas de escala local-regional. El fortalecimiento de los convenios inter-municipales y la opción para crear empresas municipales, que se hagan cargo en una forma técnica y eficiente de la atención de ciertos servicios a nivel regional, son medidas indispensables para consolidar un sistema municipal que ahora no existe.

Principios para la conducción de procesos de descentralización

El ciudadano ya no está conforme con la democracia representativa. Desea y exige una participación activa en el proceso de formulación de políticas públicas por lo que la descentralización aparece como un medio para lo-

grar este propósito. La descentralización es ya una necesidad universal.

Se piensa en la descentralización como un medio de hacer más funcional y eficiente diversas labores públicas, así como para distribuir el poder político, al ser ésta un instrumento de transformación estructural del Estado. Debe haber un responsable de conducir el proceso y evaluarlo. Las expectativas deberán ser razonables y realistas, de tal forma que la descentralización genere un estilo de gestión pública más ágil, flexible y eficiente.

Se considera que existe una estrecha interrelación entre la dimensión política, fiscal y administrativa.

Hay un núcleo de competencias básicas municipales, consustanciales al espacio y al gobierno local. Debe haber un equilibrio entre la competencia y los recursos necesarios, por lo que deben flexibilizarse las autoridades fiscales. Hay que reformar el sistema tributario para facilitar el proceso de descentralización y generar la capacidad de endeudamiento que requieren las municipalidades. Se necesita también el diseño de un fondo nacional de subvenciones, que sirva para redistribuir recursos hacia los cantones más pobres.

Análisis del gasto municipal

Al examinar los presupuestos aprobados por la Contraloría General de la República para los 16 municipios escogidos en la muestra de estudio,¹⁷

17. Para la escogencia de esta muestra, se siguió el siguiente procedimiento:

- a. Se tomaron los gastos efectivos de los municipios durante 1989, 1990 y 1991, con base en las liquidaciones incluídas en las respectivas memorias de la Contraloría.
- b. Los municipios se clasificaron según su egreso, en altos, medios y bajos; determinándose que generalmente, en los tres años escogidos, los municipios conservaron su posición en los estratos antes citados.
- c. Los 81 municipios y 7 concejos de distrito fueron clasificados según su gasto efectivo en 1991, el cual fue de 5.517,7 millones de colones para todo el país, en 4 estratos: 1) hasta 20 millones de colones, 31 municipios; 2) de 20 hasta 50 millones, 30 municipios; 3) de 50 hasta 100 millones, 18 municipios; y 4) más de 100 millones, 9 municipios. Sólo el de San José tiene más de 231 millones de colones.
- d. Por último, se escogieron 5 municipios del primero y segundo estratos, y 3 del tercero y del cuarto, para un total de 16 municipios, en el siguiente orden: 1) Acosta, Alfaro Ruiz, Alvarado, Flores y Parrita; 2) Aserri, Tilarán, Upala, Aguirre y Guácimo; 3) Curridabat, La Unión y Liberia; y 4) Alajuela, Goicoechea y Limón.

se constató que para el presente año, esas municipalidades, en conjunto, están desarrollando una gama variada de 25 servicios, cuyo detalle se presenta en los Cuadros 1 y 2. En ellos se desprende que prácticamente todos los municipios están prestando los servicios de mantenimiento de caminos vecinales, aseo de vías y sitios públicos, control y adjudicación de transferencias, recolección de basura y aseo residencial, adquisición de terrenos y edificios, principalmente para lotificación.

También puede concluirse que alrededor del 50% de los gobiernos locales realizan las funciones concernientes a mantenimiento de obras de ornato, construcción y mantenimiento de edificios, administración de acueductos, administración de mercados, administración de bibliotecas, construcción y mantenimiento de vías y administración de cementerios. Alrededor del 25% de los municipios proporcionan servicios de construcción y mantenimiento de instalaciones y otras obras, administración de mataderos, de la banda municipal, de recintos deportivos y realización de certámenes y festivales cívicos, culturales y deportivos.

Es digno de resaltar, que a pesar de los escasos recursos financieros, materiales y humanos con que operan, la mayoría de los servicios desplega-

dos por los gobiernos locales son básicos e indispensables para el desenvolvimiento armonioso de las diferentes comunidades. Por ejemplo el mantenimiento de vías, el aseo de sitios públicos, la recolección de basura, el aprovisionamiento de agua, la administración del cementerio y del mercado.

Por otra parte, se determinó la existencia de una relación directa entre el volumen de los recursos administrados por los municipios y la cantidad de servicios prestados. Así, las municipalidades con gastos efectivos superiores a 100 millones de colones en 1991, desarrollan en conjunto 21 servicios diferentes, lo cual contrasta con los gobiernos locales cuyos gastos se ubican por debajo de los 20 millones, ya que sólo ofrecen un conjunto de 14 servicios. Por otra parte, los municipios con gastos entre 20 y 50 millones de colones y entre 50 y 100 millones brindan un conjunto de 17 y 16 servicios, respectivamente.

Descentralización de servicios públicos y fortalecimiento municipal

En 1991 se preparó un diagnóstico¹⁸ para fundamentar un traslado de competencias nacionales a los gobiernos locales, en el contexto del Programa de Reforma del Estado. Por tal motivo, se planteó la descentralización de servicios públicos a las municipali-

18. "Fortalecimiento Municipal y Transferencia de Competencias de Entidades Nacionales a los Gobiernos Locales", Ministerio de Planificación, octubre, 1991.

CUADRO Nº 1

SERVICIOS* BRINDADOS POR LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS

Municipios seleccionados	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	
Alajuela	X																									
Goncochea										X											X	X	X	X	X	X
Limón										X											X	X	X	X	X	X
Curridabat									X																	
La Unión																										
Liberia								X			X										X	X	X	X	X	X
Aserrí									X												X	X	X	X	X	X
Tilarán							X														X	X	X	X	X	X
Upala								X													X	X	X	X	X	X
Aguirre									X												X	X	X	X	X	X
Güacimo									X												X	X	X	X	X	X
Acosta																										
Alfaro Riuiz																					X	X	X	X	X	X
Alvarado																					X	X	X	X	X	X
Flores																					X	X	X	X	X	X
Parrita										X											X	X	X	X	X	X

* Significado de las columnas:

1. Producción de materiales de construcción.
2. Mantenimiento y conservación de la Zona Marítimo Terrestre.
3. Servicio de Sanidad Municipal.
4. Servicio de energía y alumbrado público.
5. Administración de plazas y ferias.
6. Administración y operación de estacionamientos autorizados.
7. Administración de parques de aeropuertos.
8. Administración, mantenimiento y conservación de recintos deportivos.
9. Administración de la Banda Municipal.
10. Reparación y mejoramiento de maquinaria y equipo.
11. Administración de Mataderos.
12. Cerámenes y festivales cívicos, culturales y deportivos.
13. Mantenimiento y conservación de cañerías.
14. Recolección de basura y aseo municipal.
15. Mantenimiento y conservación de caminos vecinales.
16. Administración de cementerios.
17. Aseo de vías y sitios públicos.
18. Aseo de vías y sitios públicos.
19. Administración de bibliotecas.
20. Control y adjudicación de transferencias corrientes y de capital.
21. Mantenimiento y conservación de obras de ornato.
22. Adquisición de terrenos y edificios.
23. Construcción y mantenimiento de vías.
24. Mantenimiento y construcción de edificios.
25. Mantenimiento y construcción de instalaciones y otras obras.

Fuente: *Presupuestos Ordinarios aprobados para 1992, Contraloría General de la República.*

CUADRO Nº 2**SERVICIOS PRESTADOS POR LAS MUNICIPALIDADES**

Servicio prestado	#	%
Mantenimiento de caminos vecinales	16	100
Aseo de vías y sitios públicos	16	100
Control y adjudicación de transferencias	16	100
Recolección de basura y aseo residencial	15	94
Adquisición de terrenos y edificios	15	94
Mantenimiento de obras de ornato	9	56
Mantenimiento y construcción de edificios	9	56
Administración de acueductos	8	50
Administración de mercado	7	44
Administración de biblioteca	7	44
Construcción y mantenimiento de vías	7	44
Administración de cementerio	6	38
Construcción y mantenimiento de instalaciones y obras	5	31
Administración de matadero	4	25
Administración de banda municipal	3	19
Administración de recintos deportivos	3	19
Certámenes y festivales cívicos, culturales y deportivos	3	19
Reparación y mejoramiento de maquinaria y equipo	2	13
Administración de parqueo del aeropuerto	1	6
Administración de parquímetros	1	6
Administración de plazas y ferias	1	6
Alumbrado público	1	6
Sanidad municipal	1	6
Producción de materiales de construcción	1	6
Mantenimiento de la zona marítimo terrestre	1	6

dades con base en dos objetivos sustanciales: a) mejorar la eficiencia pública y b) acercar la toma de decisiones a los ciudadanos.

Pero el fortalecimiento del régimen municipal, en un contexto amplio que plantea la descentralización del Estado, presupone desarrollar también cambios significativos en aquellas áreas en las que se ha venido trabajando en los últimos años, éstas son las siguientes:

Reformas políticas

Se ha venido atendiendo la necesidad de desarrollar un nuevo sistema de elecciones de los Regidores, que garantice una amplia participación ciudadana, dándole un acceso real a los ciudadanos, de modo tal que estén en el Concejo Municipal los verdaderos líderes comunales. Como complemento, se introduce un cambio sustancial en la elección del Ejecutivo Municipal, que en lo sucesivo habrá de llamarse Alcalde y su selección se hará por medio del voto directo de los ciudadanos del cantón donde esté asentado el Municipio.

Estas reformas políticas son estratégicas, dado que conforman los fundamentos legales y legítimos que hacen posible la implementación de un conjunto importante de reformas económicas, que necesitan también cam-

bios de orden administrativo. El propósito principal de la reforma política es integrar un Concejo capaz de asumir un compromiso y una responsabilidad genuina frente a las demandas comunales. Sobre este particular se presentaron dos Proyectos de Ley en la Asamblea Legislativa orientados a la concreción de estas reformas políticas, siendo uno de ellos Ley de la República en fecha reciente.

Reformas económicas y administrativas

La reforma económica municipal comprende la adopción de un Código Tributario Municipal adecuado a las nuevas circunstancias, pero ante todo, capaz de introducir cambios puntuales dentro del actual sistema de tributos municipales.

Los impuestos que se mantengan dentro de la estructura tributaria municipal tradicional, serán aquellos que faciliten a las municipalidades el desarrollo de sus niveles de competencia en la planificación territorial y en la correspondiente ejecución de sus servicios públicos. Es importante acotar, que en la actualidad, una parte considerable de los ingresos tributarios que corresponden a las municipalidades, permanecen centralizados por el gobierno, lo cual ha dado paso a la justificación de las transferencias del gobierno central vía presupuesto¹⁹ hacia los gobiernos locales. Estas muchas veces se hacen imprescindibles

19. Transferencias del Presupuesto Nacional o del Gobierno Central a los Gobiernos Locales.

para aquellos municipios que no tienen suficientes ingresos para atender los servicios afectados por los costos no considerados a la hora de implementar un proyecto específico, como lo son el tratamiento de los desechos sólidos o la seguridad ciudadana.²⁰

El "Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal" que ha venido implementándose al calor de la Reforma del Estado, ha asumido que el traslado de las competencias a los gobiernos locales en el corto y mediano plazo, no pueden separarse de la correspondiente transferencia financiera. Resolver los problemas de desarrollo municipal, en este campo implica la consecuente atención de las desigualdades entre los municipios, lo cual exige como medida inicial compensar la menor capacidad económica de la mayoría de los municipios, frente a una minoría de ayuntamientos cuya solvencia económica es mucho mayor, debido tanto a razones políticas, como geográficas.

Debemos conceptualizar la descentralización como un proceso de transferencia no sólo de las responsabilidades de planificar, administrar, financiar y asignar recursos en la provisión de los servicios públicos del gobierno nacional a unidades de gobierno local, sino de la oportunidad de potenciar económicamente estos gobiernos para cumplir cabalmente con sus nuevas responsabilidades. En tal

sentido, el análisis de la descentralización puede dimensionarse en cuatro elementos:

- o Un nivel apropiado de gobierno, que permita una administración eficiente para cada bien público.
- o Control de las externalidades asociadas al bien público, en cada nivel de gobierno.
- o Reducción de costos asociados a la toma de decisiones en la provisión de los bienes públicos.
- o Efectos de la movilidad geográfica de los individuos entre las diferentes jurisdicciones de los gobiernos locales.

Los Proyectos de Ley presentados en la corriente legislativa que buscan esta descentralización y fortalecimiento municipal, han ido orientados en las áreas anteriormente mencionadas.

La necesidad nacional de esta reforma promovió en la Asamblea Legislativa la creación de una Comisión Especial Mixta que estudiará la descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales, y tradujera sus resultados en proyectos de ley y de reforma constitucional capaces de resolver y atender seriamente cada una de las transformaciones que deben ser aprobadas para responder a las demandas de cambio presentadas a la Asamblea Legislativa.

Dicha Comisión ha trabajado sobre la base de cuatro consideraciones puntuales, las cuales promueven un

20. Externalidades: costos no tomados en cuenta a la hora que se genera un proyecto específico, como podrían ser los costos de tipo ambiental.

cambio a nivel del Estado y consecuentemente del gobierno local, son éstas:

- El fortalecimiento de la democracia, de la participación popular y del papel de los gobiernos locales, pasan por un proceso de Reforma del Estado y un replanteamiento del centralismo gubernamental.
- Convertir a las municipalidades en actores del desarrollo nacional, en verdaderos espacios de participación popular en la toma de las decisiones, así como en corporaciones eficientes y eficaces en la prestación de los servicios públicos.
- El proceso de cambio mundial de los últimos años ha visto renacer la idea de la descentralización y el fortalecimiento de las instancias locales en la toma de decisiones fundamentales que atañen a las sociedades contemporáneas.
- Todas las fuerzas políticas y sociales han planteado la descentralización territorial y el fortalecimiento municipal, como tema fundamental de la Reforma del Estado y de la agenda nacional. En los últimos años, existe consenso sobre la urgente necesidad de realizar una profunda reforma democrática, mediante el fortalecimiento de las instancias de participación popular y del papel de los gobiernos locales.

Leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa

- ***Ley 7564: Ley de Creación de los Concejos Municipales de Distrito***

Reforma la Ley 4574 del 1^o de mayo de 1970 del Código Municipal, adiciona un nuevo Título VIII a la Ley 4574, el cual se denomina “Los Concejos Municipales de Distrito”. Se pretende establecer la facultad para la constitución de Concejos Municipales de Distrito, los cuales poseerán entre otras características, personalidad y capacidad jurídica plena para realizar toda clase de actos y contratos a fin de cumplir con sus objetivos.

El acuerdo de constitución requiere la mayoría calificada de dos tercios del total de los miembros del Concejo del cantón.

El Artículo 186 establece que los Concejos de Distrito estarán integrados por un número no menor de tres miembros ni mayor de siete, uno de los cuales será el síndico propietario de la circunscripción, quien en ausencia, será sustituido por el suplente. Serán electos por el Concejo Municipal mediante consulta popular a los vecinos, quienes escogerán dentro de una nómina de quince candidatos.

- ***Ley 7509: Ley del Impuesto sobre Bienes e Inmuebles***

Esta Ley, de reciente aprobación, estableció que los montos que deben

cancelar los propietarios de bienes e inmuebles en favor del Estado, por concepto de impuesto territorial, sean administrados por las municipalidades del país. De acuerdo con la Ley tienen toda la responsabilidad en la administración del impuesto, con excepción de los avalúos, los cuales continuarán siendo realizados por el Ministerio de Hacienda por cinco años, vencido el plazo, esta función pasará a las municipalidades.

Para que sea efectiva esta Ley, los municipios deben trabajar mejorando su función administrativa y desarrollando la capacidad técnica, lo cual exige un proceso de modernización municipal tanto en lo relativo a la recaudación, como a la administración tributaria de los gobiernos locales.

Proyectos de Ley tramitados en la Asamblea Legislativa

- *Expediente N° 12.712: Reforma al Código Municipal y al Código Electoral*

Esta iniciativa pretende reformar el Título III "Organización Municipal" del Código Municipal, Ley N° 4574 del 4 de mayo de 1970.

Se pretende instaurar, como principal objetivo, la figura del Alcalde Municipal, sustituyéndolo por el actual Ejecutivo Municipal, quien además será electo directamente por los ciudadanos de cada comunidad.

La elección popular del Alcalde fortalece institucionalmente al país, per-

mite una nueva vida e imagen a entidades que han venido decayendo frente a los ciudadanos, robustece la institución municipal y oxigena la institución política que se encarga de los asuntos del diario acontecer y vivir de los costarricenses. Permitirá por otro lado, acercar a los Concejales a las demandas ciudadanas, como estímulo a la necesaria participación e intervención de la sociedad civil.

Con dicha incorporación se robustece la figura del funcionario ejecutivo, atribuyéndole una mayor cantidad de funciones y obligaciones, que adicionalmente tienen un valor y una importancia destacadas. Se pone en funcionamiento un sistema de destitución, con base en un plebiscito que se realizará entre los ciudadanos del cantón, previa aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Concejo. Esto incentiva el control político y la capacidad de la sociedad para ejercer una supervisión eficaz sobre el funcionamiento del gobierno local. Por último, se proponen las reformas necesarias para incorporar la figura del Alcalde Municipal dentro del Código Electoral, donde queda expresado que será elegido por elección popular.

- *Expediente N° 12.591: Reforma al Título VIII del Código Municipal, el cual pretende reformar la Ley N° 7564*

En este proyecto se señala que los miembros de los Concejos de Distrito serán electos por cuatro años. Se es-

tablece el 1º de agosto del respectivo año de la elección popular de los Regidores, para que los miembros del Concejo Municipal de Distrito tomen posesión de sus cargos.

La escogencia de los miembros del Concejo de Distrito se dará respetando la misma proporción partidaria de las últimas elecciones municipales del respectivo distrito administrativo del cantón.

- *Expediente Nº 12.053: Reforma al Artículo 87 y 88 del Código Municipal*

Esta iniciativa busca restablecer la modificación de los Artículos 87 y 88 del Código Municipal que fueron declarados inconstitucionales por la Sala Constitucional, por haber sido reformados por la Ley de Presupuesto de la República, configurándose en tal sentido en normas atípicas.

Estos artículos se refieren al pago de los servicios públicos que realizan las municipalidades del país, como limpieza de vías públicas, mantenimiento de zonas verdes y parques, recolección de basura, servicios de policía municipal entre otros. En igual sentido, establecen una tasa por concepto de algunos servicios que brinda la respectiva Municipalidad, así como un sistema de multas conforme a los diferentes rubros. En esta reforma se establece

que los usuarios deberán pagar por los servicios municipales que se presten, y se modifica el cálculo de la tarifa que asegura la sostenibilidad de cada uno de los servicios municipales a que alude.

- *Expediente No. 12.932: Reforma del Artículo 177 de la Constitución Política para el fortalecimiento municipal y apoyo a las comunidades*

Pretende contribuir con el proceso de descentralización administrativa y el fortalecimiento de los gobiernos locales mediante la activa participación de los municipios en la definición de las necesidades de sus cantones. Esta iniciativa, en caso de aprobarse, autoriza a los gobiernos locales a que administren la ayuda que el Estado brinda a las comunidades mediante la asignación de partidas específicas. Estas fueron durante mucho tiempo administradas por los diputados de la Asamblea Legislativa, quienes las aprobaban dentro del Presupuesto Nacional.

Las propuestas de asignación de partidas específicas serán elaboradas de acuerdo con el proyecto de reforma constitucional por las Municipalidades, en consulta abierta con las organizaciones sociales. Por esta razón el denominado fondo de partidas específicas dispondrá al menos de un 5%

de la totalidad de los ingresos corrientes del presupuesto nacional.

- *Expediente N° 12.453: Proyecto de Ley para el otorgamiento de partidas específicas y fortalecimiento municipal*

Este Proyecto de Ley tiene por objeto regular todo lo relacionado con el otorgamiento y distribución de las partidas específicas, la solicitud, distribución, otorgamiento y fiscalización de los fondos públicos asignados, tanto a entes públicos como privados. Establece los fines a los que deben ser destinados los recursos de las partidas específicas y los parámetros para la distribución total de los fondos entre los cantones del país. Los programas estarán dirigidos a solucionar problemas de salud, educación, medio ambiente, deporte y vivienda; los proyectos de inversión preferentemente estarán orientados a la construcción, reconstrucción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura pública comunal y regional.

Establece también una serie de reglas para la solicitud y asignación de las partidas específicas. En este proceso tendrán una amplia participación las diversas municipalidades del país y el Ministerio de Planificación y Política Económica.

Por último, faculta a la Contraloría General de la República a fiscalizar la ejecución efectiva de las partidas específicas.

- *Expediente N° 12.075: Creación de un Impuesto al Ruedo a favor de las municipalidades del país*

El proyecto pretende modificar la Ley N° 6909 del 3 de noviembre de 1983, mediante la cual se creó un impuesto de 200 colones a los derechos de circulación que anualmente pagan los vehículos automotores en Costa Rica. La idea es que el primer año sólo un 10% de lo recaudado por el impuesto al ruedo, sea lo que se destine a las municipalidades, el segundo año pasaría al 25% de lo recaudado, el tercero, al 50%, el cuarto al 75% y en el quinto año sería destinado el 100% de dicho impuesto a los gobiernos locales, así como la administración completa del mismo.

- *Expediente N° 12.426: Modificación al Código Municipal, Ley N° 4574 del 4 de mayo de 1970*

La ausencia de una respuesta integral al problema financiero y administrativo de las municipalidades, plantea la oportunidad de impulsar una reforma legal que dote a éstas de nuevos instrumentos jurídicos para el cabal cumplimiento de su función como gobierno local.

Algunas de las propuestas presentadas por la Comisión Especial Mixta que estudia la descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales, han sido acogidas por

diferentes Comisiones Especiales de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, para que estas reformas promuevan una verdadera transformación en la administración de las municipalidades y permitan inculcar una nueva visión de gerencia en el gobierno municipal, es necesario efectuar una reforma integral al Código, que rige en la actualidad a estas organizaciones de la administración pública costarricense.

El nuevo Código Municipal que sugiere este proyecto, pretende dotar de instrumentos legales modernos y flexibles a las municipalidades, con el fin de que asuman el rol de gobierno local que históricamente no han logrado cumplir. Este ofrece un conjunto de normas legales que buscan agilizar la toma de decisiones de cada gobierno municipal, eliminando una serie de artículos que violaban la Constitución Política, y que creaban una dependencia inusual en la toma de decisiones con relación a los órganos de la Administración Pública.

- *Expediente N° 12.519: Ley Orgánica para la descentralización territorial, creación de las entidades provinciales, regionales y normas para el traslado de competencias nacionales a las municipalidades*

La distribución regional con la que cuenta actualmente nuestro país, establecida por decreto, no concuerda necesariamente con la práctica institucional, donde existen desfases y su-
enero-diciembre/1998

perposiciones administrativo-territoriales. Con todo, lo cierto del caso es que más de 35 instituciones entre ministerios e instituciones autónomas, han desconcentrado en regiones, aunque limitadamente, el poder central. Esto se explica en cierto modo en virtud de una realidad geográfica e institucional que no es posible eludir.

El proyecto de ley en mención persigue tres grandes propósitos:

- Crear y propiciar el funcionamiento de la administración provincial y regional en el marco de la distribución territorial administrativa de la República.
- Posibilitar la descentralización y desconcentración de funciones que actualmente ejercen la Administración Central y las instituciones nacionales, en favor de los gobiernos locales o las entidades provinciales y regionales.
- Fortalecer a las municipalidades del país mediante la asignación de nuevos recursos, competencias y mecanismos de acción.

En el caso del fortalecimiento de las municipalidades expone dos campos de acción.

- *Convenios de cooperación, transferencia de competencias y cogestión entre instituciones nacionales y las provincias, las regiones y las municipalidades*

Se parte del principio de la descentralización, de manera tal que a las

entidades nacionales, centralizadas y descentralizadas, autónomas y semi-autónomas, así como a las empresas públicas o estatales, se les impone la obligación de impulsar la máxima descentralización o subsidiaria desconcentración de sus funciones, trasladando a los gobiernos locales o instancias provinciales y regionales, sus competencias.

El proyecto de ley no pretende definir ni realizar el traslado de competencias, lo que será propio del desarrollo y la evolución histórica e institucional, sino proveer del mecanismo legal apropiado para que esa descentralización pueda realizarse, con todas sus consecuencias. No obstante concentra su interés en dos puntos importantes:

- *Cooperación y transferencia de competencias*

Se autoriza al Poder Ejecutivo y a las instituciones descentralizadas, para que puedan celebrar convenios de cooperación interinstitucional y traspasar competencias propias, junto con los recursos previstos en sus respectivos presupuestos para el pago de la competencia a transferir, a los gobiernos municipales, regionales y provinciales.

- *Cogestión de servicios*

El Poder Ejecutivo y las instituciones descentralizadas podrán contratar

directamente con las municipalidades o los gobiernos provinciales y regionales, la cogestión de servicios a ellos encomendados. El cogestionante estará autorizado para traspasar, vía decreto o disposición de la administración superior, según corresponda, los recursos originalmente previstos para la actividad a cogestionar, a "contratación de servicios".

Finalmente expone el segundo campo en el que es posible articular y promover la descentralización, señalando concretamente el de las:

- *Competencias municipales*

El proyecto establece criterios para la administración de competencias propias y concurrentes de las municipalidades con las instituciones nacionales, puntualizando cuáles de ellas afirman el carácter de la descentralización y regionalización gradual que promueven. Esta iniciativa despierta obviamente el interés en desarrollar otras no menos audaces, en virtud de que el marco legal que sugiere lo permitiría en caso de llegar a aprobarse.

Conclusiones

Las funciones del gobierno local han estado determinadas por las cir-

cunstancias económicas, políticas e históricas del país, las cuales han influido en forma decisiva sobre el resultado final de las competencias municipales. No cabe duda que las funciones que establece el Código Municipal para los gobiernos locales, son sumamente amplias en teoría, pero restrictivas en la práctica. De hecho, una gran parte de las competencias nacionales que se sugiere trasladar del gobierno central a los gobiernos locales, históricamente fueron funciones municipales, que hoy les resultaría difícil a éstos asumir, a menos que este traslado se haga considerando que las funciones exclusivas del gobierno local, necesitan de una mayor autonomía y de un necesario contenido económico.

El fundamento constitucional del Régimen Municipal, lo mismo que su estructura, pese a estar jurídicamente sustentadas, no ha suscitado un desarrollo institucional acorde al avance experimentado por el Estado costarricense en otras áreas. De hecho, pese a la solidez de su concepción política, el régimen municipal no ha logrado superar las limitaciones impuestas por la insuficiencia financiera y la dependencia de las instituciones del gobierno nacional, que han impedido el desenvolvimiento normal de los principios que fundamentan el gobierno local. En efecto, el análisis hecho de la legislación desarrollada en los últimos doce años y la más reciente, son un punto de interpretación importante, para explicar cómo, pese a la numerosa legislación en materia de tarifas mu-

nicipales, éstas han sido un estímulo insuficiente, lo que hace depender de decisiones más profundas, la transformación de las condiciones actuales del régimen municipal. Este cambio se requiere para evitar la continua desintegración del poder local, el cual se debilita ante la marginalidad de sus actividades y competencias.

La Reforma del Estado surge en un contexto de crisis, se desarrolla en medio del cambio y adquiere carta de ciudadanía con el proceso de descentralización promovido por las últimas administraciones. La tesis de la descentralización se convierte entonces en una opción razonable frente a la inflexibilidad de la estructura centralista que domina la actividad del Estado. Frente a esto, el Régimen Municipal es visto por quienes impulsan la Reforma del Estado como un espacio donde es posible introducir cambios que desde arriba beneficien el funcionamiento y la misión histórica del gobierno local. De ahí que el Municipio necesario surge como la tesis que apuntala la posición de quienes defienden que el Gobierno Nacional debe dar más poder, o en todo caso, devolvérselo a los gobiernos locales.

El gasto municipal como instrumento de análisis nos permite asomarnos de modo explícito a las características de las funciones y competencias actuales de los gobiernos locales. Este análisis que en cierta forma nos define las diferentes competencias, a nivel local, regional y nacionales, es importante en la medida en que considera las asimetrías exis-

tentes en el desarrollo del Régimen Municipal. Al mismo tiempo, es una base para cuantificar competencias y profundizar en la calidad de los servicios que prestan las municipalidades del país, dado que la muestra que ha sido extraída es sumamente representativa del carácter del gobierno local en Costa Rica.

Resulta evidente que pese a no haber logrado diseñar el modelo de gobierno local ideal, la Asamblea Legislativa ha adoptado un conjunto de decisiones importantes para impulsar el desarrollo y la modernización de la administración municipal, la cual concibe cambios sensibles y estratégicos que promuevan una reestructuración de la organización municipal. La reforma en la administración del Régimen Municipal sin ser insuficiente enfrenta los límites propios de la realidad porque es evidente que no es posible desarrollarla con la celeridad que exigen los nuevos tiempos. Por ello si bien tiene el mérito de proporcionar los cambios necesarios para un desarrollo municipal alternativo, requiere un conjunto de acciones sostenidas orientadas a alcanzar los objetivos de un régimen moderno y descentralizado, el cual es indispensable para la debida atención de las necesidades y características particulares de la población de cada cantón y de cada región.

La fase en la que nos encontramos plantea la necesidad de profundizar en un estudio individual que identifique las diferencias que prevalecen a nivel técnico-administrativo dentro de los municipios. Si los límites se inician en la

identificación de los factores que inciden sobre la operacionalidad de la reforma, es allí donde debemos dirigir el mejoramiento de la misma.

La reforma administrativa impulsada por el Parlamento con el apoyo de los gobiernos locales, tiene limitaciones que deben ser atendidas, en especial en el campo de la organización administrativa y territorial del país. Esto es así, porque para nosotros la descentralización debe verse más que como una acción, como un proceso. Un proceso lo hemos dicho, porque debe iniciarse con la modificación de las estructuras internas de las municipalidades. Dado que el centralismo se refleja por doquier en el funcionamiento municipal, sólo un paso seguro hacia la modernización, posibilita la adopción de nuevas competencias, las que junto a la necesaria tecnificación y profesionalización de las municipalidades, contribuirán a un cambio real, en la medida en que la capacitación promueva al interior de las municipalidades un compromiso más abierto con las transformaciones que se pretendan introducir en su interior.

Consideramos que si no existe voluntad política para hacer las reformas requeridas en los distintos ámbitos de acción municipal, no será posible introducir un cambio real en este país, con miras al desarrollo de nuestro sistema de vida en libertad y en democracia. Un gobierno municipal fuerte lo hemos dicho, sólo se obtiene de una activa y real participación de sus bases. Si los ciudadanos se comprometen con las tareas del gobierno local, pueden ser

efectivos instrumentos para el desarrollo de esta forma de organización.

Para nosotros la crisis del Régimen Municipal, no es sólo una crisis financiera, es una crisis de identidad que se origina en la falta de visión y en el crecimiento desmesurado de las restricciones a las potestades municipales. Si la actual coyuntura reviste condiciones especiales para revertir esta tendencia dominante, es porque los niveles de agravamiento de las competencias nacionales ineficientemente administradas son insalvables. Ello obliga a poner atención a la existencia del Municipio no como un residuo, sino como una base de oportunidades para el Estado en su fase de profunda e inevitable transformación. Por eso para nosotros, la descentralización no empieza con la reforma del Estado y termina en la municipalidad, sino que es un proceso simultáneo en el que las nuevas competencias del gobierno local, benefician al individuo, a la sociedad y al Estado en forma integral, porque la finalidad real es que las municipalidades lleguen a ser realmente un gobierno local representativo de los intereses de la comunidad.

Bibliografía

- Aguilar Fong, Justo. *El concepto de Servicio Público*. Proyecto ICAP-AECT, Administración Local. Curso de Servicios Públicos Municipales, San José, Costa Rica, Febrero 11-15, 1991, p. 16.
- Aguilar Fong, Justo. *Las transferencias intergubernamentales y el financiamiento municipal*. Agencia Española de Cooperación Técnica, AECT, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, agosto 24, 1992.
- Aguilar Fong, Justo. *Plan de descentralización territorial y fortalecimiento municipal*. IFAM, San José, Costa Rica, enero 1990, p. 60.
- Chan, Carlos y Vargas, Rosibel. *Proyecto: Fortalecimiento municipal y transferencia de competencias de entidades nacionales a los gobiernos locales*. Octubre de 1991, Ministerio de Planificación Nacional, Programa Reforma del Estado, p. 41.
- Contraloría General de la República. *Memorias Anuales, 1990, 1991, 1992*. Oficina de Publicaciones. Contraloría General de la República.
- COREC. *La Reforma del Estado en Costa Rica*. 1990. Fundación EBERT. San José, Costa Rica.
- Jagger, Harry. *Las funciones del gobierno local en Costa Rica*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Salazar Castro, Sahid. *Análisis estructural y funcional y algunas municipalidades de Costa Rica*. Tesis de Grado. Escuela de Administración Pública. Universidad de Costa Rica

ANEXO A

ANÁLISIS INTEGRAL DE LA REFORMA EN MARCHA

Señalaremos a continuación algunas de las limitaciones que contienen las reformas propuestas, que se están discutiendo en la Asamblea Legislativa, en torno a la reestructuración de los gobiernos locales:

- Los proyectos de ley en la corriente legislativa si bien son exhaustivos respecto a los factores que deben ser considerados en el proceso de reestructuración de las municipalidades, todavía necesitan más discusión y análisis con miras a perfeccionar su eventual implementación.
- Es importante señalar que dada la diversidad de condiciones económicas, sociales y culturales de cada cantón, no puede realizarse una reforma generalizable a todas las municipalidades. Es necesario un diagnóstico de las necesidades y características particulares de la población de cada cantón y por ende, de los servicios que brindan. Es fundamental conocer la composición sociodemográfica (niños, ancianos, jóvenes, hombres o mujeres, estratos económicos presentes, etc.), la cultura de la población y en fin, factores que incidirán en programas concretos de prestación de servicio y desarrollo económico y cultural.
- Debe realizarse un estudio individualizado de la situación interna de las municipalidades, que contemple las diferencias existentes entre ellas, considerando aspectos técnico-administrativos, desarrollo en procesos de trabajo, capacitación de recursos humanos, etc., que pueden incidir en la viabilidad de las reformas.
- Existen problemas de operacionalización en la administración de los bienes y servicios, así como en el financiamiento del régimen municipal que deben ser atendidos mediante reformas legales puntuales. La introducción de mecanismos organizacionales, arreglos institucionales, determinación de condiciones de la economía política y la cooperación externa, afectan el diseño e implementación de programas y los instrumentos de decisión política que orientan el proceso de planificación, asistencia técnica, control y evaluación, aspectos donde todavía está pendiente la acción y la presentación de propuestas concretas.
- Tomando en cuenta el nivel de las municipalidades en cuanto a su capacitación, no puede descartarse la necesidad de uniformar el conocimiento y la experiencia administrativa y funcional de los municipios.

- La descentralización debe verse más que como acción, como un proceso, un proceso que debe iniciar con la modificación de las estructuras internas de las municipalidades. El centralismo que se refleja internamente en las municipalidades por parte del Ejecutivo Municipal, debe dar paso a una modernización de las estructuras actuales, de manera que posibiliten la adopción de nuevas funciones para los otros órganos municipales.
- La tecnificación y profesionalización de las municipalidades no se logrará sólo a través de capacitación formal, sino con todo un cambio de cultura que abarque la sociedad en general.
- La profesionalización de las municipalidades es fundamental para asumir con responsabilidad y criterio técnico las nuevas competencias, pero esto debe ser un proceso gradual de involucramiento y convencimiento, incluso al interior de éstas.
- Es importante el involucramiento de funcionarios municipales en las propuestas de reestructuración, de manera que su participación asegure un mayor compromiso e identificación por parte de éstos. De manera, que sea un proceso democrático en que no se margine a nadie.

Reforma del Estado y perspectivas de la política de descentralización en Panamá*

Delegación de Panamá**

SOSTIENE QUE EL PROYECTO MUNICIPIO SIGLO XXI PRETENDE TRADUCIR A NIVEL LOCAL LAS POLITICAS PUBLICAS PARA EL DESARROLLO INTEGRAL, EN DONDE SE COMBINAN LOS ESFUERZOS DEL GOBIERNO Y LA SOCIEDAD CIVIL, PROYECTADO AL MEJORAMIENTO COMUNITARIO Y BASADO EN EL USO EFICIENTE DE LOS RECURSOS. PRETENDE IDENTIFICAR EN CADA MUNICIPIO LOS ELEMENTOS NECESARIOS QUE PERMITAN EJECUTAR PROYECTOS INTEGRALES ORIENTADOS AL DESARROLLO SOSTENIBLE. DESCRIBE LAS EXPERIENCIAS DE PRIVATIZACION Y SU INCIDENCIA A NIVEL DE GOBIERNOS LOCALES.

Estado actual y perspectivas de la política de descentralización

El Gobierno Nacional, presidido por el Excelentísimo señor Presidente de la República, Dr. Ernesto Pérez Balladares, ha definido mediante resolución del Concejo de Gabinete Nº 522 del 1º de octubre de 1994, el Plan de

Políticas Públicas denominado "Desarrollo Social con Eficiencia Económica", con el propósito fundamental de incrementar los niveles de desarrollo humano sostenible en cada uno de los habitantes de Panamá a través de la modernización del sistema productivo.

Entre esos programas está el proyecto Municipio Siglo XXI, adscrito al Despacho de la Primera Dama de la República, Dora Boyd de Pérez Balladares, dirigido a traducir a nivel local las políticas públicas para el Desarrollo Integral conjugando esfuerzos de gobierno y de la sociedad civil, proyectado hacia el mejoramiento comunitario y basado en el uso eficiente de los recursos humanos naturales, económicos y financieros disponibles. El programa tiende hacia la descentra-

* Documento presentado en el Seminario "El Municipio como Empresa de Servicios", realizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, en Berlín, Alemania, del 13 al 27 de setiembre de 1997.

** Mario Delgado, Alcalde; Edgardo Luna, Asesor Legal Ministerio de Gobernación y Justicia; Aníbal Culiolis, Director Instituto Panameño de Desarrollo Municipal; Alvaro Visuetti, Asesor Legal Dirección General de Carrera Administrativa.

lización y se orienta a través de la participación democrática y representativa de la comunidad. Su esencia es la identificación en cada municipio de esos recursos y potencialidades locales, que permitan una movilización de actores para ejecutar proyectos integrales que apunten hacia el desarrollo sostenible.

El programa ha incluido en una primera fase a 13 municipios, uno por cada una de las nueve provincias, la comarca de San Blas, el corregimiento de Juan Díaz y la provincia de Panamá, que se encuentra dividida en tres áreas: Panamá Este, Panamá Metro y Panamá Oeste.

MUNICIPIO SIGLO XXI

Provincia	Distrito/Corregimiento
-----------	------------------------

Bocas del Toro	Chiriquí Grande
Coclé	La Pintada
Colón	Portobelo
Chiriquí	San Lorenzo
Darién	Cémaco
Herrera	Las Minas
Los Santos	Pocrí
Panamá Este	Chepo
Panamá Oeste	Arraiján
Area Metropolitana	Corregimiento de Juan Díaz
Provincia de Panamá	San Miguelito
Comarca Kuna Yala	Corregimiento N° 1
Veraguas	Soná

Para lograr tales propósitos y objetivos del programa, se han diseñado las siguientes estrategias:

- La modernización del Régimen Municipal, tendente a fortalecer las estructuras e instituciones municipales para el desarrollo de una gestión descentralizada, racional y eficiente.
- Rescatar y fortalecer las estructuras locales de participación ciudadana.
- Descentralizar las acciones de ejecución del gobierno.
- Transferencia de los recursos estatales que de manera eficiente y coordinada sean canalizados a los municipios.
- Implementar la participación y la coordinación interinstitucional de grupos no gubernamentales y organismos internacionales.

Aspectos más importantes del proceso de fortalecimiento municipal de los dos últimos años

Hemos de señalar, entre otros, dos aspectos importantes del proceso de fortalecimiento municipal en nuestro país dados en estos dos últimos años: la Comisión Revisora para examinar y recomendar modificaciones a la legislación de los Regímenes Pro-

vincial, Municipal y de Corregimiento y la elaboración de un Plan Nacional de Capacitación.

Comisión Revisora de la Legislación de los Gobiernos Locales

Somos conscientes de que un gobierno local fortalecido dentro del marco político, administrativo y económico, puede coadyuvar al desarrollo mediante una distribución equitativa de las oportunidades y una gestión adaptada a las particularidades de cada unidad territorial. Por eso, nuestro gobierno se ha comprometido al fortalecimiento institucional de los regímenes provincial, municipal y de corregimiento, tomando como base que estas estructuras políticas se encuentran reguladas por disposiciones legales que datan de 1973, las que deben ser actualizadas, con miras a la creación de una estructura jurídico-administrativa moderna y capaz de promover el desarrollo de las provincias, distritos y corregimientos, acorde con los planes del Gobierno Nacional.

Para ello se crea mediante el Decreto Ejecutivo Nº 77 del 2 de febrero de 1996 la Comisión Revisora para examinar y recomendar modificaciones a la legislación de los regímenes provincial, municipal y de corregimiento, los cuales se encuentran en su etapa final, para ser presentados en

anteproyecto de ley al Concejo de Gabinete. Esta comisión está integrada tanto por representantes del gobierno central como de los gobiernos locales, aunando esfuerzos en interés de fortalecer y lograr una real y verdadera descentralización.

Como complemento a la elaboración de este anteproyecto de ley, y a posteriori, ley vigente, el Gobierno Nacional considera de suma importancia y necesidad llevar a cabo un programa de consulta a todos los sectores del país, enmarcado en un plan nacional de capacitación.

Plan Nacional de Capacitación

La Dirección Nacional de Gobiernos Locales del Ministerio de Gobierno y Justicia, constituye un excelente instrumento de promoción y apoyo hacia la verdadera capacitación de las autoridades y funcionarios municipales de la República de Panamá.

Esta Dirección, previo diagnóstico financiero, político, administrativo, jurídico y social de los 67 municipios del país, considera fundamental institucionalizar un programa permanente de capacitación que permita una modernización y actualización de conocimientos para garantizar una gestión de calidad por parte de los integrantes político-administrativos de nuestras municipalidades. El programa con-

templa aprovechar al máximo la capacitación y canalización de los diferentes recursos humanos y económicos provenientes de organismos e instituciones nacionales, así como los de aquellas organizaciones de cooperación internacional, dedicadas al fortalecimiento y modernización de los gobiernos locales en nuestro país.

El programa tiene como objetivo:

a) facilitar el conocimiento del nuevo rol desarrollista de las municipalidades a sus autoridades políticas y administrativas, b) reforzar el funcionamiento administrativo de la estructura del municipio, c) promover esfuerzos para garantizar programas que aborden el concepto de descentralización y descongestionamiento del Gobierno Central, facilitando el conocimiento de los temas municipales, d) orientar las acciones de los municipios hacia la elaboración de planes de desarrollo, a través del método participativo comunitario, e) promover la creación de una unidad de capacitación en cada municipio, mediante el adiestramiento de capacitadores municipales, f) concientizar a los integrantes del organismo denominado Junta Técnica, para crear mecanismos de trabajo con las municipalidades, g) acercar a los ciudadanos a la Administración Municipal, para provocar una auténtica participación democrática, impulsando conceptos de vecindad y solidaridad, h) velar por la aplicación de la correcta administración de justicia y de policía, para garantizar la coordinación de las instituciones que la promueven.

Fortalecimiento de las estructuras locales de participación ciudadana

En el Anteproyecto de Ley que elabora la Comisión Revisora de la Ley de Gobiernos Locales se ha contemplado un título que estatuye de manera clara, los mecanismos de participación ciudadana tendentes a regular la Iniciativa Legislativa y Normativa, el Referendo, la Consulta Popular, la Revocatoria de Mandato, el Plebiscito y el Cabildo Abierto.

La Iniciativa Popular Legislativa y Normativa se ha definido como el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de acuerdos ante los Concejos Provinciales y Municipales, y de Resolución a nivel local.

El Referendo es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica, acuerdos provinciales o municipales, o se derogue o no, una norma o acuerdo ya vigente.

La Consulta Popular es la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, provincial, municipal o de corregimiento, es sometido, por el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según sea el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie al respecto.

La Revocatoria de Mandato constituye el derecho político por medio del

cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a la autoridad electa popularmente.

Plebiscito es el acto por el cual los electores del país, de una provincia, de un municipio o de un corregimiento, se pronuncian mediante el voto afirmativo o negativo respecto a cuestiones específicas o de gobierno, según sea el caso y previa convocatoria por el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde.

El Cabildo Abierto, llámase a la reunión pública de los Concejos Municipales, de los Concejos de Desarrollo Local, en el cual los habitantes pueden participar directamente, con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Descentralizar las acciones de ejecuciones del Gobierno

En el año de 1996 se pone en ejecución el Programa de Inversiones Locales, PROINLO, cuyo objetivo es el de dar soluciones a los problemas de las comunidades y a su vez promover la descentralización de la Administración Pública. La administración de este programa fue conferida a los Concejos Provinciales, ejecutados por la Junta Técnica, y bajo la coordinación del Ministerio de Planificación y Política Económica.

Para ese año PROINLO presupuestó 18.5 millones de balboas, planificándose la ejecución de 676 proyectos en los 67 distritos de la República, los cuales darán como resultado incentivos a la inversión en todos los corregimientos, distritos y provincias del país, propiciando además la generación de empleos en cada una de las comunidades beneficiadas. A esta fecha, se han concluido 179 proyectos y otros 246 se encuentran en etapa de terminación en las nueve provincias.

Otro de los proyectos de inversiones comunitarias que desarrolla el Comité Nacional como proceso de modernización del Estado es a través del Fondo de Emergencia Social, FES. Contempla este programa de inversiones financiado parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, acciones dirigidas a mejorar y desarrollar proyectos de infraestructura tales como: construcción y mantenimiento de escuelas, vías de penetración rural, centros de salud, construcción de acueductos y centros de acopio para pequeños agricultores.

Otro de los programas que se ha gestado es el de las obras comunitarias con partidas presupuestarias anuales, destinadas a resolver diferentes problemas sociales a nivel de corregimientos. Estos programas son manejados por los Concejos Municipales a través de sus representantes de corregimientos y la Dirección Provincial del Ministerio de Planificación.

Transferencia de recursos estatales

Las administraciones gubernamentales realizan grandes esfuerzos para proveer a través del presupuesto general del Estado, recursos que permitan a las provincias y municipios alcanzar un nivel óptimo de desarrollo, sin embargo, éstas se han visto frustradas en particular por los procesos de decaimiento económico y social producto de la pérdida de ingresos provenientes de las fuentes tradicionales de financiamiento de la economía, como ocurre en el caso de la provincia de Colón.

Como consecuencia de esa situación, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Tesoro en su interés de darle solución al problema y por ende iniciar los procesos de descentralización de la Administración Pública, elabora el proyecto de Ley Nº 018-97, por el cual se adoptan medidas para el financiamiento del programa de desarrollo en el distrito de Colón.

Este proyecto de Ley tiene como objetivo que todos los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto de inmuebles pagados por los terrenos, edificios y construcciones permanentes existentes o que se construyan en el distrito de Colón y sus ejidos, sean transferidos por el Ministerio de Hacienda y Tesoro al Presupuesto de Inversiones del Municipio de Colón para los programas de desarrollo,

obras y servicios que se lleven a efecto dentro del distrito.

Puesta en funcionamiento de la participación y coordinación interinstitucional

Uno de los proyectos encaminados a facilitar el proceso de descentralización a nivel municipal es el Convenio de Donación entre el Gobierno de los Estados Unidos, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional, AID y el Gobierno de la República de Panamá, contiene tres componentes: capacitación, asistencia técnica y reformas legislativas.

En materia de capacitación se contemplan aspectos legales, planificación financiera y procedimientos; administración y manejo de municipios y participación ciudadana; en asistencia técnica se han considerado seis municipios modelos para el desarrollo y ejecución de sistemas de administración. En este programa se seleccionó al municipio de Arraiján, La Chorrera, Capira, Portobelo, Santiago y Chiriquí Grande. En cuanto a las Reformas Legislativas, se ofrece asistencia técnica a la Asociación de Municipios de Panamá, AMUPA, a fin de que ésta se establezca como agente permanente de cambio con capacidad de promover y como en efecto lo ha hecho, propuestas de reformas legales.

Fuerzas que se oponen a las reformas

Podemos indicar que actualmente la comisión revisora designada por el Ejecutivo y a la cual hemos hecho referencia, está en su etapa de consulta a nivel nacional, con todos los sectores del país. Se espera que de estas consultas surjan diversas opiniones y criterios que como es natural siempre salen a relucir, por tratarse de un tema de un profundo contenido político, social, económico, cultural y educativo.

Para nuestro gobierno resulta muy positivo que estas opiniones puedan ser evaluadas y de ser posible incorporarlas a la nueva ley, para que la misma responda a las inquietudes y aspiraciones que tiene actualmente el gobierno con miras a lograr las transformaciones sustanciales que le permite a los gobiernos locales convertirse en verdaderos y auténticos entes de desarrollo.

Participación comunitaria

Formas e instrumentos de participación de los ciudadanos en la planificación, toma de decisiones y ejecución de proyectos municipales

La participación ciudadana en nuestro Derecho Positivo Panameño

está consagrada en la Constitución Política, en los Artículos 236 y 310 en el ámbito municipal, en los Artículos 152, 153 y 154 del Título VI de la Ley 106 del 8 de octubre de 1973.

En la esfera municipal, la legislación vigente se refiere a tres tipos diferentes de actos: referendum, iniciativa y plebiscito. Para esos efectos, nos permitimos analizar cada uno por separado.

A tenor de lo establecido en el Artículo 52 de la Ley 106, Ley del Régimen Municipal, el referendum "es el acto por el cual un Acuerdo Municipal es sometido al voto afirmativo o negativo de los electores del respectivo municipio".

El referendum viene a ser aquella institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral, aprueba, rechaza u opina sobre una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas. Es una manifestación de la democracia constitucional en la cual mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso de poder, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del referendum y el plebiscito.

Se discute la naturaleza de esta participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, de aprobación o de decisión, inclinándose la doctrina por considerarlo como un acto decisorio

autónomo que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual sólo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella. Los representantes formulan la ley, pero *ad referendum*, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el voto popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley.

De esta forma, podemos señalar a manera de ejemplo, que los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo sobre el canal de esclusas, su zona adyacente y sobre la protección del mismo, así como para la construcción de un canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas deberá ser aprobado por el Órgano Legislativo y sometido a referendium nacional. De igual manera se garantiza el derecho de los ciudadanos al referendium en los asuntos atribuidos a los Concejos Municipales, tal como está expresado en el Artículo 236 del texto fundamental, que dice:

Artículo 236: "Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referendium en los asuntos atribuidos a los Concejos".

Estas instituciones refuerzan el sistema democrático, ya que hacen efectiva la participación ciudadana en las decisiones de los entes gobernantes.

Con ellas no se accede al otorgamiento de concesiones; por el contrario, se reconocen de conformidad a la naturaleza que conllevan, es decir,

como derechos intrínsecos al ciudadano. De allí que no sólo debe reconocerse circunscrito al ámbito municipal, sino a toda esfera nacional, pues la ciudadanía, tiene el derecho de efectuar proposiciones de orden legislativo que consideren necesario aplicar en el país, así como también tiene el derecho de que en asuntos trascendentales para el desarrollo de la Nación, se tome en cuenta su apreciación, a fin de aprobar o desaprobar determinadas medidas.

Veamos ahora, el significado y alcance de la institución reconocida como Iniciativa, a tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del ya citado Artículo 152 de la Ley N° 106 de 1973:

Artículo 152: ... Iniciativa es el procedimiento por el cual un grupo de electores de un municipio redacta y suscribe un proyecto de acuerdo y lo presenta al Concejo Municipal, ya sea para que éste por sí mismo lo convierta en Acuerdo o bien para que lo someta a referendium popular.

Como vemos, la iniciativa popular en su forma directa, no requiere siquiera la intervención parlamentaria. El proyecto elaborado por un grupo de ciudadanos va directamente al electorado.

La finalidad de la iniciativa popular es la de dar al pueblo un medio de proponer y obtener leyes de su agrado, sin tener en cuenta los deseos del Órgano Legislativo, incluso, por encima de éste.

Ahora nos referiremos a la institución del Plebiscito, la cual se encuentra consagrada en el último párrafo del Artículo 152 ya citado.

Artículo 152: ...Plebiscito es el acto por el cual los electores de un municipio, a través de votación especial, se pronuncia afirmativa o negativamente con respecto a cuestiones específicas del Gobierno Municipal.

El Plebiscito puede ser usado tanto para un proyecto de ley, como para aprobar o improbar globalmente una nueva constitución, como para reconocer un nuevo gobierno de tipo revolucionario, como para que el pueblo se pronuncie a favor o en contra de la reforma o derogación de una constitución vigente, como para ungir un gobierno cesarista.

En nuestro país, la Carta Magna reconoce a los ciudadanos el derecho de iniciativa y de referendun en los asuntos municipales, y también se conoce a los municipios la facultad de decidir por plebiscito si han de gobernarse por el sistema de Alcalde y Concejo, o por el de Comisiones.

En nuestro medio, hemos considerado la figura aún no institucionalizada de la información ciudadana como una condición previa a la participación y puede ser incluso una forma de participación en la gestión municipal: servicio de información y de recepción de demandas o propuestas y su examen, tramitación, reuniones de información y debates con los vecinos,

campañas de información y concientización ciudadana.

Papel de las elecciones municipales

La elección de los funcionarios municipales en nuestro medio, está consagrado tanto en la Constitución Nacional como en la Ley del Régimen Municipal, Ley Nº 106 del 8 de octubre de 1973. Sin embargo, nuestra Carta Política, única y exclusivamente hace referencia a la elección de un sólo funcionario municipal, a saber, el Tesorero Municipal, consagrándolo al Artículo 239 que a la letra dice:

Artículo 239: Habrá en cada distrito un tesorero, elegido por el Concejo, para un período que determinará la Ley y quien será el jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de pagaduría.

La Ley del Régimen Municipal en su Artículo 17, sobre las Competencias del Concejo, le asigna a esta corporación la atribución de elegir de su seno al Secretario del Concejo Municipal, al Subsecretario cuando proceda, al Tesorero, al Ingeniero, Agrimensor o Inspector de Obras Municipales y al Abogado Consultor del Municipio. El resto de los funcionarios municipales son nombrados por el Jefe de la

Administración Municipal, es decir, el Alcalde.

Con relación a este funcionario y autoridad municipal, tanto la Constitución Nacional y la Ley del Régimen Municipal señalan que será elegido mediante votación popular directa, para un período de cinco años. Vale señalar que en esta elección se da la participación ciudadana de forma directa, ya que se formula mediante el voto del electorado.

Funciones que ejercen las administraciones municipales

La Constitución Política define al Municipio "como la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito", indicando que su organización "...será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local", en tanto, que a nivel legal, se repite conceptualmente dicho principio.

Como se deja ver, el régimen municipal de la República de Panamá, tiene su fundamento en la propia Constitución Política, observándose que a nivel legal, se procede a su regulación sobre tópicos, tales como circunscripción territorial, organismos de gobierno y administración bien definidos, es decir, deliberantes y ejecutivo, la facultad de disponer recursos y patrimonio propio, crear empresas para contratar empréstitos y otras facultades carac-

terísticas de una unidad de un gobierno local.

Trátase de una organización político-administrativa del distrito, donde su administración está compartida entre el cuerpo deliberante denominado Concejo Municipal, conformado por los Representantes de Corregimientos y el funcionario ejecutivo denominado Alcalde, entes que funcionan separadamente, pero coordinadamente.

En nuestro país, el sistema de Administración Municipal, se ha concebido a través del Concejo Municipal-Alcalde, no obstante, se advierte que la figura del Alcalde se considera como Jefe de la Administración, y ello es reconocido en la propia Carta Política en su Artículo 239, al disponer que "... habrá en cada distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal...".

En este marco de referencia que a propósito hemos resaltado, es que debemos conceptualizar cómo materializan los entes municipales-administradores, las distintas funciones a cada uno asignadas.

El Alcalde

De conformidad con el Artículo 239 de la Constitución Política, los alcaldes del país serán electos por votación popular directa, sin embargo, la disyuntiva establecida por la propia Constitución permite disponer que los alcaldes pueden ser nombrados y removidos por el Organó Ejecutivo.

Se destaca en la propia Ley que al Alcalde como Jefe de la Administración Municipal, sus atribuciones le están señaladas en el Artículo 45 de la Ley Nº 106 de 1973, y que a continuación detallamos:

Artículo 45:

- Presentar al Concejo Municipal proyectos de Acuerdos, especialmente el Presupuesto de Rentas y Gastos que contendrá el programa de funcionamiento y el de inversiones públicas municipales.
- Presentar al Concejo Municipal un plan quincenal y anual para el desarrollo del Distrito preparado con la colaboración del Ministerio de Planificación y Política Económica.
- Ordenar los gastos de la administración local ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de Contabilidad.
- Nombrar y remover a los Corregidores y a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI de la Constitución Nacional.
- Designar en calidad de colaboradores o auxiliares permanentes, a los especialistas que se requieran en cada una de las actividades de la Administración Municipal, cuando el Municipio contare con recursos para ello.
- Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus servidores públicos.
- Fijar el horario de trabajo de los servidores públicos municipales, si por acuerdo municipal no se hubiere fijado.
- Vigilar las labores en las oficinas municipales para que cumplan leal y fielmente los deberes a ellos encomendados, imponiéndoles sanciones que no comprendan suspensión mayor de tres días, ni multa mayor de quince balboas.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Concejo Municipal.
- Presentar al Concejo Municipal el 2 de diciembre de cada año, una memoria de su gestión administrativa.
- Dictar Decretos en desarrollo de los Acuerdos Municipales y en los asuntos relativos a su competencia.
- Suministrar a los servidores y a los particulares, los informes que soliciten sobre los asuntos que se ventilen en sus despachos, que no sean de carácter reservado.
- Sancionar las faltas de obediencia y respeto a su autoridad con multa de cinco a cien balboas o arresto equivalente, con arreglo a lo indicado en las disposiciones legales vigentes.
- Firmar conjuntamente con el Tesorero Municipal, los cheques girados contra el Tesoro Municipal, manual o mecánicamente.

- Todos los demás que señalen las leyes y los Acuerdos Municipales y los organismos y servidores públicos de mayor jerarquía de la Nación.

Tanto la Constitución Política como la Ley de Régimen Municipal establecen que el Municipio requiere contar con una serie de funcionarios, tendentes a cumplir con las atribuciones inherentes a este ente municipal, destacándose entre ellos, el Tesorero, Ingeniería Municipal, Auditores, etc. Cabe destacar que la facultad de que disponen los municipios para adoptar la organización administrativa que estimen necesaria para satisfacer los servicios públicos, pueden hacerlo o materializarlo mediante Acuerdo Municipal; número de cargos, asignación de funciones, salarios, viáticos y responsabilidades.

El Concejo Municipal

Ahora bien, y dado que el tema abordado gira en torno a las funciones que ejercen las administraciones municipales, observamos que nuestra Ley positiva contempla que el órgano colegiado denominado Concejo Municipal igualmente posee una función administradora, toda vez que la ley otorga atribuciones de esta naturaleza. En ese sentido, nos permitimos transcribir diversas atribuciones de este ente en el municipio.

- Crear empresas municipales o mixtas para la explotación de bienes y servicios, en especial las que tiendan al desarrollo industrial, agrícola y pecuario; y fomentar la creación de empresas privadas, industriales y agrícolas.
- Autorizar la celebración de contratos con entidades públicas o privadas, para la creación de empresas municipales o mixtas, cuya finalidad sea la explotación de bienes o servicios.
- Crear juntas o comisiones para la atención de problemas específicos del municipio, reglamentar sus funciones y aprobar sus presupuestos.
- Crear o suprimir cargos municipales y determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que dispongan la Constitución y las leyes.
- Disponer de los bienes y derechos del municipio y autorizar la adquisición de los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca la Ley.
- Crear empresas y servicios de utilidad pública, en especial agua, luz, teléfonos, gas, transporte, alcantarillados y drenajes; prestar éstos, ya sea directamente o en forma de concesión y en este último caso preferentemente mediante licitación pública o mediante acuerdos con otras entidades estatales. También podrá municipali-

zar los servicios públicos para prestarlos directamente.

- Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción y ejecución de obras públicas municipales.
- Autorizar y aprobar la celebración de mataderos, mercados, crematorios, cementerios públicos y reglamentar sus servicios. La construcción de los mataderos estará sujeta a la reglamentación que dicte el Organo Ejecutivo.
- Autorizar y aprobar la construcción de plazas, parques, paseos y vías públicas municipales en base a los planos reguladores.
- Establecer y reglamentar el servicio de aseo urbano y domiciliario de sus poblaciones; y procurar los medios para el aprovechamiento de los desechos y residuos.
- Reglamentar lo relativo a las construcciones y servicios públicos municipales, teniendo en cuenta las disposiciones generales sobre salubridad, desarrollo urbano y otras.
- Deslindar las tierras que forman parte de los ejidos del municipio y del corregimiento, con la cooperación de la Junta Comunal respectiva.

El municipio para cumplir con sus atribuciones está legalmente facultado para constituir su propio cuerpo de empleados para la ejecución de obras públicas y la prestación de los diversos

servicios que concurren en su circunscripción territorial, y paralelo a ello estipula que tendrán patrimonio propio, sus fuentes de ingreso, y dentro de estas fuentes de ingreso municipal, además las que señala el Artículo de la Ley Nº 106 de 1973.

No está demás agregar que la actividad municipalista se ejecuta por intermedio de las diferentes direcciones y departamentos administrativos del municipio, y por la actividad que desarrollan los respectivos concejales miembros del Concejo Municipal en su corregimiento, en compañía de los corregidores y regidores.

Así tenemos que en el ejercicio administrativo de los organismos municipales, se observa que el Concejo Municipal, ente que tiene facultades para regular la vida jurídica de los municipios, cumple con sus atribuciones en la administración municipal aprobando y emitiendo acuerdos y reglamentaciones que inciden en el ordenamiento social de la población.

Con fundamento en el Artículo 14 de la Ley Nº 106 del 8 de octubre de 1973, los Concejos Municipales tienen competencia exclusiva para el cumplimiento de sus funciones que le son atribuidas por el Artículo 17 de la referida excerta legal.

Tasas

Nuestro derecho positivo considera a la tasa como el gravamen que la

ley autoriza; es una compensación remunerativa de un servicio municipal que debe pagar quien lo solicita y recibe y no obliga a quien lo rehusa. Nuestra legislación municipal indica que el Tesoro Municipal lo constituyen los quince rubros enumerados taxativamente en el Artículo 72 de la Ley Nº 106 de 1973, donde se advierte en su numeral 5 las tasas por el uso de sus bienes o servicios, observándose en el Artículo 73 los conceptos que determinan las rentas municipales, los cuales a continuación se transcriben:

Artículo 73: Las rentas municipales se determinarán por los siguientes conceptos:

- o Arbitrios, recargos existentes.
- o Arbitrios con fines no fiscales.
- o Contribuciones de las personas especialmente interesadas en las obras, instalaciones o servicios municipales.
- o Derechos y tasas.
- o Aprovechamiento y reintegros.
- o Multas.
- o Los arbitrios y contribuciones debidamente autorizados y cualesquiera que la Ley consigne en concepto de rentas municipales.
- o Impuestos sobre tierras incultas según el procedimiento del Código Fiscal.

En este orden de ideas, resulta conveniente destacar que el Artículo 74 declara que son gravables por el municipio con impuestos y contribución, todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que realicen en el distrito, consignando el Artículo 75 en cuarenta y ocho numerales, los negocios gravables.

Respecto al concepto de impuestos, nuestros tribunales han distinguido los directos y los indirectos, indicando que los primeros son aquellos que se forman por una razón de "ser", que implica una lista nominativa afectiva de las personas gravables; y por indirectos, aquellos que emanen de una razón de "hacer".

Se agrega que tiene gran importancia la diferencia que existe entre los impuestos directos e indirectos. El impuesto directo gradúa el importe contributivo del individuo, según su capacidad, obsérvese los impuestos sobre la renta, sobre el capital, etc. Sin embargo, el impuesto indirecto se refiere a la obligación de contribuir a un acontecimiento de naturaleza jurídico o real, sin considerar para nada la capacidad del interesado.

El Capítulo Cuarto del Título II de la precitada Ley, hace referencia a los derechos y tasas indicando su Artículo 76 que los municipios fijarán y cobrarán derechos y tasas sobre la presentación de los servicios siguientes:

Artículo 76: Los municipios fijarán y cobrarán derechos y tasas sobre

la prestación de los servicios siguientes:

- o Tasas de administración por los documentos que expidan las autoridades municipales a instancia de parte.
- o Concesión de placas y otros distintivos análogos que impongan o autoricen los Acuerdos Municipales.
- o Participaciones que conceden las leyes a los municipios en las licencias de caza y pesca y otras análogas.
- o Licencias para construcciones de obras.
- o Inspección de casas de baño.
- o Pesas y medidas y aparatos para medir energía, líquidos, gas y otras especies.
- o Desinfección a domicilio requerida por los interesados.
- o Servicios de mataderos, zahurdas y mercados y acarreo de carnes.
- o Recolección de basuras de los domicilios particulares y limpieza de pozos sépticos.
- o Servicio de alcantarillado.
- o Colocación de tuberías, hilos conductores y cables en postes y galerías del Municipio.

Esta Ley especial sobre Régimen Municipal enumera en su Artículo 77 cuáles son los derechos y tasas por aprovechamientos especiales indicando las siguientes:

Artículo 77: Son derechos y tasas por aprovechamientos especiales, los siguientes:

- o Las concesiones o licencias para establecer balnearios u otros aprovechamientos de agua en el municipio, que no consistan tan sólo en su uso común.
- o Concesiones para construir en terrenos municipales sistemas de aljobe para recoger las aguas pluviales.
- o Desagües en las vías públicas o en terrenos municipales.
- o Apertura de viaductos en terrenos municipales.
- o Ocupación con escombros de vías públicas o lotes municipales.
- o Instalación de vallas, puntuales o manillas y andamios en las vías públicas.
- o Las rejas de piso o instalaciones análogas en las vías públicas.
- o Las tribunas, toldos y otras instalaciones semejantes voladizas sobre la vía pública o que sobresalgan de la misma.
- o Los postes, palomillas, cajas de amarras de distribución o de registro, básculas, aparatos para la venta y otros análogos que se establezcan sobre la vía pública o sobresalgan de la misma.
- o Mesa de cantina, hotelería, cafés y establecimientos análogos situados en la vía pública.

- o Colocación de sillas o tribunas en la vía pública y ocupación de aceras.
- o Kioscos en la vía pública.
- o Puestos, barracas y casetas de ventas, espectáculos o recreos, en la vía pública o en terrenos de uso común.
- o Estacionamientos en la vía pública de vehículos en general y terminales municipales.
- o Empresas privadas de estacionamiento.
- o Licencias para industrias callejeras y ambulantes.
- o Escaparates, vitrinas y letreros y anuncios visibles desde la vía pública.
- o Fumigación aérea.
- o Cualesquiera otros de naturaleza análoga según criterio del Concejo.

Cabe destacar que esta Ley de Régimen Municipal declara que no pueden ser materia de impuestos, derechos y tasas municipales, las cosas, objetos y servicios ya gravados por la Nación, facultando igualmente a los municipios para establecer sanciones aplicables a los defraudadores, morosos, remisos en el pago de estos conceptos, incluso se le da jurisdicción coactiva para dicho cobro.

Privatización en Panamá

Mediante la Ley Nº 16 del 14 de julio de 1992, se estableció la regulación del proceso de privatización de empresas, bienes y servicios estatales y municipales en la República de Panamá.

Es interés del legislador, que esta Ley sea el vehículo por medio del cual el Estado transfiere, a título oneroso, al sector privado, la propiedad de empresas, bienes, acciones o cuotas de participación; concede o cede a particulares la administración o el ejercicio directo de actividades económicas o la prestación de servicios.

El proceso de privatización toma como marco de referencia el interés público y el bienestar social, los cuales determinan sus objetivos fundamentales.

A nivel de gobierno, corresponde al Concejo de Gabinete la declaratoria de privatización de bienes, empresas y actividades estatales, previo el estudio técnico pertinente; dicha declaratoria se hará de manera individual para cada empresa, bien o servicio por privatizar y deberá contener su respectiva identificación, así como la modalidad que se utilizará para el proceso de privatización.

Se diseñaron varios mecanismos alternos, para proceder a tramitar un proceso de privatización; así tenemos los siguientes: a) transformación de las empresas o entidades estatales y municipales en sociedades anónimas, y la posterior venta pública de sus accio-

nes; b) transformación de las empresas estatales o municipales en sociedades mixtas donde el Estado o el Municipio puedan tener participación minoritaria; c) celebración de contratos de administración o concesión de carácter administrativo, con o sin opción de compra en éste; d) arrendamiento total o parcial, con opción de compra previo establecimiento del precio de venta; e) contratación de determinadas funciones o actividades de empresas estatales o municipales, a individuos del sector privado; f) liberación de actividades que actualmente realiza el Estado o el Municipio, siempre que no le sean privativas por mandato constitucional y; g) la expedición de licencias o concesiones para la explotación de servicios.

La citada Ley Nº 16 del 14 de julio de 1992, establece los pasos a seguir para proceder a la venta de una empresa estatal o municipal; entre las que se destacan: que la empresa estatal o municipal transforme o traspase sus bienes o activos a una sociedad anónima, donde el Estado o en su caso, el Municipio, se constituirá en propietario de la totalidad de las acciones. Luego con la aprobación de la Comisión Nacional de Valores del Ministerio de Comercio e Industrias, se ofrecerá al público, la venta hasta el cincuenta y cinco (55%) de las acciones.

Es obligante mantener por un término de ciento ochenta días calendario, un mínimo de cinco por ciento (5%) hasta un máximo de veinte por ciento (20%), del total de las acciones de la empresa por privatizar, para los traba-

jadores de la empresa y en el caso de empresas del sector agropecuario, para los trabajadores y colonos agrícolas.

En los casos en que el proceso de privatización esté condicionado a contrato de gestión administrativa, asociación, concesión, arrendamiento, operación o cualquiera otra modalidad, se establecerá el requisito de precalificación de firmas, la que tendrá como propósito seleccionar firmas idóneas que presenten propuestas financieras y técnicas que garanticen el mejor interés de el Estado o el Municipio.

Para los efectos del precio de venta de la empresa estatal, servicio público y activos a privatizar, se utilizará, como marco de referencia, el valor de mercado de los mismos, calculados según técnicas de evaluación de uso común en la comunidad financiera internacional.

Cada vez que se complete un proceso de privatización en particular, el Organo Ejecutivo, deberá en un término de quince días calendario, entregar a la Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica de la Asamblea Legislativa, un informe detallado sobre esta gestión. A su vez, dicha Comisión rendirá un informe al Pleno de la Asamblea Legislativa en un término no mayor de sesenta días calendario.

Para efectos de la participación de particulares en los procesos de privatización, se han establecido una serie de requisitos, entre los cuales es importante mencionar, los siguientes:

- o No se admitirán como adquirientes a ninguna empresa estatal o municipal, a personas naturales o jurídicas que exploten dentro del territorio nacional idéntica actividad industrial o comercial por cuenta propia, cuando la adquisición de dicha empresa suponga una concentración monopólica o afecte las normas de la libre competencia.
- o Los funcionarios públicos que intervengan en el proceso de privatización o la fiscalicen, no podrán por sí mismos, ni por interpuesta persona, cónyuge o parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, beneficiarse de los actos, contratos y acciones legales producto de dicho proceso, salvo el derecho preferente relativo a la compra de acciones, otorgado a los trabajadores de la empresa.
- o No podrán adquirir o comprar acciones de la empresa estatal o municipal sujeta al proceso de privatización o a otras empresas estatales nacionales o extranjeras.

En los procesos de privatización, el Organismo Ejecutivo deberá asegurar que en el proceso de privatización se satisfagan las prestaciones a que tengan derecho los trabajadores; además, que se satisfagan todos los pasivos de las empresas o entidades estatales que serán objeto de privatización.

Es importante destacar, que los fondos provenientes del proceso de privatización no podrán ser utilizados

para financiar gastos corrientes de el Estado o del Municipio, con la única excepción de los gastos que genere el proceso de privatización. Se establece que no menos del cincuenta por ciento (50%) de estos ingresos serán destinados a inversiones públicas.

Situación financiera de los municipios

Fuente de ingresos

Las fuentes de ingresos municipales están constituidas por los renglones establecidos en los regímenes tributarios de cada uno, que se revisan periódicamente y que regularmente se subdividen en ingresos tributarios y no tributarios, indirectos y de capital.

Los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de recursos de los municipios de Panamá y están conformados por las recaudaciones de las actividades comerciales, industriales y otros indirectos.

Los no tributarios están compuestos por los arrendamientos, las ventas de bienes, venta de servicios, transferencias del sector privado, tasas, derechos y otros.

Los de capital, por su parte, están integrados principalmente por los saldos disponibles en caja y bancos los cuales reflejan generalmente la disponibilidad neta de saldos después de

liquidados los compromisos y reservas para un período determinado, la venta de bienes inmuebles y los pasivos provenientes del endeudamiento o préstamos.

Distribución de los ingresos

La distribución de los ingresos municipales, refleja debilidades estructurales de distinta índole, por un lado está una débil capacidad de gestión para generar por vía autónoma el nivel de ingresos requeridos para enfrentar las demandas sociales, por otro lado está una alta injerencia política en los procesos administrativos, lo que impone una pesada carga burocrática, personal y salarios, que sustenta una clientela política, frente a un creciente desempleo abierto y subempleo propio de nuestros países.

Como un tercer elemento que recoge una gran porción de otros aspectos, está una gran debilidad de los mecanismos de participación comunitaria y de los actores políticos, representantes de corregimientos y otros, para identificar y estructurar proyectos de inversión concensuados con la comunidad, para que estén orientados a la solución de los problemas y necesidades prioritarias de la sociedad.

Bajo estas circunstancias resulta evidente que la distribución de los ingresos municipales está orientada fundamentalmente a financiar los gastos de funcionamiento institucional (gas-

tos personales) con escasa atención a las inversiones y al desarrollo comunitario.

Importancia de las Asignaciones Estatales

Resulta necesario reconocer la importancia que tiene para los municipios panameños las asignaciones estatales. Las razones son obvias, el 65.0% de éstos, unos 44 municipios, reciben subsidios estatales por un monto anual de US\$383.282,00, éstos están orientados tanto a cubrir gastos de funcionamiento, como el de algunas inversiones. Independientemente de la orientación que tengan esas transferencias resultan indispensables para mantener la presencia institucional y cumplir sus funciones básicas, dadas las características particulares de cada municipio tomando en cuenta, su desarrollo, accesibilidad, tamaño, región y otras.

Estructura del presupuesto

El presupuesto municipal se estructura anualmente como el resultado de la estimación de los ingresos de las fuentes tradicionales de captación, ingresos corrientes, tributarios y no tributarios, impuestos indirectos y de capital.

Por la vía del gasto el presupuesto se distribuye entre los renglones que

se orientan al funcionamiento interno de los municipios, servicios personales, no personales, materiales y suministros, maquinaria y equipos, inversión financiera, construcciones por contrato, transferencias corrientes, de capital, servicios de la deuda y asignaciones globales y los que se destinan a sufragar gastos de inversión, los cuales como queda dicho, ocupan una proporción poco significativa dentro de los presupuestos de los municipios no subsidiados.

Acceso al crédito y fondos especiales

Los municipios tradicionalmente se han visto limitados al acceso al crédito y al manejo de fondos especiales motivados fundamentalmente por las siguientes restricciones:

- Por un lado, por las características propias del sistema financiero público y privado, que impone un conjunto de condicionalidades que requieren entre otros requisitos una efectiva capacidad técnica para la formulación de requerimientos de recursos, proyectos específicos con viabilidad, rentabilidad, capacidad administrativa y financiera para avalar su recuperación y garantías de cumplimiento.
- Por otro lado, están las restricciones de orden legal y administrativas que limitan la capacidad institucional de poder negociar con

autonomía los recursos financieros necesarios para determinadas inversiones, sin tener que disponer de Acuerdos Municipales, autorizaciones, aprobaciones especiales, avales externos y cumplimiento de normativas especiales de aplicación general a la administración pública.

- No menos restrictivas resultan la escasa capacidad económica de la mayoría de los municipios, 44 en total que dependen de los subsidios estatales, condicionantes de las garantías requeridas para avalar cualquier requerimiento de recursos. Para el resto de los municipios no subsidiados, 23 en total, es decir un 35.0%, resulta una gran limitación la ausencia de un estructurado plan de aprovechamiento de los recursos y bienes patrimoniales, que les permita utilizar los mismos con un criterio financiero que avale los compromisos adquiridos en el mediano y largo plazo.

Debe reconocerse por otro lado la escasa capacidad técnico-administrativa para la identificación y formulación de proyectos de inversión, lo mismo que una capacidad gerencial para negociar, contratar y ejecutar proyectos y recursos provenientes de las donaciones o créditos otorgados por organismos financieros nacionales o internacionales, que se identifica como un condicionante importante en el desempeño de los municipios en esta materia.

El papel de la Contraloría

La Contraloría ejerce las funciones de fiscalización (control previo y posterior) que determinan la Constitución, la Ley Orgánica de la Contraloría N° 32 de 1984, y demás leyes complementarias. Como organismo de control y fiscalización dentro de la administración financiera del Estado, dispone de la potestad para definir sistemas, normas y procedimientos con alcance a toda la administración pública, incluyendo los municipios. Bajo estas circunstancias, los municipios de menor desarrollo administrativo, tecnológico y profesional, municipios rurales, pequeños, de menores ingresos, enfrentan las limitaciones que imponen las trabas burocráticas, controles excesivos e inadecuados a sus características, que en cierta medida frenan su desarrollo y autonomía de gestión.

De esta manera el diseño de sistemas, normas y procedimientos uniformes, inflexibles en su aplicación, extremadamente formalizados y complejos, comprometen la efectividad de la labor de control, asesoría y colaboración con la administración, en obstáculos al desarrollo y efectividad de la gestión municipal.

Perspectivas para mejorar la situación financiera

Las perspectivas de mejoramiento de la situación financiera de los municipios se centra fundamentalmente en el desarrollo y fortalecimiento de la ca-

pacidad gerencial de los mismos, lo que impone la orientación de esfuerzos en tres direcciones principalmente:

- Capacitación de los Concejos Municipales, Alcaldes y demás cuadros ejecutivos municipales en materia gerencial, lo que implica formación básica en planificación, identificación, formulación y administración de proyectos, gestión de la cooperación local, nacional e internacional, para su ejecución local.
- Fortalecimiento de la capacidad ejecutiva y operativa de los municipios con recursos financieros extraordinarios para impulsar procesos de descentralización, capacitación, desarrollo de recurso humano y automatización.
- Impulso y promoción de procesos de participación comunitaria, de la sociedad civil y de organismos no gubernamentales, para que se involucren en los procesos de desarrollo comunitario, institucional y de participación ciudadana en la toma de decisiones.

Situación de la organización de la administración municipal

Organización interna

El municipio es la entidad administrativa del distrito y constituye la más completa unidad de gobierno local en Panamá, a la que se le reconoce por

mandato constitucional y legal, poderes y características administrativas propias, tales como:

Separación de poderes: la administración municipal está compartida entre el cuerpo deliberante y el Concejo Municipal, integrado por la representación de los Corregimientos del Distrito y los Concejales, donde no existen cinco corregimientos y los funcionarios ejecutivos, el Alcalde actúa como funcionario ejecutivo, el Tesorero Municipal, el Ingeniero y el Asesor Legal, que actúan separadamente pero en armónica coordinación.

Esta característica organizativa, permite una auténtica representación popular partidista y de la sociedad civil, como bases fundamentales de una efectiva democracia participativa, expresada a través del voto popular, que establece mandatos por cinco años, tanto al Alcalde, como a los Representantes y Concejales.

El mandato constitucional y legal imponen exigencias a la organización y funcionamiento del Concejo, Alcaldía, Tesorería, Auditoría, abriéndose una amplia flexibilidad para que los municipios de distintos tamaños y características, puedan adoptar la organización que consideran más funcional y eficiente.

Tendencia de la reorganización

La reorganización municipal se enmarca fundamentalmente en la política de modernización y descentralización del Estado y de la Administración Pú-

blica, que busca el fortalecimiento de las estructuras y de la administración local, orientada hacia la transferencia de responsabilidades centralizadas en el aparato estatal, con un fuerte matiz a una administración municipal más vinculada a la población, así como al desarrollo y fortalecimiento de los mecanismos que impone una democracia participativa.

Creación de empresas municipales

De acuerdo al marco jurídico que sustenta el régimen municipal panameño, el Concejo Municipal tiene competencia para "crear y mantener empresas y servicios de utilidad pública en especial agua, luz, teléfonos, gas, transporte, alcantarillados, drenajes, ya sea directamente o en forma de concesión...También podrá municipalizar los servicios públicos para prestarlos directamente".

De acuerdo a este precepto y a los diversos servicios, necesidades y potencialidades que presentan los municipios, para establecer empresas y prestar servicios, se concibe a éstos como un ente con la capacidad jurídica para lograr ese propósito; sus principales limitaciones están en su capacidad técnica y gerencial, tanto para la identificación de ideas y formulación de proyectos específicos, como para administrarlos dentro de las condiciones que actualmente imperan en cada uno, con sus características particulares

△

ANEXO

REPUBLICA DE PANAMA

EJECUCION PRESUPUESTARIA DE INGRESOS Y EGRESOS
POR PROVINCIA Y MUNICIPIOS
VIGENCIA FISCAL 1996
(En Balboas)

Provincia Municipio	Presupuesto Ingresos	% de ejec.	Presupuesto Egresos	% de ejec.
BOCAS DEL TORO	1.649.350	86.1	1.649.350	86.7
Bocas del Toro	183.870	85.4	183.870	82.3
Changuinola	1.132.710	87.6	1.132.710	89.1
Chiriquí Grande	332.770	81.5	332.770	81.1
Coclé	2.063.021	97.5	2.063.021	94.3
Aguadulce	676.418	100.5	676.418	97.0
Antón	408.533	93.7	408.533	91.8
La Pintada	117.574	91.8	117.574	90.3
Natá	249.914	98.4	249.914	96.0
Olá	69.169	89.2	69.169	92.8
Penonomé	541.413	98.7	541.413	93.1
COLON	6.011.513	84.7	6.011.513	86.4
Colón	5.390.784	84.9	5.390.784	86.8
Chagres	135.757	90.8	135.757	84.5
Donoso	80.244	99.2	80.244	88.5
Portobelo	288.246	70.0	288.246	76.8
Santa Isabel	116.482	96.5	116.482	92.5
CHIRIQUI	6.357.329	97.0	6.357.329	90.4
Alanje	358.696	77.3	358.696	72.9
Barú	1.272.329	86.2	1.272.329	80.4
Boquerón	344.653	105.1	344.653	96.3
Boquete	414.048	99.8	414.048	94.8
Bugaba	739.490	111.7	739.490	102.0
David	2.156.041	98.5	2.156.041	92.2
Dólega	279.807	105.7	279.807	96.9
Gualaca	155.411	93.9	155.411	93.7

Continúa...

...Viene

Provincia Municipio	Presupuesto Ingresos	% de ejec.	Presupuesto Egresos	% de ejec.
Remedios	104.017	92.6	104.017	80.9
Renacimiento	179.993	106.2	179.993	98.1
San Félix	114.511	99.8	114.511	91.8
San Lorenzo	119.268	96.8	119.268	92.9
Tolé	119.065	89.0	119.065	86.1
DARIEN	502.481	97.4	502.481	80.5
Chepigana	195.857	95.2	195.857	87.8
Pinogana	149.155	107.6	149.155	72.7
Cémaco	54.804	94.8	54.804	84.4
Sambú	102.665	88.0	102.665	76.0
HERRERA	1.540.464	101.0	1.540.464	96.5
Chitré	837.228	98.5	837.228	97.1
Las Minas	70.024	99.0	70.024	94.5
Los Pozos	86.178	102.7	86.178	96.1
Ocú	142.145	107.8	142.145	94.9
Parita	117.312	101.3	117.312	97.1
Pesé	136.507	97.3	136.507	94.9
Santa María	151.070	111.9	151.070	97.1
Los Santos	1.526.235	102.7	1.526.235	97.0
Guararé	154.122	108.9	154.122	96.2
Las Tablas	528.231	103.5	528.231	98.9
LOS SANTOS	291.150	99.2	291.150	97.3
Macaracas	161.572	106.8	161.572	98.0
Pedasí	98.430	100.4	98.430	97.3
Pocrí	103.751	108.6	103.751	93.4
Tonosí	188.979	94.9	188.979	93.0
PANAMA	37.888.769	94.6	37.888.769	91.0
Arraiján	1.063.294	88.5	1.063.294	86.3
Balboa	81.204	84.2	81.204	85.9
Capira	391.646	104.8	391.646	92.7
Chame	318.476	101.7	318.476	98.2
Chepo	613.346	108.6	613.346	95.4
Chimán	51.622	85.2	51.622	85.5
La Chorrera	1.959.540	108.5	1.959.540	93.3
Panamá	28.400.000	93.8	28.400.000	91.7
San Carlos	207.194	108.9	207.194	91.5

Continúa...

...Viene

Provincia Municipio	Presupuesto Ingresos	% de ejec.	Presupuesto Egresos	% de ejec.
San Miguelito	4.695.768	92.0	4.695.768	86.0
Taboga	106.679	67.7	106.679	66.9
VERAGUAS	2.501.198	91.0	2.501.198	87.9
Atalaya	142.552	102.5	142.552	89.0
Calobre	101.241	89.1	101.241	88.8
Cañazas	67.898	111.1	67.898	85.4
La Mesa	118.903	106.2	118.903	76.6
Las Palmas	119.912	87.7	119.912	85.0
Montijo	126.026	106.5	126.026	98.5
Río de Jesús	79.292	86.7	79.292	84.1
San Francisco	82.570	87.9	82.570	80.4
Santa Fé	79.780	91.2	79.780	85.5
Santiago	1.336.736	85.6	1.336.736	87.8
Soná	246.288	97.9	246.288	94.4
TOTALES	60.040.360	94.0	60.040.360	90.5

Modernización municipal en Centroamérica

Rethelny Figueroa de Jain*

SE PRESENTAN LOS AVANCES Y RETOS EN MATERIA DE REFORMA Y MODERNIZACION MUNICIPAL EN CENTROAMERICA, INDICANDOSE LOS ADELANTOS EN EL CAMPO JURIDICO, POLITICO, ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO. SE SEÑALAN LOS RETOS Y LIMITACIONES DE LAS INSTANCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y SU NECESIDAD DE FORTALECER LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL MUNICIPAL.

CUADRO 1

REFORMULACION DEL ESQUEMA MUNICIPAL

Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Municipios - 1988.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Municipal - 1985. • Reformas de 1986 y 1987 que hacen posible el Código Municipal. • Ley Orgánica del funcionamiento del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, ISDEM, institución que tiene asignadas las tareas de desarrollo local.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma Constitucional - 1985 que estipula la asignación de un 8% del Presupuesto Nacional a las municipalidades. • Ley de Regionalización - 1985. • Promulgación del Código Municipal - 1988.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma Constitucional que concede a los municipios el 5% del Presupuesto Público.
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Promulgación del Código Municipal - 1970 y sus diferentes reformas.

Fuente: Rivera A. Roy. "La Descentralización y la Realización de la Ciudadanía Local en América Central". En: Bryan Roberts, editor, *Centroamérica en Reestructuración. Ciudadanía y Política Social*. FLACSO, Costa Rica, 1988, p. 208.

* Coordinadora Técnica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

CUADRO 2

LA REFORMA LEGISLATIVA EN CENTROAMERICA PROPUESTAS (1995) EJECUTADAS (A 1997) Y PLANEADAS (1998) DIALOGO ENTRE LEGISLADORES Y ASOCIACIONES

Cambios legislativos				Observaciones
Compromisos en reunión de 1995	Acciones legislativas ejecutadas a junio 1997	Acciones legislativas ejecutadas a junio 1998		
PANAMA			<ul style="list-style-type: none"> • Reformas a la Ley de Municipalidades. • Traslado del impuesto sobre bienes inmuebles. 	<p>El Poder Ejecutivo nombró mediante decreto ejecutivo, una comisión encargada de la reforma a la Ley de Municipalidades.</p>
COSTA RICA	<ul style="list-style-type: none"> • Traslado municipal de la administración del impuesto sobre bienes inmuebles. • Elección directa del Presidente Municipal. • Elección local en diferente fecha a la presidencial. 	<p>Reforma al impuesto sobre bienes inmuebles (1995).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas al Código Municipal. • Elección directa Presidente Municipal. 	<p>No se espera que las reformas planeadas sean conocidas en la corriente legislativa antes del proceso electoral (febrero, 1998).</p>

Cambios legislativos

**Compromisos en
reunión de 1995**

**Acciones legislativas
ejecutadas a junio 1998**

Observaciones

NICARAGUA

- Transferencia del presupuesto nacional.
- Reformas constitucionales: a) elección directa alcaldes, b) elección en diferente fecha.
- Reforma Ley de Municipalidades.
- Ley Tributaria Municipal.
- Crear la Comisión de Asuntos Municipales.

- Reforma constitucional que incluyó: a) elección directa alcaldes, b) elección en fecha diferente de las autoridades locales.
- Reforma a la Ley de Municipalidades.
- Creación de la Comisión de Asuntos Municipales.
- Reducción del impuesto a las ventas locales.

Código Tributario Municipal.

A pesar de los notables avances, las municipalidades de Nicaragua fueron afectadas con la disminución en 0.5% del impuesto de ventas local y ven con preocupación futuras reducciones. Este impuesto genera aproximadamente el 50% de los ingresos totales municipales.

HONDURAS

Reforma al impuesto sobre bienes inmuebles (redujo tasa del impuesto, etc.).

Actualización de la Ley de Municipalidades.

Las municipalidades de Honduras fueron afectadas en forma importante en sus ingresos debido a la reforma del impuesto sobre bienes inmuebles.

...Viene

Cambios legislativos

**Compromisos en
reunión de 1995**

- Establecimiento de una transferencia del presupuesto nacional.
- Incremento del monto del Fondo Económico Social.
- Creación de un impuesto territorial.
- Representatividad en el Concejo Municipal.

EL SALVADOR

**Acciones legislativas
ejecutadas a junio 1997**

Incremento del Fondo Económico Social (de C25,0 a C125,0 millones).

- Reforma electoral (representación en Concejos).
- Asignación de un porcentaje del presupuesto.
- Actualización de impuestos locales.

Observaciones

El equilibrio de fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa hacen más propicio el ambiente para la reforma.

GUATEMALA

Ley Marco de Descen-
tralización.

- Participación municipal en un punto del IVA.
- Incremento de la tasa del Boleto de Ornato.
- Reforma a la Ley de Tránsito.
- Incremento en tasa y participación municipal en el impuesto a la circulación.

- Reforma al Código Municipal.
- Reformas al impuesto sobre bienes inmuebles.
- Ley de Cedulación.
- Reforma a la Ley de Concejos de Desarrollo.

Los Acuerdos de Paz (12/96) desencadenarán una serie de reformas al Código Municipal, actualmente en la corriente legislativa, especialmente en materia de participación ciudadana e inclusión de la población indígena (60%).

CUADRO 3

LAS MUNICIPALIDADES EN LA LEGISLACION REGIONAL 1998

- Guatemala La Constitución Política de la República de Guatemala incluye entre las obligaciones fundamentales del Estado, la de promover la descentralización económica administrativa. Importante avance ha sido el aporte constitucional del 10% del presupuesto general de la nación para las municipalidades.
- El Salvador La Constitución Política de El Salvador define el régimen municipal por su autonomía en lo económico, técnico y administrativo y crea un fondo para el desarrollo municipal.
- Honduras En Honduras, la Ley de Municipalidades normalizó el marco tributario municipal y eliminó el carácter discrecional en la distribución de las transferencias nacionales, sustituyéndolo por una distribución proporcional a la cantidad de población que tiene el municipio, equivalente al 5% de los ingresos tributarios de la nación.
- Nicaragua En el caso de Nicaragua el fundamento jurídico del régimen municipal se encuentra en la Constitución Política y la Ley de Municipios. Pero la Constitución no establece ninguna disposición sobre el financiamiento de los municipios.
- Costa Rica En Costa Rica su Constitución Política declara autónomas a las municipalidades. Los beneficios que el régimen municipal ha recibido son: el traslado de los recursos recaudados por el impuesto territorial y la promulgación del Código Municipal.
- Panamá En Panamá, tanto la Constitución Política como la Ley sobre Régimen Municipal señalan los alcances de las funciones municipales, no sólo como organizaciones políticas para prestar servicios públicos, sino como empresas de producción de la comunidad; asignando nuevas fuentes de ingreso para fortalecer el tesoro municipal.

Se intenta cambiar el concepto tradicional de municipio por el de unidad local de desarrollo. En lo administrativo, las municipalidades son vistas como oficinas locales del gobierno central.

Fuente: Carmen Sandra Méndez. "Incidencias del Municipalismo en la Integración Regional", Guatemala, febrero 1998, p. 3.

CUADRO 4

ASOCIACIONES MUNICIPALES DE CENTROAMERICA Y PANAMA
1998

País	Nombre de la Asociación	Sigla	Autoridades
Panamá	Asociación de Municipios de Panamá	AMUPA	Lic. Felipe Cano, Presidente AMUPA y Alcalde de San Miguelito Lenín Sucre, Legislador
Costa Rica	Unión Nacional de Gobiernos Locales	UNGL	Johnny Soto, Presidente de la UNGL y Presidente del Concejo Municipal de Goicoechea Victor Julio Brenes, Diputado Comisión Asuntos Municipales
Nicaragua	Asociación de Municipios de Nicaragua	AMUNIC	Roberto Cedeño, Presidente de AMUNIC y Alcalde de Managua Mónica Baitodano, Diputada, Presidenta Comisión de Asuntos Municipales
Honduras	Asociación de Municipios de Honduras	AMHON	Guadalupe López, Presidente de AMHON y Alcalde de Villanueva Donaldo Reyes, Diputado Comisión Asuntos Municipales

Continúa...

...Viene

País	Nombre de la Asociación	Sigla	Autoridades
El Salvador	Confederación de Municipios de El Salvador	COMURES	Carlos Pinto, Gerente COMURES Manuel Melgar, Diputado, Presidente Comisión del Interior y Seguridad
Guatemala	Asociación Nacional de Municipios	ANAM	Jacinto López, Presidente ANAM y Alcalde de Sacapulas Anabela De León, Diputada, Presidenta Comisión Asuntos Municipales
Centroamérica	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano	FEMICA	Patricia Jager, Directora Ejecutiva

Fuente: Revista FEMICA, Nº 7, Noviembre 1997, p. 78.

CUADRO 5

RETOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN CENTROAMERICA

- Participación comunitaria en la toma de decisiones.
- Calidad de los servicios comunitarios.
- Ejecución de la inversión local.
- Capacidad administrativa.
- Recursos financieros.

Fuente: Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/f.

CUADRO 6

CONTRASTE DE LA HETEROGENEIDAD MUNICIPAL EN CENTROAMERICA CON RESPECTO A: EXTENSION, POBLACION Y NUMERO DE MUNICIPIOS

Algunas variaciones	Extensión Km2	Población Hab.	Nº Ayuntamientos o Municipios
● Centroamérica: Total	490.806	30.000.000	1.176
● Superficie promedio del Municipio			
○ El Salvador	80		
○ Panamá	1.185		
● Superficie vs. Población			
○ Guatemala, San Andrés, Petén	8.874	1.088	
○ Costa Rica, Tibás	8	70.000	

Fuente: Elaborado en base a la Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/f.

CUADRO 7**CENTROAMERICA: ADMINISTRACION DEL IMPUESTO
DE BIENES INMUEBLES POR LOS GOBIERNOS LOCALES**

Países	Lo administran	No lo administran
Guatemala	X	
El Salvador		X
Honduras	X	
Nicaragua	X	
Costa Rica	X	
Panamá		X

Fuente: Elaborado en base a la Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/f.

CUADRO 8**CENTROAMERICA: TRANSFERENCIAS DEL PRESUPUESTO
NACIONAL HACIA LAS MUNICIPALIDADES**

Países	Reciben transferencias	No las reciben
Guatemala	X	
El Salvador	X	
Honduras	X	
Nicaragua		X
Costa Rica		X
Panamá		X

Fuente: Elaborado en base a la Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/f.

CUADRO 9

FORMAS DE ELECCION DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN CENTROAMERICA

Países	Voto popular	Indirectamente
Guatemala	X	
El Salvador	X	
Honduras	X	
Nicaragua		X
Costa Rica		X
Panamá		X

Fuente: Elaborado en base a la Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/f.

CUADRO 10

LOGROS ALCANZADOS EN EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN CENTROAMERICA

Países	Logros alcanzados
Nicaragua, Costa Rica y Panamá	Envío de reformas al sistema electoral local para la elección directa del Alcalde.
Honduras	Separación boleta electoral para autoridades locales con las presidenciales.
Guatemala	Homologación del término del mandato de las autoridades locales.
Guatemala, El Salvador	Incremento de la participación de los ingresos corrientes del presupuesto nacional a las municipalidades.
Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica	En la corriente legislativa de estos países se encuentran más de veinte iniciativas tendentes a fortalecer al gobierno local y descentralizar las tareas del Estado. Los Congresos de estos países conocen reformas para modernizar los Códigos Municipales.
Guatemala	Trabaja en el análisis de una Ley Marco de Descentralización y Participación Ciudadana.
El Salvador, Honduras, Nicaragua	Ejecutan alguna forma de delegación del servicio de abastecimiento de agua potable.

Fuente: Elaborado en base a la Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/l.

CUADRO 11

CENTROAMERICA: REQUERIMIENTO DE NUEVAS CAPACIDADES A NIVEL LOCAL

Instancia	Habilidades necesarias
<ul style="list-style-type: none">• Alcalde	<ul style="list-style-type: none">• Potestad para tomar decisiones.• Una figura con participación activa, dinámica y eficaz con habilidades especiales para hacer un trabajo de coordinación con la comunidad para la realización de metas comunes. Informado, capaz a su vez de comunicar a la comunidad sobre: condiciones sociales y económicas de su municipio, potencial y características particulares para la inversión, recursos disponibles y prioridades de la comunidad orientadas hacia el desarrollo local.
<ul style="list-style-type: none">• Alcalde y corporación municipal	<ul style="list-style-type: none">• Posibilidad y potestad para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo local.• Capacidad de convocatoria y negociación con la población.
<ul style="list-style-type: none">• Municipio	<ul style="list-style-type: none">• Elaborar e implementar planes de desarrollo a través de programas y proyectos a nivel local.• Las nuevas atribuciones que le sean trasladadas del nivel central, deben ir acompañadas de los respectivos recursos.• Capacidad y potestad para contratar obras con el sector privado, ONG's, comunidad organizada, etc., pero siempre ejerciendo el control sobre diferentes etapas de la obra, sobre todo en su evaluación.• Fortalecimiento de su base económica mediante la toma de decisiones acertadas, para definir los proyectos prioritarios que optimizarán en el mediano y largo plazo, el desarrollo local estratégicamente planificado.• Capacidad de promover la creación de trabajo con énfasis en incentivar el empleo productivo, la integración social y la protección al ambiente.
<ul style="list-style-type: none">• Municipio y ciudadanos	Control de acciones de desarrollo en diferentes sectores sociales y económicos (salud, educación, etc.).
<ul style="list-style-type: none">• Municipio y actores sociales	Fortalecimiento de sus funciones como planificador y promotor de acciones de desarrollo conjuntamente con los sectores sociales locales.

Continúa...

Instancia	Habilidades necesarias
● Gobierno local	● Promotor del desarrollo, su rol será la promoción económica y social en su comunidad, mediante la identificación y ejecución de alternativas de inversión considerando la activa participación de la comunidad, el uso eficiente de los recursos mediante mecanismos de seguimiento y monitoreo de las inversiones considerando sobre todo los factores de tiempo, costo, calidad y medio ambiente. ● Con capacidad para recaudar recursos para su desarrollo.

Fuente: Elaborado en base a la Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/f.

CUADRO 12

AREAS PRIORITARIAS DE CAPACITACION PARA LOS GOBIERNOS LOCALES EN CENTROAMERICA

- El Municipio Moderno.
 - La Globalización en el Contexto del Municipio.
 - Los Procesos de Descentralización de los Servicios Municipales.
 - Los Procesos de Privatización de los Servicios Municipales.
 - Gerencia Estratégica.
 - Diseño Organizacional y Reingeniería.
 - Identificación de Proyectos y Participación Comunitaria.
 - Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Local.
 - Evaluación de Impacto Ambiental.
 - Gerencia de Proyectos de Desarrollo Local.
 - Control, Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Local.
-

Fuente: Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/f.

CUADRO 13

CENTROAMERICA: DEBILIDADES DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA LOS GOBIERNOS LOCALES

Deficiencias encontradas

- Reiteración del temario en el tiempo.
 - Duplicidad en los temas que se abordan.
 - Se orientan al interés del auspiciador y no al de quienes van dirigidos.
 - Regularmente no responden a los cambios de su entorno.
 - Las actividades son en mayoría de carácter regional.
 - Los diseños no se ajustan a las características del receptor.
 - No existe una "memoria institucional" que registre, coordine y divulgue los programas de capacitación.
-

Fuente: Propuesta de Proyecto Regional de Capacitación para el Apoyo al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y de la Sociedad Civil: Capacitación para el Municipio Moderno, ICAP/FEMICA s/l.

CUADRO 14

COSTA RICA: PROYECTOS DE LEY APROBADOS PARA EL SECTOR MUNICIPAL

Años	No. de Proyectos
1978-1982	94
1982-1986	48
1986-1990	28

Fuente: Elaborado en base al documento "La Reforma de la Administración Municipal", Delegación de Costa Rica, al Seminario Internacional "La Municipalidad como Empresa de Servicio", organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, en Berlín, Setiembre 1997.

CUADRO 15

COSTA RICA: PROYECTOS DE LEY TRAMITADOS EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Expediente N°	Asunto
12.712	Reforma al Código Municipal y al Código Electoral para establecer la elección directa del Alcalde por parte de los ciudadanos.
12.591	Reforma del Título VIII del Código Municipal para modificar la Ley N° 7564 y elegir a los miembros de los Concejos de Distrito por 4 años.
12.053	Reforma al Artículo 87 y 88 del Código Municipal, relacionada con el pago de los servicios municipales que se presten.
12.932	Reforma del Artículo 177 de la Constitución Política para el fortalecimiento municipal y apoyo a las comunidades.
12.453	Proyecto de Ley para el otorgamiento de Partidas Específicas y fortalecimiento municipal.
12.075	Creación de un Impuesto al Ruedo a favor de las municipalidades.
12.426	Modificación al Código Municipal, Ley N° 4574 del 4 de mayo de 1970.
12.519	Ley para la descentralización territorial, creación de entidades provinciales, regionales y normas para el traslado de competencias nacionales a las municipalidades, a fin de dotarlas de instrumentos legales modernos, para que puedan asumir su rol de gobierno local.

Fuente: Elaborado en base al documento "La Reforma de la Administración Municipal", Delegación de Costa Rica, al Seminario Internacional "La Municipalidad como Empresa de Servicio", organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, en Berlín, setiembre de 1977.

CUADRO 16

COSTA RICA: CONOCIMIENTO POR PARTE DE POLITICOS Y EJECUTIVOS MUNICIPALES DE LEYES RELACIONADAS CON LA DESCENTRALIZACION -En porcentajes-

Leyes	Porcentaje de ejecutivos que conocían la Ley	Porcentaje de regidores regidores que conocían la Ley
Creación de Concejos de Distrito	35,71	42,85
Subvención a las Juntas de Educación por parte de las municipalidades	78,57	57,14
Impuesto sobre bienes inmuebles	85,71	78,57

Fuente: Rivera Araya, Roy. La descentralización real en Costa Rica. FLACSO, San José, Costa Rica, 1997, pp. 112-113.

CUADRO 17

COSTA RICA: CONOCIMIENTO POR PARTE DE POLITICOS Y EJECUTIVOS MUNICIPALES DE PROYECTOS DE LEY RELACIONADOS CON LA DESCENTRALIZACION -En porcentajes-

Proyectos de Ley	Porcentaje de ejecutivos que conocían la Ley	Porcentaje de regidores que conocían la Ley
Elección popular del Ejecutivo Municipal	78,57	71,42
Aumento a 5 años del período legislativo y municipal	64,28	71,42
Reforma al Artículo 123 de la Constitución para que las municipalidades puedan presentar proyectos de ley	14,28	78,57
Reforma a los Artículos 95, 96, 100, 101 y 103 que establece entre otras cosas el financiamiento para elección de regidores	28,57	35,71
Reforma a la Ley sobre Bienes Inmuebles	64,28	57,14
Reforma a los Artículos 87 y 88 del Código Municipal	35,71	35,71
Código de Defensa al Consumidor que le asigna a las municipalidades atribuciones de fiscalizar y controlar el mercado de consumo	71,42	14,28
Ley Orgánica para la descentralización territorial	7,14	14,28

Fuente: Rivera Araya, Roy. *La descentralización real en Costa Rica*. FLACSO, San José, Costa Rica, 1997, pp. 112-113.

documentos

Notas sobre la gestión local a finales de los noventas: una búsqueda de instrumentos para la descentralización y el cambio

Olman A. Villarreal Guzmán*

y el cambio

"LA FALTA DE UNA CULTURA GERENCIAL DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ES ACTUALMENTE EL PRINCIPAL ESCOLLO PARA LA APLICACION DE PROPUESTAS ESPECIFICAS DE LA DESCENTRALIZACION..."

FERNANDO ROJAS, FESCOL, 1994

Acerca del proceso descentralizador en América Latina

La descentralización en América Latina en los años noventas, ha sido orientada por el siguiente objetivo:

Aproximar la gestión pública al ciudadano, tratando de perfilar una gestión integral de los intereses y necesidades comunes.

Algunas de las estrategias de descentralización aplicadas se pueden resumir así:

1. Incremento o reorganización de transferencias fiscales con participación en el ingreso.
2. Incremento de la capacidad local para gravar impuestos y tasas.
3. Transferencias significativas de funciones del Gobierno Central.

* **Máster en Ciencias Administrativas (MSc.), Escuela Superior en Ciencias Administrativas, Speyer, Alemania. Consultor internacional en Gestión Local y Facilitación de Procesos para organismos de cooperación técnica de Alemania, como la GTZ y la DSE. Profesor e Investigador del CICAP, Universidad de Costa Rica, UCR.**

4. Incremento en flexibilidad local para selección o administración de servicios.

Sin embargo, la pregunta central sigue siendo, ¿cómo lograr una adecuada y efectiva aplicación, implementación o puesta en práctica, de la descentralización a nivel local en nuestros países?

Algunas observaciones adelantadas al respecto son:

La descentralización es un proceso:

- de largo alcance;
- con múltiples componentes que se definen en tiempo y espacio;
- global, integral, que involucra al Estado, la sociedad civil, el territorio y sus relaciones;
- inacabado, no tiene fin, no es un fin en sí mismo;
- histórico - cultural (nacional-regional);
- que trata de la reorganización de la sociedad y el Estado en conjunto;
- no resuelve todo, pero tiene que ver con todo; es decir con la democracia, el desarrollo y la gobernabilidad.

Existen datos relevantes que nos muestran a nivel latinoamericano, que el índice de autonomía política y participación de los gobiernos locales y subnacionales, se muestra bastante

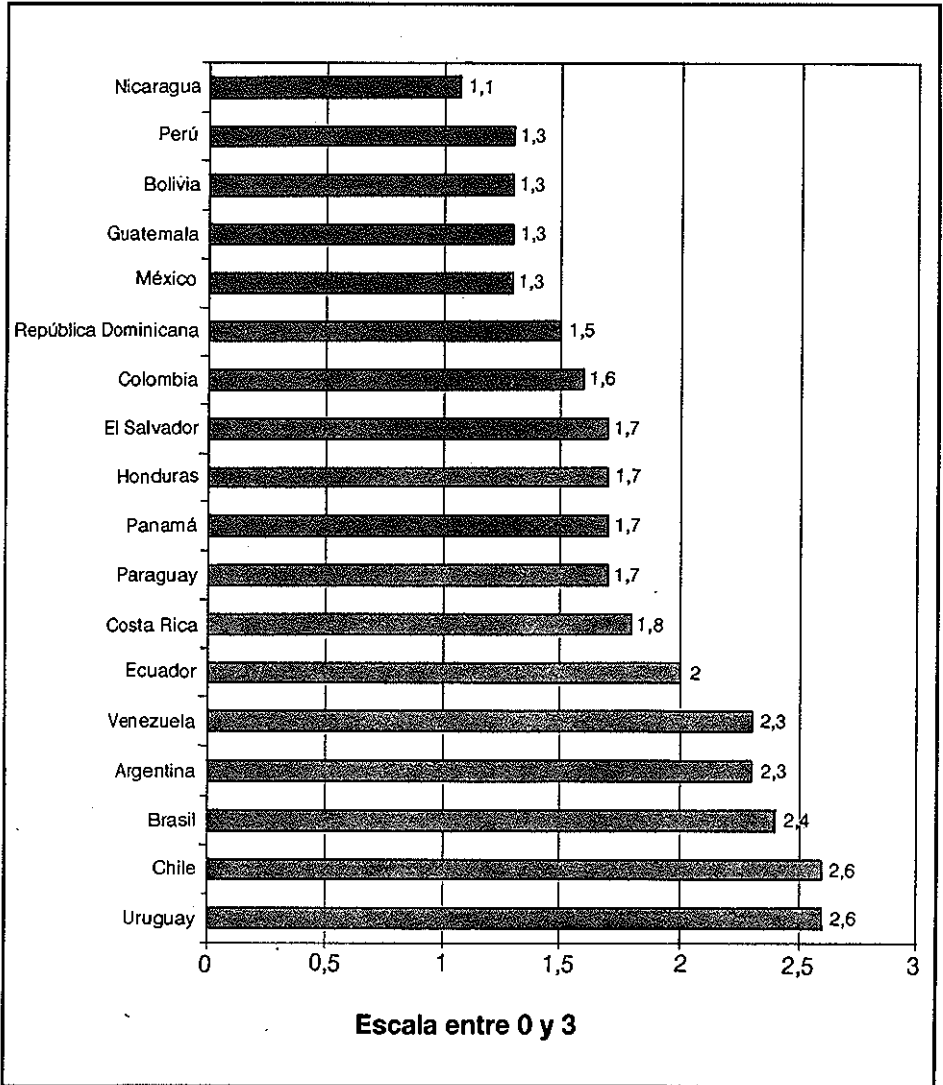
débil todavía en la mayoría de los países, lo cual evidencia que los procesos descentralizadores tienen muchos obstáculos que superar. Uno de ellos, el crónico centralismo de los estados nacionales, los cuales pese a las tendencias modernizadoras se aferran aún a los esquemas centralizados tradicionales en el ejercicio del poder. Ver gráfico N° 1.

Pese a estos datos, desde la base de la sociedad civil, a nivel centroamericano, la actitud de los ciudadanos hacia el gobierno municipal pone al descubierto que las municipalidades están llamadas, de forma creciente, a tener mayor responsabilidades en la gestión pública. Así lo expresa el gráfico N° 2.

Por otro lado, se percibe mayoritariamente para el caso centroamericano, que con respecto a los problemas de la comunidad, ninguno de los actores/gestores públicos (Gobierno Central, legisladores, municipalidades) puede o está en capacidad de resolverlos adecuadamente. Esto confirma una vez más la validez del comentario inicial de Fernando Rojas en relación a los procesos descentralizadores latinoamericanos. En efecto la gestión local, desde la perspectiva estratégica (dirección política y participación activa de la sociedad civil) y desde la óptica operativa (ejecución/viabilización técnico operativa) deviene en eje fundamental del proceso descentralista en el plano más concreto: lo local, municipal y comunal. Ver gráfico N° 3.

GRAFICO Nº 1

INDICE DE AUTONOMIA POLITICA Y PARTICIPACION A NIVELES SUBNACIONALES

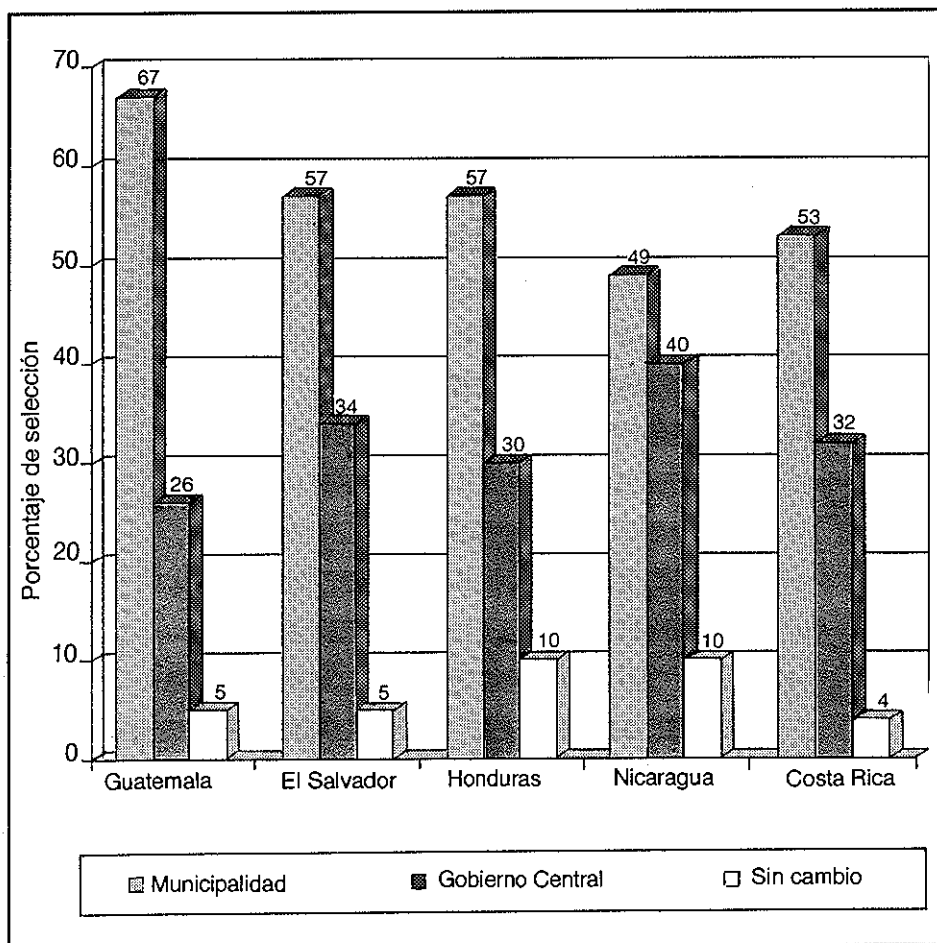


Fuente: Informe 1997, Progreso Económico y Social en América Latina, BID, 1997, p. 180.

GRAFICO Nº 2

ACTITUD DE LOS CIUDADANOS HACIA EL GOBIERNO MUNICIPAL

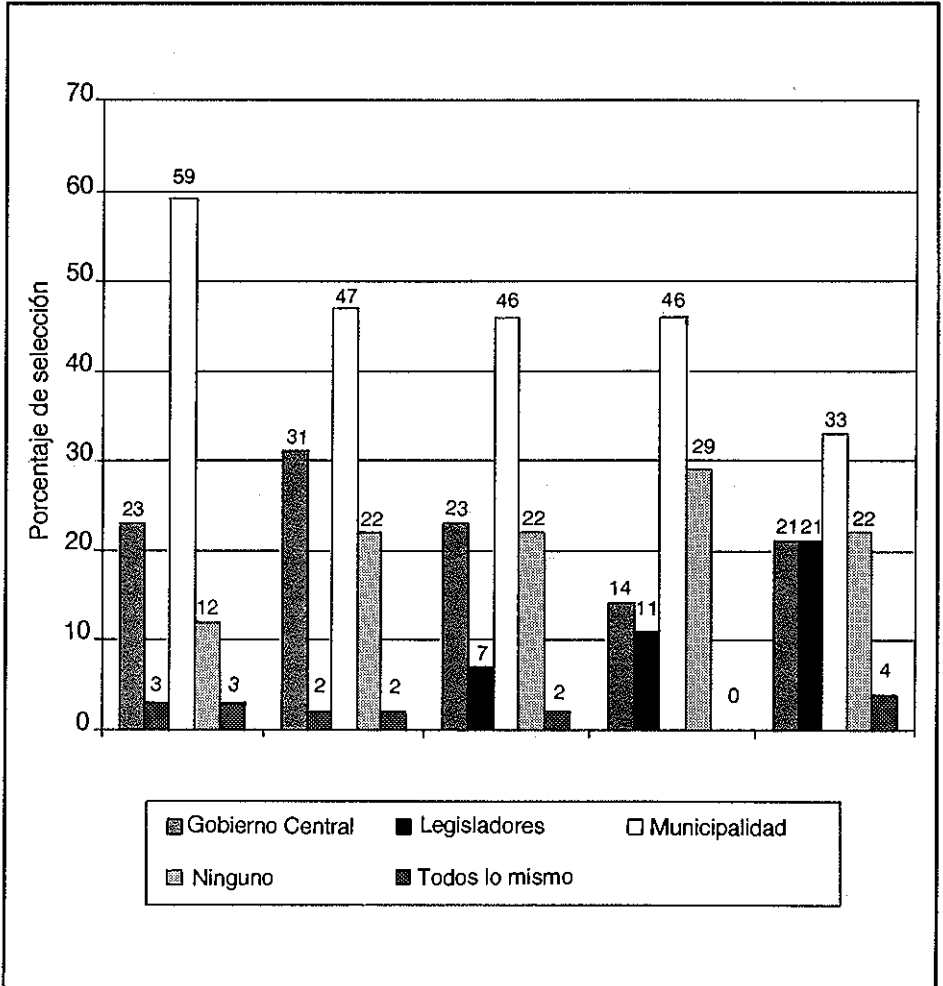
¿Mayor responsabilidad a la Municipalidad
o al Gobierno Central?
Cinco países



Fuente: Bidus, Mark H. *Desarrollo Municipal y Democracia en Centroamérica*, USAID, 1995, p. 22.

GRAFICO Nº 3

¿QUIEN RESUELVE MEJOR LOS PROBLEMAS DE LA COMUNIDAD? Cinco países



Fuente: Bidus, Mark H. Desarrollo Municipal y Democracia en Centroamérica, USAID, 1995, p. 22.

Acerca del ¿qué hacer y cómo lograrlo? en la práctica: la perspectiva del “new public management”

La meta de convertir a la administración municipal en una empresa pública de prestación de servicios está a la vista, así lo comentan algunos autores.¹ Lo demuestran las experiencias en países industrializados occidentales, donde el cambio se inició en los Estados Unidos a fines de los años setentas y desde entonces se extendió a todos los demás países, los cuales han vivido similares presiones desde aproximadamente hace diez años. La transformación es un proceso que trae consigo, entre otras acciones:

1. La formación paulatina de una estructura de dirección y organización descentralizada y similar a aquella utilizada en empresas.
2. La activación de esta estructura a partir de la competencia.
3. Las modificaciones en el comportamiento a consecuencia del proceso de transformación llevarán finalmente a una “cultura administrativa” diferente.

En esta perspectiva el Nuevo Modelo de Gestión² sistematiza algunas

1. Instituto Alemán de Fomento Municipal, KGST, *Nuevo Modelo de Gestión*, Köln, 1993.

2. Cfr. *Idem*.

características centrales atribuibles a las municipalidades:

- Las municipalidades deben estar en capacidad de dirigir:
 - todas las tareas municipales (sin importar si éstas son ejecutadas por la administración, por empresas municipales, en cooperación con empresas públicas asociadas o sin fines de lucro o por particulares);
 - de acuerdo con principios unificados;
 - de forma democrática, es decir, con la evidente responsabilidad por parte del Concejo y al mismo tiempo, orientada hacia la rentabilidad, la efectividad y hacia el cliente/ciudadano.

Otro factor medular que permite potenciar a las municipalidades en este proceso, supone considerar de manera fundamental la problemática de los recursos, sean éstos materiales o financieros.

- Aquí la transferencia de la responsabilidad de recursos resulta trascendental.

En este marco de trabajo las unidades técnicas necesitan suficiente espacio de acción. Está en sus manos, cómo cumplen con la función encomendada. Por ello, habrá que traspasarles la responsabilidad de la utilización conveniente de los recursos (dinero, partidas, personal, materiales). Dentro del marco de reglas defi-

nidas desde la administración central pueden disponer libremente de estos recursos, intercambiarlos entre sí o transferirlos al próximo semestre.

Sólo al transferir la responsabilidad de los recursos, las unidades técnicas pueden desarrollar una responsabilidad frente al cliente/ciudadano y al mercado. Hoy en día, un jefe de unidad en cuyo puesto regularmente se producen tiempos de espera inadmisibles, puede aducir que el problema no proviene de su puesto, sino que se provoca en la administración central, porque ésta ha rechazado ya algunas veces sus solicitudes para aumentar las partidas. Pero si se define su trabajo sobre los inadmisibles tiempos de espera y él puede disponer con bastante libertad de autorizaciones e intervenciones particulares en los recursos, por ejemplo, conversar con el Consejo de Recursos Humanos sobre un manejo flexible del personal de acuerdo con la cantidad de público, paulatinamente considerará a las personas que esperan como a "su" cliente y ocupará frente a ellos el papel del "prestador de servicios". En este momento recién está en capacidad de responsabilizarse globalmente por su unidad (responsabilidad global descentralizada).

Para percibir efectivamente la responsabilidad de los recursos en princi-

pio se deberá transferir a cada unidad técnica las siguientes funciones de gestión, dirección y control:

- organización y ubicación del personal;
- acceso a la información y automatización;
- planificación de recursos humanos y materiales;
- asignación de recursos;
- cálculo previo y posterior de costos por servicio;
- cálculo de costos y beneficios, índices e indicadores;
- análisis empresarial de desviaciones.

Las unidades deben informar regularmente a la dirección política sobre el avance de la labor encomendada y responsabilizarse por posibles desvíos. Estas presentan un cierre de cuentas propio.³

En síntesis la perspectiva del Nuevo Modelo de Gestión supone poner en práctica una gerencia municipal para el cambio,⁴ caracterizada por los siguientes aspectos:

- *Descentralizada.* El número y complejidad de problemas que debe atender el gobierno local exige la utilización de estilos gerenciales descentralizados, donde cada problema sea analizado y enfrentado en el nivel organizacional que corresponda.
- *Participativa.* Todos deben conocer y ser parte fundamental del

3. Cfr. *Das Neue Steuerungsmodell*, KGST, Köln, 1993, varias páginas. (original en alemán)

4. Cfr. Carrera, Jorge. La gerencia para el cambio o el cambio en la gerencia municipal. En *Revista Poder Municipal* Nº 33, AME, Quito, 1997.

- proceso a fin de facilitar la relación entre la organización municipal y la comunidad.
- *Concertada.* Hacer compatibles los intereses de los distintos actores sociales y coordinar esfuerzos y recursos para el logro de los objetivos propuestos.
 - *Horizontal.* La organización municipal que dé soporte a este estilo gerencial debe ser lo más plana posible. Identificar procesos de acción claves para su desarrollo y obtención de los resultados deseados.
 - *En equipo.* Supone la conformación de equipos de trabajo interdisciplinarios, que trabajan por objetivos y resultados y bajo una misma visión y misión de desarrollo local.
 - *Eficaz, eficiente y efectiva.* Rendir cuentas hacia la comunidad y ciudadanos por los resultados alcanzados, resulta esencial en este proceso. Mediante informes periódicos, los cuales exigen un proceso de seguimiento, evaluación y control orientado a medir el logro de objetivos *versus* lo ejecutado, así como la racionalidad, pulcritud y transparencia en el uso de los recursos, todo lo cual debe generar impactos positivos a la comunidad.
 - *Estratégica.* Interactuar inteligentemente, es decir identificación y evaluación constante de oportunidades y amenazas provenientes del escenario nacional, regional y local, así como fortalezas y debilidades a nivel interno institucional que permitan o faciliten concebir oportunamente las estrategias necesarias a fin de aprovecharlas o superarlas.

La calidad en la administración pública municipal: algunas experiencias

Construyendo criterios de calidad: síntesis de experiencias innovadoras⁵

En el concurso de la Fundación Bertelsman, que se realiza a nivel mundial y se denomina "Democracia y Eficiencia en la Administración Municipal", las ciudades de Phoenix, en Arizona EE.UU y Christchurch, en Australia, ganaron los primeros puestos en 1993. La ciudad norteamericana de Phoenix logró este éxito, entre otras razones, por haber incluido un sistema de *Total Quality Management* en su administración. Su primera prioridad era satisfacer las expectativas del cliente.

A raíz del Primer Concurso de Calidad Speyer 1992, se define la calidad

5. Cfr. Hermann Hill, Calidad en la administración pública, *Revista Ciudad y Municipalidad*, Stadt und Gemeinde, mayo, 1996.

en las administraciones públicas alemanas, como el concepto que abarca la legitimidad, la retroalimentación político-democrática, la legalidad, la rentabilidad, la efectividad, la inspiración en el personal, la inspiración en el ciudadano, la capacidad de comunicación, la integridad y capacidad de aprendizaje.

En el marco del Segundo Concurso de Calidad de Speyer 1994, se aplican los siguientes criterios: capacidad de autodesarrollo, cultura organizacional, gestión de recursos, inspiración en el cliente, gerencia, manejo de personal, formas de estructuras y procesos, cooperaciones estratégicas y utilización de la técnica. Para ello se evalúan los diversos campos por su calidad conceptual y por el grado de implementación.

Junto con Heidelberg, la ciudad de Saarbrücken ganó un premio especial en el Segundo Concurso de Calidad de Speyer, 1994. Es la primera ciudad alemana que ha introducido un sistema de *Total Quality Management*. Los ideales a los cuales recurren son: inspiración de los servicios en el usuario, definición interna de las relaciones entre cliente y proveedor, fijación de la calidad de los servicios prestados, evaluación de calidad de los servicios por parte del usuario, continuas mediciones de todos los indicadores importantes de calidad y constante superación en todos los factores de calidad. Se considera como claves para la superación cualitativa: la capacidad y voluntad de rendimiento de los mandos superiores y el personal en

general (comportamiento), las condiciones de trabajo, los procesos, la dirección (entendida como un servicio prestado al personal) y una cooperación que supere todas las estructuras de división de trabajo.

Entretanto, algunas administraciones de los Estados Federados Alemanes se esfuerzan por introducir la Gerencia de Calidad. El Gobierno Federado de Hesse ha publicado los "principios fundamentales" de un nuevo concepto de calidad en su Gaceta Municipal. La nueva gestión administrativa de Berlín considera la calidad del producto, la calidad del proceso, la calidad de las relaciones, como componentes de un círculo regulador de calidad. Como instrumentos del manejo de calidad se utilizan las descripciones del producto y consensos sobre los objetivos, encuestas de opinión, círculos de calidad, medición de los costos de calidad, comparaciones de rendimiento, visualizaciones, audiciones abiertas de calidad y un sistema de sugerencias.

Los esfuerzos por definir la calidad en la administración pública van a proseguir. Pero, por ahora está claro que la gestión de calidad es más que la consolidación del presupuesto y más que introducir un Nuevo Modelo de Gestión. Ni la legalidad, ni la obligación de cumplir con los deberes, cubren la calidad; tampoco la integridad en el trabajo, ni la suma de los mejores rendimientos individuales, son suficientes para lograr una buena administración pública. Así, un concepto de calidad a nivel personal o proyectos

individuales de calidad, no alcanzan las expectativas de un *Total Quality Management*, aunque se incluya el constante esfuerzo por mejorar el rendimiento propio y de la organización como tal.

En oposición, los potenciales de calidad pueden ser: responsabilidad y motivación individual en y por medio de equipos, gestión de procesos y de intersecciones, conciencia de costos y transparencia, conciencia de tiempos prudenciales e inclusión del cliente para mejorar el valor agregado de los productos y servicios. Como reforzadores de calidad podrían considerarse: la dirección desde el nivel político y el control interno de la administración, la creación de concursos, comparaciones e incentivos, y la retroalimentación por parte de los beneficiarios del servicio.

Los criterios de evaluación del Tercer Concurso de Calidad de Speyer, 1996, son: capacidad de aprendizaje y autodesarrollo, calidad de dirección: gestión de recursos y estrategias, calidad de la inspiración en el cliente/ciudadano, calidad del manejo del "personal" como recurso clave, calidad del liderazgo en la gestión, calidad de la estructura y los procesos, calidad de la cultura de la organización, calidad de la gestión de información y comunicación y el aprovechamiento de la técnica, media/calidad de la cooperación con actores/organizaciones externas y

resultados (tipo, número, rentabilidad y calidad del rendimiento administrativo y sus efectos).

Implicaciones de la calidad en la gobernabilidad local y nacional⁶

Orientar la práctica cotidiana de las organizaciones públicas locales, hacia la observancia y ejecución de criterios de calidad, sin duda tiene una serie de consecuencias en el proceso de gestión pública local y por supuesto en los niveles centralizados y descentralizados del estado como tal.

Aquí se parte de que "la gestión", entonces es más efectiva cuando el Estado permite que otras organizaciones compartan las responsabilidades con él. En este sentido, la administración, tanto nacional (Gobierno Central) como local (municipalidades) debe buscar alternativas para la prestación de servicios.

Ventajas de compartir responsabilidades:

- la administración se puede concentrar en organizar, en "conducir";
- las organizaciones privadas y no-estatales son mucho más flexibles en su capacidad de adaptación a las influencias externas e internas (por ejemplo, despedir al personal excesivo, contratar a corto plazo a personal adicional, fondos económicos, etc.).

6. Cfr. Reinención del Gobierno. Materiales de Trabajo "Seminario Internacional sobre Modernización y Descentralización Municipal", DSE-GTZ-AME, Quito, 1997.

Las administraciones deben reducir el número de reglas y leyes. La mayoría de administraciones no tienen una conducción inspirada en las funciones, sino en reglas y presupuestos. Las reglas existen para evitar situaciones adversas. Al mismo tiempo hacen imposible reaccionar rápida y flexiblemente a los cambios en el entorno. Una administración inspirada en las funciones significa que no se plantea un sinnúmero de leyes y reglas generales, más bien se plantean objetivos, cuya realización es prioritaria.

Ventajas de las administraciones en funciones:

- son más eficientes que las administraciones inspiradas en reglas;
- son además más efectivas que las administraciones inspiradas en reglas: producen mejores resultados;
- son más innovadoras que las administraciones inspiradas en reglas;
- el personal de las administraciones inspiradas en funciones por lo general está más motivado que el de administraciones normales.

¿Cómo crear una administración inspirada en funciones?

- Se deben eliminar leyes caducas que hace mucho tiempo y suprimir las actividades superfluas,

aunque las administraciones necesitan leyes y reglas.

En la actualidad es cada vez más importante ser eficiente en el trabajo administrativo, porque la población está cada vez menos dispuesta a pagar por un mal servicio. Además queda la posibilidad de comparar los rendimientos. Este es un método para crear competencia interna, porque posibilita realizar comparaciones entre los diversos departamentos. Medir los resultados es también una forma para juzgar el éxito de cada director. Paralelamente se pueden introducir incentivos de rendimiento, como por ejemplo la elevación de sueldos al alcanzar un objetivo específico. "Todo lo que puede ser cuantificado influye en el comportamiento de la organización. Ayuda a que la política organizacional se practique y se identifique con los funcionarios a la luz de la realidad de los hechos. Y deje una "huella".

Es una cuestión muy sencilla:

- si no se miden los resultados, no se puede separar el éxito del fracaso;
- si no se ve éxito tampoco se lo puede recompensar. Justamente este es un factor importante para motivar a directivos y al personal base;
- si no se ve éxito, tampoco se puede aprender de él, sin embargo las organizaciones públicas conducidas a manera de empresa, son organizaciones que aprenden;

- si no se puede reconocer y medir los errores, entonces tampoco se los puede corregir;
- si no se pueden presentar resultados y éxitos, no se puede contar con mayor apoyo público para los propios programas.

*¿Para qué la descentralización?
¿Qué ventajas existen?*

- Está comprobado que las organizaciones descentralizadas funcionan mejor, cuando tienen la responsabilidad de tomar muchas decisiones propias.
- Las organizaciones públicas descentralizadas son más flexibles y por ello pueden reaccionar más rápido a los constantes cambios y a las necesidades de los clientes; ¿por qué? por las jerarquías horizontales y la cercanía de los ciudadanos.
- Son más efectivas que las organizaciones centralizadas; ¿por qué? porque las ideas innovadoras útiles con frecuencia provienen de personas, que trabajan directamente en el "frente", es decir que tienen que ver directamente con los clientes y sus problemas; en organizaciones descentralizadas existe mayor cercanía de los ciudadanos.
- Las organizaciones públicas descentralizadas son más innovadoras que las organizaciones centralizadas, es decir que tienen que ver directamente con los clien-

tes y sus problemas; en organizaciones descentralizadas existe mayor posibilidad de escuchar a estas personas.

- El personal en organizaciones públicas descentralizadas está más motivado, tienen un mayor sentido de responsabilidad, y es más productivo; ¿por qué? porque la delegación de responsabilidades demuestra respeto por los funcionarios y aumenta su motivación. Anteriormente era válido el principio: "aténgase exactamente a las reglas y disposiciones. Si alguna vez tiene que tomar una decisión por sí mismo, a pesar de todo, entonces asegúrese y no arriesgue nada". Este "principio" evidentemente es muy destructivo para los funcionarios.

No obstante, la administración no puede simplemente delegar responsabilidades a los mandos inferiores sin ningún tipo de control. Es decir, que la descentralización tiene que converger simultáneamente con:

- articular misiones;
- crear culturas internas alrededor de un código de valores;
- medir los resultados.

En anexo se presenta un cuadro ilustrativo acerca de la imagen del ciudadano y su relación con la administración pública, donde se evidencia un conjunto de roles esperados del ciudadano en relación con una multiplicidad

de servicios que espera brindar el Estado nacional o los gobiernos locales, en un contexto determinado.

Acerca de los instrumentos de gestión: una experiencia de trabajo exitosa

Marco de referencia de la experiencia

Se partió de la premisa que la Planificación Local Participativa, PLP,⁷ constituye el proceso base sobre la cual se articulan las posibilidades de cambio y de sostenibilidad local.

En este sentido el proceso PLP, es un ejercicio vivencial de la democracia y potenciador del cambio. En otras palabras no es un simple canal de demandas, sino un espacio de debate y construcción de la sostenibilidad de la sociedad local.

La visión de municipio del futuro⁸ presente en este planteamiento, pretende impulsar:

- La democratización de la gestión local.
- La descentralización de funciones a nivel institucional municipal.

7. Cfr. Valencia, Hernán. Planificación Local Participativa: construyendo el cambio y la sostenibilidad local en *Revista Poder Municipal* Nº 33, AME, Quito, 1997.

8. Cfr. Villarreal Guzmán, Oltman A. Visión Municipio del Futuro 1997-2000, en *Revista Poder Municipal* Nº 32, AME, Quito, 1996.

- La definición de un Plan de Gobierno Local concertado.
- La generación de espacios y oportunidades para el recurso humano municipal en términos de crecimiento, formación y capacitación para el desempeño.

Para la puesta en práctica se observó estratégicamente lo siguiente:

Aspectos políticos

- Identificar corrientes políticas y líderes claves para movilizar la voluntad a favor del proceso.
- Establecer alianzas estratégicas con sectores políticos y líderes claves.
- Lograr consensos a favor del proceso.

Aspectos de difusión y comunicación

- Divulgación permanente del avance del proceso.
- Concientización y capacitación de los actores involucrados.

Aspectos técnicos

- Planificar las propuestas con participación de todos los actores.
- Formular políticas y estrategias de reforma realistas, con visión de futuro.
- Diseño de sistemas de seguimiento y evaluación de los procesos.

- Identificar grupos técnicos de alto nivel que guíen el proceso.
- Definir una estructura clara y establecer el rol de cada uno de los actores.
- Ejecución gradual, continua y sostenida.

Sintetizando se puede citar lo siguiente respecto del producto/resulta- do central del proceso PLP:

“El integrar la voluntad y la energía social requiere encontrar el eje de la economía local. Este organiza a la sociedad en casi todas sus di- rectrices principales. Traza una lí- nea hacia el futuro identificando un norte social y se propone metas comunitarias, zonales y cantona- les. Todas ellas son una respues- ta a las preguntas: ¿qué somos hoy?, ¿qué queremos ser en un futuro próximo?, ¿qué debemos hacer para lograrlo?”.⁹

Instrumentos gerenciales validados en esta experiencia

En este proceso se trabajó a dos niveles. Uno en el plano de lo concre-

9. Cfr. Valencia, Hernán, *op. cit.*, pp. 13-14.

10. Cfr. Villarreal Guzmán, Olman A. Plan Estra- tégico de Gestión: un instrumento de trabajo municipal, en *Revista Poder Municipal* Nº 31, AME, Quito, 1996.

11. Por ejemplo: Municipalidad de Piñas (suro- riente), Municipalidad de Pimampiro (noroc- cidente), Municipio Distrito Metropolitano de Quito y Municipalidad de Shushufindi (amazonia).

to, diseñando herramientas sencillas, operativas y de impacto para fortalecer espacios débiles de la gestión local específica a la municipalidad seleccio- nada. Otro, en el plano del entrena- miento y seguimiento en el servicio, ofreciendo una metodología práctica de trabajo, sustentada en talleres o sesiones de equipo.

Los pasos para armar participa- tivamente un Plan de Trabajo Ope- rativo, fue uno de los primeros instrumentos que se valida en las mu- nicipalidades. Consiste en identificar en lo cotidiano un problema o situación específica a resolver. Sobre esta base se pretende articular la acción concre- ta a un contexto de mayor perspectiva: la gestión local integral como un todo, construyendo un producto/resulta- do tangible, práctico y útil.

Las fases para armar participativa- mente un Plan Estratégico de la Gestión Local, evidencia a nivel políti- co-técnico, la visión orientadora de la gestión local con perspectiva de mayor alcance en el corto, mediano y largo plazo. Identifica el qué hacer y algu- nos caminos para alcanzarlo. Estable- ce los ejes centrales para el período de gestión municipal. Define el marco de acción estratégica institucional, base de la planificación operativa municipal.¹⁰

Una área clave de trabajo surgida en la práctica cotidiana municipal: la gestión ambiental, produjo un esfuerzo interesante con algunas municipalida- des.¹¹ Se esbozaron algunas etapas de un ciclo de trabajo para organizar

participativamente departamentos o unidades municipales de medio ambiente. Es básicamente una planificación organizativa institucional, con perfil operativo. Se define: visión, objetivos, políticas, áreas de acción, cronogramas de actividades, matrices de seguimiento y avance, además se define concertadamente una metodología o forma de trabajo óptima para la unidad o departamento medio-ambiental municipal.

Otro instrumento paralelo de trabajo con los funcionarios y autoridades municipales y por supuesto los actores locales, es la capacitación y entrenamiento en temas centrales como la perspectiva de la gerencia municipal para el cambio. Aquí se facilita durante una semana a los participantes, un conjunto de insumos teórico-prácticos sobre la gerencia municipal moderna, es decir el enfoque del nuevo modelo de gestión, descrito anteriormente. La situación local/municipal fue siempre el punto focal de referencia permanente para la construcción de los casos y la resolución práctica de la problemática álgida de las municipalidades participantes.

El norte del trabajo con las municipalidades, estuvo siempre focalizado hacia la sensibilización de todos los actores locales (municipalidades, líderes, organizaciones, grupos comunitarios y ciudadanos), para acercarse a la planificación local, entendida como una guía para la acción, como un ins-

trumento de trabajo útil que permite diseñar y obtener resultados/productos concretos.

En síntesis, el sueño o visión que alimentó este trabajo, fue acercarnos a la pretensión de contribuir a la formación de ejecutivos y gerentes municipales para el cambio,¹² capaces de:

- Impulsar organizaciones municipales más planas y que trabajen por objetivos y resultados.
- Impulsar la autocosteabilidad de los servicios y la rentabilidad de los tributos.
- Coordinar acciones interinstitucionales que apoyen el desarrollo local.
- Aumentar la cobertura y calidad de los servicios.
- Aprovechar las potencialidades del recurso humano contratado y disponible.
- Trabajar con el recurso humano estrictamente necesario, bien remunerado y altamente capacitado.
- Lograr las tres E de toda buena gestión: eficacia, eficiencia y efectividad.
- Mejorar el clima organizacional, entendido como el cariño institucional, procurando el mejoramiento continuo.
- Facilitar procesos de interrelación de todos los actores sociales locales.

12. Cfr. Carrera, Jorge, *op. cit.*, p. 18.

A manera de epílogo: balance en construcción

Si algo ha aprendido la humanidad hasta la fecha, parece concretarse, aunque las evidencias actuales a veces lo ponen en duda, en tres aspectos: definir de nuevo lo importante, combatir los prejuicios y la intolerancia, y fundamentalmente concebir, "soñar" un mundo mejor sustentado en la paz, la justicia, la libertad, la creación y la solidaridad.¹³

Por ello sigue siendo muy difícil y complicado, trabajar por humanizar la acción local, sea en la ciudad o en el campo, ya que consiste en garantizar y promover que los actores sociales locales se apropien de ella, la imaginen, la vivan, la disfruten, la transformen.¹⁴

El balance está en construcción, porque la gobernabilidad ubicada en el centro del futuro ciudadano, supone que:

"...la nueva estructuración de los escenarios políticos locales, fuertemente ligados al proceso de descentralización, va acompañada por un nuevo reparto del ejercicio del poder entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, cuyas relaciones contractuales se definen a la vez por la competencia y la cooperación de intereses entre los distintos componentes de la comunidad local, con vistas a la obtención del bien común".¹⁵

En este ensayo, se articula un discurso alimentado por una práctica laboral colectiva, la cual lejos de elaborar recetas, facilitó espacios y procesos de interacción humana para el cambio. Porque,

*"Si hay alguna cosa segura, es que el cambio es seguro. El mundo que estamos planeando para hoy, no existirá de esta manera mañana"*¹⁶ Δ

13. Adaptado de Wilhelm, Jorge, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 147, 1996.

14. Adaptado de Ortíz Flores, Enrique, en *Environment and Urbanization*, IIED, vol. 8, N° 1, París, 1996.

15. Cfr. UNESCO, *Hacia la ciudad de la solidaridad y de la ciudadanía*, Habitat II, Estambul, 1996.

16. Cfr. Crosby, Philip, *Reflexiones sobre calidad*, MacGraw Hill, México, 1996.

ANEXO

LA RELACION "CIUDADANO-ADMINISTRACION PUBLICA"

Un ejercicio para especificar la imagen del ciudadano y su relación con la administración pública y sus servicios

Rol del ciudadano	Descripción	Ejemplo
Beneficiario	El ciudadano recibe apoyo/transferencia de servicios (monetario, no monetario) del Estado. Depende en gran medida de este apoyo. El Estado tiene el monopolio.	Exoneraciones para personas de la tercera edad
Consumidor	El ciudadano tiene la posibilidad de escoger entre servicios privados o públicos, pero en principio depende del servicio.	Utilización de jardines de infantes/escuelas públicas
"Prosumer"	El ciudadano es productor y consumidor al mismo tiempo. Aporta a la prestación de servicios públicos y al mismo tiempo los utiliza	Aporte de los padres de familia para el almuerzo escolar.
Usuario	El ciudadano no tiene la posibilidad de escoger, tampoco depende directamente del servicio	Parques públicos, museos
Comprador	El ciudadano compra un servicio y paga una tasa/tarifa por él. El Estado a menudo es el ofertor monopolista	Electricidad, agua potable
Contribuyente	El ciudadano está obligado a prestar una contribución / impuesto, pero espera un claro respaldo en la seguridad de su vida	Defensa / militar
Receptor de normas	El ciudadano es objeto de normas. Tiene una obligación legal, pero espera actividades correctas y rápidas de parte del Estado	Leyes, disposiciones, etc. en el aspecto de protección ambiental

Fuente: Reinención del Gobierno, Materiales de Trabajo Seminario Internacional sobre Modernización y Descentralización Municipal, DSE-GTZ-AME, Quito, 1997.

Propuesta sobre el desarrollo local: descentralización y los gobiernos municipales

COMURES*

DESTACA LOS AVANCES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL SALVADOR. PRESENTA UNA PROPUESTA QUE SEÑALA EL ROL DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN EL DESARROLLO LOCAL, LA CUAL INCLUYE LOS SIGUIENTES COMPONENTES: DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO LOCAL, FORTALECIMIENTO MUNICIPAL INSTITUCIONAL, DESARROLLO LOCAL EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACION, PARTICIPACION CIUDADANA ACTIVA, DEFINICION DE ROLES DE LOS PRINCIPALES ACTORES Y FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO LOCAL.

Antecedentes

La lucha contra la pobreza, la profundización de la democracia, la construcción de una paz social permanente y el fortalecimiento de las bases de una sociedad más libre, solidaria y participativa, que brinde iguales oportunidades a los salvadoreños para su desarrollo integral son los principales objetivos a mediano y largo plazo, de la estrategia gubernamental.

En este contexto, el redimensionamiento del papel del Estado, así como las políticas de modernización y descentralización administrativa del apa-

rato estatal constituyen un reto del gobierno para alcanzar los objetivos señalados, en el marco de los principios de participación, solidaridad, subsidiariedad, progresividad, equidad y transparencia.

Bajo estos lineamientos y principios, y como una respuesta al diálogo entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, se han venido tomando decisiones dirigidas a revitalizar el rol y la acción de los gobiernos municipales.

La Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal preparó, en años pasados, una estrategia para la descentralización, así como propuestas específicas sobre las posibles competencias a descentralizarse en cinco

* Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador.

áreas prioritarias: educación, salud, agua y alcantarillado, construcción y mantenimiento de caminos y administración territorial local. Dicha propuesta contiene, además, aspectos sobre la organización institucional que se podría asumir para la descentralización, precisando los roles de los niveles central, departamental y local (municipalidades y sociedad civil). Todas estas propuestas se hallan listas para la decisión política, a fin de aunar esfuerzos y enfocarlos en la misma dirección.

Los gobiernos municipales, sobre la base de las lecciones aprendidas y los impactos logrados en el contexto del Programa MEA, venimos fortaleciendo nuestra capacidad de gestión. Comprendiendo nuestra misión histórica, continuamos mejorando nuestras capacidades y el desarrollo de la democracia a nivel local con fondos propios y con aquellos provenientes de la sociedad civil (sector privado y población).

Adicionalmente, la Corporación ha venido discutiendo, desde la base de los Concejos Departamentales de Alcaldes, CDA, la visión de los gobiernos municipales sobre la descentralización y el desarrollo local, analizando las responsabilidades, retos y dificultades que significa asumir esta responsabilidad histórica.

Durante la realización del IX Congreso de Alcaldes (1994), éstos determinaron, en base a las propuestas departamentales (42 en total), los problemas que en mayor medida no permiten una acción más eficiente y el

cumplimiento de las responsabilidades de los gobiernos locales, expresados en el Código Municipal. De esta manera, se definieron las graves dificultades económicas de los gobiernos municipales, el conflicto de competencias, la ineficiencia y descoordinación con el sector público, así como la falta de reconocimiento a la autoridad municipal, por parte de varias instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

En el marco de la política de fortalecimiento de la autonomía municipal y gremial, la Corporación pone en consideración de la sociedad salvadoreña el presente documento, que recoge los principales puntos de vista y el sentir de los Concejos Municipales. Este propone una estrategia para lograr que los gobiernos locales puedan responder adecuada y oportunamente frente a las demandas de la población.

Los gobiernos municipales comprendemos la necesidad de readecuar los roles y funciones del Estado, no sólo por las demandas históricas marcadas por la globalización internacional, sino por la propia práctica y experiencia local. Esta nos indica que es necesario ensayar nuevas formas de hacer gobierno, para centrar las bases de un desarrollo armónico a nivel nacional.

Como todo proceso de cambio y de transformación, éste tiene que partir de su propia realidad para construir el Estado y la nación del futuro.

Por ello, las autoridades locales creemos que la modernización y des-

centralización del Estado constituyen una buena estrategia para iniciar una dinámica local autosustentable, que permita a las comunidades mejorar sus niveles de vida. A fin de no desestabilizar el funcionamiento actual del país, consideramos que dichas estrategias deben considerar las desigualdades territoriales e institucionales existentes, y ponerse en práctica en forma gradual y progresiva, asegurando la prestación de los servicios a la población.

Frente a esta realidad, consideramos que no puede existir una sola manera de descentralizar. Esta debe ajustarse a las realidades locales, sectoriales e institucionales específicas. A fin de poder trabajar conjuntamente, y en la misma dirección, vemos con mucha satisfacción el diálogo de las instituciones sectoriales y autónomas con los gobiernos municipales, a través de nuestra gremial COMURES. Esta estrategia de negociación, a nivel nacional, la consideramos de vital importancia, tanto para actuar de común acuerdo en función del país, como para aprender de las experiencias piloto que se inicien y desarrollen conjuntamente. Consideramos que los Concejos Departamentales de Alcaldes, CDA, como formas de organización intermedia de la Corporación, constituyen una instancia adecuada para coordinar, negociar y acordar las acciones entre los gobiernos central y local. En los últimos años, los gobiernos municipales hemos venido haciendo importantes esfuerzos por fortalecer los CDA y desarrollar los

instrumentos de trabajo que nos permita: (i) mejorar los impactos de nuestra acción y (ii) actuar conjuntamente (potencialidad asociativa), cuando las circunstancias así lo demanden.

Las señales dadas por el Gobierno Central, frente a las propuestas formuladas por los gobiernos municipales, resultantes de los últimos cuatro Congresos Nacionales de Alcaldes en lo que respecta al aumento significativo de los recursos para inversiones locales, muestran los deseos de fortalecer financieramente a las municipalidades del país, a fin de dar respuesta a las demandas de la población.

Al apoyar este tipo de decisiones, que dicen a las claras la firme decisión del Gobierno Central y la Asamblea Legislativa para fortalecer a los gobiernos municipales, elemento básico en el proceso de descentralización, queremos asegurar que dicho proceso continúe y que gradualmente los gobiernos municipales reciban más responsabilidades desde el Gobierno Central, para poder responder a las necesidades locales. Paralelamente, las instituciones municipalistas deben involucrarse conforme a los nuevos retos planteados por el Gobierno Central, a buscar los mejores caminos a fin de fortalecer institucionalmente a los gobiernos locales.

Bajo la firme convicción de que el desarrollo local contribuye, de manera estratégica, al proyecto nacional de construir un país que brinde oportunidades para todos, hacemos un llama-

do a los diferentes sectores políticos y a la sociedad civil a fin de unirse a este esfuerzo nacional. En este sentido, saludamos las iniciativas de descentralización de instituciones como la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, ANDA y los ministerios de Salud y Educación para iniciar acciones a nivel departamental y municipal. Frente a las mismas, y en el marco de la acción de los CDA, hemos venido desarrollando esfuerzos para fortalecer a los gobiernos municipales y estar preparados para enfrentar retos más significativos.

Nuestra propuesta pone de relieve el rol que tienen los gobiernos municipales en el desarrollo local y la necesidad de mejorar la capacidad técnico-administrativa y financiera de las municipalidades considerando los siguientes:

A. Componentes de Desarrollo Local

- Desarrollo Socio-económico Local.
- Fortalecimiento Municipal Institucional.
- Desarrollo Local en el Marco de la Descentralización.
- Una activa participación ciudadana.

B. Marco Institucional, proponemos una definición de roles de los principales actores de estos procesos.

C. Financiamiento del desarrollo local. Proponemos diferentes formas de financiamiento.

A. Componentes de Desarrollo Local

- Desarrollo socio-económico local constituye la base sobre la cual se puede construir El Salvador del mañana, en el marco de las políticas gubernamentales de carácter nacional. El nivel local es donde los individuos se identifican como tales y en donde enfrentan sus problemas y limitantes, pero también donde buscan las posibilidades reales para su desarrollo integral. Por ello, es necesario fomentar la construcción de una infraestructura social, como base para el desarrollo humano, y otra de apoyo al desarrollo de la iniciativa privada local, que cree las condiciones necesarias para la sustentabilidad económica de los municipios.

Estas son competencias constitucionales de los gobiernos municipales, para cuyo cumplimiento se requiere redefinir el rol de éstos, en el marco del Estado. Sin embargo, consideramos que el principio de subsidiariedad "no debe perderse de vista", al definir lo que debe hacer el Estado a nivel local. No pretendemos caer en los errores del pasado y buscar incursionar en las actividades que le co-

responden al sector privado, a los ciudadanos.

La decisión fundamental, que permita construir las bases de la sociedad antes mencionada gira alrededor de la organización y estructura del Estado. Hasta ahora se ha demostrado que la organización centralizada del mismo no sólo no ha permitido construir las bases de una sociedad, que brinde oportunidades iguales para el desarrollo de todos los ciudadanos, sino que se ha constituido en uno de sus obstáculos.

Por ello, la discusión sobre la descentralización (redistribución de competencias y recursos) y la modernización del aparato estatal (ya redimensionado) se debe centrar en buscar quién o quiénes pueden asumir (no ejecutar necesariamente) aquellas competencias que el Gobierno Central debería trasladar.

Los gobiernos municipales presentan varias potencialidades que deberían ser mejor y más intensamente aprovechadas:

- o Como unidad política administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en nuestra legislación, los gobiernos municipales son los llamados a asumir las competencias a descentralizarse hacia el nivel local.
- o Los gobiernos locales se encuentran más cerca de donde

están los problemas; son los receptores de las demandas (y presiones) de la población por respuestas a sus necesidades, ellos son, según estos indicadores de la población, sus legítimos interlocutores.

- o Los gobiernos municipales tienen la función constitucional de coordinar el desarrollo local (Artículo 206 Constitución de la República). Esta competencia no la tienen otras instancias del Estado.

Las instituciones del sector público actúan en forma sectorial, por razones obvias. Las instituciones no gubernamentales actúan en áreas geográficas muy reducidas (normalmente a nivel comunitario). Las instituciones del Gobierno Central, encontrándose lejos de la realidad local, no están en condiciones ventajosas de asumir directamente esta función coordinadora del desarrollo local.

- o Pero, además, los gobiernos municipales son los responsables del desarrollo y fortalecimiento de la democracia a nivel local. Para ello, se cuenta con mecanismos de involucramiento de la ciudadanía para hacer frente a los problemas locales, los mismos que estamos interesados en desarrollarlos, profundizarlos y utilizarlos de manera decidida.

- o Adicionalmente, se debe destacar que las autoridades municipales, por ser de elección popular y directa y a diferencia de los servidores públicos, son evaluados por los vecinos de un municipio, lo cual les obliga a responder adecuada y oportunamente frente a los problemas locales.

Por ello, los gobiernos municipales constituyen una alternativa para desempeñar un rol más activo en el desarrollo local, sin perder de vista el principio de la subsidiariedad. En otras palabras, no se propone la municipalización de los servicios y competencias a descentralizar, entendido bajo este concepto a la Municipalidad Ejecutora directa de las competencias propias y transferidas. Se trata de que los gobiernos municipales garanticen a la población el acceso a los bienes y servicios necesarios para su desarrollo. Se busca que éstos organicen, coordinen, promuevan e incentiven el involucramiento de todos los actores del desarrollo local y promuevan el desarrollo de la iniciativa privada (micro, pequeña, mediana, gran empresa), mediante la cual se podrá ofrecer empleos remunerativos a los vecinos de los municipios. En este sentido, ya algunos gobiernos municipales se encuentran delegando al sector privado (a veces conocida como "privatización") la ejecución de las propias competencias municipa-

les, conferidas a través del Código Municipal.

2. El fortalecimiento municipal constituye el segundo elemento de la propuesta. La situación actual de varios de los gobiernos municipales todavía es débil. Por un lado, existen municipalidades con capacidades desarrolladas para hacer frente ya a los retos de la descentralización. Otros, en cambio, necesitan de un apoyo técnico apropiado y permanente para su fortalecimiento.

El desarrollo municipal presenta diferencias entre los distintos municipios y municipalidades del país. Dichas diferencias son una consecuencia de los siguientes factores:

- a. En primer lugar, dichas limitaciones no son consecuencia de su incapacidad, sino del rol que se les ha asignado históricamente. No se les ha considerado como lo que son: gobiernos locales. Sólo en los últimos años se ha buscado su fortalecimiento.
- b. En segundo lugar, éstas son producto de:
 - o una desigual distribución de la calidad y estado de los recursos naturales;
 - o un desigual desarrollo de las actividades económicas (agricultura, industria, comercios y otros) debido a las políticas tradicionales del Estado, en el pasado,

en determinadas áreas geográficas;

- o las consecuencias del conflicto social vivido durante la última década;
- o la atomización de los municipios en espacios territoriales demasiado pequeños, tradición arraigada en el espíritu de los vecinos de los municipios y base de su identificación nacional.

Sin embargo, esta diferenciación de los recursos y riquezas de los distintos municipios y municipalidades no debe servir de argumento para crear otras instancias, en contradicción a los lineamientos del Gobierno Central, por reducir la burocracia. Sobre esta base se debe concebir y proponer una política, estrategia y acciones para el desarrollo municipal. Considerando que los gobiernos municipales y los municipios, como espacios territoriales, no pueden tomarse como un bloque homogéneo, sino con sus propias características y particularidades, se deben buscar alternativas y estrategias que permitan superar estas limitaciones. Así por ejemplo, frente a la atomización de los municipios, los gobiernos municipales se hallan trabajando en forma conjunta y desarrollando alternativas viables, técnica y polí-

ticamente, para trabajar eficazmente, sea a través de micro-regiones o a nivel departamental, según el caso.

- c. En tercer lugar, el desarrollo institucional de las municipalidades, entendido éste como la capacidad que deben tener para hacer gobierno y resolver problemas en forma participativa, demanda de una base financiera mínima, a pesar del importante incremento de las asignaciones del Gobierno Central en el presente año directamente para las municipalidades, e indirectamente como para inversiones locales a través de varios programas. Estos últimos, interpretamos como un reconocimiento del Gobierno Central a los gobiernos municipales que, en el pasado reciente, han demostrado sus reales capacidades y potencialidades en la ejecución de acciones conjuntamente con instituciones tales como:

- o Agencia Alemana para el Desarrollo Internacional, GTZ.
- o Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, USAID.
- o Organizaciones No Gubernamentales, ONG's.
- o Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF.

- o Secretaría de Reconstrucción Nacional, SRN.
- o Gobierno de El Salvador, GOES.
- o Fondo Nacional de El Salvador, FONAES.
- o Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, FISDL.
- o VMVDU.

3. La descentralización. La falta de respuestas oportunas y eficientes por parte del sector público constituye uno de los problemas que enfrenta el gobierno y la sociedad salvadoreña. La posibilidad de poner en práctica y llevar a cabo las políticas del gobierno dependen, en gran medida, del aparato estatal. Este no ha permitido, según estudios realizados en los últimos años, que las políticas propuestas puedan ser realizadas, debido al alto grado de burocratización que éstas presentan.

Por ello, la descentralización del aparato estatal constituye un reto y una necesidad. La dirección de dicho proceso depende, en alto grado, de la visión futura del Estado que se desea construir.

Dada la complejidad de dicho proceso, los gobiernos municipales consideramos la necesidad de que el proceso de descentralización sea puesto en marcha de manera gradual y ejecutado sistemáticamente, bajo diferentes modalida-

des, y que sus avances sean evaluados en forma permanentemente, para asegurar su éxito, para lo cual proponemos integrar una Comisión de Descentralización conformada por la Asamblea Legislativa, COMURES y el Gobierno de El Salvador, GOES.

Las debilidades que los gobiernos municipales presentan actualmente no deben servir de argumento para crear instancias paralelas, que vayan a desplazar a los gobiernos locales de sus competencias. Esa es una visión muy a corto plazo. En el largo plazo es fundamental evaluar las potencialidades que los gobiernos locales ofrecen para plasmar esa visión futura de Estado y trabajar en esa dirección. Al respecto, sería conveniente no olvidar estudios realizados (MEA, Universidad de Pittsburgh) que muestran que las respuestas que se dan a la población a nivel local, por parte de los gobiernos municipales, no sólo elevan su propio grado de credibilidad, sino el del Gobierno Central.

En este proceso, le compete al Gobierno Central, en primera instancia, tomar la decisión de iniciar y promover la descentralización. En esta dirección interpretamos las señales y acciones iniciadas por instituciones como ANDA y los ministerios de Salud y Educación.

Los gobiernos municipales, estamos dispuestos a dialogar y a en-

contrar soluciones conjuntamente. Nuestra gremial COMURES, como vocera de las 262 municipalidades del país, constituye la instancia nacional llamada a ser la interlocutora ante el Gobierno Central y la Asamblea Legislativa, a fin de garantizar una unidad de acción. Pero, ésta también facilita la coordinación de la cooperación técnica y financiera hacia las municipalidades, tal como lo muestran las experiencias actuales para mejorar la asistencia técnica con el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, ISDEM, y la canalización de la cooperación internacional con los Gobiernos de los Estados Unidos de Norteamérica (vía Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, USAID) y la República Federal de Alemania (vía Agencia Alemana para el Desarrollo Internacional, GTZ) hacia los departamentos de Usulután, Sonsonate, Cabañas, San Vicente y Morazán.

Adicionalmente, los Concejos Departamentales de Alcaldes, son la organización intermedia de COMURES, como instancia de interlocución entre el Gobierno Central y los gobiernos municipales. La misma serviría de enlace y apoyo entre las instituciones del sector público y las municipalidades, en el proceso de asumir las competencias que se acuerden, asegurando eficiencia y eficacia.

El iniciar el proceso a través de aquellos departamentos piloto, asegura su continuidad bajo bases sólidas y permitiría:

- a. Identificar mecanismos de cooperación entre el sector público a descentralizar y los gobiernos municipales.
 - b. Precisar las acciones, competencias y recursos que pueden ser transferidas, en el corto, mediano y largo plazo, sin descuidar la calidad y cantidad actual de los servicios ofrecidos a la población.
 - c. Identificar a tiempo los vacíos y obstáculos que se vayan presentando.
 - d. Desarrollar y perfeccionar los instrumentos de ejecución, coordinación, control, seguimiento y evaluación tanto del traslado de competencias y recursos, como de su ejecución y uso.
 - e. Coordinar las acciones específicas para involucrar a las municipalidades pequeñas y fortalecerlas técnica y administrativamente, promoviendo también la asociación de municipalidades vecinas, apoyadas por una mayor capacidad de gestión.
4. La participación ciudadana, constituye un aspecto importante dentro del proceso de desarrollo local, descentralización, democratización y consolidación de la paz.

Al igual que en los componentes antes señalados, cuando se habla de participación ciudadana se debe aplicar el principio de subsidiariedad. Esto es, ¿cuál es el nivel del Estado con mayores potencialidades para asumir esta responsabilidad y ejecutarla más eficaz y eficientemente?

Los Concejos Municipales son electos por voluntad popular para que sean los gobiernos locales. Es su competencia y responsabilidad involucrar a todos los actores de la sociedad local, tales como las comunidades, el sector privado, las ONG's y el sector público, garantizando la participación en términos de equidad que permitan la comunicación directa, favoreciendo la horizontabilidad, cooperación y apoyo, incentivando la creatividad, para que tanto hombres como mujeres y la población joven se vuelvan actores directos del desarrollo local y además, acompañar al Gobierno Central en el logro del proyecto nacional.

El gobierno municipal es la unidad de organización del Estado que se halla con mayores ventajas para hacer realidad la participación ciudadana, para involucrar a los mismos en la solución de sus problemas pues, como ya se señaló, es el interlocutor válido y directo de la población. Es la unidad administrativa del Estado a la que se dirigen los vecinos de los municipios para solicitar cooperación y

orientación para solucionar sus necesidades. Estos ya han dado muestras claras de lo valioso que constituye la aplicación de los mecanismos de participación, establecidos en el Código Municipal:

- Así, se han desarrollado un gran número de cabildos abiertos, en el marco de las inversiones apoyadas por el Programa MEA, como un medio para que la población tome parte en la identificación de sus necesidades y para asegurar su involucramiento en la ejecución de los proyectos seleccionados.
- Se ha ejecutado una considerable cantidad de obras con fondos propios de las municipalidades y con el apoyo directo de asociaciones comunales, sea a través de su trabajo directo, contribuciones, etc.
- Las comunidades, apoyadas por los gobiernos locales, han tenido acceso a fondos provenientes del FISDL, para el mejoramiento de las condiciones de vida.
- Los gobiernos municipales, además, buscan, a través de la creación de comités de coordinación, involucrar y coordinar actividades con las instituciones públicas, ONG's, representantes del Organismo Legislativo y representantes del Gobierno Central, a fin de

aprovechar los recursos existentes de la mejor manera.

Estos breves ejemplos son una muestra de que la coordinación estrecha a nivel local entre las comunidades y la municipalidad constituyen una estrategia funcional para el desarrollo nacional. Estos procesos tienen que ser fortalecidos y perfeccionados en el futuro, a fin de involucrar más eficientemente a las ONG's y al sector privado. A nivel nacional, la Corporación ha iniciado acercamientos y diálogo con organizaciones como la Asociación Salvadoreña de Industriales, ASI y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES, entre otros, que muestran nuestro interés de diálogo y colaboración no sólo a nivel local, sino también nacional. De esta manera, COMURES aporta con soluciones originadas

desde la base ciudadana, encaminadas a aprovechar los esfuerzos del Gobierno Central, en el proceso por lograr el desarrollo socioeconómico del país.

Es así como, los gobiernos municipales contribuyen, mediante el impulso de los mecanismos de participación ciudadana y el involucramiento real de los actores del desarrollo local con la profundización y consolidación de la democracia a nivel local y nacional.

B. Marco institucional

Tomando en cuenta los aspectos antes señalados, consideramos que los roles de los principales actores del proceso de descentralización podrían ser los siguientes:

ACTORES	ROLES
GOES	<ul style="list-style-type: none"> • Definir políticas nacionales. • Definir y dictar normas generales. • Coordinar la gestión pública a nivel general. • Evaluar los resultados de la gestión nacional. • Elaborar y consolidar el presupuesto nacional. • Gestionar y proveer financiamiento nacional y externo. • Controlar y fiscalizar la gestión de los recursos. • Dar continuidad y fortalecer el proceso de descentralización, a través de esfuerzos a nivel departamental.

ACTORES	ROLES
COMURES	<ul style="list-style-type: none"> • Negociar, en representación de las municipalidades, la toma de decisiones políticas necesarias para propiciar el desarrollo económico, político y social en los municipios. • Propiciar los principios democráticos y participativos del municipalismo. • Promover, ante el GOES, el proceso de reformas tendentes a la descentralización administrativa y financiera. • Proponer la actualización del marco jurídico de acuerdo a los requerimientos de la sociedad moderna. • Ser interlocutor y negociador con el GOES, en representación de las municipalidades, en el marco de una Agenda Municipalista. • Coordinar acciones conjuntas con todas las municipalidades, sin distinción de afiliación política. • Promover el involucramiento de sectores de la sociedad civil y política que puedan influir en las decisiones políticas nacionales. • Garantizar la canalización y el mejor uso de la oferta y demanda de asistencia técnica y financiera, nacional e internacional, hacia las municipalidades, a través de los Concejos Departamentales de Alcaldes.
CDA	<ul style="list-style-type: none"> • Ser interlocutores, como instancia intermedia de COMURES, con el GOES el proceso operativo de la descentralización, en representación de las municipalidades de su departamento. • Asesorar a las municipalidades en el proceso de fortalecimiento técnico, administrativo y financiero institucional. • Coordinar con el GOES y las municipalidades la oferta y demanda de asistencia técnica y financiera para el desarrollo de los municipios.

C. Financiamiento

El desarrollo local demanda de recursos provenientes de tres fuentes: las transferencias del Gobierno Central, los ingresos propios del gobierno municipal, vía tasas, impuestos y otras contribuciones, y los aportes de la sociedad civil.

1. El Proceso de Modernización del Estado impulsado por el GOES demanda la modificación de las estrategias de operación a nivel institucional. En este sentido es necesario reflexionar y aprovechar, cada vez más, las potencialidades que ofrecen las municipalidades para ejecutar obras y administrar los recursos apropiadamente, optimizándolos, reduciendo los costos de las inversiones, generando empleo y circuitos económicos locales.

La Modernización del Estado contribuirá al ahorro de los gastos estatales a nivel central, al eliminar la duplicación de esfuerzos, liberando recursos que pueden ser dirigidos al fortalecimiento del desarrollo local. El creciente fortalecimiento administrativo, técnico y de la gestión de las municipalidades, permitirá al Gobierno Central ahorrar los gastos de operación, actualmente utilizados para el funcionamiento de instituciones a nivel central, e inclusive absorber los recursos humanos calificados, necesarios para el desarrollo local.

2. Los aumentos significativos que muestran los recursos destinados a las municipalidades señalan la importancia que el Gobierno Central otorga al desarrollo local. Esto, a no dudarlo, garantizará continuar las acciones de desarrollo local, iniciadas con el financiamiento externo, y garantizar la credibilidad del Estado frente a la población. En este sentido y como producto de diversas gestiones de la Gremial, se ha logrado:
 - a. El incremento del Fondo de Desarrollo Económico y Social, FODES, de 25 millones a 125 millones, logrados en 1995, asignando el 1% del Presupuesto General de la Nación para el FODES y el 6% a partir de 1998 aplicando los criterios siguientes: 80% haciendo uso de un sistema de asignación per cápita con base a la población de cada municipio, inversamente proporcional a la misma; un 15% se transferirá de acuerdo a la extensión territorial de los municipios, en forma directamente proporcional a la misma; y un 5% del fondo municipal a distribuirse de acuerdo al esfuerzo demostrado en la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones especiales y se adjudicará directamente proporcional al porcentaje de incremento de recaudación del último año, respecto del año anterior al úl-

timo. Asimismo, modificando los rangos de población y los

grados de relación per cápita, de la siguiente manera:

Municipalidades agrupadas por rango de población			Grado de relación per cápita
1	a	20.000.00	3.00 veces mayor
20.001	a	50.000.00	2.50 veces mayor
50.001	a	100.000.00	2.00 veces mayor
100.001	a	300.000.00	1.50 veces mayor
300.001	o más		1.00 base

Fuente: Decreto Nº 76 de la Asamblea Legislativa.

Se espera que los recursos recuperados por los gobiernos locales, por la prestación de sus servicios, los impuestos y las transferencias que acompañan el traslado de competencias; con la posibilidad de incorporar en la Ley General Tributaria Municipal el impuesto a la propiedad inmobiliaria y

otros, permita, por un lado, garantizar la prestación de los servicios y, adicionalmente, financiar obras básicas para el desarrollo socioeconómico de la población, creando con ello un país que ofrezca mejores condiciones de vida para todos los salvadoreños Δ

SEÑALA QUE A PARTIR DE LA DECADA DE LOS NOVENTAS, HONDURAS SE HA ABOCADO A UN PROCESO DE REFORMAS QUE ORIENTAN SUS NUEVAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO. PARALELAMENTE, SE INICIO UN FORTALECIMIENTO MUNICIPAL CUYOS AVANCES Y LIMITACIONES SE DESCRIBEN A LA LUZ DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO ACTUAL DE LAS MUNICIPALIDADES EN ESTE PAIS.

Antecedentes

Al inicio del proceso democrático de Honduras, después de la independencia colonial, las municipalidades jugaban un papel muy importante dentro de la estructura jerárquica del

poder. Durante esa época, la incidencia institucional y política de los gobiernos locales era amplia para desarrollar una serie de competencias que iban desde la vigilancia policial y la recolección de impuestos, hasta la prestación de servicios de salud, educación, ornato, obras públicas y otros servicios jurisdiccionales.

* La versión original del presente documento fue elaborada por la Licda. Mérida Nativí, Coordinadora de la Unidad Técnica de la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado y revisada por el Lic. Régulo Jesús Mancía A., miembro de la misma. Con ligeras modificaciones sirvió de base para que la Delegación de Honduras hiciera su exposición en el Seminario Regional para Alcaldes y Altos Funcionarios de Institutos, Comisiones y Ministerios; realizado en San José del 20 al 25 de octubre de 1997.

** Lila A. Uclés, Congreso Nacional; Carlos E. Echeverría, Universidad Tecnológica, UNITEC; Baltazar Campos, Dirección General de Servicio Civil; Régulo J. Mancía, Secretaría Gobernación y Justicia.

Al transcurrir el tiempo, a partir de los años cincuentas del presente siglo, esta preeminencia fue decayendo política y administrativamente como resultado del crecimiento de un Gobierno Centralista. En este nuevo rol, el Gobierno Central asumió una serie de nuevas responsabilidades que fueron absorbiendo competencias, recursos y toma de decisiones de las municipalidades, así como la ampliación y creación de instituciones en el nivel central,

lo que originó un crecimiento rápido en la administración pública en que el aparato estatal se convirtió en un organismo complejo, lento y costoso en relación con la cantidad y calidad de los servicios entregados a la sociedad.

La situación anterior provocó repercusiones sociales importantes. Por ejemplo, la centralización de decisiones privilegió la prestación de servicios públicos en las áreas urbanas, de manera que los habitantes de las comunidades rurales tuvieron menos acceso a estos servicios induciéndolos a emigrar hacia las ciudades en busca de satisfactores sociales.

Por otra parte, este fenómeno que es factor importante de la crisis de gobernabilidad, produjo que la mayoría de los habitantes quedaran excluidos de toda participación en las decisiones sobre asuntos públicos, incluso de aquellas que le conciernen directamente a los municipios y sus comunidades.

Justificación

Conscientes de estas circunstancias y la necesidad de cambiarlas, a partir de la década presente, Honduras se ha visto abocada a un proceso de reformas que orientan sus nuevas estrategias de desarrollo en dos direcciones: por una parte, lograr la reconversión y apertura de su economía hacia mercados internacionales y potenciar, al mismo tiempo, los mercados

locales para satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población, y por otra parte, impulsar una profunda reforma institucional que se inicia con la aprobación de la Ley para la Modernización del Estado (Decreto 190-91) del 11 de diciembre de 1991. Paralelamente se inicia un fortalecimiento del Régimen Municipal mediante las reformas planteadas por la Ley de Municipalidades (Decreto 134-90).

La Comisión Presidencial de Modernización del Estado, emitió el Acuerdo No. 06-92, del 29 de abril de 1992, a efecto de instrumentalizar la política de Descentralización del Estado y Fortalecimiento Municipal, creando para ello en el año 1994 la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado, CEDE, como un órgano de apoyo a la Comisión Presidencial de Modernización para asistirle en la coordinación y ejecución de la política pública que en materia de descentralización se viene impulsando en el país.

Las reformas del Estado hondureño propuestas por esta legislación comprenden un conjunto de lineamientos que procuran: modernizar la administración pública, reducir el tamaño del sector público, fortalecer la autonomía municipal y la democracia local mediante sistemas y mecanismos que permitan una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

En lo referente al apoyo municipal, se formuló en 1994 y como producto de un proceso de amplia concertación con autoridades nacionales, departa-

mentales, municipales y representantes del sector privado y sociedad civil, el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal, iniciándose su ejecución en el año 1995.

Por su orientación, alcance y contenido inicial, el programa tiene como propósitos y objetivos principales:

- Contribuir directamente a reducir el centralismo de la actividad estatal y a lograr una mayor eficiencia, eficacia y equidad en el acceso a los servicios públicos, especialmente por los grupos más desposeídos.
- Generar y desarrollar condiciones para la aplicación más eficaz de la Ley de Municipalidades y de otras leyes relacionadas con el municipio.
- Contribuir a la definición precisa de los niveles de responsabilidad gubernamental y a establecer mecanismos más adecuados de articulación territorial, institucional y económica entre el Gobierno Central, los departamentos y los municipios.
- Ayudar a profundizar en las comunidades locales el ejercicio de la democracia y ampliar la participación ciudadana en los asuntos públicos, así como a fomentar la solidaridad y el sentido de responsabilidad en el desarrollo de planes, programas y proyectos.
- Fortalecer el desarrollo local al ensanchar las competencias, recursos y capacidad de decisión de los

municipios, mejorando las condiciones para realizar programas y actividades relacionadas con la satisfacción de sus necesidades más inmediatas y, ayudar a eliminar o reducir las brechas regionales existentes por las disparidades en los niveles de desarrollo de los municipios.

De la formulación de los objetivos se colige que el proceso de descentralización que se impulsa en Honduras es incipiente, dado lo reciente de las reformas institucionales; por ello, observamos que apunta a fortalecer la capacidad política y administrativa de las municipalidades para que las comunidades puedan asumir sus nuevas responsabilidades en materia de gobierno local y de prestación de los servicios públicos, en forma gradual en el largo plazo; reconociendo al municipio como un régimen dotado de autonomía administrativa, financiera y política, lo cual requiere trasladarle atribuciones, competencias y recursos para impulsar el desarrollo local sostenible.

Caracterización general del territorio y población

Honduras está ubicada en el corazón de la región centroamericana, siendo el segundo país más extenso (112.491.761 Km²) y el tercero en cuanto a población. Esta fue estimada en 5.6 millones de habitantes en 1996, la cual crece a una tasa anual de 2.8%, haciendo prever un incremento a 7.0 millones en el año 2000. El territorio

está dividido en departamentos (uno de los cuales es insular: Islas de la Bahía en el Mar Caribe) y 297 municipios (seis de ellos de reciente creación). En el área urbana reside el 42.6% de la población total, siendo la capital de la República en el centro del país y San Pedro Sula, en el norte, las ciudades de mayor crecimiento poblacional; mientras que el resto (57.4%) habita en 3.700 aldeas y 27.764 caseríos, significando que la mayoría de los hondureños son campesinos e indígenas.

Del total de municipios, el 40% cuenta con una población inferior a 1.000 habitantes en su cabeceras departamentales y el 26% posee una población superior a los 10.000 habitantes en algunas áreas consideradas aún como rurales.

El 60.2% de la población total del país se encuentra ubicada en seis de los dieciocho departamentos en que se divide el territorio, siendo éstos Francisco Morazán, Olancho, Cortés, Choluteca, Yoro y Santa Bárbara.

El 65% de los municipios del país no tienen más de 10.000 habitantes y de este porcentaje el 31.3%, casi la mitad, tienen entre 0 y 5.000 habitantes.

Marco legal

De acuerdo con los principios constitucionales, el territorio nacional se divide en 18 departamentos y éstos en municipios. Ambos son creados

mediante ley y sus límites están fijados por la misma. Actualmente existen 297 municipios.

La Ley General de la Administración Pública reformada mediante Decreto 218-96, el 11 de diciembre de 1996, le otorga potestad a la Secretaría de Gobernación y Justicia para que desempeñe las funciones de coordinación, enlace, supervisión y evaluación del régimen departamental y municipal.

Asimismo, en su Artículo No. 14, inciso 5, señala que el Presidente de la República, por Decreto en Consejo de Ministros, podrá disponer dentro de la administración pública centralizada, de las normas requeridas para traspasar funciones, actividades y servicios a las municipalidades, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 13, numeral 14 de la Ley de Municipalidades. (Decreto 134-90).

Organización de los municipios, según la Ley de Municipalidades

- a. El municipio, es una población o asociación de personas en un término territorial, gobernada por una municipalidad que ejerce y extiende su autoridad en su territorio y es la estructura básica territorial del Estado y cauce inmediato de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Es decir, el municipio debe tener tres elementos básicos: población, territorio y autoridad.

- b. La municipalidad es el órgano de gobierno y administración del municipio y existe para lograr el bienestar de los habitantes, promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente, ejercer las facultades que le otorga la Constitución de la República y demás leyes. La Ley de Municipalidades establece las siguientes atribuciones y competencias a las municipalidades:
- Elaboración y ejecución de planes de desarrollo del municipio en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
 - Control y regulación del desarrollo urbano, uso y administración de las tierras municipales, ensanchamiento del perímetro urbano y mejoramiento de las poblaciones.
 - Ornato, aseo e higiene municipal.
 - Construcción de redes de distribución de agua potable, alcantarillado para aguas negras y alcantarillado pluvial, así como su administración y mantenimiento.
 - Promoción de la cultura, la recreación, la educación y el deporte.
 - Creación y mantenimiento de cuerpos de bomberos.
 - Prestación de los servicios públicos locales y mediante convenio los servicios prestados por el Estado o instituciones autónomas.
 - Celebración de contratos de construcción, mantenimiento o administración de los servicios públicos y obras locales con otras entidades públicas o privadas.
 - Coordinación e implantación de las medidas y acciones higiénicas que tiendan a asegurar y preservar la salud y bienestar general de la población.
 - Gestión, construcción y mantenimiento de los sistemas de electrificación del municipio en colaboración con la Empresa Nacional de Energía Eléctrica.
 - Coordinación de sus programas de desarrollo con los planes de desarrollo nacional.
- Para el ejercicio de esos roles, la Ley señala que las municipalidades cuentan con un régimen de autonomía basado en los siguientes postulados:
- Libre elección de autoridades mediante sufragio directo y secreto.
 - Libre administración y toma de decisiones propias dentro de la Ley, los intereses generales de la nación y sus programas de desarrollo.
 - Facultad de recaudar sus propios recursos e invertirlos en beneficio del municipio.
 - Elaboración, ejecución y administración de su presupuesto.

- Planificación, organización y administración de los servicios públicos municipales.
 - Facultad para crear su propia estructura administrativa y formas de funcionamiento de acuerdo con la realidad y necesidades municipales.
- c. Las corporaciones municipales. Los municipios son administrados por las corporaciones electas directamente por el pueblo de conformidad con la Ley de Municipalidades.

La Ley establece que las corporaciones municipales son el órgano deliberativo de las municipalidades, electa por el pueblo y máxima autoridad dentro del término municipal. Está constituida por el alcalde y un número de regidores propietarios proporcional al número de habitantes así:

COMPOSICION DE LAS CORPORACIONES

Población municipal	Nº de regidores
con menos de 5.000	4
Municipios de 5.001 a 10.000	6
Municipios de 10.001 a 80.000	8
Municipios con más de 80.000 y cabecera departamentales	10

Fuente: Ley de las Corporaciones Municipales.

Las Corporaciones Municipales de Honduras tienen de cuatro hasta diez regidores. Por ejemplo, la Municipalidad de San Pedro Sula y Tegucigalpa incorporan 10 regidores por tener más de 80 mil habitantes; los municipios del Departamento de Gracias a Dios, cuentan con 4 regidores por tener menos de 5.000 habitantes.

A la Corporación Municipal, de acuerdo a la Ley, le corresponde las siguientes facultades:

- Crear, reformar y derogar los instrumentos normativos locales.
- Crear, suprimir, modificar y trasladar unidades administrativas así como empresas.
- Constituir fundaciones o asociaciones mixtas para la prestación de servicios públicos.
- Aprobar el Presupuesto Anual, de Gastos y el Plan de Arbitrios.
- Emitir reglamentos y manuales de funcionamiento para las municipalidades.
- Nombrar los funcionarios que les corresponde según se describe más adelante.
- Dictar medidas de ordenamiento urbano.
- Celebrar asambleas de carácter consultivo en cabildo abierto.
- Convocar a plebiscito.

- Declarar el estado de emergencia.
- Planear el desarrollo urbano.

Las facultades de administración general y representación legal de la municipalidad corresponden al alcalde. Este, es la máxima autoridad ejecutiva dentro del término municipal. El preside todas las sesiones, asambleas, reuniones y demás actos que realice la Corporación. Como máxima autoridad ejecutiva dentro del término municipal, sanciona los acuerdos y resoluciones emitidos por la Corporación. Toda otra autoridad civil o de policía debe acatar y asistir en el cumplimiento de dichas disposiciones.

El alcalde debe presentar a consideración y para aprobación de la Corporación Municipal el Presupuesto y Plan de Trabajo Anual; el Plan de Arbitrios; Ordenanzas Municipales, reconocimientos a personas; Manual de Clasificación de Puestos y Salarios; reglamento, todos los asuntos que comprometen la hacienda municipal y todo aquello que la Corporación considere relevante.

La composición de cargos de la administración municipal es así:

- Un secretario nombrado libremente por la Corporación Municipal, mediante el voto de la mayoría de sus miembros.
- Un tesorero nombrado por la Corporación a propuesta del

alcalde, encargado de la recaudación y custodia de los fondos municipales y ejecución de los pagos respectivos.

- Un auditor municipal para aquellas municipalidades con ingresos corrientes anuales superiores a un millón de lempiras, nombrado por la Corporación Municipal.
- Alcaldes auxiliares, los cuales son seleccionados por el alcalde dentro de la terna presentada por la respectiva circunscripción (barrios, colonias, aldeas y caseríos) y presentado por él a la Corporación Municipal.
- Consejeros municipales, son los miembros de los Concejos de Desarrollo Municipal, CODEMs, que cada municipalidad debe tener, integrado por un número de miembros igual al número de regidores que tenga la municipalidad. Son nombrados por la Corporación Municipal de entre los representantes de las fuerzas vivas de la comunidad. Estos CODEMs son presididos por los alcaldes y tienen funciones de asesoría.

Actualmente existen 118 Concejos de Desarrollo Municipal, cuya organización, capacitación y seguimiento ha sido apoyada por el Ministerio de Gobernación y Justicia; sin embargo, por las limitaciones

de recursos, ésta última se ha visto reducida, en sus actividades de promoción y organización, no obstante, existen ONG's y otros organismos que están dando atención para su fortalecimiento, como el Centro de Investigaciones para la Promoción de los Derechos Humanos, CIPRODEH, Proyecto Lempira-Sur, Fundación Friedrich Ebert, Proyecto de Oportunidades para el Desarrollo de Empleo Rural, PODER, y la Fundación para el Desarrollo Municipal, FUNDEMUN, y otros.

- Otros funcionarios: el alcalde está facultado para nombrar a otros titulares como el Oficial Mayor, Procurador General y otros, cuando exista disponibilidad financiera y así se requiera.
- d. Elecciones municipales. Las elecciones municipales son cada cuatro años en el mismo evento y fecha en que se eligen las autoridades nacionales (Presidente de la República, Diputados y Parlamentarios Centroamericanos). Para el actual período de gobierno 1994-1998, se separaron por primera vez en la boleta de elección las casillas para elegir las autoridades municipales y diputados de las autoridades nacionales. Las elecciones se realizan el último domingo del mes de noviembre y las autoridades electas se posesionan en el mes de febrero del año si-

guiente. En el evento electoral de 1993 se hizo una intensa campaña de divulgación ciudadana sobre la nueva modalidad del voto y sobre el uso de la boleta separada. En el paquete de reformas al sistema político electoral se incorporó el voto domiciliario, el que se pondrá en práctica en las elecciones para el período 1998-2002.

Ley de Servicio Civil

Por su parte, la Ley General del Servicio Civil (Decreto 126) es una Ley marco, cuyo propósito es el de normar la relación jurídica entre el Estado y los servidores públicos. Esta Ley, en su Capítulo II, Artículo Nos. 2 y 3 reformados, abarca a los funcionarios y empleados municipales, exceptuando a los miembros de las corporaciones municipales, quienes son electos por el voto popular. En todo caso, los empleados municipales están sujetos a las regulaciones a que son sometidos el resto de los servidores públicos.

Asimismo, esta Ley contiene disposiciones especiales para los miembros integrantes del Concejo Metropolitano del Distrito Central, con atribuciones de apoyo y asesoría a las autoridades municipales.

La Ley de Municipalidades establece que durante los tres años siguientes a la emisión de la misma, las municipalidades deberán estar incorporadas al Régimen del Servicio Civil. No obstante, al presente sólo

**MUNICIPALIDADES INCORPORADAS
AL REGIMEN DEL SERVICIO CIVIL
1997**

Departamentos		Municipios
Cortés	1.	Puerto Cortés
	2.	La Lima
	3.	DIMA San Pedro Sula
Copán	4.	San Nicolás
El Paraíso	5.	El Paraíso
Yoro	6.	El Progreso
	7.	El Negrito
	8.	Yoro
Olancho	9.	Catacamas
	10.	Juticalpa
Atlántida	11.	La Ceiba
	12.	Tela
Santa Bárbara	13.	San Pedro Zacapa
	14.	San Nicolás

Fuente: Departamento Municipal de la Dirección General de Servicio Civil, 1997.

**MUNICIPALIDADES A INCORPORARSE
AL REGIMEN DEL SERVICIO CIVIL
1997**

Departamento	Municipio			
Olancho	1.	Campamento	6.	Catacamas
	2.	Manto	7.	La Unión
	3.	Santa María del Real	8.	Juticalpa
	4.	Salamá	9.	Dulce Nombre de Culmí
	5.	San Francisco de La Paz		
Choluteca	10.	El Triunfo	11.	Pespire
Valle	12.	Nacaome		
Comayagua	13.	El Rosario	15.	Comayagua
	14.	Siguatepeque		
Cortés	16.	Santa Cruz de Yojoa		
Santa Bárbara	17.	San Pedro Zacapa	22.	Ceguaca
	18.	San Nicolás	23.	El Nispero
	19.	Gualala	24.	Ilama
	20.	Chinda	25.	San Luis
	21.	San Marcos	26.	El Naranjito
Copán	27.	San Nicolás	34.	Santa Rosa de Copán
	28.	Veracruz	35.	Dolores
	29.	Dulce Nombre	36.	Concepción
	30.	San Juan de Opoa	37.	La Unión
	31.	Cucuyagua	38.	San Pedro de Copán
	32.	Corquín	39.	Trinidad
	33.	San José de Copán	40.	La Entrada
Francisco Morazán	41.	Valle de Angeles	47.	San Ignacio
	42.	San Juan de Flores	48.	Santa Lucía
	43.	San Antonio de Oriente	49.	Villa de San Francisco
	44.	Guaimaca	50.	Cedros
	45.	Marale	51.	El Porvenir
	46.	La Venta	52.	Trinidad
La Paz	53.	La Paz		
El Paraíso	54.	Morocefé		
	55.	Teupasenti		
Valle	56.	San Lorenzo		

Fuente: Departamento Municipal de la Dirección de Servicio Civil, 1997.

se han incorporado 14 y están en proceso de hacerlo 56 municipalidades más.

La Ley de Servicio Civil establece la relación existente entre la Dirección General y los municipios del país, cuando ordena que la Dirección General debe hacer realidad lo ordenado en los Artículos 101, 103 y 123 de la Ley de Municipalidades, que a la letra dicen:

Artículo 101: "Los empleados y servidores municipales no electos se acogerán al Régimen de Servicio Civil, para garantizarles estabilidad laboral".

Artículo 103: "Las municipalidades están obligadas a mantener un Manual de Clasificación de Puestos y Salarios actualizado".

Artículo 123: "El ingreso de los servidores municipales al Régimen del Servicio Civil se hará dentro de un período que no deberá exceder de tres años".

Cabe mencionar que la aplicación de estos artículos de ley a los empleados referidos, para ingresar al Régimen de Servicio Civil, en la realidad no se cumple; dando lugar a que las municipalidades apliquen sus propios sistemas de manejo de personal.

Sin embargo, lograr que las municipalidades se regulen dentro del marco jurídico ya establecido en la Ley de Servicio Civil, es una aspiración que no se concreta fácilmente, ya que por la autonomía de las mismas, continúan

actuando como minigobiernos dentro del término municipal, regidos en su relación de servidores municipales-Estado, a través de los contratos colectivos de trabajo, que en la mayoría de los casos son condicionados por los sindicatos de trabajadores. Esta situación, desde luego, ha deteriorado en muchos aspectos la administración municipal, ya que los empleados han estado sujetos a los vaivenes del momento político y, más aún, a los intereses personales o de grupo de quienes ostentan cargos directivos en tales organizaciones.

La correcta aplicación de la Ley hará necesario establecer sistemas de capacitación técnica, tanto para los funcionarios como para los servidores nombrados con carácter permanente. Asimismo, establecer un Régimen de Servicio Civil Municipal que permita lograr una estandarización para el manejo de personal como un proceso gradual que requerirá de transformaciones dentro del municipio con vistas a favorecer la institucionalización de la carrera administrativa.

Surge entonces un verdadero tránsito de relación con las mismas, sobre todo, cuando en el mencionado estatuto legal se estipula que las municipalidades están obligadas a mantener un Manual de Clasificación de Puestos y Salarios actualizado. Es aquí donde comienza la labor de la Dirección General de Servicio Civil, realizando el proceso de incorporación a dicho régimen a todos los empleados permanentes, exceptuando los de elección popular.

Situación administrativa de las municipalidades

Antes de examinar las formas administrativas prevalecientes en las municipalidades, para una mayor comprensión, es importante señalar las principales características socio-demográficas de las autoridades locales, en las cuales recae la responsabilidad de dirigir y ejecutar la gestión de desarrollo de sus municipios.

Los alcaldes se ubican con la mayor frecuencia en el rango de edades que va de 36 a 50 años. El 88% son hombres y sólo el 12% son mujeres.

La mayor parte de las autoridades municipales se dedicaban antes de asumir sus cargos a ocupaciones en los sectores agropecuario y transporte, sin ninguna experiencia en la administración municipal.

Con respecto al nivel educativo, se observa que las frecuencias mayores son: 51.3% con educación primaria completa o hasta el tercer grado y el 33% en educación secundaria. El resto oscila con frecuencias muy bajas en educación superior o técnica.

Formas organizativas existentes y su funcionalidad

En 1992 la Comisión Presidencial de Modernización del Estado realizó con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, una Ca-

tegorización de los Municipios de Honduras, para determinar con ellos el déficit y las potencialidades de las municipalidades a pocos meses de iniciado el proceso de descentralización y desarrollo municipal. Este ejercicio se realizó con base en tres indicadores: pobreza, capacidad de administración y potencialidad. Estos indicadores permitieron establecer índices de categorización contruidos sobre la base de 28 variables diferentes. Para el caso específico de la capacidad de administración municipal, se tuvieron en cuenta las siguientes variables:

- Costo promedio de percepción o recaudación.
- Carga promedio de funcionamiento municipal.
- Contribución per cápita a la generación del ingreso municipal.
- Gastos de funcionamiento por habitante.
- Inversión municipal por habitante.
- Tamaño y complejidad de la administración municipal (número de empleados, distribución y normatividad de funciones, grado de especialización y delegación de funciones y servicios prestados directamente o por intermedio de otros).

Con base en estas variables, se ponderó el grado de complejidad y tipo de administración municipal. Los resultados se presentan a continuación:

**CATEGORIZACION DE LOS MUNICIPIOS DE HONDURAS
INDICADOR: CAPACIDAD DE ADMINISTRACION MUNICIPAL**

1992

Tipo de administración	Costo percepción promedio (L.ps.)		Carga promedio de funcionamiento municipal (%)	Contribución per cápita a la generación de ingreso municipal	Gastos de funcionamiento por habitantes Lps. 1991	Inversión municipal por habitante
	1980	1991				
	1980	1991	1980	1991		
Simple	0.72	1.02	138.6	97.7	3.29	1.56
Medianamente organizada	0.74	1.09	135.4	91.9	11.06	5.09
Organizada	0.79	1.16	125.8	86.0	33.46	6.73
Altamente especializada		1.06		74.6	45.35	16.07

Fuente: Datos tomados del Cuaderno No. 2 de Descentralización, Categorización Municipal, 1992.

A la vez, se estableció la siguiente y grado de especialización de su clasificación de las municipalidades administración. en función del tamaño, complejidad

**CLASIFICACION DE LAS MUNICIPALIDADES,
SEGUN EL TIPO DE ADMINISTRACION
1992**

Departamento	(1992) Tipo de administración			
	Simple	Medianamente organizada	Organizada	Altamente especializada
Atlántida	5	1		1
Colón	6	4		
Comayagua	19	2		
Copán	19	4		
Cortés	4	4	3	1
Choluteca	14	2		
El Paraíso	15	3	1	1
Francisco Morazán	26	1		
Gracias a Dios	2			
Intibucá	14	2		
Islas de la Bahía	2	2		
La Paz	17	2		
Lempira	25	2		
Ocoatepeque	14	3		
Olancho	19	5	2	
Santa Bárbara	22	2		
Valle	7	2		
Yoro	7			
TOTAL	289	43	6	3

Fuente: Cuaderno No. 2 de Descentralización, Categorización Municipal, 1992, en base a 289 municipalidades.

Con respecto al número de funcionarios se calcula que existe aproximadamente 7.000 empleados municipales, clasificados según los datos del Servicio Civil en unas 75 categorías de puestos. De las 75 categorías mencionadas, un 70% pertenece a escalas operativas bajas.

La administración, en la mayoría de las municipalidades del país, puede calificarse de empírica y completamente centralizada, en la cual el alcalde dedica la totalidad de su tiempo a resolver el más pequeño problema administrativo, descuidando aspectos de planificación y de coordinación del desarrollo socioeconómico con participación de la sociedad civil.

Únicamente 31 municipalidades están siendo apoyadas técnicamente por la Fundación de Desarrollo Municipal, FUNDEMUN, orientando sus esfuerzos a la descentralización de la autoridad, a la preparación de los cuadros de personal, manuales de organización y descripción de funciones a nivel de puestos de trabajo e implementación de nuevos sistemas administrativos, a fin de obtener resultados concretos que se traduzcan en una gestión más eficiente, mejores servicios y mayor participación de los ciudadanos. Un buen número de Organizaciones No Gubernamentales, ONG's, están brindando apoyo técnico y financiero a las municipalidades altamente especializadas, dedicándole un limitado apoyo a las municipalidades que disponen de una administración

medianamente organizada y simple, que son la mayoría del país:

La mayoría de gobiernos locales no tienen organizados sistemas de administración tributarios, esto los hace depender únicamente de la transferencia del Gobierno Central y del financiamiento externo para proyectos de carácter social y económico; en la actualidad únicamente un promedio de 35 municipalidades poseen catastro de bienes inmuebles.

Del total de municipalidades (297) solamente a 73 se les está dando seguimiento, incluyendo las incorporadas al Régimen de Servicio Civil y las que cuentan con su Manual de Clasificación de Puestos y Salarios.

A continuación se describen los tipos de administración existentes en las municipalidades y su formas de funcionamiento:

- a. *Administración simple*, en este tipo de organización no existe una proyección social. Las municipalidades presentan una fuerte irregularidad en la prestación de los servicios básicos a la comunidad, debido a sus limitadas finanzas municipales. No existe la división de trabajo, ni la delegación de autoridad: el alcalde da las instrucciones y supervisa el cumplimiento de las mismas. Es una administración esencialmente vertical en cuanto al manejo de la autoridad y delegación de funciones.

La estructura organizativa que prevalece se refleja en el organigrama de la Municipalidad de San Juan de Flores, Francisco Morazán.

- b. *Administración medianamente organizada*, la estructura ya tiene disposición y cierta capacidad para responder a la demanda de servicios de la comunidad, presentando un crecimiento horizontal de organización. Existe cierta regularidad en la prestación de los servicios básicos, mayor preocupación de las autoridades locales por ofrecer mejores servicios con proyección social hacia la comunidad en colaboración con las asociaciones vecinales.

Las oficinas administrativas están mejor estructuradas, existe una división del trabajo y el alcalde ya no concentra todas las decisiones, sino que delega algunas de ellas. El organigrama de la Municipalidad de La Lima, Cortés, es una muestra de la estructura organizativa de las municipalidades que se agrupan en esta categoría.

- c. *Administración organizada*, se observa una mayor atención de los servidores administrativos a los vecinos y la estructura organizativa de la municipalidad crece horizontal y verticalmente. Los servicios básicos municipales son variados y especializados, existe delegación de funciones a los empleados, los regidores tienen mayor participación en la gestión administrativa del municipio y ad-

quieran la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de ordenanzas; además, están tomando la gestión de algunos servicios sociales como educación y salud y desempeñándose como asesores administrativos inmediatos del alcalde, quien asume el rol de gerente de la municipalidad. Existe mayor proyección social, la municipalidad y sus funcionarios se identifican con los sectores sociales organizados y aprovechan su potencial para inducirlos a que funcionen como agentes de desarrollo. Las oficinas administrativas están organizadas y especializadas. Las municipalidades con estas características comienzan a elaborar planes de desarrollo. Un ejemplo es la Municipalidad de El Progreso, Yoro.

- d. *Administración altamente especializada*, caracterizada por disponer de departamentos y divisiones. Su estructura organizativa es completa, con marcado crecimiento vertical y horizontal, con tendencia acentuada a la especialización; los servicios básicos tienen mayor cobertura y están regularizados, existe delegación de autoridad. Se elaboran planes de desarrollo y se planifica también en el ámbito urbanístico.

Estas municipalidades, en los últimos años, han realizado un importante esfuerzo de modernización administrativa y financiera, mejorando sus procedimientos conta-

bles, de recolección, presupuestación, catastro y planes de inversión. El organigrama de la Municipalidad de Puerto Cortés, muestra este tipo de administración.

Estos municipios, además de tener recursos para el desarrollo, tradicionalmente han dispuesto de mayor apoyo institucional que los demás. Su número es realmente pequeño, en el año 1992 solamente eran tres municipios; La Ceiba, San Pedro Sula y Danlí y podría considerarse que se desplazan hacia esta categoría las municipalidades de El Progreso, Choluteca, Villanueva, Santa Rosa de Copán y Puerto Cortés. Estas municipalidades ya cuentan, en su mayoría, con su respectivo Manual de Funciones y también con el de Puestos y Salarios.

Asimismo, algunas cuentan con la Unidad de Servicios Públicos Municipales, entre ellas: San Pedro Sula, Tegucigalpa, Puerto Cortés, Villanueva, El Progreso, Santa Rosa de Copán y Choluteca.

Uso de nuevas tecnologías y aplicaciones informáticas en los procesos administrativos

De las 297 municipalidades del país solamente las altamente especializadas y las organizadas han procedido a organizar, mediante convenios con el Fondo de Población de las Na-

ciones Unidas, FNUAP, Unidades de Investigación y Estadísticas Socio-Económicas que generan información para el apoyo al proceso de toma de decisiones; siendo la unidad mejor organizada la de San Pedro Sula, que ha servido de modelo para las otras municipalidades. La gran mayoría de municipalidades del país no cuentan con una mecanización de los sistemas contables y presupuestarios y de evaluación de los servicios públicos.

El Ministerio de Gobernación y Justicia, a través del Proyecto de Desarrollo Municipal, con el apoyo de la Unidad Técnica de la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado, UTD, a fin de apoyar el proceso decisorio en asuntos de políticas, gestión y financiamiento de instituciones nacionales, instancias regionales y los municipios, han iniciado la implementación de un Sistema de Información Municipal, a fin de contar con una fuente de información para la toma de decisiones en la formulación de políticas y estrategias de desarrollo a nivel de gobierno central, departamental y municipal.

Los flujos de comunicación e información entre los niveles político, técnico y administrativo

Los sistemas de organización centralizada y el uso de tecnologías obsoletas, han dificultado los flujos de comunicación entre los niveles político, técnico y administrativo.

El fomento en la realización de cabildos abiertos, se ha convertido en un instrumento de concertación con amplia participación para evacuar temas de importancia, fortaleciendo, a la vez, la aplicación de otros mecanismos más simples como el de la presencia ciudadana en las sesiones de las corporaciones, las acciones de comunicación y asesorías de los Concejos de Desarrollo Municipal, las audiencias y las divulgaciones por diferentes medios.

Otra forma de comunicación es el funcionamiento de instancias con operatividad democrática para la cooperación intermunicipal en los niveles departamentales o regionales, promovidos por los propios municipios, en la búsqueda de una mayor eficiencia en la función municipal. Únicamente las municipalidades de mayor desarrollo han organizado oficinas de relaciones públicas para mantener informada a la ciudadanía sobre su gestión, a través de boletines, periódicos e informes anuales.

Las relaciones entre las autoridades locales, departamentales y nacionales se dan a través de las siguientes instancias:

a. Política

- *Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado:* instancia de alto nivel que asiste al señor Presidente de la República en la

coordinación de la ejecución del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal, compuesta de manera permanente por los Secretarios de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, Presidencia, Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional, SETCO, y por el Presidente de la Asociación de Municipios de Honduras, AMHON. Desde su creación se han realizado tres reuniones cada año.

- *Asociación de Municipios de Honduras, AMHON:* es el ente que los agrupa y vela por el sector municipal. Participa en diversas instancias nacionales, en los niveles político, técnico y administrativo, con el propósito de incidir en el proceso decisorio en materia de descentralización del Estado.
- *Comisión Legislativa de Asuntos Municipales:* instancia del Congreso de la República encargada de proponer y analizar iniciativas legislativas para el sector municipal.
- *Los Gobernadores Departamentales,* si bien es cierto son los representantes del Poder Ejecutivo en su respectiva jurisdicción, apenas comienzan a tomar un papel significativo como enlace entre las autoridades locales y las autoridades nacionales, en la toma de decisiones. Conocen y resuelven recursos de apelación particulares contra las municipalidades, las

quejas contra los funcionarios y los conflictos suscitados entre los municipios de su departamento.

- *Secretaría de Estado en los despachos de Gobernación y Justicia*, en su calidad de Ministerio del Interior y de acuerdo con lo que establece su Ley constitutiva y la Ley de Municipalidades, resuelve sobre los siguientes asuntos en materia municipal: destituir y suspender a los miembros de la Corporación cuando incurran en causales establecidas en la Ley; recibir informes semestrales de gestión de las corporaciones al Gobierno Central; asistir a las municipalidades en el Sistema de Codificación, Nomenclatura y Clasificación de Cuentas del Presupuesto por Programas y Estimación de Ingresos; colaborar con las municipalidades en la ejecución de planes de desarrollo urbano, constitución de reservas y delimitación del perímetro urbano. Las expansiones futuras de las ciudades deben ser sometidas a la aprobación del Poder Ejecutivo. Las corporaciones municipales pueden acudir a la Secretaría en apelación de resoluciones, acuerdos, disposiciones, actos y órdenes de la Gobernación Departamental u otra autoridad, cuando lesionen el interés municipal.

b. Administrativo

- *Contraloría General de la República*: el Tesorero Municipal debe

rendir garantía calificada por la Contraloría General de la República para responder por su gestión.

- *Secretaría de Finanzas*: para efectos de empréstitos, cuando éstos se realicen con entidades extranjeras, deberán seguir los procedimientos establecidos en la Ley de Crédito Público. Estas puedan emitir bonos para el financiamiento de obras y servicios con autorización de dicha Secretaría, previo dictamen favorable del Directorio del Banco Central de Honduras. Además, se supedita la entrega trimestral de las transferencias fiscales del Gobierno Nacional a la presentación de un Plan de Inversiones de las mismas. Anualmente las municipalidades deben enviar informes con los nombres de los contribuyentes, su registro tributario nacional y el valor declarado municipalmente a la Dirección Ejecutiva de Ingresos, DEI.
- *Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional, SETCO*: apoya la gestión y negociación de la cooperación no reembolsable para los municipios.
- *Dirección General de Servicio Civil*: los empleados y servidores municipales no electos, se acogen al Régimen del Servicio Civil nacional por mandato de la Ley de Municipalidades.
- *Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados Públicos, INJUPEM*: las corporacio-

nes municipales pueden afiliarse a su personal al Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo.

c. Técnico

- **Sector público:** toda entidad pública, ejecutiva o autónoma que proyecte la ejecución de una obra pública, deberá oír previamente a la municipalidad. En caso de conflicto se oír al Gobernador Departamental, para que el Poder Ejecutivo resuelva lo pertinente. El presupuesto municipal incluye los pagos a instituciones públicas, como el Instituto Hondureño de Seguridad Social, Banco Municipal Autónomo, Instituto de Formación Profesional, Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo, Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados, SANAA, Empresa Nacional de Energía, ENE, entre otras. Las Secretarías de Estado vienen desarrollando estrategias y mecanismos de concertación con las municipalidades, para efectos de planificación, programación y presupuestación de actividades.

d. Participación ciudadana

La Ley de Municipalidades establece diversos mecanismos e instan-

cias de participación ciudadana, con los requisitos, fines y modalidades que a continuación se describen:

- **Cabildo abierto:** el alcalde debe convocar a sesiones de cabildo abierto al menos cinco veces al año, previa resolución de la mayoría de los miembros de la Corporación Municipal. Estos pueden ser realizados con la comunidad o con un sector de ésta. En esta modalidad se pueden realizar también asambleas consultivas con representantes de organizaciones locales legalmente constituidas para resolver todo tipo de situaciones que afecten a la comunidad. Se han desarrollado experiencias interesantes en el país para utilizar los cabildos abiertos como instancias de planificación participativa.
- **Plebiscito:** la Corporación Municipal, por resolución de las dos terceras partes de sus miembros, podrá convocar a plebiscito a todos los ciudadanos vecinos del término municipal para tomar decisiones sobre asuntos de máxima importancia a juicio de la Corporación. El resultado del plebiscito, será verificado por la Corporación con la asistencia de tres vecinos notables, nombrados por ésta, será de obligatorio cumplimiento.

Servicios públicos municipales

Los servicios públicos y las tareas que las municipalidades realizan, pue-

den dividirse en tres grupos: permanentes, regulares y eventuales, según lo establece el Reglamento de la Ley de Municipalidades.

Servicios permanentes

- Locales y facilidades en mercados públicos y centros comerciales.
- Utilización de cementerios públicos.
- Estacionamiento de vehículos en lugares acondicionados y parques.
- Utilización de locales para el destace de ganado.
- Otros servicios similares.

Servicios regulares

- Recolección de basura.
- Servicio de bomberos.
- Alumbrado público.
- Suministro de energía eléctrica residencial, comercial e industrial.
- Agua potable.
- Alcantarillado pluvial y sanitario.
- Otros similares.

Servicios eventuales

- Autorización de servicios contables.
- Permiso de operación de negocios y su renovación, construcción de edificios, lotificaciones y otros.
- Extensión de permisos para espectáculos públicos, exhibiciones, exposiciones, etc.
- Tramitación y celebración de matrimonios civiles.
- Matrículas de vehículos, armas de fuego, etc.
- Licencia de agricultores, ganaderos, destazadores y otros.
- Elaboración de levantamientos topográficos y lotificaciones para áreas marginales y colonias intervenidas y recuperadas por la municipalidad.
- Elaboración de planos y diseños de construcción.
- Inspección de las construcciones.
- Extensión de certificaciones, constancias y transcripciones de los actos propios de la alcaldía.
- Limpieza de solares baldíos.
- Ocupación, apertura y reparación de aceras de vías públicas.
- Colocación de rótulos y vallas publicitarias.
- Extensión de permisos de buhonerías, casetas de ventas, etc.

- o Licencia para explotación de productos naturales.
- o Autorización de cartas de ventas de ganado.
- o Guías de traslado de ganado entre departamentos o municipios.

Según la Ley de Municipalidades, éstas quedan facultadas para establecer tasas por la prestación de servicios municipales directos o indirectos, la utilización de bienes municipales o ejidales y los servicios administrativos que afecten o beneficien al vecino del término municipal. Cada plan de arbitrios establece las tasas y pormenores de su cobro con base en los costos reales en que incurra la municipalidad y cobrados únicamente a quien recibe el servicio.

La contribución por mejoras es la que pagan los propietarios de bienes inmuebles y demás beneficiarios de obras municipales, cuando por efecto de las mismas se produjera un beneficio para la propiedad o la persona.

En el campo de la concesión de servicios públicos a particulares, apenas se inicia en algunas áreas: basura y mantenimiento de equipo municipal, administración de mercados, limpiezas de calles.

Planificación administrativa. Usos y aplicaciones

La Ley de Municipalidades de Honduras, en su Capítulo III, Artículo 12, confiere a los gobiernos locales la potestad de planificar, organizar y administrar al municipio. Esta es una gran responsabilidad para las municipalidades del país, pero, a la vez, es un desafío para mejorar los servicios de la localidad. Por tanto, en el proceso de descentralización se ha considerado de vital importancia fortalecer las capacidades administrativas de las municipalidades, mediante el desarrollo de programas de capacitación en las distintas áreas de organización, administración gerencial, presupuestación, elaboración de planes, programas y proyectos y la administración y operación de servicios públicos municipales. Para tal fin, la AMHON ha suscrito convenios con algunas universidades como la Universidad Tecnológica, UNITEC¹ y la Universidad de San Pedro Sula, además, con Ciudades Unidas para el Desarrollo, CUD, con la asistencia técnica del Gobierno de Francia y FUNDEMUN. Por su parte, el Ministerio de Gobernación y Justicia también ha realizado esfuerzos significativos en ese sentido, a través de la Dirección General de Asesoría y Asistencia Técnica Municipal y el Proyecto de Desarrollo Municipal. La capacitación que se imparte está orientada a fortalecer específicamente las áreas de: administración financiera, administración y desarrollo municipal, manejo de recursos humanos, administración

1. La Universidad Tecnológica Centroamericana desarrolla dos programas: 1) De Capacitación (cursos puntuales de fin de semana dirigido a alcaldes, regidores, empleados y líderes comunitarios); 2) De Formación (carreras cortas-grado asociado) en dos sedes (Tegucigalpa y San Pedro Sula) y la Modalidad a Distancia, con un programa de becas.

local, catastro, administración de servicios públicos municipales y participación ciudadana.

La planificación administrativa municipal se inicia con la elaboración del Plan de Acción Anual, previo un diagnóstico participativo.

Por mandato de la Ley de Municipalidades, los gobiernos locales deben adoptar el Presupuesto por Programas como instrumento de planificación de corto plazo.

El presupuesto por programas refleja las actividades que la municipalidad se propone hacer, sirviendo éste, como valioso y esencial instrumento de control administrativo, financiero, económico y legislativo.

Para la formulación del presupuesto global se elabora el presupuesto de ingresos, en el cual se estiman los ingresos que se esperan recibir en un período determinado en base a los siguientes impuestos: bienes inmuebles, vecinal, establecimientos de servicio, impuestos fijos, impuestos a instituciones bancarias y de seguros. Asimismo, se estiman las tasas contempladas en el Plan de Arbitrios; ejemplo: tasas por servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, tren de aseo, rastro público, cementerio, mercado, pavimento, etc. Se estiman también los ingresos de capital, ejemplo: venta de propiedades, cuota cafetalera, subsidios, transferencias del Gobierno Central, rezagos por impuestos y servicios.

La elaboración del Presupuesto de Ingresos se hace utilizando el "Manual

de Clasificación Presupuestaria de Ingresos", con el objeto de asignarle un código a cada impuesto o tasa. Para el Presupuesto de Egresos se utiliza el Manual de Clasificación de Egresos para la asignación de códigos a los diferentes renglones presupuestarios. Una vez elaborado el presupuesto con estimación de ingresos y egresos, se somete a la consideración de la honorable Corporación Municipal para su aprobación. La elaboración del presupuesto se fundamenta en aspectos de la Ley de Municipalidades que se deben cumplir, como el Título V "De la Hacienda Municipal", Capítulo VI, "Del Presupuesto". Para reclamar el valor de la transferencia trimestral que el Gobierno Central concede a los gobiernos municipales, se elabora y presenta un Plan Financiero de Proyectos Municipales para Inversiones, a fin de justificar en qué se va a utilizar el monto de la transferencia. Para fines de ejecución y control presupuestario se utilizan los siguientes mecanismos: registro diario de ingresos y egresos, órdenes de pago, recibo de ingresos y egresos, informe rentístico mensual de ingresos y egresos municipales y liquidación final del presupuesto (en el cual se reflejan movimientos de ingresos y egresos, modificaciones, porcentaje de recaudación, estabilización de saldos, informe de ejecución de proyectos, etc.).

En un porcentaje muy bajo, determinadas municipalidades llevan libros mayores para registrar la contabilidad municipal.

TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS MUNICIPALIDADES

Año	Millones de lempiras
1994	70.1
1995	79.9
1996	100.1
1997	125.0

Fuente: Elaborado en base a documentos oficiales.

Propuestas de intervención

Marco legal

La AMHON, de manera conjunta con el Ministerio de Gobernación y Justicia, iniciaron la revisión de la Ley de Municipalidades (Decreto 134-90), con el propósito de adecuarla a la verdadera realidad de los municipios y sus autoridades municipales. En este contexto, se propone hacer reformas en los siguientes aspectos:

a. Regular el nombramiento del sustituto de algún o algunos de los miembros de las corporaciones municipales que por incumplimiento de la Ley, son sujetos de suspensión o remoción, o de aquellos que renuncian por aspiraciones políticas en un próximo período

electoral. Los sustitutos de estas últimas son nombrados por los partidos políticos de conformidad con la Ley.

- b. Otorgar a los regidores un mayor protagonismo en el desarrollo municipal; además, la designación deberá hacerse readecuando el tamaño de la población de cada municipio.
- c. Incorporación y aplicación de criterios más adecuados para la distribución de las transferencias que el Gobierno Central otorga a las municipalidades, provenientes de los ingresos corrientes, lo cual conlleva una distribución con mayor equidad para favorecer a la mayoría de los municipios.
- d. Con el fin de mejorar las finanzas municipales y revertirlas en el desarrollo local, las reformas que se están planteando en la Ley de Municipalidades van orientadas a fortalecer las rentas y hacienda municipal, por lo que se evalúa actualmente la posibilidad de participación de las municipalidades en un régimen de regalías sobre la producción y explotación de recursos naturales (hidrocarburos, canteras, hidroeléctricos) y de la exportación de productos catalogados como no convencionales (camarón, melón, entre otros). De igual manera, la AMHON avanza en el estudio de los impactos financieros, sociales y ambientales de las zonas de procesamiento industrial (maquilas) sobre las municipa-

lidades, para determinar nuevos acuerdos mediante los cuales las municipalidades puedan fortalecer su hacienda y contribuir de manera más directa en las transformaciones que esto produce sobre los sistemas de prestación de servicios públicos.

En lo que respecta a la aplicación de la Ley de Servicio Civil para los empleados municipales, pareciera que hubiese una intervención no apropiada para el régimen municipal en detrimento de la autonomía municipal, debido a que la propia Ley de Municipalidades establece la aplicación de los reglamentos internos, incluyendo el de administración de recursos humanos de las municipalidades; por tanto, en las nuevas reformas a dicha Ley se plantearán reformas a este respecto. Lo cierto es que la mayoría de municipalidades no cuentan y aplican un reglamento de personal.

Político

Si bien, Honduras experimentó casi por dos décadas (1963-1981) un período inconstitucional antidemocrático, donde el poder de la Nación estuvo en manos de los militares, en 1982 se inició un proceso democrático, habiéndose celebrado hasta la fecha cuatro procesos electorales.

En el período 1994-1998 se produce un cambio notorio en el proceso electoral, cuando se separó por primera vez la elección del Presidente de la

República, los Diputados al Congreso Nacional y los Diputados al Parlamento Centroamericano del voto de las autoridades municipales, pero en papeleta única. Para las elecciones del período 1998-2002 la máxima autoridad electoral ha dispuesto el uso de la papeleta separada, presentando las fotografías de los alcaldes municipales. Los ciudadanos hondureños aspiran a elegir las autoridades nacionales y las municipales en fechas distintas.

En lo que respecta al fortalecimiento de la autonomía municipal en el marco de descentralización que se está impulsando en Honduras, se hace necesario readecuar una serie de políticas, iniciando por establecer un marco legal que permita garantizar el desarrollo local con eficacia y eficiencia.

Con este propósito se ha avanzado en:

- La Ley General de la Administración Pública, la cual fue reformada mediante Decreto 218-98, del 11 de diciembre de 1996, incluyendo en su Artículo 14, numeral 5, traspasar funciones, actividades y servicios a las municipalidades de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 13, numeral 14, de la Ley de Municipalidades. Asimismo, el 9 de junio del presente año, en Consejo de Ministros se aprobó la Reglamentación de dicha Ley.

A finales del año 1996 se hizo entrega al Congreso Nacional del Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible,

el cual expresa una estructura organizativa y las normas para el uso y ocupación del territorio de manera racional y ordenado, para garantizar un desarrollo local y nacional de forma sostenible.

Se ha elaborado un Anteproyecto de Ley para el Subsector de Agua Potable y Saneamiento; considerándose necesaria su concertación antes de someterla al Congreso Nacional, con los sectores e instituciones que tienen que ver en la toma de decisiones, normatización, operación y control y seguimiento de ese servicio. Con esta Ley al igual que la Ley General de la Administración Pública, se dará paso al traspaso de los servicios públicos; en este caso, de la administración de los sistemas de agua potable a varias municipalidades que desde hace mucho tiempo lo están solicitando.

- Recientemente se formuló el Anteproyecto de Ley de Descentralización Territorial para el Desarrollo Sostenible; a iniciativa del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, CONADES, y del Ministerio de Gobernación y Justicia, con el propósito fundamental de crear y fortalecer las estructuras e instancias de coordinación de las acciones que se desarrollan en el marco del desarrollo sostenible y garantizar la ejecución del proceso de descentralización. En esta iniciativa se plantea con claridad la intervención de los sectores guber-

namental, municipal y la sociedad civil en los niveles territorial, nacional, departamental y local. Este Anteproyecto de Ley continúa en un proceso de análisis y discusión.

Asimismo, en el seno de la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado, se priorizaron políticas y estrategias para el traspaso de los servicios de agua potable, mantenimiento de los edificios escolares y centros de salud; además, apoyar las iniciativas de creación de empresas intermunicipales para el mantenimiento de caminos vecinales, sin descuidar las mencionadas en el numeral anterior.

Atendiendo la necesidad de perfeccionar el Sistema de Inversiones Públicas y hacer cada vez más compatible y complementaria la inversión nacional de carácter sectorial con la inversión local, se puso en funcionamiento el Sistema de Inversión Pública de Honduras, en el cual se incorporan lineamientos de política, prioridades de inversión global y sectorial y mecanismos para la consignación, análisis y selección de proyectos de inversión del sector público, mediante un Banco de Proyectos.

Se continuará brindando apoyo a la organización, fortalecimiento y seguimiento a los Concejos de Desarrollo Municipal y Comisiones Departamentales de Desarrollo Sostenible, los Congresos Municipales, Consejos Gubernamentales y los Consejos de la Sociedad Civil, que son instancias de asesoría, coordinación y participación

de la ciudadanía, autoridades municipales y gubernamentales, para garantizar la sostenibilidad del desarrollo democrático que actualmente se impulsa en el país. Para esto se ha iniciado un proceso de selección de tres o seis departamentos y sus municipios.

Administración (toma de decisión)

Con el propósito de fortalecer la capacidad administrativa de las municipalidades, la AMHON de acuerdo con las instituciones gubernamentales y ONG's, buscará institucionalizar los Programas de Capacitación Municipal, mientras tanto, continúa impulsando la formación de recursos humanos a través de convenios con las universidades y organismos internacionales, a la vez que se interesa por la innovación tecnológica en las tareas administrativas.

Se ha avanzado también en los mecanismos de focalización de la inversión y programación conjunta de la inversión entre los niveles nacionales y municipal.

De un lado, los recursos de compensación social, en especial los provenientes del Fondo Hondureño de Inversión Social y, parcialmente, los del Programa de Asignación Familiar, son hoy en día ejecutados con participación directa de las municipalidades. Estas participan en la identificación y priorización de proyectos, convocatoria y selección de contratistas y mantenimiento de obras, lo que ha permitido

reducir costos (para efecto de contratación local) y garantizar el mantenimiento de las mismas.

Además, sectores como salud, educación y recursos naturales, han generado mecanismos de consulta y negociación de recursos de inversión y co-financiamiento con las municipalidades Δ

Bibliografía

- Constitución de la República, 1982.
- Ley General de la Administración Pública Reformada (1996).
- Ley de Municipalidades Decreto 134-90.
- Ley de Servicio Civil Decreto 126.
- Ley de Modernización del Estado (1991).
- Cuaderno Nº 2 Descentralización, Categorización Municipal (1992).
- C. Victory. La Municipalidad en Centroamérica. ILPES.
- Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal (1995-1998).
- Estudio de Manual de Clasificación de Puestos y Salarios.
- Manual de Funcionamiento de las Municipalidades.
- Informe de Avances y Limitaciones del Proceso de Descentralización en Honduras/UTD. 1996.
- Informe de la Dirección General de Servicio Civil (1996/mayo 1997).

Política de desarrollo de personal municipal: descentralización y modernización de la administración pública

Leonel Obando O.*

INDICA LA IMPORTANCIA DE UNA POLITICA DE DESARROLLO DE PERSONAL MUNICIPAL EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACION Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, DISTINGUIENDOSE EL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA, CONSIDERADA COMO EL CONJUNTO DE PAUTAS Y CRITERIOS BASICOS PARA ORGANIZAR EL RECURSO HUMANO DE LAS INSTANCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES. ANALIZA BREVEMENTE EL CONCEPTO, PRINCIPIOS, VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

Es en el tiempo actual, en el que el fenómeno de la globalización surge como el común denominador en las realidades nacionales, exigiendo en cada una de éstas, cambios importantes, fundamentalmente en las relaciones organizacionales del sector público. El Estado se orienta hacia un papel de Estado rector, de promotor e impulsador de acciones y no de Estado benefactor, como lo hemos conocido en las décadas anteriores, distinguiéndose además entre otros aspectos, por un alto grado de burocratización, sin respuesta oportuna y eficiente a las demandas de la ciudadanía y por qué

no agregar, con un recurso humano, en términos generales, desmotivado en lo que respecta a su verdadera ponderación como el recurso más importante de toda organización, ha generado poca o ninguna sensibilidad hacia el servicio a la comunidad. Es por estas distinciones que urge la modernización del Estado. Pero, ¿cómo es un Estado moderno? ¿Cómo es una administración pública modernizada? En otras palabras, ¿qué debemos comprender cuando hablamos sobre modernización de la administración pública?

No es sinónimo de administración pública moderna el hecho de que nuestras instituciones cuenten con elegantes instalaciones, con el equipo

* Director de Auditoría y Control en Recursos Humanos. Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica.

tecnológico más sofisticado y con teléfonos celulares de los que cuelgan funcionarios públicos, todo ello son instrumentos y medios que bien aprovechados ayudarían muchísimo, no son fines en sí mismos, aunque en algunas ocasiones pareciera que sí lo son.

Para comprender entonces el verdadero significado de la modernización de la administración pública, bastaría con entender que estaremos en presencia de ella simplemente cuando se den las siguientes condiciones:

- Que el quehacer de nuestras instituciones públicas se distinga por un alto grado de sensibilidad hacia las necesidades de la ciudadanía.
- Que sean organizaciones eficientes en costos, por tanto que puedan hacer más con menos.
- Que sean rápidas y flexibles de manera tal que puedan actuar con prontitud y exactitud, sin demora en la toma de decisiones y solución de problemas.
- Que se distinga en ellas un ferviente anhelo de mejoramiento continuo bajo el principio de "hoy mejor que ayer y mañana mejor que hoy", siempre en búsqueda del mejor servicio y producto.
- Cuando se distinga en la función pública la disciplina de trabajo como carácter fundamental de la actitud de cada funcionario.
- Que se distinga el trabajo en equipo.

- Cuando la filosofía de trabajo se sustente en la práctica del "justo a tiempo".
- Cuando toda acción se apegue al respeto a la persona.
- Cuando la razón de ser de la institución se cumpla sobre la base de procesos de trabajo simples.

Para llegar a ese estado mejor de nuestras instituciones, se han iniciado planes de reforma estatal que no deben estar caracterizados solamente por cambios en las estructuras administrativas, en la reducción de niveles jerárquicos o en la reducción de personal, sino que por vía de la descentralización las entidades estatales deben llegar a convertirse en órganos gestores y reguladores de los servicios públicos, siendo aquí donde las municipalidades se deben convertir en los principales protagonistas de una administración pública eficiente y moderna.

Claro debe estar que el proceso de descentralización no es una tarea fácil, no es cosa que se pueda lograr de la noche a la mañana, es un proceso para el cual deben prepararse los involucrados ante la sucesión de situaciones inesperadas y pruebas a las que hay que superar.

Específicamente y en el seno de las organizaciones municipales para asumir y hacer frente a las responsabilidades que le permitan ese rol protagónico, debe llevarse a cabo todo un proceso de preparación y ajustes en múltiples aspectos, se requiere mucha coordinación de esfuerzos, adquisi-

ción de recursos, planificación estratégica, trabajo con los clientes y fundamentalmente una política de desarrollo del personal municipal justificada ésta, en la necesidad de replantear la administración de personal que se ha venido practicando toda vez que es en el recurso humano en el que reside el mayor potencial para llevar a un feliz término una verdadera reforma del Estado.

Y es que tradicionalmente la administración de personal se ha visto como un proceso operativo con prácticas que tienden a llenar necesidades inmediatas, es decir “apaga fuegos”. Hoy, la administración de personal empieza a concebirse como un proceso que permite liberar y aprovechar las capacidades y atributos del recurso humano. Sustentada la administración de recursos humanos, en una sólida política de desarrollo del recurso humano, nos va a permitir que los valores y actitudes del funcionario municipal, se conviertan en los elementos claves de una gestión municipal eficiente. Es el recurso humano, el más importante de los recursos de una organización, sin embargo no se le ha dado el verdadero valor que como tal debe dársele en tanto que aporta el capital espiritual, inmaterial, mental, que genera beneficios, que produce riqueza y que está conformado por la formación que tenga una persona, por sus habilidades, sus actitudes y conocimientos.

Como elemento importante de la política de desarrollo del personal municipal debe distinguirse entonces, un sistema de carrera administrativa mu-

nicipal, que permita a la organización contar con pautas, acuerdos y criterios básicos, para organizar su recurso humano y funcionar armónica y adecuadamente dentro del conjunto de organismos municipales.

Concepto de carrera administrativa

Es un sistema técnico de administración de personal cuyo objetivo principal es garantizar la eficiencia de la administración, ofreciendo a los ciudadanos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascender en la carrera de conformidad con disposiciones establecidas.

De dicho concepto se extraen las siguientes características de lo que es un Régimen de Carrera Administrativa:

- La carrera administrativa se fundamenta en el mérito y capacidad de los aspirantes, debiendo seleccionarse a quienes por su capacidad y condiciones personales, sean los funcionarios que requiere el servicio público, pues la eficiencia y eficacia del mismo dependen de la idoneidad de quienes deben brindarlo.
- La carrera administrativa se constituye en el instrumento más adecuado para el manejo del elemento humano en la función pública, ase-

gurando su acceso en condiciones de igualdad, promoviendo una lógica de méritos de calificación, de honestidad y eficiencia en la prestación del trabajo humano, alejando interesadas influencias políticas y de relaciones de clientela.

- La carrera administrativa como sistema tiene como finalidad la realización de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, así como procurar la estabilidad en los cargos públicos con base en dichos principios y en la honestidad en el desempeño de los cargos. Se busca que la administración esté conformada por personas aptas desde el punto de vista de capacitación e idoneidad moral.

Principios en que se fundamenta la carrera administrativa

- Un sistema de carrera administrativa debe ofrecer empleo vitalicio a los funcionarios capacitados, así como oportunidades para progresar, evolucionar y ascender.
- Debe existir un sistema equitativo y justo de ascensos, planeados con anticipación y sobre el conocimiento de todos los funcionarios.
- Ha de reconocer el mérito como norma esencial para la promoción a los puestos superiores y no sólo la oportunidad.

- Los puestos vacantes deben llenarse por vía del ascenso y sólo en niveles de entrada hacer el reclutamiento y selección.

Objetivos de un sistema de carrera administrativa

- Establecer el principio de méritos en la administración del personal público, creando un sistema de competencias o concursos para llenar los cargos con base en los méritos de los mejores candidatos, de manera que se garantice la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y el mayor beneficio para la administración.
- Fundamentar los nombramientos y promociones de acuerdo con la idoneidad y la excelencia demostrada por los servidores, con exclusión de preferencias por razones políticas, familiares, amistosas o de cualquier otro tipo.
- Garantizar la estabilidad en el cargo a los servidores, de manera que no puedan ser removidos, sino por causales de despido o por reducción forzosa de servicios.
- Establecer un sistema técnico de administración de sueldos y salarios, de acuerdo con las tareas y responsabilidades que correspondan a cada clase de puesto.

- Crear o disponer de instancias encargadas de juzgar y resolver las diferencias surgidas entre los funcionarios y sus superiores y en general entre aquellos y las entidades donde presten sus servicios.

Ventajas de un sistema de carrera administrativa municipal

- Para el país en general:
 - Permitiría contar con una organización municipal más eficiente en sus servicios, mediante el empleo de las personas más capaces.
 - Dispondría de un uso más ordenado, equitativo y austero de los fondos públicos destinados al pago de salarios, conforme con la clase y categoría de cada puesto.
 - Evitaría el uso de empleados con fines políticos consolidando el espíritu democrático de nuestras instituciones.
- Para las instituciones:
 - Nombramiento de personas más eficientes.
 - Dispondrían de criterios y procedimientos para el reclutamiento y selección del personal, para el desarrollo de carrera, clasificación de

puestos, administración de salarios, beneficios, capacitación, disciplina, despidos, retiro y otras actividades relacionadas.

- Para el servidor municipal:
 - Los puestos serían otorgados a aquellas personas que reúnen las condiciones establecidas.
 - Habría preferencia para los aspirantes que cumplan las condiciones de capacidad y honorabilidad, en contra de tendencias tales como favoritismo, nepotismo, compadrazgo, intereses partidarios, e independiente de aspectos tales como sexo, raza, clase social o creencias religiosas de los candidatos.
 - Terminar con la inseguridad en los puestos de trabajo eliminando la posibilidad de remociones sin justa causa.
 - Conceder mayor dignidad al servidor público municipal.
 - Crear en el servidor municipal un sentimiento de confianza hacia el futuro.

Conclusión final

Con base en lo expuesto, podemos concluir que dentro del con-

texto de la descentralización y modernización de la administración pública, corresponde al cuerpo municipal asumir un papel protagónico en la prestación de los servicios locales, que permitan satisfacer las necesidades que la ciudadanía demanda.

Para alcanzar ese nivel de eficiencia, deberá fundamentarse el Régimen Municipal en una política de mantenimiento de un eficiente y efectivo sistema de administración de recursos humanos, basado en el mérito, que permita conocer y atender necesidades de la administración y las necesidades socioeconómicas de la población.

Un sistema que provea los medios para reclutar, seleccionar y desarrollar una efectiva, productiva y sensible fuerza laboral, representativa del mercado de trabajo de acuerdo con las demandas de equidad y justicia que plantea la sociedad.

Este sistema debe incluir políticas y procedimientos para el desarrollo de carrera, capacitación, clasificación de puestos, administración de sueldos y salarios, beneficios, disciplina, despidos, retiro y otras actividades relacionadas, tomando en consideración acuerdos de relaciones laborales de orden jurídico y de negociaciones formales

△

Sin ciudades no hay Estado que valga. El autogobierno municipal en la República Federal de Alemania*

Friedhelm Mensing
Helmut Nagelschmitz**

SEÑALA QUE LA IDEA DEL AUTOGBIERNO EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA TIENE SUS RAICES HISTORICAS EN LOS PRINCIPIOS DEL SIGLO XIX Y QUE EL MUNICIPIO CONSTITUYE LA BASE DE LA CONSTRUCCION ESTATAL DEMOCRATICA CONCRETIZANDOSE EN LOS DIFERENTES TIPOS DE AUTONOMIA: ADMINISTRATIVA, ORGANIZATIVA, JURIDICA, FISCAL Y FINANCIERA.

El autogobierno tiene tradición

Desde las reformas del Barón von Stein hasta 1945

“El aire de la ciudad libera”, decía un proverbio de la Edad Media. El derecho civil en vigor en la Alemania de entonces, un privilegio de algunas ciudades, liberó a las personas de las ataduras de la servidumbre feudal que imperaba en el campo. La idea del

autogobierno tiene sus raíces históricas en los principios del siglo XIX.

La ordenanza municipal del Barón von Stein (1757-1831), que se convirtió en ley el 19 de noviembre de 1908 en Prusia, se dirigía contra una tutela estatal excesiva. La asamblea municipal elegida como representación de los ciudadanos obtuvo el derecho de nombrar y controlar a un Concejo Municipal presidido por un alcalde. Como el estadista prusiano no sentía demasiado aprecio por la figura del burócrata con sueldo fijo, concedió gran valor a la actividad no retribuida de los cargos honoríficos en el seno de la corporación. De este modo sólo se empleaba a un síndico y a un funcionario de hacienda o de construcción.

* **Publicación de Inter Naciones. Traducido al español por Inés Riecken-Chavarría.**

** **Funcionarios de Inter Naciones, Bonn, Alemania.**

A pesar de que, en comparación con el feudalismo, los ciudadanos tenían muchos más derechos, las Ordenanzas de von Stein todavía no eran democráticas. En los municipios sólo tenían derecho al voto aquellos ciudadanos que eran propietarios de tierras, de una fábrica o que pagaban una determinada cantidad de impuestos. Si bien la Ordenanza Municipal de este estadista prusiano se fue modificando con el paso del tiempo, el derecho electoral censal, basado en la aportación tributaria, se mantuvo hasta el siglo XX. Hasta la instauración de la República de Weimar (1919-1933), la primera constitución estatal democrática y parlamentaria de la historia alemana, no se introdujo el sufragio universal para el hombre y la mujer en régimen de igualdad.

Mientras en los tiempos de von Stein los municipios y las ciudades eran "sistemas" prácticamente autónomos y autosuficientes, ello cambió radicalmente con el principio de la "revolución industrial" en la segunda mitad del siglo pasado. En muy pocas décadas cambió profundamente la forma de vida de las personas; lo cual conllevó a menudo grandes dificultades para las ciudades y los municipios. La población de muchas ciudades se multiplicó en poquísimos tiempo; el número de habitantes de Berlín, por ejemplo, creció de 1,1 a 3,7 millones entre 1880 y 1910. Aparte de sus funciones sociales, los municipios tenían que proporcionar viviendas a las masas que acudían a las ciudades, además había que ampliar la red de

carreteras y el servicio de transportes de cercanías. También era preciso introducir una política de planificación del suelo para la industrialización, gestionar los residuos y construir el alcantarillado. De este modo, por ejemplo en la ciudad industrial de Siegen en el land de Renania del Norte-Westfalia, los gastos de infraestructura y educación escolar pasaron de 11.600 y 17.400 marcos respectivamente en 1881 a 330.500 y 505.800 marcos. Ya en 1881 la "Caja de los Pobres" de la ciudad pagaba 67.454 marcos a los necesitados. Sin estas inversiones municipales el auge generalizado de las ciudades no habría sido posible. En las ciudades industriales, monoestructuradas en un principio, dependientes de las minas de hierro, poco a poco fueron estableciéndose fundiciones e industrias transformadoras del hierro, plantas de laminado, fábricas textiles, fábricas de curtidos e industrias de la piel. Sólo entre 1858 y 1905 el número de habitantes pasó de 7.723 a 25.693.

En lugar de las fábricas locales, en toda Alemania surgieron fábricas a escala regional, en muchos casos incluso empresas internacionales. Los municipios se encontraron ante nuevos y crecientes desafíos. Era imprescindible que existiera un personal administrativo remunerado que ejerciera su función con imparcialidad política. En vista de las funciones que debían desempeñar ya no bastaba con el síndico, el funcionario de hacienda y el de construcción de los tiempos del Barón von Stein. El Estado moderno también exige que las estructuras administrativas

municipales sean eficaces. Cuando en 1918 al término de la revolución de noviembre se introdujo el sufragio universal a nivel municipal, se empezaron a reformar las constituciones municipales. Al principio había 26 Ordenanzas Municipales diferentes en el Imperio Germano; lo cual resultaba sumamente insatisfactorio en vista de la creciente movilidad. Pero no se llegaron a unificar hasta el 30 de enero de 1935 cuando se aprobó la Ley de los Municipios. Puesto que ésta se basaba claramente en el principio del "Führer" nazi, en el momento del nuevo despegue democrático después de 1945 no se pudo ni quiso enlazar con ella.

Después del hundimiento del régimen nazi en 1945 los municipios eran el único elemento de la administración que todavía funcionaba. No obstante, éstos parecían encontrarse ante insuperables dificultades en los primeros años de la posguerra. La situación reinante en las ciudades destruidas por las bombas era catastrófica. Escasez de viviendas, deficiencias de abastecimiento, el retorno de los prisioneros de guerra y los flujos de refugiados del Este, todo ello eran tareas que había que afrontar simultáneamente.

Los que más influyeron en la nueva configuración municipal fueron los británicos. A diferencia de lo que había sido la tradición alemana, en los Estados Federados de Renania del Norte-Westfalia y Baja Sajonia se separó el poder legislativo del ejecutivo. Aparte del alcalde honorífico como Presidente de la Corporación y representante, in-

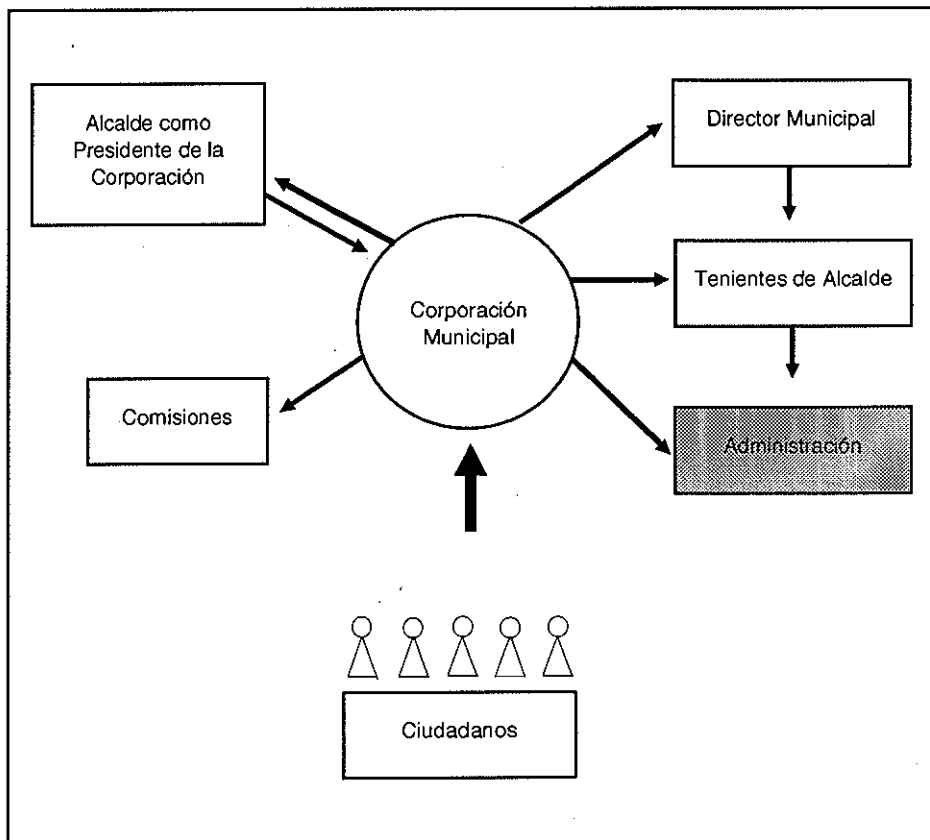
trodujeron la figura del "Director de Municipio o Ciudad" como Jefe Administrativo del ejecutivo. Según la Constitución de las corporaciones municipales de Alemania del Norte, ambos son elegidos por la Corporación Municipal.

Aparte del sistema de Concejo Municipal y de la Corporación Municipal del Norte de Alemania, que siguen la tradición británica, existen dos largas tradiciones más, sobre todo la Corporación Municipal del Sur de Alemania, en vigor en Baden-Wurtemberg y Baviera. Según este modelo, la Corporación Municipal y el alcalde son elegidos directamente y el alcalde tiene un papel clave: preside la Corporación Municipal y al mismo tiempo dirige la administración. El influjo francés se detecta sobre todo en el sistema de alcaldía vigente en Renania-Palatinado y en el Sarre.

El municipio: base de la construcción estatal democrática

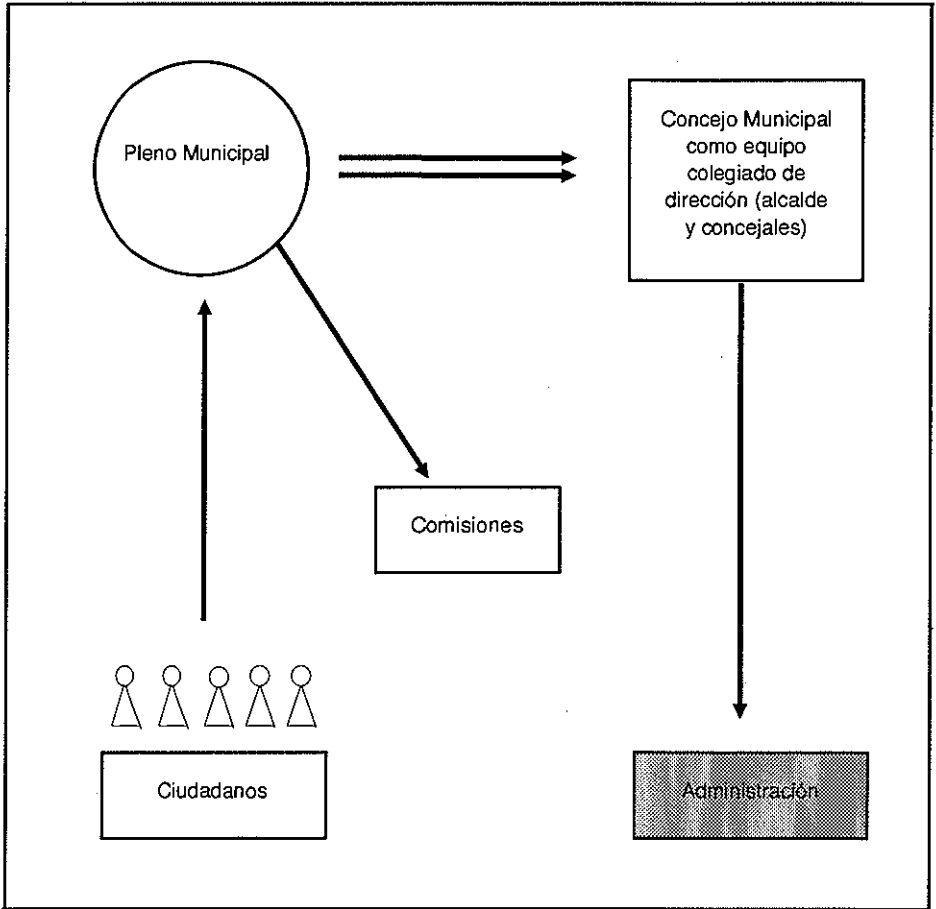
Especialmente en las grandes ciudades con más de un millón de habitantes como Berlín, Múnich, Colonia o Hamburgo prácticamente sería imposible informar a los ciudadanos sin contar con los medios de comunicación. Muchas ciudades tienen un centro de información que media en cierto modo entre la administración y el ciudadano y que simplifica los trámites adminis-

EL SISTEMA DE CORPORACION MUNICIPAL DEL NORTE DE ALEMANIA



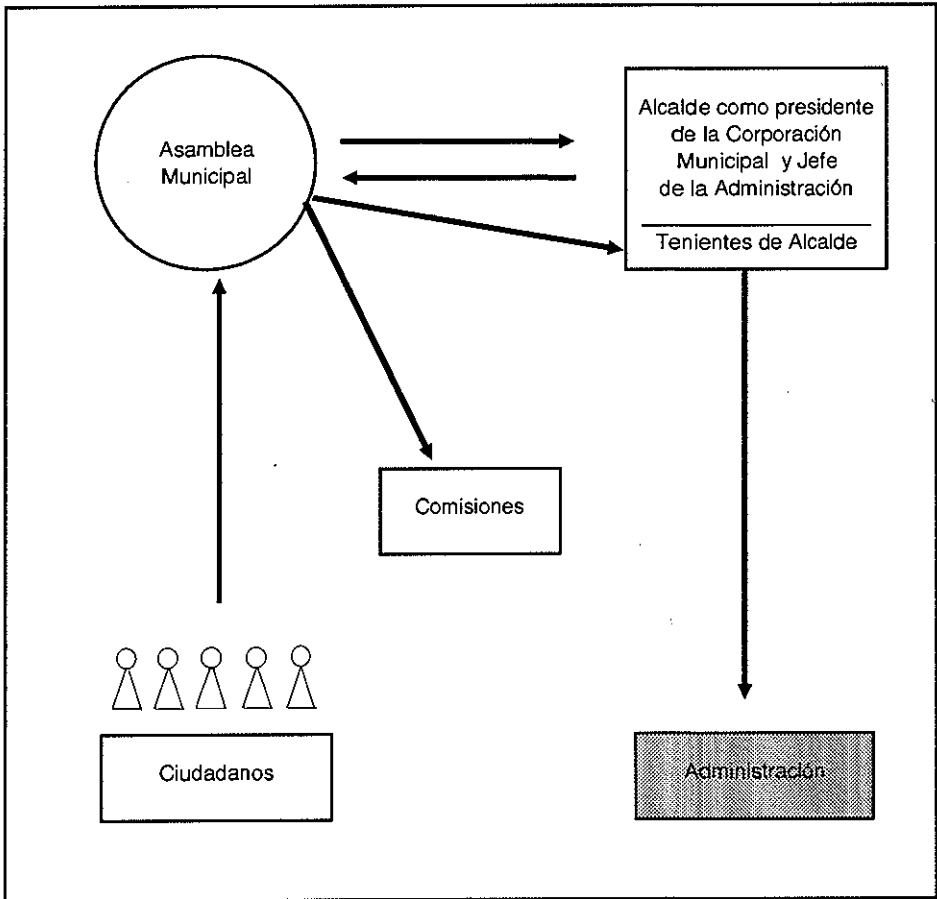
(Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia): La Corporación Municipal elige presidente y representante del municipio a un alcalde y asimismo elige a un director municipal como jefe de la administración. De forma similar al Sistema de Concejos Municipales, la representación de la ciudadanía tiene una posición relativamente fuerte frente a la administración.

SISTEMA DE CONCEJO MUNICIPAL



(Hesse, Schleswig-Holstein): El pleno municipal, como representación de la ciudadanía, elige un Concejo Municipal que dirige colegiadamente la administración comunal. Con ello, la representación del pueblo y la administración quedan claramente separadas.

SISTEMA DE CORPORACION MUNICIPAL DEL SUR DE ALEMANIA



(Baden-Wurtemberg, Baviera): En este modelo, los ciudadanos eligen directamente a la Corporación Municipal y al alcalde. Ello otorga a éste una posición clave: ostenta la presidencia de la Corporación y al mismo tiempo dirige la administración.

trativos para el ciudadano. Uno de los colaboradores de este centro trata de hacer todo lo posible para que los visitantes encuentren rápidamente lo que buscan y les proporciona material informativo. El órgano vital de la mayoría de los centros de información es un "hilo directo" con la administración. El lema de este servicio telefónico es "estamos aquí para ayudar: nosotros nos encargamos de averiguar qué oficina es la que se ocupa de su caso y usted no tiene que preocuparse de la búsqueda".

El ejemplo de Bonn demuestra que los ciudadanos aprecian este servicio. El 90% de los ciudadanos de esta ciudad están satisfechos con los servicios municipales y la manera en que desempeñan sus funciones. Según se desprende de las encuestas, les "gusta" o incluso les "gusta mucho" vivir en esta urbe al borde del Rin. Y que la voluntad ciudadana se traduce en hechos queda reflejado en los elogios de sus habitantes: Bonn es una ciudad con muchas zonas verdes y zonas peatonales, hay muchos barrios residenciales con limitación de tránsito así como también un buen funcionamiento de los transportes públicos y una variada oferta cultural. Una encuesta confirmó que el desarrollo de la ciudad era acertado.

Los municipios como parte de la estructura federal

La imagen de una comunidad de vecinos, que sobre todo a principios de

la sociedad industrial se presentaba como la romántica transfiguración de una armonía de opiniones coincidentes, se ajusta cada vez menos a la realidad, incluso en las zonas rurales. Las comunidades agrícolas, que antiguamente vivían por su cuenta ya que eran autosuficientes, ya no existen. La red de prestaciones sociales, por ejemplo, que durante siglos fue la principal función de una comunidad solidaria, ya se empezó a tejer en tiempos de Bismarck.

Hoy en día el entramado político-administrativo que forman la Federación, los *länder* y los municipios es más tupido en Alemania que en EE.UU. Por muy grande que fuera una mayoría en el Parlamento, nunca podría abolir la estructura de la República Federal de Alemania formada por los diferentes *länder*. Esta estructura federal constituye un principio constitucional.

Por lo tanto, en general, en Alemania existen dos niveles en la administración estatal: la Federación y los *länder*. Los municipios forman parte de los *länder*; no obstante, su derecho de autogobierno está garantizado por la Ley Fundamental. El Artículo 28, apartado 1, dice: en los *länder*, distritos y municipios, el pueblo deberá tener una representación surgida del sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Aparte, en el apartado 2, "se garantiza a los municipios el derecho de resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local". Este

derecho de autogobierno se plasma en:

- *La autonomía en materia de personal:* el municipio puede contratar, ascender de categoría o despedir al personal por cuenta propia.
- *La autonomía financiera:* el derecho a administrar sus gastos e ingresos.
- *La autonomía organizativa:* el derecho a determinar la organización interna con arreglo a las necesidades locales.
- *La autonomía jurídica:* la posibilidad de promulgar normas como las de ordenación urbanística y territorial.
- *La autonomía fiscal:* los municipios pueden exigir a sus ciudadanos el pago de tasas, multas, contribuciones e impuestos.

De hecho, además de los dos niveles de la administración mencionados, la Federación y los *länder*, existe un tercer nivel, el de los municipios. Este concepto se refiere tanto a las pequeñas comunidades rurales como a las grandes ciudades. A excepción de las ciudades libres, los municipios se agrupan en distritos. A mediados de 1968, antes del inicio de la reforma municipal, en Alemania Occidental existían 24.282 municipios autónomos y 425 distritos. Aproximadamente 19 millones de personas vivían en comunidades con menos de 5.000 habitantes. Pero en vista del aumento de sus funciones, muchas pequeñas comunidades y municipios no estaban ya en

condiciones de asumir todas sus responsabilidades locales. Por esta razón se procedió a una reforma en todos los *länder* con el objetivo de garantizar el mejor servicio posible a los ciudadanos. Por lo tanto, hoy en día ya sólo quedan 8.500 municipios y 235 distritos en Alemania occidental. En los cinco nuevos *länder* existen 7.500 municipios (cifras de 1992) y en el futuro sólo habrá 87 distritos.

La formación de la voluntad política y la toma de decisión en los municipios

La dificultad de tener que elegir o ¿quién lo hace mejor?

“18:00 hrs., Ayuntamiento de Steinfurt, vestíbulo. Mientras van cerrando los colegios electorales en toda la ciudad y las últimas papeletas ya están en las urnas, aumenta el nerviosismo en el amplio vestíbulo del Ayuntamiento. Por todas partes se han instalado ordenadores, aunque la pantalla todavía es simplemente azul. Una señal: se puede facilitar el primer cálculo de tendencia para Borghorst: CDU, 37,24%; SPD, 32,15%; Verdes, 7,13%; FDP, 5,58% y FWS, 17,91%. Todos se apiñan ante las pantallas. Un rumor recorre toda la sala cuando aparecen los primeros resultados. Alegría en un lado, decepción en el otro. Pero quizás el resultado final sea diferente”. Después de las elecciones municipa-

les el periódico *Westfälische Nachrichten* del 2 de octubre de 1989 describió así en su sección local los emocionantes minutos hasta que se dieron a conocer los resultados de las primeras estimaciones por cálculo remoto para el barrio de Borghorst en la ciudad de Steinfurt.

La primera estimación ya se aproximaba mucho al resultado final. Los ciudadanos habían emitido un voto de castigo contra los grandes partidos, que todos habían perdido votos; pero por primera vez el FWS (la comunidad de electores libres), entró en el Parlamento Municipal de Steinfurt con un 9,9%. Algunos políticos municipales habían fundado este partido en señal de protesta contra "una planificación municipal que no cuenta con el ciudadano" y se presentaron a las elecciones municipales.

En general, los análisis de los resultados electorales indican que muchos ciudadanos emiten un voto parecido en las elecciones municipales y en los comicios al Parlamento del *land* o de la Federación. Mientras en los años cincuentas y sesentas aparte de los partidos como la CDU, el SPD o el FDP había bastantes alianzas de electores a nivel municipal, a partir de entonces los tres grandes partidos nacionales también predominaban en los municipios. Entre finales de los años setentas y principios de los ochentas empezaron a entrar con fuerza en los parlamentos los movimientos ecologistas, los "Verdes". Además, desde hace un tiempo en algunas corporaciones locales también están re-

presentados los ultraderechistas "Republikaner". En Alemania Oriental sigue dando mucho de qué hablar el partido de izquierda PDS resultante del Partido Unitario Alemán (SED) de la antigua RDA. En estos momentos, las alianzas de electores vuelven a cobrar fuerza, por lo que el Tribunal Constitucional ha rechazado categóricamente las pretensiones monopolistas de los grandes partidos frente a las alianzas puramente locales, los llamados "partidos de ayuntamiento".

La posición de los partidos está regulada en Alemania por el Artículo 21 de la Ley Fundamental que reza en el apartado 1: "los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Su organización interna deberá responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia y empleo de sus recursos así como de su patrimonio". De estos principios constitucionales y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre los partidos emanó en 1967 la Ley de Partidos, que fue actualizada después de la unificación.

En la mayoría de los *länder* el período electoral para los parlamentos municipales es de cinco años, en los otros casos son cuatro años. Todo ciudadano, en este país lo es automáticamente todo alemán que viva por lo menos de tres a seis meses en una ciudad, es titular del derecho activo y pasivo al voto. Es decir que el ciudadano no sólo puede votar, sino que también puede ser elegido miembro honorífico (cargo no remunerado) de la

Corporación Municipal, con lo cual puede participar activamente en la política municipal.

Las iniciativas ciudadanas están en alza

“Ofreced resistencia” decía un panfleto de una iniciativa ecológica en la ciudad de Oberhausen, “van a talar el bosque de Grafenbusch. Desaparece un pulmón verde. Se destruye un importante lugar de recreo... ¡ayudad todos; salvad el bosque de Grafenbusch!”. Estaba previsto que una zona de gran valor ecológico, una superficie de 40 hectáreas con viejos robles y hayas hiciera sitio a un escorial con 20 millones de toneladas de hulla. Con ello se hubiera destruido un popular lugar de esparcimiento y la ciudad hubiera tenido un “pulmón verde” menos. Cuando los proyectos se hicieron públicos, al principio sólo 10 ciudadanos fundaron espontáneamente la iniciativa “Salvad el bosque de Grafenbusch”. Gracias a sus puestos de información y a las firmas que recogieron, pronto aumentó el número de miembros, se propusieron superficies alternativas para el escorial y se estudiaron las consecuencias de la deforestación para el clima de la ciudad. La administración municipal reaccionó y finalmente la iniciativa pudo anunciar: “hemos salvado el bosque de Grafenbusch - ¡Lo hemos conseguido juntos! con este motivo: gran fiesta Grafenbusch con cabaret, película, diapositivas, música y ambiente en el taller de Eisenheim”.

Iniciativas ciudadanas como ésta en Oberhausen, se han formado varias últimamente en la República Federal de Alemania, por múltiples razones. La protección del medio ambiente, las guarderías, terrenos de juego, tráfico, colegios, desarrollo urbano, grupos marginados, asuntos de vivienda y alquiler, etc. El catálogo de problemas a los que hacen referencia es inmenso. En la mayoría de los casos, las iniciativas ciudadanas representan a personas directamente afectadas que tienen un interés concreto e intentan influir sobre las decisiones municipales. Como ocurrió en Oberhausen, este tipo de conflictos de intereses entre algunos vecinos y la administración por lo general se pueden solucionar a escala local. Pero sobre todo en materia del medio ambiente los intereses municipales se enfrentan a menudo a lo previsto en proyectos de gran alcance como por ejemplo aeropuertos, autopistas o centrales nucleares.

Si bien las iniciativas ciudadanas forman parte de la vida política actual en la República Federal de Alemania, las decisiones finales las sigue tomando la Corporación o la representación municipal. El derecho municipal alemán prevé bastante poco margen para la participación directa de los ciudadanos. En principio, el Artículo 28, apartado 1, frase 3 de la Ley Fundamental establece que: “en los Municipios, en lugar de un organismo colectivo (elegido por votación), podrá funcionar la asamblea municipal” para decidir sobre asuntos locales. Pero dada la dimensión de los municipios esta

posibilidad de la asamblea municipal se ha suprimido en la mayoría de los *länder* por "la imposibilidad de ponerla en práctica".

En Baviera y Baden-Wurtemberg, por ejemplo, existen procedimientos democráticos directos, aunque estas peticiones de plebiscito y *referéndum* están sujetas a una complicada normativa electoral, por lo que hasta la fecha sólo se han dado en contadas ocasiones. Además, en las constituciones municipales de Baviera, Renania-Palatinado, Baden-Wurtemberg y Hessen existe la "exhortación popular", aunque esta fórmula de participación ciudadana a nivel local también está sujeta a complicadas normas.

Toma de decisión en función del caso - el "pan de cada día" de la Corporación Municipal

Uno podría pensar que se trata de un "Parlamento" en pequeño. Al menos ésta es la impresión que da la sala de plenos del Ayuntamiento de Colonia. Por encima del hemiciclo de los concejales toma asiento en el majestuoso "banco del Gobierno" el Alcalde Mayor; a su lado los tenientes de alcalde y algunos importantes colaboradores. La posición del alcalde es más elevada incluso que la de la tribuna de oradores.

Pero esta configuración no se corresponde con los pesos políticos en los parlamentos municipales. A dife-

rencia de los parlamentos nacionales o de los *länder*, las corporaciones municipales y los concejales no tienen competencias legislativas, aunque la representación municipal (pleno municipal/ asamblea de representantes) tenga funciones propias de un parlamento: aprueba el presupuesto, tiene unos estatutos que son la constitución municipal, promulga normas como leyes locales que pueden ser, por ejemplo, las tasas de recogida de basura; pero estas funciones legislativas no son la función primordial de la Corporación Municipal, como sí es el caso del Parlamento Nacional. Tampoco se limita a dar órdenes y a controlar a la administración. Antes bien la Corporación Municipal tiene que decidir sobre gran número de medidas concretas: la construcción de un colegio, de una depuradora o de un matadero; la concesión de licencias, la compra y venta, la contratación y el despido de funcionarios, etc. Para la Corporación Municipal, las decisiones casuísticas son el "pan de cada día".

Desde el punto de vista del derecho formal, esta entidad representativa elegida ejerce una función política en cuanto a la formación de una voluntad, mientras la administración es la responsable de que esta voluntad política se aplique. Según el Artículo 28, apartado 1 de la Constitución Municipal de Renania del Norte-Westfalia, por ejemplo, "la Corporación Municipal es competente en todos los asuntos administrativos del municipio". A fin de garantizar una mayor conformidad con la opinión de los ciudadanos, en 1992

Los municipios y sus cometidos

Anna M. de Münster tiene 64 años de edad y desde hace más de un año precisa cuidados especiales. Hasta ahora ello no planteaba mayor problema porque su marido, a sus 69 años todavía se conservaba muy bien, lo arreglaba todo y cuidaba de su mujer. Además, gracias al servicio de "comida sobre ruedas" no tenían que cocinar y tres veces a la semana venía una enfermera de la parroquia. Los cinco hijos de Anna y Gustav viven muy lejos y tienen sus propias familias. Apenas pueden hacerse cargo, cuando se trata de echar una mano físicamente, pero ayudan a sus padres con 500 marcos al mes. Su pensión no les bastaría.

Ahora todo es diferente porque Gustav M. se murió de repente. Su mujer, que no puede cuidar de sí misma y tampoco quiere estar sola, está buscando una plaza en una residencia de ancianos, tal y como también le ha aconsejado su médico de cabecera. Los colaboradores del servicio de asistencia social del municipio le prestan su ayuda. Por ejemplo arreglándole todos los asuntos administrativos; la enfermera de la parroquia ahora viene todos los días. Finalmente la señora M. encontró plaza en una residencia pero ésta consume la totalidad de su pensión, por lo que el servicio de asistencia social de su municipio le ayuda con una cantidad mensual en efectivo para sus gastos personales.

Esta ayuda que recibe la Señora M. no es una limosna. Al contrario, todo

ciudadano alemán necesitado tiene un derecho garantizado por ley a que se le ayude. A tenor de lo dispuesto en la Ley de Asistencia Social, esta ayuda debe destinarse a salir adelante en una fase transitoria de necesidad.

Los servicios de asistencia social de los municipios subvencionan la integración de los minusválidos en los casos en los que éstos no dispongan de una pensión o un seguro de enfermedad; también ayudan a las personas desvalidas. El catálogo de ayudas que prestan los municipios y ciudades alemanas es muy amplio pero también es caro. Por ello el Bundestag Alemán ha aprobado en 1994 una ley sobre un seguro obligatorio de ciudadanos a personas desvalidas.

En estos momentos, la asistencia social cuesta más de 40.000 millones de marcos al año, que, en su mayor parte, tienen que pagar los municipios. Los gastos en concepto de asistencia social se han tenido que multiplicar por cuatro y medio entre 1970 y 1981; mientras en 1972 todavía bastaban 6.450 millones de marcos para "asuntos sociales", en 1983 ya eran 19.300 millones. Unos cuatro millones de personas sólo contaban con esta ayuda social como medio de vida, y en 1994 los parados de larga duración supondrán una carga especial. Pero la asistencia social sólo es un ámbito entre otros que cae bajo la responsabilidad de los municipios. A nivel local, los municipios son, por principio, quienes asumen las funciones públicas que la ley no atribuye a otras instancias. Si por ejemplo la policía no formara parte

de las competencias del *land*, sino de los municipios, apenas se podría perseguir el crimen más allá del término de un municipio.

De todo ello resulta una división de las tareas municipales en dos categorías: las delegadas y las propias. Las delegadas son las que le son transferidas por ley de los *länder* y de la Federación y actualmente constituyen la gran mayoría de funciones asumidas por los municipios. Sus tareas obligatorias, como por ejemplo la construcción y el mantenimiento de las escuelas primarias y de educación especial u otras, la gestión de aguas residuales, la organización de las instituciones del orden o las sociales, los transportes, el padrón municipal, etc., han ido restringiendo cada vez más el margen para diseñar una política municipal propia.

Los municipios tienen, además, un "campo de acción propio", en el que deciden por su cuenta lo que se debe hacer y cuánto puede costar. En este contexto, los municipios asumen voluntariamente muchas funciones en casi todos los ámbitos. Construyen centros deportivos, piscinas y zonas peatonales, cuidan parques y zonas verdes, ofrecen una extensa red de transportes públicos, etc. Los municipios también son propietarios de multitud de instituciones culturales que van desde la ópera hasta el archivo municipal. Precisamente en el ámbito de la cultura se ha reservado gran autonomía, lo cual no es casual ya que después de la Segunda Guerra Mundial los municipios no sólo proclama-

ron su responsabilidad en cuanto a la asistencia social material, sino también en el campo de la cultura. El preámbulo de "los principios básicos de la labor cultural de los municipios" redactados por la Asociación de Ciudades Alemanas en 1952 se apoya en esta idea.

Hoy en día la cultura vive principalmente de las iniciativas municipales. Aproximadamente el 60% del gasto público en cultura, en sentido estricto, corre a cargo de los municipios. A las instituciones culturales tradicionales como pueden ser el teatro, los museos o las bibliotecas, se han ido sumando otras nuevas. Se crearon centros de comunicación, cines, teatros infantiles y juveniles, galerías, escuelas de dibujo en museos, orquestas juveniles, etc. Se redescubrieron las plazas y las zonas peatonales como espacios para manifestaciones artísticas; los teatros y músicos callejeros dan vida a las ciudades. Los edificios históricos se restauran con amor. Después de la unificación en 1990, sobre todo en el Este de Alemania, se están habilitando edificios históricos y antiguos muy valiosos que durante la dictadura del SED (Partido Unitario) estaban totalmente descuidados.

Las finanzas municipales y la reforma estructural

Yendo al teatro, visitando un museo, haciendo un cursillo en la universidad popular o tomando prestado un libro de la biblioteca, se utilizan los servicios municipales; por todo ello se

paga, pero sólo en contadas excepciones se pueden cubrir los gastos con este dinero.

Tanto por las bibliotecas, museos y teatros, las guarderías, piscinas y universidades populares, como por la limpieza de las calles, la gestión de aguas y la recogida de basura, los municipios tienen que pagar más de lo que ingresa por estos servicios. Después de la crisis coyuntural y estructural a nivel internacional de 1992/1993, que también se notó en las arcas de los municipios y ciudades alemanas, éstos empezaron a velar por que sus ingresos se ajustaran más a los gastos. Los impuestos empresariales ya se encuentran a un elevado nivel.

Al igual que con las tasas, ocurre también con las denominadas contribuciones, que se exigen, por ejemplo de los vecinos de una calle para el pago de la iluminación y el alcantarillado. En este contexto también cabe citar las multas. Además, la legislación de los *länder* faculta a los municipios para recaudar determinadas contribuciones de los ciudadanos beneficiados por la apertura de zonas edificables, la construcción de calles o zonas peatonales. Pero los municipios tienen la obligación de aprobar unos estatutos en los que se detalle quién las debe pagar en concepto de qué y por qué importe.

La principal fuente de ingresos de los municipios son los impuestos. En primer lugar los "pequeños impuestos municipales" como el impuesto por las diversiones públicas, la posesión de

un perro, consumo de bebidas y la práctica de la caza o la pesca. Como su nombre indica, sólo suponen una pequeña parte de los ingresos municipales.

Sin embargo, el caso de los impuestos sobre la propiedad o los impuestos industriales es diferente: sobre todo los últimos constituyen la principal fuente de ingresos de los centros industriales, mientras que los ingresos en concepto de impuestos sobre la propiedad han disminuido considerablemente durante los últimos años. Por una parte porque se tenía intención de reducir la carga fiscal sobre las explotaciones agrícolas y forestales (impuesto A) y por otra parte porque se quería evitar que subieran los alquileres urbanos, ya que el impuesto sobre la propiedad B se paga por solares edificadas y no edificadas.

Los impuestos industriales son los que paga sobre todo la industria local, según su volumen de negocios y su capital, en base a un mecanismo de cálculo especial. Debido a éstos impuestos muchos municipios intentaron atraer a la industria por ejemplo reduciendo su importe. La gran diferencia resultante entre los impuestos pagados en zonas industriales o residenciales fue la razón por la que la Federación y los *länder* ahora también participan en una parte de este impuesto en el marco de la gran reforma fiscal de 1969. En compensación, los municipios obtuvieron una parte del IRPF.

A fin de garantizar "la igualdad de las condiciones de vida en toda la República Federal de Alemania", como exige el Artículo 106, apartado 3 de la Ley Fundamental, todos los años se establece una compensación financiera entre la Federación, los *länder* y los municipios; los 16 *länder* entre ellos y entre los municipios de un mismo *land*. Esta compensación financiera a nivel municipal se basa en el volumen de ingresos fiscales de cada municipio.

A fin de equiparar los ingresos fiscales y que todos los municipios puedan asumir sus responsabilidades, estos últimos obtienen unas "asignaciones claves" procedentes de la recaudación total de impuestos municipales. Para hacer posible la construcción de los nuevos *länder*, los distritos y municipios de los antiguos *länder* hacen una aportación de solidaridad. Además, los gobiernos de los *länder* disponen de un fondo con el que se financian los agujeros presupuestarios de las administraciones municipales.

Las grandes urbes como Múnich, Hamburgo o la región del Rin-Meno siguen ofreciendo la gran mayoría de puestos de trabajo en Alemania occidental. Pero desde principios de los años ochentas cada vez más empresas se ubican en el campo. Lema: cuanto mayor es la distancia hasta el centro, más dinámico es el empleo.

Aproximadamente un tercio de los 64,5 millones de alemanes occidentales viven en ciudades con más de 100.000 habitantes, y asimismo casi

11 millones trabajan en grandes capitales con más de medio millón de habitantes. La sociedad cada vez es más urbana: en cinco años la población de las grandes capitales occidentales aumentó en casi un 5%. Pero estas cifras sólo se refieren a la vivienda; cada vez son más los alemanes occidentales que trabajan fuera de las grandes ciudades, lo cual se pone de manifiesto en las tasas de crecimiento del empleo en los 327 distritos y ciudades libres occidentales.

En las aglomeraciones de la región del Ruhr o del Rin-Neckar, por ejemplo, en 1992 el 58,4% de los trabajadores trabajaba en el sector industrial o de servicios; esta cifra es un 1,4% menor que en el año 1980. Aún así, las metrópolis, de las que forman parte 41 núcleos urbanos con un mínimo de 100.000 habitantes y 80 regiones marginales, se beneficiaron del crecimiento de empleo de los años ochentas. No obstante, comparando los grandes núcleos urbanos como Colonia con sus regiones, queda claro que cuanto más lejos se está del centro de las capitales, mayor es el atractivo para la industria.

Las principales federaciones y asociaciones municipales

La Asociación Alemana de Ciudades

El Presidente de la Asociación Alemana de Ciudades es el representante

de los grandes municipios alemanes. El mismo se describe como un "administrador de la experiencia práctica". El objetivo es una "ciudad europea", en la que conviven sin faltar al respeto mutuo ciudadanos pertenecientes a naciones y culturas diversas...".

La Asociación Alemana de Ciudades se compone de las ciudades-Estado Berlín, Bremen y Hamburgo; todas las ciudades que no están integradas en ningún distrito y algunas que sí lo están. Una de sus principales funciones es representar a las ciudades frente al Gobierno Federal, en el Bundestag, en el Bundesrat, en organizaciones, federaciones, etc., y defender sus intereses. El reglamento de las dos cámaras garantiza su participación en la labor legislativa. Además, esta asociación, cuya sede está en Colonia, asesora e informa a sus ciudades miembros sobre todos los asuntos de relevancia municipal.

El Mercado Unico, en vigor desde el 1^º de enero de 1993, tiene múltiples repercusiones sobre los municipios alemanes. La Asociación Alemana de Ciudades lucha porque las desventajas competitivas sigan compensándose y exige que en la UE se mantenga el principio de autogobierno municipal.

La Federación Alemana de Ciudades y Municipios

Las federaciones entre ciudades tienen una larga tradición. Sobre todo las ligas entre las ciudades de Renania entre 1254 y 1381, las de Suabia y

Westfalia, la de las ciudades sajonas y la Liga Hanseática durante los siglos XIII al XV fueron organizaciones de autoayuda para defender la autonomía y salvaguardar los derechos de sus ciudadanos.

La Federación Alemana de Ciudades y Municipios también enlaza con el desarrollo histórico. En el Concejo del Imperio Medieval, las Ligas de Ciudades disponían de sus propios bancos como representantes de las ciudades. La Federación Alemana de Ciudades y Municipios representa los intereses de las ciudades y distritos que la forman. En la actualidad, esta Federación debe ser informada por el ministro competente sobre los proyectos de importantes leyes municipales y tiene derecho a audiencia en las comisiones del Bundestag. Además de ello, tienen representación en el Consejo de Planificación y Coyuntura de la República Federal de Alemania. Uno de los principales cometidos de esta Federación es representar a sus miembros en todas las organizaciones nacionales que asumen ciertas funciones concretas del autogobierno municipal. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, la Federación de Empresas Municipales, la Federación Alemana de Universidades Populares, la Asociación Alemana de Prevención Oficial y Privada, etc. De este modo, la Federación Alemana de Ciudades y Municipios vela porque la política preste atención a los intereses de las comunidades integradas en distritos, zonas limítrofes de las grandes urbes y zonas rurales a todos los niveles.

Asociación Alemana de Comarcas

Poco después de la Primera Guerra Mundial se creó la Asociación Alemana de Comarcas como el último de los tres principales órganos de representación municipal. La Federación Alemana de Ciudades ya se creó en 1905 y la Federación Alemana de Ciudades y Municipios en 1914, aunque al principio se denominaba Federación Imperial de Ciudades. Desde sus inicios la Asociación de Comarcas, que en 1924 pasó a ser la Asociación Alemana de Comarcas y hoy en día tiene su sede en Bonn, vela por los intereses de las comarcas alemanas.

En la actualidad, un distrito comprende una media de 997 kilómetros cuadrados de superficie y 169.000 habitantes, si bien las superficies oscilan entre los 220 a 2.879 Km² y el número de habitantes entre 65.000 y 627.000. Las comarcas son corporaciones autónomas y actúan en su calidad de organismos de rango menor en la administración estatal. Cubren la totalidad del territorio federal a excepción de las ciudades-Estado y las ciudades que no forman parte de ningún distrito (ciudades libres), es decir que por lo general se trata de ciudades que cuentan entre 25.000 y 100.000 habitantes. Su rango jurídico está establecido en las leyes de los *länder* y su constitución se ajusta hoy en gran medida a las constituciones municipales del *land* respectivo.

La Asociación Alemana de Comarcas, que colabora con la Asociación

Alemana de Ciudades y la Federación Alemana de Ciudades y Municipios, fomenta particularmente el intercambio de experiencias entre las comarcas y defiende los intereses comunes.

Al igual que en el caso de los órganos de representación de las ciudades, en la Asociación Alemana de Comarcas el órgano supremo es la asamblea de los miembros; además existe una comisión rectora y una ejecutiva al frente de la cual se encuentra un presidente. Este último desempeñó también un papel muy importante en el Este de Alemania después de la unificación. Al término de la reforma territorial de las comarcas, el número de las mismas se redujo en 102 pasando de 189 a 87.

Los hermanamientos entre ciudades - la piedra angular de la comprensión mutua

La gran mayoría de ciudades alemanas se han hermanado amistosamente con ciudades extranjeras, y no sólo en el Oeste, sino también en el Este. En 1970 Bremen y Danzig contrajeron el primer "matrimonio germano-polaco entre ciudades"; en 1975 la primera pareja germano-soviética de ciudades se llamó Sarrebruck-Tiflis.

Las primeras ciudades que se hermanaron después de la guerra fueron Hannover, la capital de Baja Sajonia, y Bristol, Gran Bretaña, en 1947. Después ya fue casi natural que Perpignan

se convirtiera en "ville jumelée", como se dice en francés. Pero el primer hermanamiento entre ciudades alemanas y francesas fue el de 1950 entre Ludwigsburg y Montbéliard.

En el país neutral de Suiza ya se establecieron los primeros contactos entre alcaldes de municipios franceses y alemanes en 1948. En su alocución, el suizo Eugen Wyler pronunció las siguientes palabras: "el vecino espera una palabra amable, una mano tendida. Creedme: he oído decir a bocas alemanas y francesas, he leído en sus ojos, he visto en sus gestos que en ambos lados de la frontera el pueblo sencillo está lleno de buena voluntad y dispuesto, los corazones enterrados aguardan, muchos anhelos esperan ser colmados".

Al principio de los años sesentas se hermanaron más de 60 ciudades en el marco del proceso de reconciliación entre ambos Estados. En las celebraciones de este acto entre Bad Mergentheim y Digne en 1961 el alcalde de la localidad francesa observaba: "si hace quince años alguien nos hubiera dicho que un día una ciudad francesa testimoniaría a una ciudad alemana sus sentimientos de sincera simpatía, habríamos pensado sin duda alguna que semejante idea sólo podía brotar del cerebro de un loco... Si nuestros pueblos se han exterminado mutuamente en los campos de batalla, si la muerte y la miseria han traído la desgracia a nuestra patria, ello ha sido porque nuestros pueblos estaban mal informados el uno acerca del otro...".

La hermandad entre ciudades alemanas, francesas, inglesas, italianas, españolas, belgas, holandesas, escandinavas o americanas se ha convertido en algo normal. Estos estrechos vínculos de amistad se siguen profundizando y ahora especialmente con Europa Oriental.

En una declaración conjunta de la República Federal de Alemania y la República Popular de Polonia con ocasión de una visita oficial del Canciller Kohl a Polonia en 1989 ya se decía: "ambos gobiernos abogan porque las naciones de ambos países tengan múltiples oportunidades de encontrarse; por el desarrollo de la cooperación entre las iglesias, los partidos, los sindicatos, las fundaciones y otras organizaciones y asociaciones de la sociedad, así como por la amistad y una buena cooperación entre sus ciudades. Nadie quedará excluido".

Los hermanamientos con ciudades de países en vías de desarrollo

"Todo separa a los Estados, pero todo une a los municipios". Este eslogan de la época de esplendor del movimiento europeo de las "ciudades gemelas" ha recobrado actualidad con ciertas innovaciones. Ahora experimentan un auge los hermanamientos y padrínazgos con el Tercer Mundo. Los primeros entre municipios alemanes y del Tercer Mundo ya se produjeron al principio de los años sesentas.

Brunswick-Bandung/Indonesia, Friburgo-Tananarive/Madagascar, Gelsenkirchen-Kaolack/Senegal, Hannover-Blantyre/Malawi y Würzburg-Mwandza/Tanzania fueron algunas de estas muestras de amistad. En la actualidad ya hay aproximadamente 100 ciudades alemanas y municipios que tienen hermanas/os en el Tercer Mundo. El "boom" se produjo a finales de los años setentas. El interés de los ciudadanos por los problemas de los

países en desarrollo creció con rapidez y con él la demanda de hermanamientos Norte-Sur. No se trata de una nueva estrategia de desarrollo, sino de un complemento de la política de desarrollo estatal, la no gubernamental y la eclesiástica. El objetivo es la cooperación entre autoridades no centralizadas a nivel de bases; la cooperación entre ayuntamientos y parlamentos locales; los contactos de persona a persona

△

ANEXO

Lista de Asociaciones Municipales de Alemania

Asociación Alemana de Ciudades
Deutscher Städtetag
Lindenallee 13-17
D-50968 Köln

Asociación Alemana de Comarcas
Deutscher Landkreistag
Andenauerallee 136
D-53113 Bonn

Federación Alemana de Ciudades y Municipios
Deutscher Städte- und Gemeindebund
Kaiserswerther Straße 199-201
D-40474 Düsseldorf

Concejo de Municipios y Regiones de Europa
Rat der Gemeinden und Regionen Europas
Kaiserswerther Straße 199-201
D-40474 Düsseldorf

Confederación Alemana de Organos de Representación Municipal
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Lindenallee 13-17
D-50968 Köln

LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO, CNUMAD, CELEBRADA EN RIO DE JANEIRO EN JUNIO DE 1992, DENOMINADA "CUMBRE DE LA TIERRA", ADOPTO LA DECLARACION DE RIO Y EL PROGRAMA DE ACCION AGENDA 21, EL CUAL RECONOCE PARTICULARMENTE LA IMPORTANCIA DE LOS PROBLEMAS DEL MEDIO AMBIENTE URBANO Y EL PAPEL DE LOS PODERES LOCALES EN DICHO AMBITO. EL CAPITULO 28 DE ESTA AGENDA, EXHORTA A LAS AUTORIDADES LOCALES DE TODO EL MUNDO, A QUE PRESTEN SU CONTRIBUCION Y APOYO EN LA EJECUCION DEL PROGRAMA DE ACCION.

Carta de Berlín

Acciones conjuntas de las comunidades y movimientos sociales, las Organizaciones No Gubernamentales, ONG's y las Autoridades Locales para un Desarrollo Sostenible.

* La Carta y Agenda de Acción que siguen a continuación son el resultado de una serie de talleres intensivos organizados en la Conferencia Norte-Sur "Iniciativas Locales para un Desarrollo Sostenible". El evento, que unió a representantes de comunidades y movimientos sociales, de autoridades locales y de ONG's de 53 países, fue organizado por Towns & Development en cooperación con el Centro Norte-Sur del Consejo de Europa, y se celebró en Berlín del 14 al 17 de octubre de 1992.

** Conferencia Internacional Norte-Sur, "Iniciativas Locales para un Desarrollo Sostenible", Berlín, octubre, 1992.

1. Nosotros, delegados y participantes de 53 países del Norte, Sur, Este y Oeste, reunidos en Berlín en la Conferencia Internacional Norte-Sur, "Iniciativas Locales para un Desarrollo Sostenible", del 14 al 17 de octubre de 1992, declaramos nuestro compromiso de emprender acciones conjuntas para un desarrollo sostenible. Al hacer esta declaración, invitamos a otros, que no están representados en esta conferencia, a que se unan a nosotros para seguir los principios y el programa de acción, descritos a continuación.

Desafío

2. Los procesos dinámicos, como las transformaciones en Europa Cen-

tral y del Este, la intensificación de la lucha contra el *apartheid*, el racismo y la opresión, y el derrumbe de regímenes y dictaduras corruptas, testimonian el duro trabajo realizado en el camino largo y difícil de establecer y consolidar la democracia. Al mismo tiempo están cayendo barreras al cambio en muchas partes de África, Asia y América Latina. Todos cuantos están implicados en estos procesos merecen nuestro apoyo.

3. La transición simbolizada por la caída del Muro de Berlín abrió también nuevas perspectivas para otro cambio necesario a nivel global, hay que demoler el muro económico que divide a la humanidad entre Norte y Sur. Sin embargo, justamente en el 500 aniversario de la expedición de Colón y en la ciudad que presenció, en 1884, la división colonial arbitraria del continente africano en la Conferencia del Congo en Berlín, reconocemos que el NOEI (el "Nuevo Orden Económico Internacional", propuesto por las Naciones Unidas en la década de los setentas) está lejos de ser alcanzado. Aproximadamente el 20% de la población mundial consume la mayor parte de los recursos, mientras que el 80% vive en, o cerca de, la pobreza. La mayoría en el Norte y una élite en el Sur consideran normal tener un modo de vida privilegiado. En el Sur, las mayorías todavía tienen que luchar por su supervivencia. Esta situación es una forma global

de *apartheid* social y económico, que deja a millones de personas desposeídas, desempleadas, malnutridas y carentes de vivienda.

4. Hoy, las Naciones del Sur afrontan, según el Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1992, la abrumadora deuda de 1,5 billones (1.500.000.000.000) de dólares estadounidenses, y la ayuda oficial ha hecho muy poco para invertir el flujo de recursos del Sur hacia el Norte. Sólo en 1990 se calcula que el Sur transfirió una suma estimada de 250 mil millones (250.000.000.000) de dólares al Norte y que sólo recibió en Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) 54 mil millones (54.000.000.000) de dólares. Incluso este bajo nivel de ayuda está amenazado actualmente y experimentará una caída por debajo de la mitad del 0,7% del PNB, si no se toman medidas de corrección. Para que el Sur pueda pagar esta deuda externa, ha de producir superávits comerciales, para lo cual el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial le han obligado a que acepte las severas medidas de ajuste estructural, que, indudablemente, incrementarán aún más el sufrimiento y la pobreza.
5. La aplicación de políticas de ajuste estructural ha agravado seriamente los efectos de la pobreza que, junto con los problemas de la deuda y del comercio desigual e injusto

to han contribuido más aún a la degradación de las condiciones de vida humana y del medio ambiente. Además, como advirtió la Comisión Brundtland, la continuación del "business as usual" (malas prácticas usuales) reducirá todavía más la capa de ozono, alterará de modo peligroso el clima del planeta y pondrá en peligro la supervivencia de muchas especies. Estos temas fueron tratados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD - Conferencia de Río, Cumbre de la Tierra, 1992), que adoptó la Agenda 21 que, entre otras cosas, dice:

"Como tantos de los problemas y de las soluciones de los que se ocupa el Programa 21 se relacionan con las actividades locales, la participación y cooperación de las autoridades locales, constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa. Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísi-

ma en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible".

"Para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre un "Programa 21 Local", para la comunidad".

6. Actualmente, el desarrollo es promovido a través de lo que se llama "libre mercado", pero en la práctica, éste está frenando un comercio justo. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, por ejemplo, permite a las compañías actuar libremente a través de las fronteras, con muy poca consideración para los trabajadores, los consumidores o el medio ambiente. Los países, tanto en el Norte como en el Sur compiten destructivamente entre sí, intentando atraer a las compañías al aceptar malas condiciones de trabajo y mínimos niveles de protección medio-ambiental. El Mercado Unico Europeo tiene también profundas desventajas para el Sur.
7. Nos queda poco tiempo para cambiar el rumbo de las cosas. Aunque la Guerra Fría haya terminado, los gastos militares globales se mantienen en un nivel de 1,3 billones (1.300.000.000.000) de dólares, mientras que los programas globales de desarrollo están privados de recursos financieros. El movimien-

to mundial hacia la democracia ha abierto, a pesar de muchos defectos, nuevas posibilidades para la acción que ayudará a garantizar los derechos humanos y a promover el desarrollo sostenible. Este movimiento todavía no se ha incorporado en las instituciones internacionales, sobre todo en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La democracia local y la participación de los ciudadanos son elementos clave para cualquier sistema democrático. Comunidades y movimientos sociales, ONG's y autoridades locales, siendo como son las instituciones más cercanas a los ciudadanos, están en una posición privilegiada para fomentar y ampliar la conciencia de los ciudadanos sobre los problemas del mundo y para hacer posible acciones locales individuales y colectivas a favor del cambio.

8. El potencial para este tipo de acción a través del mundo entero puede ser juzgado por la respuesta favorable a nuestros anteriores llamamientos de Colonia, Bulawayo y Sevagram. Muchas comunidades han apoyado estos llamamientos y han comenzado a participar en acciones prácticas sobre los temas Norte-Sur, trabajando a través de nuevas estructuras de cooperación.

Razones para la acción

9. ¿Por qué deben actuar las comunidades y movimientos sociales,

las ONG's y las autoridades locales para acabar con este destructivo curso de las cosas?

- a. Porque toda la humanidad comparte la responsabilidad y tiene la obligación de garantizar la supervivencia del planeta.
- b. Porque las grandes mayorías de seres humanos en el Sur están consumiendo todas sus energías para buscar la supervivencia diaria.
- c. Porque los recursos del planeta son limitados y no pueden sostener el modo de vida caracterizado por el exceso de consumo y de desperdicio, fundamentalmente en el Norte.
- d. Porque los mayores problemas medioambientales como el calentamiento global, la reducción de la capa de ozono, la lluvia ácida y las amenazas a la biodiversidad, afectan a todos en nuestras comunidades locales.
- e. Porque la continuación del presente rumbo acelerará aún más la degradación del medio ambiente, incrementará más las tensiones entre naciones y regiones y arruinará más la vida de millones de personas.
- f. Porque las políticas a corto plazo de las autoridades públicas, a todos los niveles, han fracasado hasta ahora en

- afrontar adecuadamente los problemas Norte-Sur.
- g. Porque quedarse inactivo contemplando, desde una posición confortable, cómo sufren y luchan los demás es moralmente inaceptable.
 - h. Porque los conflictos, guerras, degradación del medio ambiente, opresión política y económica producen muchas veces los grandes movimientos migratorios de los pueblos, incluidos los indígenas y las minorías.
 - i. Porque nuestras escuelas, universidades, empresas, autoridades locales y otras instituciones locales son parte integrante de la comunidad internacional.
 - j. Porque todas las comunidades tienen conocimientos y habilidades específicos, que pueden ser compartidos con los demás a lo largo y ancho del mundo.
 - k. Porque en toda democracia, la ciudadanía implica la obligación para cada individuo de actuar con responsabilidad.
- a. *Democracia*: las políticas sólo podrán responder a las necesidades de la población si cada ciudadano puede participar en la formulación y ejecución de esas políticas a través de estructuras descentralizadas y del acceso libre a la información, y si se respeta la democracia y los derechos humanos.
 - b. *Sostenibilidad*: todo tipo de vida depende de la salud de los ecosistemas terrestres, que ahora están siendo severamente dañados. Ya no se debería permitir más los estilos de vida, las hábitos de consumo, los métodos de producción y el uso de los recursos naturales que comprometen el bienestar de las generaciones actuales y futuras.
 - c. *Justicia*: mientras no se consiga que las instituciones políticas, económicas y sociales pongan fin a las desigualdades, no podrá ser garantizado el desarrollo sostenible.
 - d. *Equidad*: los recursos globales tienen que ser compartidos de forma justa, para que todos, independientemente de su género, edad, minusvalía, clase, casta, religión, raza u origen étnico, puedan llevar una vida digna.
 - e. *Tolerancia*: las comunidades en el Este, Oeste, Sur y Norte,

Principios a seguir

10. Nosotros apelamos a las comunidades del Norte y del Sur, del Este y del Oeste a que revisen y rehagan las relaciones entre los ricos y los pobres del mundo, basándose en los principios siguientes:

deberían juntar sus fuerzas para combatir el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia y exclusión social.

- f. *Acción conjunta*: las comunidades y movimientos sociales, las ONG's y las autoridades locales tienen capacidades y experiencias específicas que, puestas en común sobre la base del respeto mutuo, la reciprocidad y la participación cívica, pueden facilitar una potente acción colectiva.
- g. *Interdependencia*: las comunidades en el Norte, Sur, Este y Oeste, deberían juntar sus fuerzas en el espíritu de la interdependencia y autosuficiencia, respetando plenamente los valores democráticos y culturales, y los derechos de las minorías.

Marco para la acción

- 11. "Ciudades y Desarrollo", a través de los respectivos representantes debidamente nombrados por todas las regiones, ha diseñado una Agenda de Acción amplia sobre la base de las recomendaciones hechas por los 42 grupos de trabajo reunidos durante la conferencia. Esta Agenda de Acción, adjunta al final de esta Carta, presenta pasos

1. Relaciones, más o menos estables, de paridad entre grupos, comunidades, corporaciones locales, etc., de distintos países, áreas, sectores, continentes... con una cierta obligación de fidelidad. (NRC)

posibles que las comunidades y movimientos sociales, las Organizaciones No-Gubernamentales y las autoridades locales deben dar bajo los siguientes capítulos:

Áreas de actividades

- a. *Conducta sostenible*: los pueblos y sus comunidades tienen que responsabilizarse globalmente, exigiendo a las organizaciones públicas y privadas en sus áreas de influencia, que minimicen la contaminación de la biosfera y el consumo de recursos no renovables.
- b. *Concientización*: los pueblos y sus comunidades deben concientizar a la sociedad sobre la interdependencia Norte-Sur a través de:
 - debates,
 - abundantes experiencias directas, y de
 - actividades de educación tanto dentro como fuera de los sistemas educativos en todos sus niveles.
- c. *Hermanamientos / Vínculos*¹: los pueblos y sus comunidades deben elevar el nivel de comprensión de otras sociedades y culturas, a través de los hermanamientos con otros pueblos y fomentando las relaciones entre todo tipo de instituciones homólogas como pares y contrapartes.

- d. *Asistencia Técnica*: los pueblos y sus comunidades deben intercambiar su personal con las comunidades hermanadas, a fin de buscar soluciones a los problemas comunes.
- e. *Proyectos*: los pueblos y sus comunidades deben apoyar proyectos en el exterior, a condición de que éstos promuevan un desarrollo justo y sostenible y que reflejen la continuada participación de los beneficiarios, tanto en la planificación como en la ejecución y evaluación de los mismos.
- f. *Hacer campañas*: los pueblos y sus comunidades deben basarse en la Campaña Norte-Sur, "Un Sólo Mundo 92", los procedimientos de Agenda 21 y Agenda Local 21 de CNUMAD, campañas contra el *apartheid* y otras campañas por los derechos humanos, urgiendo a los dirigentes nacionales, regionales e internacionales sobre la necesidad de exonerar al Sur de las cargas de la deuda externa y de fortalecer las leyes internacionales que protejan a los trabajadores, a los consumidores y que salvaguarden el medio ambiente.
- g. *Trabajar en/con redes*: los pueblos y sus comunidades deben tener acceso efectivo a las redes internacionales para compartir la información y las experiencias sobre asuntos internacionales específicos.
- h. *Comercio justo*: los pueblos y sus comunidades deben tomar medidas positivas para fomentar buenas prácticas empresariales, comerciales y medioambientales por parte de los suministradores de productos y servicios, y fomentar que los ciudadanos hagan lo mismo.

Creando instituciones

La acción de los pueblos y sus comunidades, en favor de un desarrollo justo y sostenible, se fortalece construyendo estructuras políticas, a la vez sólidas y flexibles, a nivel local. Las anteriores conferencias de Colonia, Bulawayo y Sevagram han subrayado la necesidad de que las instituciones locales impulsen las iniciativas de la comunidad, provean los recursos necesarios y estimulen a la sociedad civil. Las autoridades locales, democráticamente elegidas, deberían ser la expresión de comunidades que se auto-gobiernan:

- formulando y articulando las necesidades y aspiraciones de sus áreas,
- proveyendo de servicios públicos apropiados, y
- fortaleciendo las iniciativas locales con su influencia política, recursos y experiencias.

Las instituciones no-formales desempeñan un papel complementario importante.

Deben ser consideradas acciones en los siguientes campos:

- a. *Foros comunitarios locales*: establecer estructuras coordinadoras locales que agrupen a:
 - miembros elegidos y funcionarios de los gobiernos locales,
 - representantes de las ONG's, organizaciones privadas, sindicatos, comunidades y movimientos sociales, que puedan ayudar a concebir, desarrollar y evaluar las actividades Norte-Sur de las comunidades.
- b. *Asignación de responsabilidad*: nombrar a una persona apropiada dentro de las corporaciones locales, que se responsabilice del medio ambiente y desarrollo.
- c. *Asambleas y audiencias públicas*: realizar asambleas y audiencias públicas sobre cómo los asuntos internacionales afectan a la comunidad local, lo que ayudará a la formulación de planes locales para el desarrollo sostenible.
- d. *Información y seguimiento permanente*: producir un informe anual sobre la "Situación de la Ciudad en el Mundo", que se puede distribuir entre los ciudadanos de la comunidad.
- e. *Estructuras regionales*: crear estructuras regionales en cada continente, para ayudar a los pueblos y

sus comunidades a compartir experiencias y a trabajar juntos con mayor eficacia sobre los temas Norte-Sur.

Universalidad

12. Tras la serie de conferencias anteriores en Colonia, Bulawayo y Sevagram y teniendo en cuenta los resultados de las conferencias de hermanamientos Este-Oeste en Rotterdam y Praga, ha llegado la hora en que podamos adoptar un enfoque universal. Este conjunto de acciones debe ser emprendido, por tanto, no sólo por el Norte sino también por el Sur y el Este. El creciente número de pueblos y comunidades implicados en hermanamientos Este-Oeste debería considerar la puesta en práctica de programas de cooperación con las comunidades del Sur. Y allí donde sea posible, el Oeste y el Este deberían apoyar acciones descentralizadas Sur-Sur.

Por tanto, nosotros, delegados y participantes de esta Conferencia:

13. Pedimos a "Ciudades y Desarrollo" que, trabajando junto con los representantes de todas las regiones y con las asociaciones y grupos internacionales de autoridades locales y ONG's, formule estrategias y programas durante 1993 con el objetivo de poner en práctica esta Carta y Agenda de Acción de Berlín en los próximos años.

14. Pedimos a las autoridades locales, ONG's, comunidades y movimientos sociales a que jueguen plenamente sus respectivos papeles, difundiendo y poniendo en marcha esta Carta y Agenda de Acción a los niveles locales, nacionales, regionales y continentales y a que asignen los recursos necesarios para este fin.
15. Urgimos a que se tomen medidas apropiadas para anular la deuda externa de las naciones del Sur.
16. Urgimos a todos los gobiernos nacionales en el Norte a que cumplan con la meta acordada por las Naciones Unidas de entregar al menos el 0,7% del PNB como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y que dejen de causar sufrimiento en el Sur al reducir esta ayuda debido a sus actuales problemas económicos.
17. Urgimos a que se acaben con todas las prácticas desiguales en el comercio.
18. Urgimos a todos los gobiernos y parlamentos nacionales a que elaboren y aprueben una legislación y que provean los mecanismos legales y fiscales precisos a través de los cuales, cuando sea necesario, se transfiera una parte mayor de ingresos recaudados por vía impositiva para que las autoridades locales, ONG's, comunidades y movimientos sociales trabajen juntos activamente para un desarrollo sostenible.
19. Proponemos que el progreso alcanzado en la difusión y puesta en práctica de la Carta y Agenda de Acción de Berlín sea evaluado sistemáticamente por todos en otra conferencia a su debido tiempo.

Reconocemos el apoyo que la Comisión de las Comunidades Europeas, el Centro Norte-Sur del Consejo de Europa, el Gobierno Federal de Alemania, el Gobierno de los Países Bajos, los Senados de Berlín y Bremen, muchas ciudades y ONG's nos han prestado para hacer posible esta conferencia.

Agenda de Acción

Los Pueblos y sus Comunidades en el Norte, Sur, Este y Oeste tendrían que aspirar a planes de acción adaptados a sus circunstancias locales, basándose en los siguientes campos recomendados de actividad:

a. Conducta sostenible

- Fomentar que los individuos reconozcan su contribución como ciudadanos "del mundo" y se comprometan a alcanzar un desarrollo sostenible.
- Establecer una Agenda 21 Local (post-CNUMAD) para poner fin a la continua degradación de la

condición humana y del medio ambiente.

- Planificar todos los proyectos y actividades tomando en cuenta cualquier impacto medioambiental.
- Iniciar actividades medio-ambientales dentro de los programas de vínculos y hermanamientos.
- Promover fuentes de energía alternativa.
- Introducir ordenanzas o leyes de carácter local para apoyar al “desarrollo sostenible”, por ejemplo sobre tráfico, infraestructuras, viviendas.
- Iniciar actividades que disminuyan la pobreza, proporcionen vivienda y defiendan los derechos humanos básicos en todos los programas para el medio ambiente sostenible.
- Identificar, realzar y desarrollar donde sea posible, habilidades y enfoques tradicionales para un desarrollo sostenible.

b. Concientización

- Promover y poner en práctica estudios sobre vínculos políticos, históricos, sociales, culturales y educativos de carácter local Sur-Norte, Norte-Sur y Norte-Sur-Este, y utilizar estos estudios para objetivos de concientización (exposiciones, proyectos escolares, etc.).
- Promover programas educativos para que los ciudadanos puedan

relacionar temas globales con actividades individuales y locales.

- Introducir una agenda Norte-Sur y Norte-Sur-Este con atención especial a los derechos humanos y la democracia en los programas de formación y educación para personal de concejos municipales/grupos de jóvenes/grupos de mujeres/grupos sindicales, etc., y realizar cursos y seminarios para profesores en el ámbito local.
- Utilizar cartas/declaraciones, directrices y manuales existentes para fomentar programas educativos de ciudadanía activa, derechos humanos y lucha contra el racismo.
- Crear centros de recursos para temas Norte-Sur y Norte-Sur-Este y para educación al desarrollo y fortalecer los que ya existen.
- Asignar un porcentaje de sus presupuestos para la educación al desarrollo en el Norte y así facilitar la educación al desarrollo en el Sur y en el Este.
- Analizar imágenes y estereotipos (negativos y positivos) de la prensa local, temas interculturales, *apartheid* y otros sistemas racistas y opresivos en las actividades de educación al desarrollo para la gente en el Norte, Sur y Este.
- Desarrollar y difundir estrategias efectivas para el uso (y el asesoramiento para el uso) de los medios de comunicación de masas a los niveles locales y nacionales.

- Fomentar que los medios de comunicación locales introduzcan temas Norte-Sur y Norte-Sur-Este en sus secciones de educación.

c. Hermanamientos/Vínculos

- Identificar, analizar y, donde sea posible, basarse en vínculos locales existentes (Norte-Sur, Sur-Sur, Sur-Este-Oeste).
- Basar todos los hermanamientos y vínculos en buenas relaciones humanas caracterizadas por una cuidadosa planificación, continua comunicación, y un compromiso a largo plazo.
- Planificar y poner en práctica todos los "vínculos" paso a paso.
- Utilizar los enfoques tanto formales (autoridad local) como informales (ONG's, comunidad), pero garantizando siempre la plena participación de todos los sectores de ambas comunidades.
- Con el fin de garantizar la continuidad de los vínculos, crear el más amplio apoyo de todos los partidos.
- Involucrar en las actividades de la comunidad a los residentes originarios de otras partes del mundo que permanecen en el área local.
- Definir en negociación con los pares y contrapartes, las metas y objetivos precisos y hacer regularmente un análisis de sus progresos.
- Unir organizaciones similares (escuelas, iglesias, organizaciones de voluntarios y sindicatos, etc.).
- Organizar visitas como parte íntegra de vínculos, pero con el cuidado de no restringir estos intercambios a nivel oficial y fomentar a que la parte visitante permanezca con familias huéspedes.
- Incluir actividades de concientización en las visitas de los pares y contrapartes.
- Reconocer la importancia crucial de la comunicación Sur-Sur y apoyarla.
- Formar delegaciones conjuntas de autoridades locales y ONG's para vigilar la violación de los derechos humanos/abusos contra el medio ambiente (y de esta forma proteger a los activistas locales con la presencia de personas de afuera).
- Plantearse cómo incluir en el marco de los vínculos temas como la crisis de la deuda, el comercio justo y el efecto de multinacionales, etc.
- Donde sea posible, intentar crear proyectos conjuntos en los cuales cada par y contraparte pueda tomar iniciativas paralelas en su propia comunidad e investigar las posibilidades de incluir directrices sobre cooperación descentralizada en ayuda mutua y en proyectos.

d. y e. Asistencia técnica y proyectos

- Investigar conjuntamente las necesidades reales de todos los pares y contrapartes implicados, utilizar criterios bien definidos y consultar las experiencias de ONG's, autoridades locales y otras comunidades que tienen vínculos establecidos.
- Facilitar la participación de los pares y contrapartes en la planificación y realización de todos los programas.
- Diseñar programas de asistencia técnica con un máximo de compromiso con el fin de que adquieran poder los grupos marginados y para implicar a las mujeres.
- Encajar los programas dentro de la agenda local y de las prioridades más amplias de los pares y contrapartes.
- Reconocer y utilizar los recursos existentes de todos los pares y contrapartes en conjunto tomando en cuenta los peligros de crear dependencias.
- Combinar la asistencia técnica y los proyectos con los programas de educación al desarrollo.
- Proporcionar información y directrices a los pares y contrapartes sobre programas de cooperación descentralizada y sobre líneas presupuestarias.

- Proporcionar instrucciones inter y transculturales para participantes en proyectos de cooperación técnica.
- Utilizar la experiencia de los participantes en programas de intercambio de personal y en programas de concientización.
- Fomentar que todos los pares y contrapartes involucradas busquen juntos soluciones para los problemas tanto en el Norte como en el Sur.
- Establecer un lazo con el comercio local con el objeto de investigar las posibilidades para el asesoramiento y la asistencia técnica.

f. Hacer campañas

- Planificar conjuntamente con las ONG's, las comunidades y movimientos sociales y las autoridades locales la implicación y los criterios para el *lobbying* (como actividad de presión política) por un cambio estructural en el orden económico y social.
- Utilizar la celebración de los años próximos de la ONU, por ejemplo, Derechos Humanos y Población, y el 50 aniversario de la ONU..., como centros para campañas continuas como para campañas puntuales de ONG's.

- Donde sea apropiado, incluir la participación del Sur en las actividades de campañas en el Norte.
- Realizar proyectos de antidiscriminación.
- Apoyar a las asociaciones cívicas, por ejemplo, en Sudáfrica, en sus demandas de:
 - disponer de los mismos servicios municipales y recursos;
 - participación y control máximo en/del poder;
 - liderazgo responsable;
 - educación para ir adquiriendo más poder.
- Promover una compensación hacia el Sur cuando sus economías sean favorables para el medio ambiente.
- Hacer campañas locales para ampliar el acceso a programas de información, actividades y facilidades de concientización Norte-Sur, Sur-Norte y Norte-Sur-Este.

g. Trabajar en/con redes

- Los foros locales tendrían que incluir una participación de amplios grupos sociales (industria, comercio, mujeres, jóvenes, iglesias, sindicatos...) y formular, conjuntamente con las autoridades locales, planes locales para el desarrollo sostenible.

- Garantizar una difusión periódica y eficaz de la información relevante sobre actividades locales, nacionales y regionales y sobre planes y preocupaciones de los pares y contrapartes.
- Buscar apoyo estructural e institucional para la acción a nivel popular del Sur.
- Trabajar en/con redes internacionales de comunidades y movimientos sociales, ONG's y autoridades locales de cara a trabajar juntos para facilitar los procesos de democratización dirigidos a nivel local.
- Desarrollar foros y encuentros para fomentar el crecimiento orgánico de alternativas al "nacionalismo irracional".

h. Comercio justo

- Fomentar que las autoridades locales y las ONG's adopten políticas de compra de "comercio justo" y desarrollen redes de "comercio justo".
- Analizar/investigar la política de desarrollo Norte-Sur y las actividades del comercio local.
- Contactar empresas locales con intereses en exportación/importación y utilizar sus contactos y saber-hacer (*know-how*).
- Educar al consumidor y al productor sobre la necesidad del comercio justo

Δ

Actividades realizadas en Honduras CONADES* en relación a la Agenda 21

BREVE RESEÑA DE LAS ACCIONES EMPRENDIDAS EN HONDURAS CON RESPECTO A LA AGENDA 21. SE DESCRIBEN LOS AVANCES EN ESTA AREA, SUS PRIORIDADES Y LAS ENSEÑANZAS DERIVADAS DE LA PUESTA EN PRACTICA DE LOS ACUERDOS DE LA CUMBRE DE LA TIERRA, DE RIO DE JANEIRO.

Honduras ha cumplido en buena medida con los compromisos contraídos hace cinco años en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro. La concientización y participación de la ciudadanía hondureña arroja un balance positivo en las distintas actividades comprendidas en la temática de dicho encuentro. A continuación se hace una breve reseña de dichas actividades.

a. Progreso en la puesta en práctica de los Acuerdos de Río y las siguientes conferencias mundiales de las Naciones Unidas

A nivel nacional no se ha preparado un plan equivalente para implementar la Agenda 21, pero existen agendas sectoriales (ejemplo: las agendas am-

biental-forestal). En 1994 se elaboró el Plan de Acción Ambiente y Desarrollo, bajo la responsabilidad de la Secretaría del Ambiente. La Secretaría del Ambiente tenía la responsabilidad de dar seguimiento a la Agenda 21, pero en la práctica nunca tuvo suficiente apoyo financiero. A principios de 1997, esta Secretaría se fusionó con la Secretaría de Recursos Naturales, y, por lo tanto, sus funciones se incorporaron al nuevo Ministerio de Recursos y el Ambiente en el marco del Programa de Reformas al Sector Público.

Se han creado algunas instancias que pueden considerarse como logros en la búsqueda del desarrollo sostenible del país, entre las cuales destacan por su importancia: Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, CONADES, el Consejo Empresarial Hondureño para el Desarrollo Sostenible, CEHDESO, la Fiscalía del Ambiente, la Oficina Gubernamental para la Mu-

* Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible.

jer, la Red de Género y Desarrollo Sostenible, la Red de Desarrollo Sostenible, la Fundación Hondureña de Capacitación Agrícola y Forestal, la Asociación de Municipios de Honduras, AMHON. Por otra parte, la promulgación de nuevas leyes, la creación de programas de compensación social y la ratificación de convenios internacionales es muy importante.

A nivel centroamericano, la suscripción por parte de los gobiernos de Centroamérica, Panamá y Belice de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, ALIDES, es fundamental para dichos propósitos.

La modernización del sector público a través del Programa de Reformas al Sector Público, con la intención de hacerlo más efectivo ha permitido la creación del Departamento de Educación Ambiental y Salud al interior de la Secretaría de Educación, el inicio de proyectos de desarrollo ambiental a nivel nacional y municipal (incluyendo la organización de algunas unidades técnicas ambientales) y el logro de la presencia en el país de proyectos, tales como: Comisión Centroamericana de Bosques y Áreas Protegidas, CCAB-AP, Centro de Manejo y Pequeña Industria Forestal, CEMAPIF y la Red de Desarrollo Sostenible, SDN, bajo el auspicio del PNUD y otros es muy importante.

La aprobación de nuevas leyes y reformas jurídicas que incluyen:

- Ley para eliminación del servicio militar obligatorio.

- Ley General del Ambiente.
- Ley de creación del Ministerio Público.
- Ley de creación de la Policía Civil.
- Ley del Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Reformas al Código Penal.
- El anteproyecto de la Ley del Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible.

La participación de los medios de comunicación en los programas de concientización de la opinión pública en asuntos concernientes a la conservación de los recursos naturales y el surgimiento de programas y suplementos periodísticos con fines de educación ambiental y de defensa de los derechos humanos, especialmente en lo que respecta a las mujeres, los niños y niñas.

b. Temas críticos/prioridades

- Desarrollo integral de las áreas protegidas con un enfoque de desarrollo sostenible, mediante el monitoreo de los recursos existentes y la ejecución de políticas, con énfasis en la aplicación de la legislación nacional (ejemplo: Ley de Ordenamiento Territorial) y mediante un proceso permanente de inventario y manejo de los recur-

son nacionales existentes (forestales, hídricos, agrícolas, humanos, etc.).

- Organización de un centro de estudios e investigación de biodiversidad orientado a la protección de los ecosistemas, la generación de financiamiento, la capacitación científica, la identificación puntual de los problemas ambientales y el fomento del turismo.
- Modernización del sistema judicial con el fin de hacerlo efectivo y armónico con los fines del desarrollo sostenible de los hondureños (ejemplo: la existencia de leyes y la falta de puesta en práctica por las instancias responsables, así como la falta de conciencia de la ciudadanía en la exigencia de esos cumplimientos y la obligatoriedad de los medios de comunicación de ceder espacios para la educación del pueblo, lo cual no se cumple a cabalidad. Los medios de comunicación deberían adoptar el compromiso de participar al bienestar de la sociedad en su conjunto).
- Revisión de la currícula educativa a todos los niveles, para incluir el tema del desarrollo sostenible como parte de la instrucción de los hondureños y mejorar la participación de los diferentes sectores de la sociedad. Con esto se espera mejorar el sistema de elección de cargos populares a

través de una población consciente del valor de su participación ciudadana en la toma de decisiones importantes para la colectividad.

- Realizar diagnósticos para saber con exactitud la situación de los diversos grupos poblacionales con respecto al desarrollo sostenible del país y compartir los conocimientos y las ganancias de la sustracción de la biodiversidad hondureña principalmente con grupos autóctonos.

c. Experiencias exitosas y lecciones aprendidas en la implementación de la sostenibilidad

- La aprobación de nuevas leyes y reformas judiciales que incluyen, entre otras: el Código de la Niñez y la Adolescencia, reformas al Código Penal, creación de la Policía Civil, eliminación del Servicio Militar Obligatorio y Ley General del Ambiente y sus reglamentos.
- La ratificación y puesta en funcionamiento de nuevas leyes y convenios internacionales, tales como el Convenio con la Organización Internacional del Trabajo, OIT 169, el de biodiversidad y cambio climático, la Convención sobre los Derechos del Niño y otros.
- Mayor participación de la sociedad civil en la identificación, crea-

ción y conservación de áreas protegidas que cubren importantes extensiones de recursos naturales de la flora y la fauna de Honduras.

- Acceso de las clases tradicionalmente marginadas al financiamiento mediante iniciativas colectivas exitosas de crédito solidario y otro tipo de asistencia a través del movimiento cooperativo de ahorro y crédito.
- Las experiencias en servicio social y promoción humana de algunas actividades realizadas durante más de 10 años por la Asociación San José Obrero en Choluteca.
- Actividades de desarrollo rural integral del proyecto Guayape.
- A nivel gubernamental, la creación de la Dirección de Ciencia y Tecnología, DICTA.
- Uso y manejo del bosque de Lepaterique por campesinos, a través de un proyecto financiado por Finlandia y ejecutado por la Agencia de Cooperación de Finlandia, AFE y la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, COHDEFOR.
- Las experiencias de manejo de los recursos acuícolas de la Cooperativa Artesanal de Pescadores en Coyolito (objetivos: económicos y alimentarios).
- Se identifican algunos cambios de actitud en la población para la de-

fensa de su entorno (ejemplo: oposición a la concesión de bosques para la Stone Container y la introducción al país de residuos tóxicos y excretas humanas).

- Se ha aprendido la lección de que cuando hay concertación y organización, hay éxito porque existe visión de sostenibilidad.

d. Valores y principios que han servido como base para la práctica exitosa de la sostenibilidad

- Reconocimiento de la dignidad humana.
- La organización solidaria del grupo.
- Voluntariado y responsabilidad.
- Fortalecimiento de la conciencia pública debido a la información internacional y algunas iniciativas locales.
- Desarrollo de conciencia ciudadana para exigir sus derechos.
- Identidad cultural.
- Autoestima.
- Participación comunitaria Δ

El ICAP en Centroamérica

Delegaciones de Centroamérica*

Declaración de Ravensburgo

SE PRESENTA LA DECLARACION SUSCRITA POR LAS DELEGACIONES CENTROAMERICANAS EN EL MUNICIPIO DE RAVENSBURGO, REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, EL DIA VEINTISEIS DE SETIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE, CON RESPECTO A SU COMPROMISO DE HACER EFECTIVA LA IMPLEMENTACION DE LA AGENDA LOCAL 21 EN LAS COMUNIDADES DE LA REGION CENTROAMERICANA.

Los diputados municipalistas, alcaldes y representantes de asociaciones nacionales de municipios, fundaciones, institutos especializados y funcionarios de los países centroamericanos, que participamos en calidad de delegados al Seminario "El Municipio como Empresa de Servicios", realizado en Berlín y otras ciudades del 13 al 27 de setiembre de 1997, bajo el auspicio de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, y su Centro para la Promoción de la Administración Pública, ZÖV, expresamos nuestro testimonio de conciencia y compromiso, en el sentido de que:

* Los integrantes de las delegaciones de cada uno de los países son las personas que firman esta Declaración.

1. Reconocemos la honesta preocupación de los auspiciadores en contribuir al fortalecimiento de los gobiernos locales de Centroamérica, para transformarlos en instrumentos eficaces y eficientes que en forma pro-activa propicien la consolidación de la democracia participativa y el desarrollo sostenible.
2. Valoramos por su riqueza y unidad en la diversidad, el nuevo modelo de gestión para la administración municipal; sintetizado en la experiencia alemana y que se inspira en modelos exitosos y la experiencia propia en el rediseño de sus instituciones.
3. Reconocemos, más allá de las diferencias geográficas, culturales y

niveles de desarrollo; la coincidencia en problemas, retos, necesidades, aspiraciones y oportunidades que caracterizan a las instituciones municipales de Alemania y Centroamérica.

4. Promoveremos, bajo las condiciones de cada país, la propuesta del nuevo modelo de gestión, inspirado en los principios de:
 - o Separación de la política y la administración.
 - o Orientación hacia el cliente-ciudadano y el mercado, garantizando la ampliación y mejora en la prestación de los servicios a precios que estén al alcance del ciudadano.
 - o Determinación y gestión eficiente de los productos y servicios.
 - o Administración descentralizada de los recursos y amplia delegación de la responsabilidad.
 - o Veraz y oportuno sistema de información para la toma de decisiones.
 - o Transparencia en el uso de los recursos, propiciada por la aplicación de nuevas formas de control, basadas en el uso de la contabilidad de costes.
 - o Gestión intensiva de los recursos humanos, especialmente en el área de motivación y capacitación.
5. Reconocemos y valoramos los avances que nuestros pueblos han logrado en materia de modernización y descentralización. Estos deberán ser ampliados y profundizados para garantizar su sostenibilidad, hacia el año 2010.
6. Reafirmamos nuestro compromiso ante la DSE-ZÖV, de darle seguimiento y aplicación a las iniciativas previstas en la extensión del Programa de Cooperación 1996-2000 "Fomento de la Administración Municipal en Centroamérica", conformando y fortaleciendo las alianzas internas que logren acelerar y propiciar las transformaciones necesarias en los campos político, social y económico, a favor del Proceso Democratizador que se materializa en forma efectiva a través de los municipios y el desarrollo local.
7. Reafirmamos la voluntad y el compromiso de compartir información, avances y experiencias exitosas en un Corredor Centroamericano para la Autonomía y Desarrollo Municipal. Para ello, los participantes nos comprometemos a hacer el mayor esfuerzo y exhortamos a la DSE-ZÖV a continuar apoyando estas iniciativas para que se constituya en una herramienta que dé nuevos impulsos al proceso de modernización y descentralización a favor de los municipios.
8. Expresamos nuestra gratitud a las autoridades locales (parlamentarios regionales, jefes de distrito, alcaldes municipales y demás fun-

cionarios) y al personal del ZÖV (asistentes, traductoras y expositores); muy especialmente al Sr. Eugenio Kaiser, quien con un calor humano propio de nuestros pueblos, sus conocimientos y su capacidad organizativa, ha sido guía y motor para el éxito de este evento.

9. Dejamos constancia de nuestro agradecimiento al pueblo y gobierno alemán por su cooperación al desarrollo de nuestros pueblos y sociedades, la cual se ha expresa-

do en la realización de este evento, no obstante las actuales restricciones que le impone la gran tarea de la reunificación nacional.

10. Establecemos un compromiso de hacer efectiva la elaboración e implementación de la Agenda Local 21 en nuestras comunidades.

En fe de lo expuesto, suscribimos esta Declaración en el Municipio de Ravensburgo, el día 26 de setiembre de 1997

Δ

Costa Rica:

Jorge Acevedo
Gerardo Cascante
Alejandro Chavez
Juan Luis Jiménez

El Salvador:

Salomón Alfaro
Raúl Mejía
José Gabriel Murillo

Guatemala:

Rubén Burgos
Francisco González
Pedro Iboy
Anabella de León
Flora de Ramos

Honduras:

Arturo Cruz
Ingrid Díaz de Lara
Marco Hernández
Laura Oseguera

Nicaragua:

José Luis Díaz
Danilo Lara
Francisco Murillo
Evelia Soza

Panamá:

Aníbal Culiolis
Mario Delgado
Edgardo Luna
Alvaro Visuetti

SE PRESENTA BREVEMENTE EL PROGRAMA CONJUNTO ICAP-DSE 1998-2000 "FOMENTO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN LOS ESTADOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO", INCLUYENDO UNA RESEÑA DE LA DSE Y EL PROGRAMA DE ACTIVIDADES PARA 1998.

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y el Centro de Promoción de la Administración Pública, ZÖV, de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, han aunado esfuerzos para emprender un Programa de Cooperación Regional 1998-2000 "Fomento de la Administración Municipal en los Estados del Istmo Centroamericano".

El objetivo general de este Programa es fortalecer la capacidad de gestión y la eficiencia de los servicios prestados por las municipalidades para implementar las políticas de descentralización y de modernización administrativa de los Gobiernos de la Región.

Los objetivos específicos de este programa son los siguientes:

- Ejecutar un programa de cooperación técnica para el desarrollo de los recursos humanos y de

tecnologías administrativas, así como su transferencia entre las administraciones públicas de Alemania y de los Estados del Istmo Centroamericano.

- Desarrollar un mayor conocimiento sobre las instituciones prácticas y experiencias de las administraciones públicas locales de los países participantes, que coadyuve al intercambio de experiencias y a la solución de problemas comunes.
- Colaborar en los esfuerzos de descentralización y modernización de las administraciones municipales de los países del Istmo Centroamericano, para satisfacer las nuevas exigencias del desarrollo sostenible.
- Fortalecer la capacidad administrativa de las municipalidades de los países del Istmo Centroamericano, que les permita alcanzar con mayor eficacia, eficiencia y efectividad las metas de sus pro-

* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

gramas de desarrollo, económico y social.

A continuación se presenta una breve reseña de la DSE y la programación de actividades 1998.

Breve reseña de la DSE

La Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, es una institución que promueve el diálogo en el ámbito de la política de desarrollo y la formación y el perfeccionamiento de profesionales de personal técnico y directivo de países en desarrollo y países en transición. Asimismo, en el marco de la cooperación técnica y cultural alemana, la Fundación prepara a cuadros técnicos y sus familias para su estadía en un país en desarrollo. La DSE mantiene el mayor centro de documentación e información sobre temas de la cooperación para el desarrollo en Alemania.

Las principales áreas de trabajo de la Fundación son: educación, ciencia y documentación; desarrollo económico y social; administración pública; fomento a las profesiones industriales y artesanales; alimentación y agricultura; salud pública, así como el programa para medios impresos.

Conferencias, reuniones, seminarios y cursos de capacitación son los instrumentos de apoyo a proyectos en favor del desarrollo económico, social y ecológicamente compatible, contribuyendo de este modo a un proceso de desarrollo efectivo, sostenible y de amplio impacto.

La DSE trabaja conjuntamente con instituciones colaboradoras en Alemania y en el extranjero. Una parte substancial de los programas se realiza en países en desarrollo, el resto, en Alemania. Desde 1960, la Fundación ha proporcionado perfeccionamiento profesional a más de 140.000 instancias decisoras y cuadros técnicos y directivos originarios de más de 150 países. En la actualidad, los programas de Diálogo y Capacitación de la DSE cuentan con más de 10.000 participantes por año.

La DSE presta su contribución a la cooperación al desarrollo, en conformidad con las directrices de la política de desarrollo formuladas por el Gobierno Federal. Los recursos correspondientes son asignados por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, BMZ. Algunos programas de la DSE, no obstante, son financiados por otros organismos (por ejemplo otros ministerios federales, estados federados, la Unión Europea).

Asimismo, los estados federados de Baden-Wurtemberg, Baviera, Berlín, Renania del Norte-Westfalia, Sajonia y Sajonia-Anhalt ponen a disposición de la Fundación centros de conferencias y de formación. Desde su creación en 1959, la DSE es patrocinada tanto por la Federación como por los estados federados, lo cual se refleja igualmente en su estructura descentralizada que comprende divisiones técnicas (los centros) y centros de conferencias localizados en varios estados federados

△

**INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA, ICAP
CENTRO DE PROMOCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, ZOV
FUNDACION ALEMANA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL, DSE**

Programa de Cooperación Regional 1997-2000

Fomento de la Administración Municipal en los Estados del Istmo Centroamericano

Programación de actividades 1998

Tipo de actividad	Nombre de la actividad	Países	Sede	Duración	Fecha
Curso de capacitación	Didáctica y métodos para los programas de capacitación para funcionarios municipales.	El Salvador, Guatemala, Honduras	Tegucigalpa, Honduras	8 días	10-20 junio
Seminario	Recursos adecuados para un desarrollo local sostenible	Seis países centroamericanos	Antigua, Guatemala	6 días	8-14 marzo
Curso de capacitación	Gestión ambiental municipal	Seis países centroamericanos	San José, Costa Rica	6 semanas	31 agosto-10 octubre
Conferencia internacional	Contribución de las municipalidades al desarrollo local sostenible	Seis expertos/alcaldes de Centroamérica y veinte alcaldes de Alemania	Berlín, Alemania	6 días	8-13 setiembre

Continúa...

...Viene

Tipo de actividad	Nombre de la actividad	Países	Sede	Duración	Fecha
Seminario de evaluación	La situación de los procesos de descentralización en Centroamérica y la contribución de la DSE	Seis países centroamericanos	Panamá, Panamá	6 días	16-20 noviembre
Asesoría/envío de expertos	Temas específicos en el campo de la administración municipal	Seis países centroamericanos	—	Todo el año	Todo el año
Publicaciones	Temas específicos en el campo de la administración municipal	Seis países centroamericanos	—	Todo el año	Todo el año
Curso de capacitación	Capacitación de capacitadores	Expertos alemanes	Berlín, Alemania	3 días	30 noviembre-2 diciembre

referencias

ICAP*

EL CENTRO DE DOCUMENTACION DEL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA, ICAP, SE COMPLACE EN PRESENTAR UNA BIBLIOGRAFIA COMPLETA SOBRE EL TEMA DE LA "DESCENTRALIZACION Y MODERNIZACION MUNICIPAL", EXTRAIDA DE DIFERENTES FUENTES: LIBROS, REVISTAS Y DOCUMENTOS, LA CUAL PUEDE SER CONSULTADA TANTO EN SUS INSTALACIONES COMO EN SU PAGINA WEB.

Libros, documentos, etc.

- Asociación Chilena de Municipalidades y Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional. *Provisión y administración de bienes y servicios municipales*. Santiago de Chile, 1995. 135 p.
- Asociación Chilena de Municipalidades y Fundación Friedrich Ebert Stiftung. *Gestión ambiental municipal*. Santiago de Chile, 1995. 273 p.
- Bidus, Mark H. *Desarrollo municipal y democracia en Centroamérica*. Guatemala : AID, 1995. 43 p.
- Boisier, Sergio. *Modernidad y territorio*. Santiago de Chile : ILPES, 1996. 130 p.
- Bombarolo, Félix C. *Pobreza, políticas sociales y desarrollo: principales problemas y líneas de intervención a nivel local*. Caracas : CIDEGS, Fundación Escuela de Gerencia Social, 1994. 10 p.
- Carrión M., Fernando. *Gobiernos locales y descentralización*. -- Caracas : Fundación Escuela de Gerencia Social, 1996. 50 p.
- Cartaya, Vanessa y García, Haydée. *Propuesta operativa para la instrumentación de sistemas locales de seguridad social : sistema integrado de subsidios, sistema de atención de emergencias en salud*. Caracas : ILDIS/Fundación Escuela de Gerencia Social, 1995. 68 p.

* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

- Cermelo, Carlos Alberto. *Descentralización de la administración municipal*. Caracas : Fundación Escuela de Gerencia Social, 1996. 39 p.
- Curso-Taller Intercambio de Experiencias sobre Sistemas de Planificación Local Participativa : 1995 : Managua. *Plan Indicativo de Desarrollo Municipal, PIDEM: presentación*. Managua : INIFOM; GTZ, 1995. p.v.
- Darquea, Gonzalo; García Bustamante, Gina y Gallegos Rodríguez, Fernando. *Marco general de la planificación local participativa*. s.l. : GTZ/AME, 1994. 49 p.
- Franco, Rolando y otros. *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*. Santiago de Chile : CEPAL, 1995. 65 p.
- Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional. *Desarrollo de la administración municipal en Centroamérica: logros, obstáculos, perspectivas*. San Salvador : COMURES; ISDEM, 1994. p.v.
- González Beltrones, Adria. *Empréstito público como factor de fortalecimiento financiero municipal*. México : INAP, 1994. 138 p.
- Hernández M., Pedro Alfonso. *Mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994)*. Santafé de Bogotá, D.C. : ESAP, 1994. 187 p.
- Honduras. Leyes, etc. *Ley para la modernización del Estado (Decreto No. 190-91 y Decreto No. 178-93 Adición de artículos de esta ley) y Decreto Ejecutivo No. PCM-030-95 del 18 de agosto sobre la adopción del Programa de Reforma de la Administración Pública, PRAP*. Tegucigalpa, 1995. p.v.
- Honduras. Presidencia de la República. Comisión Presidencial de Modernización del Estado. *Documentación*. Tegucigalpa, 1997. p.v.
- ICAP. *Análisis de los efectos de la inversión pública en el contexto de la modernización del Estado: caso: Secretaría de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte de Honduras*. San José : ICAP, 1995. 153 p.
- IULA/CELCADEL y BID. *Gestión de servicios municipales en América Latina: experiencias y opciones para mejorar su eficiencia*. Quito, 1996. 146 p.
- Loaiza Gallón, Hernando. *Control interno en las entidades territoriales*. 2. ed. Santafé de Bogotá, D.C. : ESAP, 1994. 205 p.
- Medici, André Cezar. *A dinâmica do setor saúde no Brasil: transformações e tendências nas décadas de 80 e 90*. Santiago de Chile : CEPAL, 1997. 219 p.
- Méndez Abarca; Sileny, Quesada y Vargas, Tomás. *Documento de préstamo No.4-RS-918.0894 destino: mejoras al actual sitio de disposición final de desechos (Municipalidad de San Rafael)*. s.l.: IFAM, 1994. 79 p.

- Mensing, Friedhelm y Nagelschmitz, Helmut. *Sin ciudades no hay Estado que valga: el autogobierno municipal en la República Federal de Alemania*. Bonn : Inter Naciones Press, 1994. 23 p.
- Merino, Mauricio. *En busca de la democracia municipal : la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México, D.F. : Colegio de México, 1995. 300 p.
- Nicaragua. Gabinete Social. *Reformas del sector social*. Managua, 1996. 47 p.
- Nicaragua. Leyes, etc. Nicaragua. Asamblea Nacional. Comisión de Asuntos Municipales. *Leyes No. 40 y 261 : reformas e incorporaciones a la Ley 40 "Ley de Municipios" (publicado en La Gaceta No. 162 del 20 de agosto de 1997)*. Managua, 1997. 27 p.
- Ordóñez V., Luis A., Rodríguez, Alberto. *Guía para el decisor: sistemas de información para la acción social de los gobiernos regionales y locales*. Caracas : Fundación Escuela de Gerencia Social, 1995. 127 p.
- Orellana, Antonio; Fundaungo; FLACSO (El Salvador) y Universidad Centroamericana (Nicaragua). GASC. *Políticas y propuestas de descentralización en El Salvador (versión resumida): resumen del Proyecto "América Central: descentralización y fortalecimiento municipal"*. San Salvador, 1997. 22 p.
- Panamá. Gobernación. Comisión Revisora de los Regímenes de Provincias, Distritos y de Corregimientos y PNUD. *Reforma de los regímenes provincial, distrital y de corregimiento*. Ciudad de Panamá, 1998. 94 p.
- República Dominicana. Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado. Secretaría Ejecutiva. *Lineamientos del Programa Nacional de Reforma y Modernización del Estado Dominicano (Documento de trabajo)*. Santo Domingo, R.D., 1997. 62 p.
- Revello, Waldo. *Municipalización de la salud: un reto para el proceso de descentralización en Venezuela*. Caracas : Fundación Escuela de Gerencia Social, CIDEGS, 1997. 36 p.
- Riveros Riveros, Gabriel Eduardo; Ruffián, Dolores M. *Coloquio Regional "Municipalización de los Servicios Sociales : 1993 : Santafé de Bogotá. Informe final*. Caracas : CLAD, 1994. 27 p.
- Rodríguez García, Feliciano Antonio. *Evaluación del impacto financiero del Proyecto Emergencia I en las condiciones actuales de la Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala -EMPAGUA- período 1992-1995*. San José : ICAP, 1995. 197 p.
- Romero Lara, Lilia Aurora. *Guía para el diagnóstico y evaluación institucional municipal*. Santafé de Bogotá, D.C. : ESAP, 1995. 157 p.

- Sanín Angel, Héctor, Saldarriaga, Gustavo. *Guía para la preparación y ejecución de planes de inversión municipal*. Santiago de Chile : ILPES, 1995. 117 p.
- Seminario para Alcaldes y Altos Funcionarios de Institutos. Comisiones y Ministerios, *Posibilidades para establecer la carrera administrativa municipal*. San José : Fundación Escuela de Gerencia Social; ICAP, 1997. p.v.
- Suazo Montenegro, Teresa de los Angeles. *Participación ciudadana en la planificación y gestión del desarrollo local en Nicaragua*. San José : ICAP, 1995. 129 p.
- Taller Regional sobre Capacitación Municipal en América Central : 1995 : Managua. *Ponencias*. Managua : INIFOM; AMUNIC; Ciudades Unidas Desarrollo, 1995. 27 p.
- Tecco, Claudio A. *Desarrollo de recursos humanos para la gestión municipal*. Santiago de Chile : Universidad Nacional de Córdoba; Asociación Chilena de Municipalidades, 1996. 146 p.
- Zubiría Samper, Andrés de. *Constitución y descentralización territorial*. Santafé de Bogotá, D.C. : ESAP, 1994. 218 p.
- Arocha, Francisco. "Fuentes de financiamiento de la descentralización". En: *Gerencia Municipal* 1(1) : 33-40, 1996.
- Boisier, Sergio. "Modernización del Estado : una mirada desde las regiones". En: *Nueva Sociedad* 139 : 29-50, 1995.
- Broitman de Blank, Lily. "Participación ciudadana y gestión municipal". En: *Gerencia Municipal* 1(1) : 43-58, 1996.
- Cabrero Mendoza, Enrique. "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional". En: *Nueva Sociedad* 142 : 72-95, 1996.
- Combellas, Ricardo. "Un nuevo paradigma de Estado". En: *Gerencia Municipal* 1(1) : 7-14, 1996.
- Cruz, Rafael de la. "Ambiente de la gerencia municipal". En: *Gerencia municipal* 1(1) : 155-163, 1996.
- Ecarri, Argenis. "Gobierno local: soporte del desarrollo". En: *Gerencia Municipal* 1(1) : 115-122, 1996.
- Escobar, Santiago y Solari, Ricardo. "Municipio y la democracia moderna". En: *Nueva Sociedad* 142 : 109-115, 1996.
- Febres, Carlos Eduardo; Hernández, Vilma y Murzi, Ghislaine. "Aproximación al sector informal urbano en el Area Metropolitana de Caracas". En: Fundación Escuela de Gerencia Social. *Cuadernos de Investigación* 13 : 1-210, 1995.

Artículos de revistas

- Aranguren, Jesús. "Reconvertir al estado y al gobierno". En: *Gerencia Municipal* 1(1) : 69-79, 1996.

- Fernández de Soto, Guillermo. "Bogotá : en busca de la gobernabilidad perdida". En: *Revista Cámara de Comercio de Bogotá* 94 : 59-65, 1995.
- Gómez, Oscar. "Gerencia pública, mercado y municipio". En: *Gerencia Municipal* 1(1) : 165-172, 1996.
- Lara Torres, Eduardo. "Propósitos regionales y la competitividad". En: *Revista Cámara de Comercio de Bogotá* 95 : 17-21, 1996.
- Linares Benzo, Gustavo. "Ley Orgánica del Regimen Municipal dentro del proceso de descentralización: ¿Qué es un Estado Federal? ¿Lo tenemos en Venezuela?". En: *Gerencia Municipal* 1(1) : 59-67, 1995.
- Lombardi, Angel. "Ni Dios ni federación". En: *Gerencia Municipal* 1(1) : 27-32, 1996.
- OPS. "Municipios saludables en América Latina: indicadores de salud y bienestar". En: *Boletín Oficina Sanitaria Panamericana* 120(3) : 155-161, 1996.
- Palma Carvajal, Eduardo. "Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano". En: *Revista de la CEPAL* 55 : 41-54, 1995.
- Rojas Hurtado, Fernando. "Descentralización fiscal en América Latina". En: *Reforma y Democracia* 3 : 9-46, 1995.
- Rusaw, A. Carol. "Reinventing local government: a case study of organizational change through community learning". En: *Public Administration Quarterly* 20(4) : 419-432, 1997.
- Sarcos, León. "Visión de la gerencia municipal". En: *Gerencia Municipal* 1(1) : 83-90, 1996.
- Scotto Domínguez, Clemente. "Participación e integración : principios del éxito". En: *Gerencia Municipal* 1(1) : 101-113, 1995 Δ

Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública

SUGERENCIAS PARA LA PRESENTACION DE ARTICULOS, CON EL PROPOSITO DE ORIENTAR A LOS COLABORADORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA QUE EDITA EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA, ICAP.

La Revista Centroamericana de Administración Pública, es una publicación semestral del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica. Su propósito consiste en promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales y de la Administración Pública. Con este fin, publica los resultados de investigaciones originales y estudios comparados de interés regional, en forma de artículos firmados, cifras e información documental destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de libros de reciente aparición en esta materia.

El propósito de la Revista es el de publicar la mejor selección del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesariamente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco la orientación del Instituto Centroamericano de Administración Pública —ICAP—, o la Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Esta Revista es la única publicación a nivel regional especializada en Administración Pública, está incluida en varios índices bibliográficos de circulación mundial y en bancos electrónicos de datos.

Además de su papel central en la educación y de su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales; realiza esfuerzos para promover la excelencia en la preparación de los manuscritos para publicación. Así las orientaciones aquí contenidas son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

- o Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista en original y una copia. Se reciben trabajos en diskete (programas *Word 6.0*, *PowerPoint 3.0* ó *4.0* bajo *windows*), con su correspondiente documento impreso. La extensión máxima es de cuarenta páginas a doble espacio y en tamaño carta. En casos especiales, el Comité Editorial acepta trabajos más extensos según la importancia del tema.
- o Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- o De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- o Toda colaboración debe estar acompañada de un resumen de contenido en que se presenten las ideas más significativas del artículo. Además debe adicionarse una nota en la que aparezca el nombre completo del autor, su afiliación institucional, y una síntesis de su hoja de vida en la que se destaque su preparación académica y experiencia profesional.
- o Con respecto a los artículos y documentos enviados para su publicación merecen especial atención las notas al pie de página y la bibliografía al final, para lo cual, se deben seguir las normas internacionalmente aceptadas sobre presentación de informes científicos. Las notas deben limitarse a las estrictamente necesarias; se encarece revisar cuidadosamente las citas al pie de página y al final del texto.
- o Cada autor tiene derecho a recibir (5) cinco ejemplares del número de la revista en la cual aparezca su contribución:
 - o Pueden presentarse revisiones bibliográficas, ensayos, casos, trabajos de investigación, no sometidas anterior o simultáneamente a publicación en otra fuente.
 - o Podrán someterse a consideración, artículos o documentos presentados en reuniones o congresos siempre que se indique el evento.
 - o Asimismo, se podrán presentar trabajos basados en tesis de grado, monografías u otras ponencias de carácter académico que no hayan sido objeto previo de publicaciones en revistas o libros.

El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o no los trabajos sometidos para su publicación y recurre a especialistas en el campo, para complementar sus criterios. La decisión final del Comité Editorial es inapelable.

Todos los trabajos aceptados para su publicación, pasan a ser propiedad de la Revista y una vez publicados no podrán ser reproducidos en libros o revistas sin el consentimiento formal del ICAP. No se devolverá el manuscrito al autor, quien debe guardar copia, ya que la Revista no se hace responsable de daños o pérdidas del mismo

△